



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM DIREITO**

**GISANE TOURINHO DANTAS**

**O IPTU VERDE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DA FUNÇÃO  
SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA URBANA**

**Salvador/BA**

**Março/2014**

**GISANE TOURINHO DANTAS**

**O IPTU VERDE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DA FUNÇÃO  
SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA URBANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade Federal da Bahia-UFBA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

**Área de concentração:** Relações Sociais e Novos Direitos

**Linha de pesquisa:** Linha 2.2. – Aspectos jurídicos da bioética e dos direitos dos animais

**Orientador:** Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho.

**Salvador/BA**

**Março/2014**

D192

Dantas, Gisane Tourinho,

O IPTU verde como instrumento de efetividade da função socioambiental da propriedade privada urbana / por Gisane Tourinho Dantas. – 2014.  
144 f.

Orientador: Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2014.

1. Meio ambiente 2. Imposto Predial e Territorial Urbano. 3. Sanções (Direito). 4. Desenvolvimento sustentável. I. Universidade Federal da Bahia

CDD- 344.046

## TERMO DE APROVAÇÃO

**GISANE TOURINHO DANTAS**

### **O IPTU VERDE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA URBANA**

Dissertação aprovada no curso Mestrado em Direito, Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito Público, pela banca examinadora:

**Prof. Prof. Heron José de Santana Gordilho (orientador)** — \_\_\_\_\_

Pós-Doutor (Pace University/NY), Doutor (UFPE), Mestre (UFBA)

**Prof.** \_\_\_\_\_ — \_\_\_\_\_

Doutor (\_\_\_\_\_), Mestre (\_\_\_\_\_)

**Prof.** \_\_\_\_\_ — \_\_\_\_\_

Doutor (\_\_\_\_\_), Mestre (\_\_\_\_\_)

Salvador/BA, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

*À jóia da minha vida, minha filha Nathália, que ilumina meus dias com o seu sorriso e com o poder do seu olhar, ensinando-me diariamente a plenitude do amor e o exercício da serenidade; ao meu esposo Gustavo, meu grande incentivador desta jornada acadêmica, pela cumplicidade e paciência; aos meus irmãos, pelo apoio e carinho e, é claro, aos meus pais, representação de uma verdadeira família, unidade pelo amor e pela dedicação.*

## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é uma grande conquista, fruto de muita dedicação e pesquisa, de muitas noites perdidas, e, especialmente, do incentivo e da colaboração de muitas pessoas.

Inicialmente, agradeço imensamente ao meu orientador Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho, que, desde o primeiro momento, acreditou no tema proposto, e com seu bom humor nas aulas e seu profundo conhecimento sobre o Direito Ambiental, me proporcionou tranquilidade e todo o suporte para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço também aos Profs.Drs. Rodolfo Pamplona Filho, Nelson Cerqueira, Saulo Casali e Marília Muricy, com os quais tive a honra de ser aluna e a oportunidade de desfrutar da inteligência e do conhecimento dos mesmos.

Aos meus colegas do Mestrado, cujo apoio mútuo foi importante nessa trajetória para a discussão e maturação do pensamento, e, em especial, a Maria Isabel, pela revisão final.

Aos meus colegas Procuradores do Município do Salvador, pelas ideias compartilhadas sobre o tema, e pela torcida.

Aos meus amigos e aos meus familiares, pelo carinho e pela compreensão em entender meus momentos de recolhimento e de afastamento do convívio social, para ter tempo de me dedicar ao estudo e elaboração da dissertação.

Por fim, agradeço a minha filha Nathália, que redimensinou a minha vida (coincidência ou não, ela nasceu no dia da homologação do resultado final do Mestrado); ao meu esposo Gustavo Vilas Boas, grande companheiro, entusiasta e militante do Direito Ambiental, que sempre incentivou o meu crescimento acadêmico e vibrou pelas minhas conquistas; aos meus irmãos Lorena e Rodrigo, por torcerem e vibrarem pelas minhas conquistas, e aos meus pais Rilze e Wanderley, pelo imenso apoio e pelo suporte físico e emocional dispensados nessa trajetória.

*“O homem não vive somente a sua vida individual; consciente ou inconscientemente participa também da vida da sua época e dos seus contemporâneos”.*

(Thomas Mann. *In: A Montanha Mágica*. 1. Ed. Tradução de Hebert Caro. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1953.p.40)

## RESUMO

Este estudo visa mostrar o IPTU verde, na qualidade de sanção premial, como um instrumento que favorece o cumprimento da função social da propriedade privada urbana. Inicialmente, falaremos sobre a função promocional do Direito, a sua importância para o Estado e a estrutura da sanção premial na estrutura da norma. No mundo contemporâneo, um dos problemas mais relevantes e globais é a questão ambiental. A Declaração de Estocolmo de 1972 foi o primeiro documento que revelou a preocupação global com o meio ambiente e a necessidade de compatibilizar o crescimento econômico com a proteção ambiental. A relação, portanto, entre economia e meio ambiente é estreita, pois os recursos naturais não são inesgotáveis, e é preciso internalizar os custos das externalidades das atividades produtivas que fazem uso desses recursos, a fim de que a gestão dos recursos seja racional. É o que se denomina desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, diversos são os instrumentos utilizados para promover a internalização das externalidades ambientais, como é o caso da tributação ambiental. O tributo verde é aquele utilizado como estímulo a condutas ambientalmente interessantes ou como desestímulo a atividades, que embora lícitas, se revelem inadequadas e custosas para o meio ambiente. Essa nova função promocional do Direito revela-se mais adequada para atender e responder as demandas da sociedade contemporânea. Nesse sentido, o IPTU verde, na qualidade de sanção premial, pode ser utilizado pelos Municípios como instrumento para assegurar a função socioambiental da propriedade privada urbana, na medida em que concede isenção ou descontos no pagamento do imposto na hipótese de o contribuinte adotar uma conduta ambientalmente adequada devidamente prevista pelo ente tributante. A sanção premial revela, dessa maneira, ser uma homenagem ao princípio do protetor-recebedor. Com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, a função socioambiental passa a ser representada por uma prestação do proprietário, razão pela qual favorece o desenvolvimento das funções da cidade e a busca pela sua sustentabilidade. No transcorrer da história, as inúmeras transformações políticas, sociais e econômicas culminaram numa nova concepção da propriedade privada, que antes era entendida como um direito ilimitado e absoluto e, agora, tem o seu exercício limitado ao cumprimento de sua função social, ambiental e econômica. Perceberemos, assim, que essa mudança de paradigma pode contribuir para a construção de cidades sustentáveis, pois fomentará a capacidade de a sociedade organizar-se por si mesma respeitando as cadeias ecossistêmicas e os recursos naturais.

**Palavras-chave:** Meio ambiente; sanção premial; IPTU verde, função socioambiental; propriedade urbana; cidades sustentáveis.



## ABSTRACT

This study aims to show green taxes, acting as a bonus stimulus (premier penalty), as an instrument that favors the fulfillment of the social function of urban private property. Initially, we'll talk about the promotional function of the law, its importance for the state and structure of premier penalty in the structure of the standard. In the contemporary world, one of the most relevant global issues is the environmental issue. The Stockholm Declaration of 1972 was the first document that revealed the global concern with the environment and the need to reconcile economic growth with environmental protection. The relationship, therefore, between economy and environment is narrow because natural resources are not inexhaustible, and we need to internalize the costs of externalities of productive activities that make use of these resources, so that resource management is rational. It is what is called sustainable development. Therefore, several tools are used to promote the internalisation of environmental externalities, such as environmental taxation. The green tax is the one used as a stimulus to environmentally interesting behaviors or as discouraging activities that, although lawful, are inadequate and costly to the environment. This new promotional function of the law proves to be most appropriate to address and respond to the demands of society contemporânea. In this sense, green taxes, acting as premier penalty (bonus stimulus), can be used by municipalities as a tool to ensure the environmental role of urban private property insofar as it grants exemptions or discounts on payment of duty should the taxpayer to adopt a conduct duly provided for environmentally appropriate taxing entity. The premier penalty reveals be an homage to the principle protector receives. With the Federal Constitution of 1988 and the Statute of the City, the environmental function shall be represented by a provision of the owner, why favors the development of the functions of the city and the quest for sustainability. In the course of history, the numerous political, social and economic changes resulted in a new conception of private property, which was previously seen as an unlimited and absolute right, and now has his exercise limited to the fulfillment of its social, environmental and economic . Realize , therefore, that this paradigm shift may contribute to building sustainable cities, because it will encourage the capacity of society to organize itself respecting the ecosystem chains and natural resources .

Keywords : The environment; bonus stimulus; green property tax; environmental function; urban property; sustainable cities.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**ART.** - artigo

**CIDE** – Contribuição de Intervenção no domínio econômico

**CF/88** – Constituição Federal de 1988

**CTN** – Código Tributário Nacional

**IBAMA** - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

**ICMS**- Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

**IPCC** - *Intergovernmental Panel on Climate Change*

**IPTU** – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana

**ISS** - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

**ITR** - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PIB** - Produto Interno Bruto

**PNUMA** - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

**PSA**- Pagamentos por Serviços Ambientais

**STF**- Supremo Tribunal Federal

**STJ**- Superior Tribunal de Justiça

**TCFA** - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental

**V.g.** - Verbi gratia

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO</b> .....	13
2.1 A SANÇÃO NO DIREITO .....	13
2.2 DISTINÇÃO ENTRE COERÇÃO, COAÇÃO E SANÇÃO.....	15
2.3 SANÇÃO POSITIVA E SANÇÃO NEGATIVA .....	17
2.4 A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO.....	23
2.5 A SANÇÃO PREMIAL E A ESTRUTURA DA NORMA.....	28
<b>3 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA URBANA</b> .....	30
3.1 O CONCEITO DE MEIO AMBIENTE.....	30
3.2 O MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL NA CF/88.....	33
3.3 A TRÍPLICE LIMITAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA.....	36
3.4 A RELAÇÃO ENTRE O MEIO AMBIENTE E A PROPRIEDADE PRIVADA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	40
<b>4 O IPTU VERDE</b> .....	49
4.1 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL.....	49
4.1.1 A adoção do <i>green tax</i> como mecanismo de tutela ambiental.....	53
4.1.2 O uso ambiental da extrafiscalidade tributária.....	59
4.1.3 A dupla função do tributo ambiental.....	63
4.1.3.1 Internalização dos custos sociambientais.....	63
4.1.3.2 Indução de comportamentos.....	64
4.1.4 A tributação ambiental no Brasil.....	66
4.2 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PARA A INSTITUIÇÃO DO IPTU VERDE.....	74
4.3 A REGRA-MATRIZ DO IPTU VERDE.....	78

<b>4.4 O USO DO IPTU VERDE COMO INSTRUMENTO PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA URBANA.....</b>	<b>86</b>
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>90</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>95</b>
<b>ANEXO A – Art. 5º da Lei nº 8.474/2013, do Município do Salvador.....</b>	<b>106</b>
<b>ANEXO B – Capítulo X da Lei nº 6.793/2010, do Município de Guarulhos.....</b>	<b>107</b>
<b>ANEXO C – Arts. 44 e 45 da Lei nº 13.692/2005, do Município de São Carlos.....</b>	<b>110</b>
<b>ANEXO D – Decreto nº 264/2008, do Município de São Carlos.....</b>	<b>111</b>
<b>ANEXO E – Art. 10 da Lei Complementar nº 9.806/2000 (Código Florestal), do Município de Curitiba.....</b>	<b>114</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O alerta para a gravidade dos riscos ambientais ocorreu em 1972, em Estocolmo, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, promovida pela ONU (Organização das Nações Unidas).<sup>1</sup>

A partir daquele momento, a questão ambiental passou a fazer parte da agenda dos Estados e da preocupação da sociedade como um todo. Percebeu-se que os recursos naturais são escassos, enquanto que as necessidades humanas são inesgotáveis, razão pela qual seria preciso racionalizar a gestão da utilização dos recursos naturais, a fim de assegurar a vida das presentes e futuras gerações e de evitar conflitos intergeracionais.

Passa-se, então, a falar em sustentabilidade, cuja ideia vincula-se à continuidade da vida humana, envolvendo aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais da sociedade. Milaré<sup>2</sup> defende a ideia de que é melhor falar em sustentabilidade do que em desenvolvimento sustentável, pois aquela “é um atributo necessário a ser respeitado no tratamento dos recursos ambientais, em especial dos recursos naturais“, enquanto que desenvolvimento sustentável é um processo“. A sustentabilidade, reside no tripé formado pelo desenvolvimento econômico, pelo desenvolvimento social e pela proteção ambiental.

Assim, diante da escassez dos recursos naturais, é preciso internalizar os custos das externalidades das atividades produtivas que fazem uso desses recursos. Diversos são os mecanismos de política ambiental que tentam internalizar essas externalidades ambientais: 1- regulamentos ou normas de comando-controle; 2- instrumentos de mercado (impostos e licenças negociáveis, por exemplo); 3- acordos negociados; 4- subsídios; 5- sistema de gestão ambiental, e 6- campanhas de informação.

Muito embora não haja nenhum instrumento que seja considerado o melhor para enfrentar cada desafio ambiental, a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

---

<sup>1</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco – Doutrina – Jurisprudência – Glossário*. 6.ed.rev.atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.p.59;

<sup>2</sup> *Ibidem*.p.70.

(OCDE) ressalta que tem constatado que os países que participam desta organização têm optado pela crescente adoção da tributação ambiental e das licenças negociadas.

A literatura nacional e estrangeira corroboram com a efetividade da tributação ambiental ou verde, como reflexo da nova função promocional do Direito.

Pretende-se demonstrar no presente estudo, que o IPTU verde, na qualidade de sanção premial, é um instrumento adequado para o cumprimento da função socioambiental da propriedade privada urbana, na medida em que incentiva que os contribuintes adotem ações que prestigiem a proteção ambiental, desestimulando, assim, a especulação imobiliária e ensejando a convivência numa cidade mais agradável e ecológica. Em contrapartida, os contribuintes daquele imposto verde recebem benefícios fiscais, como isenção e redução de alíquotas.

Para tanto, iniciamos o trabalho com a análise da função promocional do Direito, a sanção no direito, as diferenças entre as sanções positiva e negativa, estabelecendo a diferença entre sanção coação e coerção e verificando a posição da sanção premial na estrutura da norma.

O capítulo 2 tratará da delimitação do conceito de meio ambiente, da análise do meio ambiente artificial na Constituição Federal de 1988 (CF/88), da tríplice limitação da propriedade privada, bem como da relação entre meio ambiente e propriedade privada urbana na CF/88.

Por fim, no último capítulo, ao analisar o IPTU verde como instrumento para a efetivação da função socioambiental da propriedade privada urbana, estudaremos o fenômeno da tributação ambiental, inclusive no Brasil, a utilização do *green tax* como instrumento de tutela ambiental e sua eficácia, o uso ambiental da extrafiscalidade tributária, a dupla função do tributo ambiental, bem como a competência e a regramatriz de incidência tributária do IPTU verde.

## 2 A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO

### 2.1 A SANÇÃO NO DIREITO

Toda ordem social, inclusive o Direito, é coativa e, portanto, provida de sanção. Segundo Kelsen<sup>3</sup>, um ato externo será jurídico quando ele receber significação jurídica por meio de uma norma, atribuindo ao ato caráter lícito ou ilícito, e não em razão da facticidade do ato.

Norma, no entender de Kelsen<sup>4</sup>, é “algo que *deve ser* ou acontecer”, ou seja, “o sentido de um ato através do qual uma conduta é prescrita, permitida ou, especialmente, facultada”, e o ato de vontade de que a norma constitui o sentido é um *ser*. E quando uma norma prescreve determinada conduta como devida, a conduta fática/real pode corresponder à norma ou contrariá-la, e o juízo acerca da conduta real pode corresponder ao bem ou ao mal (valor em sentido objetivo). É a valoração jurídica.

Nesse sentido, Miguel Reale<sup>5</sup> sustenta que toda “Axiologia jurídica tem como fonte o valor do justo” e que, em última análise, significa a “coexistência harmônica e livre das pessoas segundo proporção e igualdade”.

Cossio entende que a valoração jurídica é um plus à estrutura lógico-ideal da norma, de modo que não há valoração jurídica independente para cada Direito positivo. Senão observe-se:

(...) la estructura lógica de la valoración jurídica es el orden u ordenamiento jurídico; y si bien la valoración jurídica, en cuanto dato, es un plus real respecto de la estructura lógico-ideal, es tan totalizadora como ésta; de modo que las diversas figuras jurídicas están conexas entre si, tanto externamente, por sus formas, donde hace pie la estructura lógica, cuanto internamente, por su materia, que es valoración jurídica. (...) La valoración jurídica no está sobrepuesta a las normas y recortada sobre cada figura del ordenamiento positivo como cuando se duplica un modelo de papel; no hay,

---

<sup>3</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 8.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009;

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp.4-6;

<sup>5</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20.ed.São Paulo: Saraiva, 2002 (8ª tiragem, 2010), p.272;

pues, una valoración jurídica independiente para cada figura del Derecho positivo<sup>6</sup>.

O Direito, enquanto ordem coativa que é, possui normas que “estatuem atos de coação atribuíveis à comunidade jurídica”<sup>7</sup>. Contudo, a coação não é, inevitavelmente, física, salvo quando houver alguma resistência. A coação psíquica, que reside na motivação, é exercida em todas as ordens sociais, inclusive no Direito.

Hans Kelsen<sup>8</sup> sustenta que as sanções estabelecidas numa ordem social possuem caráter socialmente imanentes e caráter transcendente. Transcendente será aquela sanção que, segundo a crença das pessoas sujeitas ao ordenamento, provém de um plano supra-humano. Por sua vez, a sanção imanente é aquela realizada dentro do seio da sociedade e executadas pelo próprio homem, e que pode significar na aprovação ou desaprovação da conduta, ou, até, mesmo em determinados atos específicos, impostos pelo ordenamento (sanção socialmente organizada). O Direito se enquadra nesta última situação.

Uma ordem coercitiva como o Direito somente será considerada válida, para Kelsen, quando for globalmente eficaz. Ele afirma que:

a norma fundamental que representa o fundamento de validade de uma ordem jurídica refere-se apenas a uma Constituição que é a base de uma ordem de coerção eficaz. Somente quando a conduta real (efetiva) dos indivíduos corresponda, globalmente considerada, ao subjetivo dos atos dirigidos a essa conduta é que este sentido subjetivo é reconhecido como sendo também o seu sentido objetivo, e esses atos são considerados ou interpretados como atos jurídicos.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> “(...) a estrutura lógica da valoração jurídica é uma ordem ou ordenamento jurídico, e se a valoração jurídica, enquanto dado, é um plus real em relação à estrutura lógico-ideal, é tão totalizadora como esta; de modo que as diversas figuras jurídicas estão conectadas entre si, tanto externamente, por suas formas, onde tem pé a estrutura lógica, quanto internamente, por sua matéria que é a valorização jurídica (...) A valorização jurídica não está sobreposta às normas e é recortada sobre cada figura do ordenamento positivo como quando se duplica um modelo de papel; não há, pois, valorização jurídica independente para cada figura do Direito positivo”. (tradução livre) Cf. COSSIO, Carlos. *La valoración jurídica y la ciencia del derecho*. Buenos Aires: Ediciones Arayú, 1954, pp.87-88.

<sup>7</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 8.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p.36;

<sup>8</sup> *Ibidem*;

<sup>9</sup> *Ibidem*, p.52.



A possibilidade de violação do Direito é inerente a ele mesmo, como fator de exercício da liberdade. Assim, para Miguel Reale,<sup>10</sup> a sanção é a medida tendente a assegurar a execução das regras de direito, desde a limitação de direitos, por exemplo, até a outorga de vantagens destinadas a facilitar o cumprimento de preceitos, de modo que essa medida pode ser preventiva, repressiva ou premial.

O Direito, segundo Kelsen<sup>11</sup>, não tem caráter exclusivamente prescritivo, pois há normas, nos ordenamentos jurídicos mais modernos, através das quais são previstas recompensas para determinados serviços, v.g. títulos e condecorações.

Cossio sustenta que a própria estrutura da norma jurídica destrói a ideia de que ela seja uma ordem, um comando. E exemplifica:

(...) la própria estructura de la norma jurídica destruye sin réplica la idea de que ella sea una orden o mando; pues si admitimos que la ley manda no matar, hay que admitir también que ella faculta matar e ir a la cárcel, siendo imposible de concebir que ella ordene lo contrario de aquello que autoriza por outro lado.<sup>12</sup>

Nesse sentido, a ideia de sanção premial, objeto deste estudo, se torna possível. E para melhor compreender a sanção, faremos, a seguir, a distinção entre ela, a coação e a coerção.

## 2.2 DISTINÇÃO ENTRE COERÇÃO, COAÇÃO E SANÇÃO

Como já visto antes, a ordem normativa regula as condutas humanas intersubjetivas, e a observância ou não dessas normas implica numa consequência, isto

---

<sup>10</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20.ed.São Paulo: Saraiva, 2002 (8ª tiragem, 2010), pp.673-675;

<sup>11</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 8.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p.37;

<sup>12</sup> “Todavia, o mais importante (...) é compreender que a própria estrutura da norma jurídica destrói a ideia de que ela é uma ordem ou um comando, pois se admitirmos que a lei manda não matar, há que se admitir também que ela faculta matar e ir à prisão, sendo impossível conceber que ela ordene o contrário de que autoriza do outro lado”. (tradução livre). Cf. COSSIO, Carlos. *La valoración jurídica y la ciencia del derecho*. Buenos Aires: Ediciones Arayú, 1954, p.64.

é, enseja, nas palavras de Simone Martins<sup>13</sup>, em “um efeito, em conformidade com a conduta efetivamente realizada pelo sujeito a que se denomina sanção”.

Essa consequência (sanção) pode representar uma vantagem (prêmio), ou uma desvantagem (pena). Portanto, para Kelsen<sup>14</sup>, “o prêmio como o castigo podem compreender-se no conceito de sanção.

Nesse sentido também é o entendimento de Miguel Reale, pois as sanções são medidas que visam assegurar a execução das regras de direito, podendo ser sanções preventivas, repressivas ou premiais<sup>15</sup>.

Coercibilidade é a possibilidade de uso da coação, e possui dois elementos, sendo um de ordem psicológica e outro de ordem material. O elemento psicológico significa a intimidação exercida pelas penalidades previstas para a hipótese de violação das normas, enquanto que o elemento material significa a força propriamente dita, “que é acionada quando o destinatário da regra não a cumpre espontaneamente”<sup>16</sup>.

A coerção, portanto, significa a *pressão* abstrata, psicológica imposta pelo sujeito emissor da norma e que enseja a adoção de determinada conduta pelo sujeito<sup>17</sup>.

A coação, para Kelsen<sup>18</sup>, é a retribuição de “um mal – como a privação da vida, da saúde, da liberdade, de bens econômicos e outros -, um mal que é aplicado ao destinatário mesmo contra sua vontade, se necessário empregando até a força física – coativamente, portanto”. E o emprego dessa força física, que é autorizada pela comunidade jurídica, somente deve ser utilizada em caso de haver resistência.

Observe-se que esse raciocínio kelseniano aproxima-se, dessa maneira, ao conceito de sanção em sentido estrito, geralmente empregado como sinônimo de pena.

---

<sup>13</sup> SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo ambiental: extrafiscalidade e função promocional do Direito*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 23;

<sup>14</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 8.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p.26;

<sup>15</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20.ed.São Paulo: Saraiva, 2002 (8ª tiragem, 2010), p.673;

<sup>16</sup> NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do Direito*. 30.ed. rev. atual. Rio de Janeiro: forense, 2008. p. 88;

<sup>17</sup> JESUS, Paulo Roberto Rocha de. *Coerção, Coação e Imperatividade: Como Distingui-los?* Disponível em: <<http://www.artigojus.com.br/2012/04/coercao-coacao-e-imperatividade.html>>. Acesso em: 28 jan. 2014;

<sup>18</sup> KELSEN, Hans. *Op.Cit*, p.35.

A coação significa, portanto, a outra fase da imposição da força, que ocorre no plano fático, quando a coerção não funcionou. É, portanto, nas palavras de Paulo Roberto Rocha, “uma força evidentemente manifesta, pois reflete no campo físico”<sup>19</sup>.

Portanto, para se falar em coação, o que importa é a espontaneidade ou não do agente. Nesse ponto, Miguel Reale<sup>20</sup> afirma que se a conduta de alguém não resulta espontaneamente de uma escolha decorrente do valor intrínseco do objeto escolhido, mas é fruto do cotejo de alternativas impostas por outra pessoa, fala-se em coação, e esta é objetiva.

Traçadas essas diferenças, falaremos especificamente sobre a sanção, seja ela positiva, seja ela negativa.

## 2.2 SANÇÃO POSITIVA E SANÇÃO NEGATIVA

Como já visto oportunamente, as sanções são medidas que visam assegurar a execução das regras de direito e, até mesmo, a outorga de vantagens destinadas a facilitar o cumprimento de determinados<sup>21</sup>.

A ordem social pode prescrever uma conduta humana sem ligar a ela qualquer consequência contra a observação ou não do imperativo nela posto, ou pode ligar a esta conduta uma consequência, que poderá ser uma vantagem, um prêmio ou uma desvantagem, como a pena. Tanto o prêmio como o castigo inserem-se no conceito de sanção<sup>22</sup>.

Segundo Bobbio<sup>23</sup>, a noção de sanção positiva é deduzida, a *contrario sensu*, da definição de sanção negativa. A sanção negativa seria aquela em que se

---

<sup>19</sup> JESUS, Paulo Roberto Rocha de. *Coerção, Coação e Imperatividade: Como Distingui-los?* Disponível em: <<http://www.artigojus.com.br/2012/04/coercao-coacao-e-imperatividade.html>>. Acesso em: 28 jan. 2014;

<sup>20</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20.ed.São Paulo: Saraiva, 2002 (8ª tiragem, 2010), p. 675;

<sup>21</sup> Ibidem. p.673;

<sup>22</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 8.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p.26;

<sup>23</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função – Novos estudos de Teoria do Direito*. Trad. Daniela Beccaria Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri, SP: Manole, 2007. p. 24.

retribui o mal com o mal, por meio do castigo, enquanto que a sanção positiva consiste em um prêmio em razão de uma conduta boa.

Aduz, ainda, o autor supra que o mal do castigo e o bem do prêmio podem consistir na atribuição de uma vantagem ou na privação de uma desvantagem, razão pela qual, tanto as sanções positivas como as negativas podem ser atributivas ou privativas.

Na década de 40, Mário Copello<sup>24</sup> já tratava dessa relação entre sanção e prêmio no direito. Segundo ele, há muito tempo, desde a Antiguidade, na Roma e na Grécia, por exemplo, sanção e prêmio são vistos como típicos meios para obter do homem o cumprimento de uma determinada conduta, e as primeiras aplicações da sanção premial ocorreram no âmbito do direito penal, como recurso para a prevenção do delito. Mas só muito tempo depois houve uma sistematização do tema com Jeremy Bentham, Giacinto Dragonetti, dentre outros.

No entanto, ele discorda sobre a possibilidade de existência de sanção premial no sentido próprio da palavra, pois analisando a Teoria Pura do Direito de Kelsen e a Teoria Ecológica de Cossio, ele entende que não é possível vincular sanção e prêmio. Para ele, prêmio é uma prestação cujo sentido consiste em servir de incentivo para a realização de uma determinada conduta, que é o seu antecedente. E explica:

Agreguemos que sostener que sanción y premio no admiten la vinculación pretendida, no es cuestionar las posibilidades de este último, como uno de los dos típicos recursos con que puede obtenerse del hombre el cumplimiento de una determinada conducta. (...) Sólo que el premio no es, vimos, otra cosa que prestación; y no ha admitir, por tanto, una sistematización distinta a la que ella permita. Se ha dado y se dará aisladamente en el ordenamiento jurídico, como desperdigadas prestaciones del Estado e el individuo. Suenan falsa la exigencia de los penalistas de un derecho premial, perfectamente estructurado, como opuesto y complementario del penal dicen ellos, pero indudablemente que con igual razón exigible para otras partes de nuestra ciencia. Esa sistematización ha sido factible para la sanción, como para los otros conceptos señalados como integrantes de la norma, por la substancia e individualidad de ella, pero es inadmisibile para el premio, simple prestación. Se nos hace así claro que no es por un “olvido” del legislador que faltan esas formas utópicas de derecho premial. (...) Es que la caracterización del premio se circunscribe al mero plano óntico, para diferenciarse allí y así solo, como una especie dentro del género prestación, sin transcender de ese plano al

---

<sup>24</sup> COPELLO, Mario Albert. *La sanción y el premio em el Derecho*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada, 1945, pp.17-18.

conceptual de la ciencia jurídica. Por esa razón puede ser contenido de algún conocimiento dogmático, pero nunca estructura del mismo. El premio se caracteriza y define por ser una prestación cuyo sentido específico consiste en servir de incentivo para la realización de un determinado acto, que es su hecho antecedente. Cuando solo hay prestación, el autor de la norma, aunque prefiera el cumplimiento de la endonorma, es neutral, porque de existir aquella preferencia no tiene expresión en la norma<sup>25</sup>.

Dessa maneira, para Copello, o antecedente da sanção não é a prestação, que se encontra na perinorma. Na verdade, o prêmio é imputado ao fato com sua determinação temporal e deve ser dado por alguém obrigado frente a uma pessoa pretensora. Para ele, se só há prestação, o autor da norma, ainda que prefira cumprir a endonorma, é neutro, pois o fato de existir essa preferência é irrelevante para a norma.

Vale relembrar alguns preceitos da Teoria Pura do Direito (Kelsen) e da Teoria Ecológica (Cossio). Segundo Kelsen, o verdadeiro objeto do direito é a norma jurídica, ficando a conduta humana com um caráter de pressuposto material da norma, de forma que a norma jurídica não descreve condutas, mas prescreve condutas, seja proibindo, permitindo ou atribuindo competência, por meio de juízos hipotéticos decorrentes de uma relação de dever-ser.

Em virtude disso, Kelsen defende que o direito não pode preocupar-se com os motivos da conduta, mas, deve verificar se os destinatários da norma a estão

---

<sup>25</sup> “Acrescentamos o argumento que punição e recompensa não admitem a vinculação pretendida, não é questionar as possibilidades deste último, como um dos dois recursos típicos com que se pode obter do homem o cumprimento de uma determinada conduta. (...) Só que a recompensa, o prêmio não é, vimos, outra coisa que prestação, e não admite, portanto, uma sistematização diferente da que ela permite. Tem sido e será só no ordenamento jurídico, benefícios estatais distribuídos ou do indivíduo. Parece falsa a exigência os penalistas de um direito premial, perfeitamente estruturado, como oposto e complementar ao direito penal, dizem eles, mas indubitavelmente, que com igual razão exige para outras partes da nossa ciência. Essa sistematização tem sido possível para a sanção, como para os outros conceitos assinalados como integrantes da norma, pela substância e individualidade dela, mas é inadmissível para o prêmio/recompensa, simples prestação. Nos é claro, portanto, que não se trata de um esquecimento do legislador. (...) É que a caracterização do prêmio se limita ao mero plano ôntico, para diferenciá-la, por isso, apenas como uma espécie dentro do gênero de prestação, sem que transcendam ao nível conceitual da ciência jurídica. Por essa razão, pode ser conteúdo de algum conhecimento dogmático, mas nunca estrutura do mesmo. O prêmio é caracterizado e definido por ser um benefício, cujo sentido específico é a de servir como um incentivo para realização de um determinado ato, que é a sua realidade antecedente. Quando há apenas prestação, o autor da norma, ainda que prefira o cumprimento da endonorma, é neutro, pois o existir daquela preferência não tem expressão com a norma.” (tradução livre). Cf. COPELLO, Mario Albert. *La sanción y el premio em el Derecho*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada, 1945. pp.68-69.

cumprindo ou se as autoridades a estão aplicando, no caso de seus destinatários não observarem a conduta prescrita.

O ordenamento jurídico quer provocar uma conduta desejada e evitar uma conduta indesejada, utilizando-se, para isso, técnicas – sanções-, que nada mais são do que respostas da norma para a conduta realizada. Se a conduta realizada pelo sujeito for juridicamente desejada, poderá advir um prêmio (sanção premial), contudo se a referida conduta for inadequada ou indesejada, a resposta será uma pena<sup>26</sup>.

As normas que contenham um preceito coercitivo são denominadas, por Kelsen<sup>27</sup>, de autônomas/primárias. Em contraposição, existem as normas não autônomas (normas secundárias), que são aquelas que não estatuem um ato coercitivo e que somente terão validade se ligadas às autônomas.

Hans Kelsen<sup>28</sup> entende que a sanção é uma norma autônoma (primária), enquanto que a norma que prescreve a conduta é não autônoma, visto que esta norma não autônoma somente será considerada juridicamente prescrita se a conduta oposta for pressuposto de uma sanção.

Assim, para o autor supra a perinorma de Cossio é identificada com a norma primária e a endonorma com a norma secundária, pois, para ele, a sanção é elemento fundamental do direito, sem o qual a norma jurídica estaria incompleta.

Já para Cossio<sup>29</sup>, o Direito, não é apenas a norma, como preceitua Kelsen, pois possui um elemento fundamental, que é a conduta humana, de modo que, para ele para que haja uma sanção é preciso haver um sujeito (juiz) que a aplique. Assim, o objeto do Direito é a conduta humana em sua interferência intersubjetiva (objeto de

---

<sup>26</sup> ROCHA, Eduardo Morais da. A norma tributária e sua relação com a Teoria Ecológica e a norma jurídica de Kelsen. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Jul.-ago.-set. 2010. V. 76 – n. 3. Ano XXVIII. Disponível em: < <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1018.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2014. p.57;

<sup>27</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 8.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, pp.60-61;

<sup>28</sup> *Ibidem*, p.61;

<sup>29</sup> COSSIO, Carlos. *La Teoría Ecológica del Derecho y el Concepto Jurídico de la Libertad*. Disponível em: < [http://search.4shared.com/postDownload/faIt9SHa/Carlos\\_Cossio\\_-\\_La\\_Teora\\_Ecolg.html](http://search.4shared.com/postDownload/faIt9SHa/Carlos_Cossio_-_La_Teora_Ecolg.html)>. Acesso em: 20 fev. 2014. pp.96-97, pp.307-308.

escolha, da liberdade), sendo a norma jurídica um meio para a realização do estudo desse objeto.

Nesse mesmo sentido, Cossio entende que a ilicitude em si não gera automaticamente esta sanção, e até mesmo a não prestação de uma norma depende do sujeito a quem a sanção se destina, ou seja, a sociedade, a quem o direito serve.

Para o autor acima mencionado, a liberdade é fator preponderante para o Direito, pois falar em conduta é falar em liberdade:

Hablar de conducta, de libertad y de personalidad es la misma cosa en el plano existencial. Como la libertad sólo muestra su existencia por su directa presencia, esto significa que todos los problemas jurídicos son forzosamente de tiempo presente; no de pasado ni de futuro<sup>30</sup>.

Ao invés de falar em norma primária e norma secundária, ele prefere denominá-las, respectivamente, de perinorma e endonorma. Segundo ele, a endonorma teria como hipótese o comportamento desejado pelo direito, e a isto atrelaria determinada consequência normativa. Por outro lado, a perinorma teria como hipótese normativa a não observância do comportamento esperado pela ordem jurídica, tendo como consequência a aplicação de uma sanção<sup>31</sup>.

Ao tratar de sanção, Tércio Ferraz<sup>32</sup> afirma que ela “designa um fato empírico, socialmente desagradável, que pode ser imputado ao comportamento de um sujeito”, e a determinação desse fato seria de natureza psicossociológica e axiológica, pois a sanção é vista como uma reação negativa contra um determinado comportamento, uma constatação da ameaça, e não uma representação dessa ameaça. E explica:

<sup>30</sup> “Falar de comportamento, liberdade e personalidade é a mesma coisa no plano existencial. Como a liberdade só mostra a sua existência por sua presença direta, isso significa que todas as questões legais são necessariamente no tempo presente, sem passado ou futuro” (tradução livre). Cf. COSSIO, Carlos. *Panorama de la Teoría Ecológica del Derecho*. Disponível em: <[http://carloscossio.com.ar/wp-content/uploads/2013/03/1948\\_panorama.pdf](http://carloscossio.com.ar/wp-content/uploads/2013/03/1948_panorama.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2014. pp.81-82;

<sup>31</sup> COSSIO, Carlos. *La Teoría Ecológica del Derecho y el Concepto Jurídico de la Libertad*. Disponível em: <

[http://search.4shared.com/postDownload/faIt9SHa/Carlos\\_Cossio\\_-\\_La\\_Teora\\_Egolg.html](http://search.4shared.com/postDownload/faIt9SHa/Carlos_Cossio_-_La_Teora_Egolg.html)>. Acesso em: 20 fev. 2014. pp.308-310;

<sup>32</sup> FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Teoria da norma jurídica: ensaio de Pragmática da Comunicação normativa*. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p.70.

Neste sentido, normas não são discursos indicativos que preveem uma ocorrência futura condicionada – dado tal comportamento ocorrerá uma sanção – mas sim discursos que constituem de per si uma ação: imposição de comportamentos como jurídicos (qualificação de um comportamento e estabelecimento da relação meta-complementar). A sanção, do ângulo linguístico, é, assim, ameaça de sanção: trata-se de um fato linguístico e não de um fato empírico. As normas ao estabelecerem uma sanção, são, pois, atos de ameaçar e não representação de uma ameaça.

A *ameaça* de sanção não pode ser confundida com fórmulas premiais, pois, para Tércio Ferraz,<sup>33</sup> a denominada sanção premial não constitui *ameaça*, pois esta somente corresponde a reações do editor da norma que possam constituir para o endereçado da referida norma algo que o coaja, e não que o motive, como ocorre com as fórmulas premiais.

Nesse sentido, ele sustenta que a ameaça de sanção é regulada normativamente, seja na mesma norma, seja em outra, de modo que “uma das características da norma jurídica está em que nelas a sanção é sempre prevista ou por ela mesma ou por outra norma, sem que isto nos obrigue a afirmar que na sanção esteja a causalidade genética do direito”<sup>34</sup>.

Já para Bobbio<sup>35</sup>, tanto o prêmio e como castigo estão inseridos na concepção de sanção. A sanção premial pode consistir em um prêmio econômico (uma compensação em dinheiro, *v.g.*), um bem social (passagem para um status superior), um bem moral (condecorações e honrarias) ou um bem jurídico (privilégios). E o mesmo ocorre em relação à sanção como castigo, considerando que poderia ser um castigo/mal econômico (uma multa, por exemplo), social (banimento), moral (desonra), jurídico (perda da capacidade de elaborar testamento) ou físico (de açoites à decapitação).

Já as sanções negativas podem ser medidas reparadoras, a exemplo do ressarcimento do dano, ou medidas retributivas, como é o caso da pena propriamente dita. E Bobbio afirma que essa distinção também se aplica às sanções positivas.

---

<sup>33</sup> FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Teoria da norma jurídica: ensaio de Pragmática da Comunicação normativa*. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. pp.71-72;

<sup>34</sup> *Ibidem*. p.73;

<sup>35</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função – Novos estudos de Teoria do Direito*. Trad. Daniela Beccaria Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri, SP: Manole, 2007, pp. 24-25.



As sanções positivas podem ter função retributiva (prêmio), na medida em que é uma reação favorável a um comportamento que traz vantagem à sociedade, ou podem ter função compensatória (indenização), quando visam compensar o agente do esforço realizado ou das despesas assumidas, ao proporcionarem uma vantagem à sociedade. As indenizações seriam a face dessa função compensatória das sanções positivas<sup>36</sup>.

No próximo tópico, abordaremos a importante função promocional do Direito e sua relação com a sanção premial.

## 2.4 A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO

Norberto Bobbio trata muito bem do fenômeno da função promocional do direito. Segundo ele, o fenômeno do direito promocional revela a transição do Estado protecionista para o Estado programático, e é um fenômeno em aperfeiçoamento. E explica:

O fenômeno do direito promocional revela a passagem do Estado que, quando intervém na esfera econômica, limita-se a proteger esta ou aquela atividade produtiva para si, ao Estado que se propõe também a dirigir a atividade econômica de um país em seu todo, em direção a este ou aquele objetivo – a passagem do Estado apenas protecionista para o Estado programático. Trata-se de um fenômeno de modo algum acabado e que começa, apenas agora, a ser explorado<sup>37</sup>.

O instrumento jurídico clássico do desenvolvimento econômico, no Estado Liberal foi o negócio jurídico, e o Direito, enquanto ordenamento coativo, limitava-se a garantir a eficácia do referido negócio. Todavia, a partir do momento em que o Estado controla o desenvolvimento econômico e ainda passa a dirigi-lo, a norma reforçada por uma sanção negativa não se revela mais adequada, pois a função diretiva econômica

---

<sup>36</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função – Novos estudos de Teoria do Direito*. Trad. Daniela Beccaria Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri, SP: Manole, 2007. pp.24-25;

<sup>37</sup> *Ibidem*. p.71.

enseja uma norma reforçada por uma sanção positiva em favor daqueles sujeitos que a ela se conformam<sup>38</sup>.

Portanto, a função do Direito deixa de ser apenas protetivo-repressiva, para também ser promocional. Com o aumento das atividades do Estado, especialmente em relação às tarefas ligadas à atividade econômica, o Estado na contemporaneidade, se vale, segundo Bobbio<sup>39</sup>, “cada vez mais das técnicas de encorajamento, além das técnicas de desencorajamento que lhe eram habituais”. A concepção do Direito evolui, assim, como forma de controle social para a forma de *controle e direção social*.

Dentre essas técnicas de encorajamento, que antes se limitavam à esfera da economia, o uso do sistema jurídico assume um papel importante para tornar fáceis ou vantajosos comportamentos reputados úteis, por meio de sanções positivas. Nesse sentido, Bobbio<sup>40</sup> afirma que teorias do direito que não levem em consideração as sanções positivas, devem ser reputadas como inadequadas.

A diferença primordial entre função repressiva e função promocional do direito tem como lastro o fato de que, na primeira, o “sistema tende a impedir que se verifiquem comportamentos não desejados”, enquanto que, na segunda, “tende a provocar comportamentos desejados”.<sup>41</sup>

Segundo Bobbio, na teoria geral do direito contemporâneo, ainda é dominante a concepção repressiva do direito, entendendo-se o direito como ordenamento coativo. Mas, não se pode conceber a função do direito apenas protetivo-repressiva, pois é preciso ir além. Vejamos:

O instrumento jurídico clássico do desenvolvimento econômico, em uma sociedade na qual o Estado não intervém no processo econômico, foi o negócio jurídico, a que o direito, precisamente o ordenamento coativo, limita-se a garantir a eficácia. Mas a partir do momento em que o Estado assume a tarefa não apenas de controlar o desenvolvimento econômico, mas também de dirigi-lo, o instrumento idôneo para essa função não é mais a norma reforçada por uma sanção negativa contra aqueles que a transgridem, mas a diretiva econômica, que, frequentemente, é reforçada por uma sanção positiva em favor daqueles que a ela se conformam, como ocorre, por

---

<sup>38</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função – Novos estudos de Teoria do Direito*. Trad. Daniela Beccaria Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri, SP: Manole, 2007. p.209;

<sup>39</sup> Ibidem. p.137;

<sup>40</sup> Ibidem;

<sup>41</sup> Ibidem. p.136;

exemplo, nas denominadas leis de incentivo, que começam a ser estudadas pelos juristas, Daí a função do direito não ser mais apenas protetivo-repressiva, mas também, e com frequência cada vez maior, promocional. (...) Trata-se de passar da concepção do direito como forma de controle social para a concepção do direito como forma de controle e *direção* social<sup>42</sup>.

Com o aumento das normas de organização, característico do Estado contemporâneo, torna-se cada vez mais usual a técnica do encorajamento de uma conduta, de modo a abandonar a tradicional imagem do direito como ordenamento protetor-repressivo, dando-se destaque ao ordenamento jurídico como função promocional<sup>43</sup>.

Segundo Bobbio<sup>44</sup>, a função promocional do Direito pode ser exercida de duas maneiras: por meio de incentivos (medidas que servem para facilitar o exercício de uma determinada atividade econômica) ou por meio de prêmios (visam oferecer uma satisfação àqueles que já tenham realizado uma determinada atividade). Ou seja, o incentivo acompanha a atividade em sua formação, enquanto que o prêmio é resultado da realização de determinada atividade.

Eros Grau<sup>45</sup> afirma que o Estado contemporâneo atua intervindo na ordem social, e sustenta, ainda, que o Estado intervencionista desencadeia um salto qualitativo, que acaba por enriquecer o conteúdo da atuação estatal, pois essa intervenção, além de ser como produtor do direito e provedor de segurança, também usa o direito positivo como instrumento de implementação de políticas públicas. Ele aduz também:

O Estado, então, já não intervém na ordem social exclusivamente como produtor do direito e provedor de segurança. Passa a desenvolver novas formas de atuação, para o quê faz uso do direito positivo como instrumento de sua implementação de políticas públicas – atua não apenas como terceiro-árbitro, mas também como terceiro-ordenador. (...)Essas políticas, contudo, não se reduzem à categoria das políticas econômicas; englobam, de modo mais amplo, todo o conjunto de atuações estatais no campo social (políticas sociais). (...) A circunstância de o Estado passar a desempenhar um novo

---

<sup>42</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função – Novos estudos de Teoria do Direito*. Trad. Daniela Beccaria Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri, SP: Manole, 2007. p.209;

<sup>43</sup> Ibidem;

<sup>44</sup> Ibidem. pp.71-72;

<sup>45</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 8.ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2011. p.27.

papel na ordem social produziu sensíveis reflexos na própria teoria geral do direito.

Por essa razão, Eros Grau<sup>46</sup> afirma que a “mão invisível” de Adam Smith, presente no Estado liberal, é substituída pela mão visível do Estado contemporâneo.

Essa nova atuação estatal – intervencionista na ordem social- gerou reflexos na teoria geral do direito, visto que as funções do direito deixaram de ser questão atinente à sociologia jurídica. O direito funciona, agora, como instrumento de implementação de políticas públicas, e essa dimensão enseja tomar o direito como objeto de análise funcional<sup>47</sup>.

Ante o exposto, verifica-se que a função do direito não é apenas manter a ordem constituída, mas também mudá-la, adaptando-a às mudanças sociais. Por isso, Norberto Bobbio<sup>48</sup> entende que o Direito não necessariamente chega atrasado e tampouco é um obstáculo à mudança, pois, por vezes, “chega antecipadamente, e, então, pode ser um elemento que desfaz um tecido social tradicional, sendo, portanto, um elemento de mudança inesperada”.

E por mais que seja difícil fazer essa distinção entre prêmio e incentivo, o autor supra diz que é fulcral essa diferenciação no plano conceitual, pois “apenas os prêmios se inserem, a rigor, na categoria das sanções positivas”. Isto porque, para ele, “o contrário de prêmio é pena, isto é, o caso mais típico de sanção negativa”, enquanto que o contrário de incentivo é desincentivo, que não encontra respaldo no conceito de sanção negativa, por mais que se tente ampliá-lo<sup>49</sup>.

E é justamente esse elemento de mudança de comportamento que se pretende em relação ao meio ambiente, através da tributação verde, por meio da sanção premial, objeto deste estudo.

---

<sup>46</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 8.ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2011;

<sup>47</sup> *Ibidem*. pp.29-30;

<sup>48</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função – Novos estudos de Teoria do Direito*. Trad. Daniela Beccaria Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri, SP: Manole, 2007. p. 94;

<sup>49</sup> GRAU, Eros Roberto. *Op.Cit.* p. 72.

Eros Grau<sup>50</sup> concebe o Direito como sendo produto de uma determinada cultura, razão pela qual ele não pode ser concebido como universal e atemporal. Nesse sentido, as diversas transformações que vêm ocorrendo na contemporaneidade, ensejariam uma verdadeira desestruturação do direito como conhecemos (direito positivo ou posto), e, em consequência, propiciariam o surgimento da estruturação de um novo direito, “conformada pela consideração dos princípios jurídicos resgatados do direito pressuposto”, podendo, até mesmo, resultar em novas formas de direito, até inusitadas.

A atuação do Estado contemporâneo, ao atuar na execução de políticas públicas (sociais e econômicas), acaba por funcionar favorecer que o direito funcione como instrumento de implementação dessas políticas de maneira intervencionista.

Bezerra<sup>51</sup> afirma que todo o processo de produção do Direito deve cumprir sua função social, ou seja, a atividade do indivíduo ou de suas organizações devem ser desenvolvidas para atender a interesses ou obter resultados que ultrapassem os interesses do agente, não importando se essas atividades implicam em poder, competência, dever ou exercício de direito.

Nesse sentido, o mencionado autor entende que, apesar de o Direito estabelecer e assegurar a ordem social, ele também pode servir de instrumento de transformação<sup>52</sup>. E é nesse ponto – instrumento de transformação – que a função promocional se estabelece, na medida em que procura encorajar ou desencorajar determinados comportamentos dos sujeitos.

Dessa maneira, verifica-se que a função promocional do Direito tem por objetivo de tutelar e, inclusive, provocar o exercício de certos comportamentos, na medida em que torna os atos proibidos repugnantes e os atos permitidos particularmente atraentes (sanção premial).

Apontada a função promocional do Direito, passa-se a analisar a posição da sanção premial (positiva) na estrutura normativa.

---

<sup>50</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 8.ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2011.p. 93-108;

<sup>51</sup> BEZERRA, Paulo César Santos. *Sociologia jurídica*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 31;

<sup>52</sup> *Ibidem*. p. 37-38;

## 2.5 A SANÇÃO PREMIAL E A ESTRUTURA DA NORMA

Como já vimos, sanção jurídica é a consequência que se agrega, intencionalmente, a uma norma, tendo por objetivo o seu cumprimento obrigatório. Na visão kelseniana, enquanto a norma que estabelece a sanção é autônoma, aquela que prescreve a conduta desejada é não autônoma, na medida em que esta segunda norma somente será considerada juridicamente prescrita se a conduta oposta for pressuposto de uma sanção.

Vislumbramos também que o Direito, no Estado contemporâneo, não tem o objetivo apenas repressivo, mas tem como nova função a de incentivar determinados comportamentos, e em retribuição o Estado concede ao indivíduo um prêmio ou incentivo (sanção premial).

Assim, segundo Bobbio, entendimento do qual compartilhamos no presente estudo, a estrutura da norma kelseniana permanece incólume, pois em sendo o comportamento preconizado na norma primária cumprido pelo administrado, o Estado passa a ter a obrigação de conceder o prêmio previsto, desde que todos os requisitos/condições previstos (as) na norma secundária sejam cumpridos (as)<sup>53</sup>.

Bobbio<sup>54</sup> afirma, nesse ponto, que a norma que vise promover ou reprimir um determinado comportamento é irrelevante (neutro) em relação à estrutura do ordenamento.

Todavia, Álvaro Melo Filho propõe uma revisão da estrutura normativa da sanção premial, pois, entende que a estrutura normativa proposta por Kelsen e a estrutura normativa proposta por Cossio não são adequadas para tal fim.

Segundo o mencionado autor, as condutas humanas exercem efeitos na esfera jurídica, podendo se configurar numa prestação ou numa não-prestação. No primeiro caso, as condutas ocorridas nos termos dos preceitos legais correspondem à prestação, e representarem o cumprimento de obrigações, ensejam o aparecimento da

---

<sup>53</sup> SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo Ambiental: extrafiscalidade e função promocional do Direito*. 1ª. Ed. (ano 2006), 6ª reimp. Curitiba, Juruá, 2011;

<sup>54</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função – Novos estudos de Teoria do Direito*. Trad. Daniela Beccaria Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri, SP: Manole, 2007. p. 209.

sanção premial. Já no segundo caso da estrutura da norma, a conduta é consubstanciada numa não-prestação, a partir da qual se aplica uma sanção civil ou penal, refletindo, desse modo, seu caráter ressarcitório ou punitivo-repressivo, conforme o caso<sup>55</sup>.

Portanto, a sanção premial, segundo Álvaro de Melho Filho<sup>56</sup>, é definida na estrutura normativa como uma prestação cujo sentido é o de servir de incentivo para a realização de uma determinada conduta.

No próximo capítulo, estudaremos a relação entre meio ambiente e propriedade privada na Constituição Federal de 1988 (CF/88), bem como a aceção da função socioambiental da propriedade privada urbana.

---

<sup>55</sup> MELO FILHO, Álvaro. *Teoria e prática dos incentivos fiscais: introdução ao direito premial*. Rio de Janeiro: Eldorado Tijuca, 1976. pp.127-130;

<sup>56</sup> MELO FILHO, Álvaro. *Teoria e prática dos incentivos fiscais: introdução ao direito premial*. Rio de Janeiro: Eldorado Tijuca, 1976. p.135;

### 3 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA URBANA

Antes de estudarmos a função socioambiental da propriedade privada urbana, traçaremos antes algumas premissas importantes para a melhor compreensão do tema, que são o conceito de meio ambiente, como está retratado o meio ambiente artificial na CF/88 e a tríplice limitação da propriedade para, finalmente abordarmos a relação entre meio ambiente e propriedade privada na Carta Magna.

#### 3.1 O CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

A expressão *meio ambiente*, utilizada pela CF/88, desperta questionamentos acerca do seu conceito. A origem da expressão é atribuída ao naturalista francês Geoffroy de Saint-Hilaire, na sua obra *Études progressives d'un naturaliste*, de 1835<sup>57</sup>.

Meio ambiente para o dicionário virtual *Michaelis*<sup>58</sup> possui as seguintes significações:

*adj m+f (lat ambiente)* 1 Que envolve os corpos por todos os lados. 2 Aplica-se ao ar que nos rodeia, ou ao meio em que vive cada um. *sm* 1 O ar que respiramos ou que nos cerca. 2 O meio em que vivemos ou em que estamos: *Ambiente físico, social, familiar. A. de campus, Inform*: área extensa ou local com muitos usuários conectados por várias redes, como uma universidade ou hospital. *A. físico*: parte do ambiente humano que inclui fatores puramente físicos (como solo, clima etc.).

Demétrius Souza<sup>59</sup>, tratando do assunto, diz que a palavra *ambiente* indica a esfera, o âmbito que nos cerca, em que vivemos, contendo já, em certo aspecto o sentido da palavra “meio”.

<sup>57</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco – doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed.rev., atual. E ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p.112;

<sup>58</sup> DICIONÁRIO MICHAELIS. *Ambiente*. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=ambiente>. Acesso em: 28 jan. 2014;

<sup>59</sup> SOUZA, Demétrius Coelho. *O meio ambiente das cidades*. São Paulo: Atlas, 2010. p.9.



Fiorillo<sup>60</sup> também critica essa expressão, por tal termo ser “pleonástico, redundante, em razão de *ambiente* já trazer em seu conteúdo a ideia de “âmbito que circunda“, sendo, desnecessária a complementação da palavra *meio*“.

Juridicamente, o conceito de meio ambiente possui duas acepções: em sentido lato e em sentido estrito. Segundo Milaré<sup>61</sup>, meio ambiente em sentido lato abrange toda “a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos“, e em sentido estrito significa “o patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos“, sendo, pois, restringido aos recursos naturais.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) definiu o meio ambiente, no seu art. 3º, inciso I, nos seguintes termos:

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<sup>62</sup>;

Essa definição legal *de meio ambiente* foi recepcionada pela CF/88, considerando que a *Carta Magna* tutela não só o ambiente natural, mas também o artificial, o cultural e o do trabalho, aspectos que a Lei 6.938/81 contempla.<sup>63</sup>

Portanto, o conceito de meio ambiente engloba o meio ambiente natural, o artificial, o cultural e o do trabalho. E todos esses quatro aspectos foram acolhidos pelo plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI 3.540-MC, conforme se constata do trecho abaixo transcrito:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das

---

<sup>60</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 13.ed.rev.atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 76;

<sup>61</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco – doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed.rev.,atual. E ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009;

<sup>62</sup> BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente). Disponível em:<  
[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 28 jan. 2014;

<sup>63</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Op. Cit.* loc. cit.

presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural<sup>64</sup>.

(ADI 3.540-MC, rel. Min. Celso de Melo, j. 01/09/2005 – Plenário. DJ de 03/02/2006) - grifos acrescentados

Por outro lado, convém esclarecer que meio ambiente e ecologia não são sinônimos. Ecologia é uma ciência biológica que estuda como os organismos (ou coisas vivas) interagem uns com os outros e com o meio, sendo seu objeto de estudo, portanto, o ecossistema<sup>65</sup>.

Os ecossistemas provêm os seres humanos e outras espécies de uma gama de capital natural, que podem ser serviços naturais ou fontes naturais. As fontes naturais constituem os materiais e a energia que são essenciais ou utilizáveis pelo homem, como a água, o ar, as plantas, o solo e o vento). Já os serviços ambientais são os processos que

<sup>64</sup> BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. ADI 5.340-MC/DF. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Melo. Brasília DJ 03 fev. 2006. Disponível em:<

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3540%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3540%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cx8uowy>>. Acesso em: 21 fev. 2014;

<sup>65</sup> ARRANJO, Ecologia. *Wikipédia*. Disponível em:< <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ecologia>>. Acesso em: 20 fev.2014.

ocorrem na natureza, como a purificação do ar e da água e a renovação do solo superficial, ou seja, dão suporte para a vida humana e sua economia<sup>66</sup>.

Constata-se, portanto, que o ecossistema é apenas um dos aspectos que se inserem no conceito de meio ambiente, que, como já vimos, é amplo e abarca também a natureza artificial (cidade), os bens culturais e o local onde laboram as pessoas.

De toda maneira, meio ambiente foi a terminologia adotada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a legislação infraconstitucional.

A seguir falaremos um pouco sobre o meio ambiente artificial na CF/88, indispensável para se entender a sistemática do IPTU verde.

### 3.2 O MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL NA CF/88

O meio ambiente artificial compreende o espaço urbano construído, que consiste no conjunto de edificações (denominado espaço urbano fechado) e pelos equipamentos públicos (denominado espaço urbano aberto).<sup>67</sup>

Fiorillo<sup>68</sup> esclarece que esse conceito do meio ambiente está diretamente relacionado ao conceito de cidade, cuja origem vem do latim *urbs*, mas ressalta que o vocábulo *urbano* não é empregado em oposição à palavra *campo* ou *rural*, pois, segundo ele, “qualifica algo que se refere a todos os espaços habitáveis”.

Muito embora as primeiras “cidades” tenham aparecido há cerca de 5.500 anos, a concepção de cidade como uma estrutura mais completa e integrada, com bairros, edifícios etc., decorre da Revolução Industrial<sup>69</sup>.

O Brasil, no período de colonização até o início do século XX, foi caracterizado por uma sociedade eminentemente rural (extração do pau-brasil, plantio

---

<sup>66</sup> MILLER, G. Tyler Jr; SPOOLMAN, Scott E. Living in the environment: principles, connections and solutions. Disponível em: <<http://www.sternmass.org/apps/download/vIljWZdHvhvJKVu0LRQnUAxMDcTO32uRXCw7w70eviuhNSO5.pdf/Living%20in%20the%20Environment%20Ch1.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2014.p.7;

<sup>67</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 13.ed.rev.atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 79;

<sup>68</sup> Ibidem. Loc. cit;

<sup>69</sup> MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-ambiental brasileiro*. 2 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Dialética, 2002. p. 47.

de cana-de-açúcar e do café), apresentava somente algumas vilas e pequenas cidades que sediavam as funções administrativas aptas a garantir a ordem e coordenar a produção agrícola com destino ao mercado europeu.<sup>70</sup>

O processo de criação e desenvolvimento dos espaços escolhidos pelo homem para fundar e implantar as cidades é complexo, pois envolve questões políticas, sociais, econômicas, culturais e religiosas que, muitas vezes, extrapolam a questão ambiental<sup>71</sup>.

Cecília Herzog<sup>72</sup> ressalta que as estruturas construídas e a forma como estão organizadas e conectadas no espaço urbano influenciam sobremaneira na qualidade de vida, nos impactos ambientais, na socialização dos seus moradores e na identidade local.

A importância da cidade é tão grande que, em 1968, Henri Lefebvre<sup>73</sup> publicou a obra “*Le droit à la ville*” (“O direito à cidade”). Segundo ele, existe, de fato, um direito à cidade, e propõe um novo urbanismo, focado na dinâmica do ser humano e, em consequência, da cidade.

Lefebvre<sup>74</sup> entende que deve haver uma redefinição das necessidades sociais inerentes à sociedade urbana, cujo fundamento é antropológico, e que são opostas e complementares. E essas necessidades sociais significariam a necessidade de segurança e de abertura, a necessidade da organização do trabalho e o jogo, da unidade e da diferença, do isolamento e do encontro, enfim questões humanas que devem se refletir no espaço urbano.

---

<sup>70</sup> WALVIS, Celia Mariza de Oliveira. O meio ambiente urbano e sua proteção jurídica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; RODRIGUES, Marcelo Abelha (Coord.). *Revista de Direitos Difusos*. Ano XI, Vol. 54, Junho/2011.p. 68;

<sup>71</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 469;

<sup>72</sup> HERZOG, Cecilia Polacow. *Cidades para todos: (re) aprendendo a conviver com a natureza*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Mauad X; Inverde, 2013. p. 99;

<sup>73</sup> LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. Disponível em:< [http://search.4shared.com/postDownload/V-Lwyoib/Henri\\_Lefebvre\\_-\\_O\\_Direito\\_Ci.html](http://search.4shared.com/postDownload/V-Lwyoib/Henri_Lefebvre_-_O_Direito_Ci.html)>. Acesso em: 24 jul. 2013. p. 103;

<sup>74</sup> *Ibidem*.

O direito à cidade, dessa maneira, significa, para Lefebvre, o direito à vida urbana, mas de uma forma renovada, e essa transformação do seio urbano somente seria possível por meio da classe operária<sup>75</sup>.

O Brasil passou a ter uma vida mais urbana a partir das décadas de 70 e 80, quando em virtude de questões econômicas e ambientais (secas prolongadas, mecanização da lavoura, desemprego etc), houve uma migração de parte do contingente populacional rural para as cidades<sup>76</sup>.

E juntamente com esse êxodo rural vieram os problemas urbanos (favelas, deficiência de infraestrutura e de transporte etc), uma vez que as cidades não estavam preparadas para essas mudanças. Por essa razão, a CF/88 estabeleceu normas sobre o planejamento e a gestão das cidades, que foram regulamentadas pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)<sup>77</sup>.

O meio ambiente artificial recebe tratamento constitucional em diversas normas, como no art. 225 (direito-dever ao meio ambiente), no art. 182 (política urbana), no art. 21, inciso XX (competência material da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos) e no art. 5º, inciso XXIII (função social da propriedade)<sup>78</sup>.

Por fim, convém esclarecer que a proteção ao meio ambiente urbano não se restringe à CF/88, mas também e, especialmente, ao já mencionado Estatuto da Cidade.

A seguir, abordaremos a tríplice limitação da propriedade privada, por meio das funções social, econômica e ambiental.

---

<sup>75</sup> LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. Disponível em: <[http://search.4shared.com/postDownload/V-Lwyoib/Henri\\_Lefebvre\\_-\\_O\\_Direito\\_Ci.html](http://search.4shared.com/postDownload/V-Lwyoib/Henri_Lefebvre_-_O_Direito_Ci.html)>. Acesso em: 24 jul. 2013;

<sup>76</sup> SOUZA, Demétrius Coelho. *O meio ambiente das cidades*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 3;

<sup>77</sup> CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. *Autonomia Municipal e Desenvolvimento econômico local*. São Paulo: Fiúza, 2013. p.254;

<sup>78</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 13.ed.rev.atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 79;

### 3.3 A TRÍPLICE LIMITAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA

O direito de propriedade é um direito real, por execução, e, segundo Nelson Rosenvald<sup>79</sup>, ele é um direito complexo “que consiste em um feixe de atributos consubstanciados nas faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa que lhe serve de objeto”.

Em sua concepção clássica (liberal), o direito de propriedade que era visto como absoluto e ilimitado, tem se revelado inadequado para os anseios da sociedade atual e para a realidade da vida. O direito à propriedade, na contemporaneidade, é restrito e limitado, e essa limitação ocorre por meio de condicionamento do exercício desse direito à sua função socioambiental<sup>80</sup>.

A ideia de função social remete à Antiguidade. Platão<sup>81</sup> entendia que os bens deveriam pertencer a todos os membros da sociedade. Por sua vez, para Aristóteles<sup>82</sup>, deveria haver a apropriação pessoal a fim de assegurar com mais eficácia a destinação social do bem, pois, para ele, a “propriedade é parte de uma família e aquisição de uma propriedade, parte da arte de dirigir uma família, pois nenhum homem pode viver bem, ou mesmo viver, a menos que atenda às próprias necessidades”.

A partir da mudança de paradigma em prol da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável, a propriedade é um dos institutos jurídicos afetados pela sistemática constitucional porque passa a ser tratado como um direito privado que se submete aos interesses de outros sujeitos, sendo que as regras para o seu exercício são determinadas pelos Direitos Público e Privado<sup>83</sup>.

Essa publicização do direito de propriedade, caracterizada pela regulamentação realizada por diversos ramos do Direito Público, é indispensável para a implementação das normas protetivas do meio ambiente que impõem restrições ao uso da propriedade.

---

<sup>79</sup> ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 3.ed.Rio de Janeiro: Impetus, 2004. p. 16;

<sup>80</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função Ambiental da propriedade rural*. São Paulo: LTr, 1999. p.43;

<sup>81</sup> PLATÃO. *A República*. Tradução de Enrico Corvisieri. Série Pensadores. São Paulo: Nova Cultural Editora, 2000.

<sup>82</sup> ARISTÓTELES. *Política*. Série Pensadores. São Paulo: Nova Cultural Editora, 2000. p.148;

<sup>83</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Op.cit.Loc.cit*.

O termo *função* pode ser entendido como conteúdo do direito de propriedade. A função socioambiental se traduziria pela verificação da finalidade correta e, principalmente, pela conformação dos meios empregados para se chegar àquele fim. Portanto, conteúdo é concebido como sinônimo de função.<sup>84</sup>

Enfim, a locução *função social* traduz, para Nelson Rosenvald<sup>85</sup>, o comportamento regular do proprietário, exigindo sua atuação numa dimensão em que realize interesses sociais (e ambientais), sem eliminar o direito privado. Busca-se, segundo ele, freiar o egoísmo do proprietário em razão da prevalência dos valores relacionados à solidariedade social.

Eros Grau<sup>86</sup> alerta para a necessidade de distinguir a propriedade privada dotada de função individual daquela dotada de função social. Para o mencionado autor, a primeira é instrumento apto a garantir a subsistência individual e familiar, logo a assegurar a dignidade da pessoa humana, de modo que a propriedade consiste em um direito individual e, conseqüentemente, cumpre função individual.

Observa, ainda, que não é imputável função social a essa propriedade individual, mas ressalta que os excessos no exercício desse direito sofrerão limitação por meio do poder de polícia estatal.

Convém esclarecer que a propriedade, afirmada nos arts. 5º, inciso XXII e no art. 170, inciso III, ambos da CF/88, não constitui um instituto jurídico, mas um conjunto de institutos jurídicos relacionados a diversos tipos de bens, como propriedade de valores mobiliários, a propriedade industrial, a propriedade do solo urbano, do solo rural etc<sup>87</sup>.

Nelson Rosenvald<sup>88</sup> corrobora com esse destaque, pois, para ele, na verdade, a CF/88 tutela diversas propriedades, uma vez que o termo propriedade previsto na

---

<sup>84</sup> BORTOLINI, Rafaela Emilia. A inexistência de conflito entre direito de propriedade e proteção do ambiente: uma aproximação da função socioambiental com os deveres fundamentais. In: *Direito ambiental I [Recurso eletrônico on-line]* / organização CONPED/UFF; coordenadores: Norma Sueli Padilha, Maria Cláudia S. Antunes de Souza. – Florianópolis: FUNJAB, 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0f9cafd014db7a61>>. Acesso: 22 mar. 2013;

<sup>85</sup> ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 3.ed.Rio de Janeiro: Impetus, 2004. p. 30;

<sup>86</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14.ed.rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010;

<sup>87</sup> *Ibidem*. p. 241;

<sup>88</sup> ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.* p. 17;

*Carta Magna* é conceituado de forma ampla, “servindo a qualquer espécie de bem aferível patrimonialmente”.

É por essa razão que Eros Grau<sup>89</sup> afirma ser importante distinguir propriedade de bens de consumo e propriedade de bens de produção. No primeiro caso, o ciclo de propriedade se esgota na própria fruição desses bens de consumo. No segundo caso, a relação entre a propriedade de bens de produção e o trabalho implica no binômio propriedade-empresa, e cuja relação é dinâmica, de modo que é possível se falar em função social da propriedade dos bens de produção, ou da empresa, já que, no sistema capitalista, esses bens de produção são dinâmicos.

Despiciendo é falar em função social da propriedade pública porque esta, por natureza, tem caráter social por natureza, pois, de acordo com Eros Grau<sup>90</sup>, ela é “dinamizada no exercício de uma função pública”.

A função da propriedade privada pode ser de três ordens, sendo assim, uma limitação tríplice: social, ambiental e econômica. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 5º, inciso XXIII c/c §2º do art. 182, ambos da CF/88)<sup>91</sup>.

O Plano Diretor é uma exigência do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) para cidades com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos do art. 182, §4º da CF/88 (parcelamento, IPTU progressivo no tempo etc.); integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e para aquelas cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 3.ed.Rio de Janeiro: Impetus, 2004. p.17;

<sup>90</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14.ed.rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p.237;

<sup>91</sup> FERREIRA, Clarissa; D’LSEP, Macedo. *Direito Ambiental Econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14001*.São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004;

<sup>92</sup> BRASIL, *Estatuto da Cidade* (Lei nº 10.257/2001). 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: 03. Abri. 2013.



A função ambiental da propriedade, por sua vez, significa o uso, o gozo e a fruição dos bens ambientais com vista ao bem-estar da coletividade, o que enseja, por exemplo na correta utilização de material nuclear, da água, da publicidade nas cidades, evitando-se a poluição visual etc, sob pena de responsabilização ambiental<sup>93</sup>.

Por seu turno, a função econômica da propriedade incide sobre os bens de produção, logo sobre a empresa (art. 170 da CF/88). Assim, a função social da empresa se revela na função econômica da propriedade. Contudo, a recíproca não é verdadeira, em virtude que a função econômica da propriedade é dotada de traços muito característicos, já que pressupõe a obediência da defesa do consumidor, da soberania, da livre concorrência etc<sup>94</sup>.

As escolhas *do o que realizar, os meios empregados, a intensidade da atividade e a destinação das vantagens obtidas* baliza em saber se houve ou não o atendimento da função socioambiental<sup>95</sup>.

A função social, ambiental e econômica, enquanto poder-dever, é uma função ativa, pois é imposto ao proprietário o dever de exercer o direito de propriedade em benefício de outrem, e não, apenas, de não exercê-lo em prejuízo de outrem.

Isso significa que, no caso, a função socioambiental da propriedade atua, segundo Eros Grau<sup>96</sup>, “como fonte da imposição de comportamentos positivos - prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade”, justificando e legitimando essa propriedade, vinculação esta completamente diferente daquela que lhe impõe o poder de polícia.

---

<sup>93</sup> FERREIRA, Clarissa; D’LSEP, Macedo. *Direito Ambiental Econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14001*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. pp.124-125;

<sup>94</sup> FERREIRA, Clarissa; D’LSEP, Macedo. *Direito Ambiental Econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14001*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. pp.126-127;

<sup>95</sup> BORTOLINI, Rafaela Emilia. A inexistência de conflito entre direito de propriedade e proteção do ambiente: uma aproximação da função socioambiental com os deveres fundamentais. In: *Direito ambiental I [Recurso eletrônico on-line]* / organização CONPED/UFF; coordenadores: Norma Sueli Padilha, Maria Cláudia S. Antunes de Souza. – Florianópolis: FUNJAB, 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0f9cafd014db7a61>>. Acesso: 22 mar. 2013;

<sup>96</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14.ed.rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. pp.250-251;

Vale ressaltar o alerta de Rui Afonso Castro<sup>97</sup> no sentido de que o não uso econômico de um bem privado não significa, necessariamente, que ele não cumpre sua função ambiental, uma vez que se a destinação econômica do citado bem implica risco ao meio ambiente equilibrado, significa dizer que o não uso da propriedade não a transforma em improdutiva, tendo em vista que o objetivo será a garantia da preservação da vida (digna) das presentes e futuras gerações.

A função socioambiental da propriedade urbana propicia a construção de cidades sustentáveis, na medida em que obriga o exercício do direito de propriedade respeitando os bens ambientais e as cadeias ecológicas, o que implicará na qualidade de vida e no bem-estar da coletividade.

E o direito à cidade sustentável<sup>98</sup> foi previsto expressamente na denominada *Agenda 21*<sup>99</sup> (um dos documentos decorrentes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO/92) e no art. 2º, *caput*, do Estatuto da Cidade.

No próximo tópico, veremos como se opera a relação entre o meio ambiente a propriedade privada na CF/88.

### 3.4 A RELAÇÃO ENTRE O MEIO AMBIENTE E A PROPRIEDADE PRIVADA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Declaração de Estocolmo de 1972, elaborada durante a 1ª Conferência Mundial do Meio Ambiente, foi a primeira reação mundial demonstrando preocupação

---

<sup>97</sup> CASTRO, Rui Afonso Maciel de. *A função socioambiental da propriedade na Constituição de 1988*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5765>>. Acesso em: 22 mar. 2013;

<sup>98</sup> Cf. LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. *Cidades sustentáveis, Cidades inteligentes: Desenvolvimento sustentável num planeta urbano*. Porto Alegre: Bookman, 2012. Cf. LEITE, Carlos. A ideia é reinventar. *Revista Construir NE - erguendo o futuro*, 16 abr. 2013. Disponível em: <<http://construirmordeste.com.br/novo/entrevistas/carlos-leite-a-ideia-e-reinventar/>>. Acesso em: 26 jul. 2013. Cf. VILAS BOAS, Luís, Gustavo; DANTAS, Gisane Tourinho. Cidades Sustentáveis: o futuro já chegou. *Revista JAM JURIDICA – Administração Pública, Executivo e Legislativo e Administração Municipal*. Edição especial 2013 / Associação dos Procuradores do Município de Salvador;

<sup>99</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 21*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2014.p.39.

com o meio ambiente e propondo medidas de proteção e adequação das relações entre o homem e o ambiente.

A Conferência de Estocolmo resultou da percepção dos países ricos e industrializados a respeito da degradação ambiental causada pelo seu modelo de crescimento econômico que acarretou na progressiva escassez de recursos naturais<sup>100</sup>.

Muito embora diversos outros documentos anteriores à referida declaração também já tratassem sobre proteção ambiental, ainda que de modo pontual, segundo Heron Gordilho<sup>101</sup>, como pesca e delimitação da zona pesqueira, controle da poluição em águas internacionais etc, o marco histórico sobre o tema ocorreu, de fato, como a Declaração de Estocolmo.

A mencionada Declaração alertou para os problemas decorrentes do crescimento da população e das cidades e conclamou o mundo inteiro para ter prudência nas suas ações em atenção às suas consequências ambientais<sup>102</sup>.

O homem, enquanto obra e construtor do meio ambiente que o cerca, tem o dever de proteger e melhorar o meio ambiente por questão fundamental de sua sobrevivência.

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável, cuja expressão é atribuída ao Relatório Brundtland<sup>103</sup> (1987), oferece uma solução equilibrada para proteção do meio ambiente aliado ao desenvolvimento econômico e social. E segundo o referido relatório, os problemas ambientais decorrem do uso sem limites dos recursos naturais e da pobreza, e por deixarem de ser questões locais, devem ser tratados como crises globais.

Édis Milaré<sup>104</sup> defende a ideia de que é melhor falar em sustentabilidade do que em desenvolvimento sustentável, pois aquela “é um atributo necessário a ser

---

<sup>100</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco – doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed.rev., atual. E ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 59;

<sup>101</sup> GORDILHO, Heron José de Santana. *Direito Ambiental pós-moderno*. Curitiba: Juruá, 2009. pp.25-31;

<sup>102</sup> ORGANIZAÇÃO NACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS, *Declaração da Conferência das Nações sobre o Meio Ambiente Humano – 1972*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2013;

<sup>103</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro Comum*. 2.ed. Rio de Janeiro: da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em: 24 jan. 2014;

<sup>104</sup> MILARÉ, Édis. *Op. cit.*p.70.

respeitado no tratamento dos recursos ambientais, em especial dos recursos naturais“, enquanto que desenvolvimento sustentável é um processo.

Para Tyler Miller e Scott Spoolman<sup>105</sup>, sustentabilidade é a capacidade dos sistemas naturais da Terra e dos sistemas culturais humanos de conseguirem sobreviver, prosperar, e adaptar-se às mudanças das condições ambientais em um longo prazo futuro, propiciando um mundo melhor às gerações vindouras.

Em 2002, na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, da ONU<sup>106</sup>, restou definido que desenvolvimento sustentável possui três pilares: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental.

O desenvolvimento social realmente integra o conceito de sustentabilidade, pois, segundo o *L'Institut des ressources mondiales* (“World Resources Institute / Instituto de Recursos Mundiais”), os pobres são geralmente os primeiros a serem afetados pelo desequilíbrio dos ecossistemas, porque exercem atividades como agricultura e a pesca, que são diretamente atreladas à exploração direta dos ecossistemas naturais<sup>107</sup>.

Os ecossistemas apresentam uma capacidade natural de resposta às perturbações e ações externas, contudo a exploração maciça do homem em relação à natureza vem interferindo nos fluxos ecológicos, comprometendo o equilíbrio, a ponto de implicar consequências, até mesmo, irreversíveis. E é justamente para evitar ou minorar esse fenômeno que são necessários instrumentos para que o desenvolvimento econômico seja sustentável.

Assim, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável dizem respeito, inexoravelmente, à escassez dos recursos naturais e, portanto, à busca pelo meio

<sup>105</sup> MILLER, G. Tyler Jr; SPOOLMAN, Scott E. Living in the environment: principles, connections and solutions. Disponível em: <<http://www.sternmass.org/apps/download/vIijWZdHvhvJKVu0LRQnUAxMDcTO32uRXCw7w70eyiuhNSO5.pdf/Living%20in%20the%20Environment%20Ch1.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2014.p.1;

<sup>106</sup> MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. Declaração Joanesburgo. Disponível em: <[https://www.google.com.br/search?q=C%3BApula+Mundial+sobre+o+Desenvolvimento+Sustent%C3%A1vel&aq=chrome\\_e\\_69i57j0l5.653j0j4&sourceid=chrome&espm=122&ie=UTF-8#>](https://www.google.com.br/search?q=C%3BApula+Mundial+sobre+o+Desenvolvimento+Sustent%C3%A1vel&aq=chrome_e_69i57j0l5.653j0j4&sourceid=chrome&espm=122&ie=UTF-8#>)>. Acesso em: 24 jan. 2014;

<sup>107</sup> Cf. L'Institut des ressources mondiales (WRI), en collaboration avec Le Programme des Nations-unies pour de développement, Le Programme des Nations-unies pour l'environnement, et la Banque mondiale. *Guide de lecture de “Ressources mondiales 2005”: Richesse des pauvres – gérer les écosystèmes pour combattre la pauvreté*. Washington, DC: WRI, 2005. p. 23. Disponível em: <[http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/ressourcesmondiales2005\\_guide.pdf](http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/ressourcesmondiales2005_guide.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2014.

adequado e consciente da utilização desses recursos para as presentes e futuras gerações.

Em razão dessa nova situação ambiental do planeta, a clássica concepção de Estado (povo, poder e território) já não atende mais à realidade, pois, segundo Michael Kloepfer<sup>108</sup>, o meio ambiente passa a ser questão determinante na concepção do Estado, uma vez que ele “necessita de um meio ambiente no e em torno do seu território que não ponha em risco a continuidade de sua existência”. Daí falar-se em Estado Ambiental.

É sob esse novo paradigma ambiental, que o Estado brasileiro passa a ser ambiental, na medida em que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) trata do meio ambiente, assegurando-o, no art. 225, como um direito fundamental (direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado), ao mesmo tempo em que determina que é um dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

É possível a análise da norma do referido art. 225 em três etapas: a primeira parte da norma indica que a existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um *direito* de todos; a segunda parte indica que o meio ambiente é um *bem de uso comum do povo*, e a terceira análise diz respeito à *estrutura finalística do direito ambiental*, “porquanto esse bem de uso comum do povo, para que se caracterize como um bem ambiental e seja traduzido como difuso, tem de ser essencial à *sadia qualidade de vida*”<sup>109</sup>.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é fruto, explicita Roxana Borges<sup>110</sup>, “da evolução dos direitos e seu conteúdo o identifica como um direito fundamental da pessoa”.

---

<sup>108</sup> KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal de Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Organizador). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010. p.40;

<sup>109</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 13.ed.rev.atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p.66;

<sup>110</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Direito Ambiental e Teoria Jurídica no final do século XX. VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (Organizadores) In: *O Novo em direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.p.11.

É por essa razão que a dimensão ecológica da dignidade humana contempla a dimensão biológica/física da pessoa, bem como a qualidade do ambiente em que a vida humana se desenvolve<sup>111</sup>.

A constitucionalização da proteção ambiental possui dupla funcionalidade porque torna, ao mesmo tempo, como um objetivo estatal e um direito fundamental. Na esteira do pensamento de Alexy<sup>112</sup>, direito fundamental ao meio ambiente se configura como um direito fundamental como um todo, em razão de ter um *status* negativo (proteção da esfera de liberdade do indivíduo contra as intervenções indevidas do Estado) e um *status* positivo ou prestacional. Ou seja, pode determinar ao Estado e aos particulares a abstenção de um ato, bem como pode determinar que adotem as medidas positivas (prestacionais) necessárias para a efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado.

Em outras palavras, todo direito fundamental implica dever de respeito, proteção e promoção, na medida em que o Estado tem o dever de respeitar (não violar o direito), proteger (não deixar que o direito seja violado) e promover (possibilitar que todos usufruam o direito)<sup>113</sup>.

Esse direito-dever, da categoria de direito difuso, da terceira geração ou dimensão, tem como fundamento a solidariedade jurídica e ética, e nasce da valorização do ser humano. Esse direito possui juridicidade porque é garantido através de diversos instrumentos jurídicos<sup>114</sup>.

Como se sabe, uma característica marcante dos interesses ou direitos difusos, como é o caso do meio ambiente, é a sua indivisibilidade, razão pela qual a solidariedade é indispensável nesse campo.

Não se olvida que pode haver tensão axiológico-normativa na conformação do Estado Socioambiental de Direito, e o choque está entre o enfrentamento da liberdade com a solidariedade, mas o conflito entre esses princípios (e valores) é apenas

---

<sup>111</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos Fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008;

<sup>112</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiro, 2012.p.433;

<sup>113</sup> MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2011;

<sup>114</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função Ambiental da propriedade rural*. São Paulo: LTr, 1999. p.41.

aparente, “já que ambos têm o seu conteúdo estabelecido de forma sistemática no ordenamento jurídico, objetivando ambos a uma tutela integral da dignidade humana”<sup>115</sup>.

Canotilho<sup>116</sup> sustenta que, assim como ocorre em torno da doutrina dos direitos fundamentais, as discussões jusambientais sedimentam-se em duas vertentes: problemas ambientais de primeira geração e problemas ambientais de segunda geração. Os primeiros dizem respeito à prevenção e ao controle da poluição, suas causas e efeitos, bem como à subjetivização do direito ao ambiente como sendo um direito fundamental ambiental.

A segunda geração, por sua vez, diria respeito à uma “sensitividade ecológica mais sistemática e cientificamente ancorada”, de “relevância para o pluralismo legal global na regulação das questões ecológicas”. Esses problemas de segunda geração dizem respeito, por exemplo, aos efeitos combinados dos vários fatores de poluição e suas implicações globais e duradouras (mudanças climáticas, efeito estufa etc), bem como ao comportamento ambientalmente relevantes das gerações atuais, que podem acabar comprometendo a vida das gerações futuras.<sup>117</sup>

Já estamos vivendo essa segunda geração dos problemas ambientais. Em tempos de mudanças climáticas decorrentes da ação antrópica, de “fúria da natureza” ou, simplesmente, de reações normais do planeta<sup>118</sup>, é preciso encontrar soluções aptas a coadunar a escassez dos recursos naturais, o grande povoamento dos centros urbanos e a busca pela qualidade de vida.

---

<sup>115</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos Fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 113;

<sup>116</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.p.1;

<sup>117</sup> *Ibidem*. p.2;

<sup>118</sup> Muitos cientistas vêm contestando os estudos realizados pelo IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), órgão intergovernamental aberto aos países membros do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), afirmando que os estudos do IPCC são alarmistas, pois o aumento da quantidade de dióxido de carbono na atmosfera pode ensejar apenas um aquecimento e não causar nenhum dano sério ao planeta ou à saúde e ao bem-estar humanos. Ver mais em: IDSO, Craig D.; CARTER, Robert M.; SINGER, S. Fred (Lead Authors/Editors). *Climate Change Reconsidered II: Physical Science*. Disponível em:<[http://heartland.org/sites/default/files/10-17-2013\\_ccr-ii\\_entire\\_book.pdf](http://heartland.org/sites/default/files/10-17-2013_ccr-ii_entire_book.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2014.

A CF/88 trata da proteção e defesa do meio ambiente não só no art. 225, mas em outros, como no *art. 5º, LXXIII* (uso da ação popular para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural); no *art. 23, incisos VI e VII* (competência comum dos entes federativos para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como de preservar as florestas, a fauna e a flora); no *art. 24, incisos VI e VIII* (competência legislativa concorrente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como em relação à responsabilidade por dano ao meio ambiente, bens e valores de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico); no *art. 129, inciso III (função institucional do Ministério Público de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do meio ambiente)*; no *art. 170, inciso VI* (meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica); no *art. 174, § 3º* (atuação do Estado para favorecer a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros); no *art. 177, § 4º, alínea "b"* (a alíquota da CIDE combustível será reduzida); no *art. 200, inciso VIII* (o Sistema Único de Saúde – SUS deve colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho) e no *art. 216, inciso V* (o patrimônio cultural inclui, dentre outras coisas, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico)<sup>119</sup>.

Observe-se, outrossim, que o meio ambiente também deve ser objeto de tutela no exercício do direito da propriedade privada. Muito embora a CF/88 assegure o direito de propriedade (art. 5º, inciso XXII), a *Carta Magna* também condiciona o seu uso à função socioambiental.

A propriedade, prevista nos arts. 5º, inciso XXII e no art. 170, inciso III, ambos da CF/88, não constitui um instituto jurídico, mas um verdadeiro conjunto de

---

<sup>119</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2014.



institutos jurídicos relacionados a diversos tipos de bens, como propriedade de valores mobiliários, a propriedade industrial, a propriedade do solo urbano, do solo rural etc<sup>120</sup>.

Nelson Rosenvald<sup>121</sup> corrobora com esse destaque, pois o termo propriedade previsto na *Carta Magna* é conceituado de forma ampla, “servindo a qualquer espécie de bem aferível patrimonialmente”.

A relação entre o direito fundamental do meio ambiente e o direito à propriedade urbana está consubstanciada nas normas dos arts. 5º, incisos XXII e XXIII, art. 170, incisos II e III, art. 182 e art. 225. Significa dizer que o direito à propriedade é transformado em um direito-dever, já que terá obrigação de atender a função socioambiental.

O art. 170 da CF/88 elenca o direito de propriedade, a função social da propriedade e o meio ambiente dentre os princípios da ordem econômica. Esse artigo revela, assim, que a sustentabilidade ou o princípio do desenvolvimento sustentável representa, segundo o STF<sup>122</sup>, um verdadeiro “fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes”, a uma condição premente, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais, que é o direito à preservação ambiental.

E atendendo a esse novo paradigma constitucional, o Código Civil brasileiro de 2002<sup>123</sup> assegura o direito de propriedade, mas condiciona que o mesmo seja exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a

---

<sup>120</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14.ed.rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 241;

<sup>121</sup> ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 3.ed.Rio de Janeiro: Impetus, 2004. p. 17;

<sup>122</sup> BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. ADI 5.340-MC/DF. Requerente:Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Melo. Brasília DJ 03 fev. 2006. Disponível em:<

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3540%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3540%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cx8uowwy>>. Acesso em: 21 fev. 2014;

<sup>123</sup>Idem, *Código Civil de 2002* (Lei nº 10.406/2002). Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2013.

fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Essa constitucionalização do direito ao meio ambiente reflete uma redefinição do conteúdo do direito de propriedade, que agora está “funcionalizado” pelo meio ambiente.

O dever fundamental de proteção ambiental, segundo, Rafaela Bortolini<sup>124</sup>, “carrega em si um feixe de obrigações, positivas e negativas, vinculado à função socioambiental, servindo, ao mesmo tempo, como condicionante do direito de propriedade e conformador deste ao sistema constitucional contemporâneo”.

Por essa razão, o dever fundamental ecológico possui duas obrigações, sendo uma obrigação geral negativa de abster-se de práticas degradadoras, e outra obrigação positiva de adoção de comportamento aptos à prevenção, precaução e reparação do dano ambiental<sup>125</sup>.

A função socioambiental da propriedade urbana, portanto, propicia a construção de cidades sustentáveis, na medida em que obriga o exercício do direito de propriedade respeitando os bens ambientais e as cadeias ecossistêmicas, o que implicará na qualidade de vida e no bem-estar da coletividade.

O IPTU verde pode colaborar com o cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana, e o mecanismo dessa instrumentação será estudado no próximo capítulo.

---

<sup>124</sup> BORTOLINI, Rafaela Emilia. A inexistência de conflito entre direito de propriedade e proteção do ambiente: uma aproximação da função socioambiental com os deveres fundamentais. In: *Direito ambiental I [Recurso eletrônico on-line]* / organização CONPED/UFF; coordenadores: Norma Sueli Padilha, Maria Claudia S. Antunes de Souza. – Florianópolis: FUNJAB, 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0f9cafd014db7a61>>. Acesso: 22 mar. 2013;

<sup>125</sup> Ibidem.

## 4 O IPTU VERDE

### 4.1 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

Já vimos que a Declaração de Estocolmo foi o grande marco da preocupação global em relação ao meio ambiente, pois houve a constatação de que as crises ambientais deixaram de ser locais, a percepção de que os recursos naturais não são inesgotáveis e de que a própria vida humana estaria em risco caso o crescimento econômico se mantivesse em ritmo frenético.

Não é à toa o alerta de Boaventura de Sousa Santos<sup>126</sup>, no sentido de que a degradação ambiental é um dos problemas mundiais mais intrinsecamente transnacionais, que pode resultar num conflito global ou que “pode ser a plataforma para um exercício de solidariedade transnacional e intergeracional”, pois, segundo ele, futuro está aberto a ambas as possibilidades, só dependendo, é claro, do comportamento da sociedade e do Estado.

E desde então, os Estados têm buscado mecanismos para a racionalização do uso dos recursos naturais, ou seja, buscado instrumentos que viabilizem o desenvolvimento sustentável.

E o desenvolvimento sustentável pressupõe, inevitavelmente, a defesa do meio ambiente. Nesse sentido, Cristiane Derani<sup>127</sup> afirma que, para a efetivação da proteção ambiental, é preciso reconstruir a compreensão da economia a partir da natureza, de modo a recondicionar a política econômica reconhecendo as condições naturais. Ela explica:

A natureza é o primeiro valor da economia, é a primeira apropriação, base de qualquer transformação. A política ambiental e a política econômica fazem parte de uma única política social, em que o ser humano e as suas condições

---

<sup>126</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 13 ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.296;

<sup>127</sup> DERANI, Cristiane. Aplicação dos princípios do Direito Ambiental para o desenvolvimento sustentável. In. TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. pp.643-644.

objetivas de existência são considerados a fim de que seus relacionamentos se desenvolvem de maneira satisfatória e não de jugo e exploração.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>128</sup> defende que existem diversos mecanismos de política ambiental aptos a ajudar no desenvolvimento sustentável, na medida em que tenta internalizar as externalidades ambientais externas, como: 1- regulamentar ou comando-controle; 2- instrumentos de mercado (impostos e licenças negociáveis, por exemplo); 3- acordos negociados; 4- subsídios; 5- sistema de gestão ambiental, e 6- campanhas de informação.

A OCDE ressalta, todavia, que embora não haja nenhum instrumento que seja considerado o melhor para enfrentar cada desafio ambiental, percebe-se que a maioria dos países que participam dessa organização têm optado pela crescente adoção da tributação ambiental e das licenças negociáveis, como meios veículos para internalizar as externalidades ambientais.

As externalidades são, segundo Paulo Henrique do Amaral<sup>129</sup>, efeitos externos que “correspondem a custos e benefícios que circulam externamente ao mercado“. Essas externalidades podem ser positivas ou negativas.

Como um exemplo de externalidade positiva, Emília Soares<sup>130</sup> cita a relação de proximidade entre um produtor de maçãs e um produtor de mel; “é fácil verificar que a "florada das maçãs" exerce efeito positivo sobre a produção de mel“. Em relação às externalidades negativas, um dos exemplos mais evidentes é o da poluição do ar.

Externalidades negativas são custos econômicos que circulam externamente ao mercado e que, portanto, não são compensados pecuniariamente, já que são transferidos sem preço.

---

<sup>128</sup> Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Taxation, Innovation and the Environment: A Policy Brief*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/greengrowth/tools-evaluation/48178034.pdf>>. Acesso em: 27 ago.2013. p.1;

<sup>129</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p.40;

<sup>130</sup> SOARES, Emília Salgado. *Externalidades negativas e seus impactos no mercado*. 1999. Dissertação (Mestrado em Finanças Públicas) – Escola de Administração de empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5362/1199901398.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 24 jan. 2014. pp.13-14.

Pigou foi o primeiro a tratar, na ciência econômica, sobre o conceito de internalização das externalidades. Em sua obra *The economics of Welfare*, de 1920, ele sustenta que as externalidades seriam causas do desequilíbrio econômico, formando as falhas de mercado, razão pela qual para a solução desses problemas requeriria a intervenção do Estado<sup>131</sup>.

Por sua vez, Coase<sup>132</sup> desenvolveu uma teoria – Teorema de Coase – que defende a possibilidade de uma solução privada ótima às externalidades, isto é, uma solução sem a intervenção do Estado que maximiza o bem-estar social. Segundo essa teoria, é possível a internalização das externalidades desde que os sujeitos afetados por essas referidas externalidades possam negociar e chegarem a um acordo, a partir de direitos de propriedade bem definidos pelo Estado.

Discordando do modelo pigouiano, Coase sustentava que as vantagens da regulação do Estado foram superestimadas pelos seguidores de Pigou, razão pela qual, então, entende que a solução para internalizar as externalidades seria baseado no sistema de preços (mercado) e nos direitos da propriedade, em que o causador dos danos e o sofredor dos efeitos desses danos negociassem livremente, sem a intervenção do Estado<sup>133</sup>.

Dessa maneira, internalização dos custos ambientais significa dizer que os preços de mercado devem refletir os custos ambientais da produção e da utilização de recursos naturais, de geração de poluição e de resíduos, de consumo, de descarte etc. Para a OCDE<sup>134</sup>, internalizar os custos ambientais proporciona o uso de instrumentos econômicos na política ambiental, o cálculo de custos e benefícios ambientais e métodos de contabilidade verde.

A internalização desses custos ambientais reflete o princípio do poluidor-pagador. Segundo esse princípio, não se admite que se pague para poluir, pois a lógica

---

<sup>131</sup> ROCHA, Jefferson Marçal. *A ciência econômica diante da problemática ambiental*. Disponível em: <[http://www.ucs.br/site/midia/arquivos/IPES\\_TD\\_009\\_JUL\\_2004.pdf](http://www.ucs.br/site/midia/arquivos/IPES_TD_009_JUL_2004.pdf)>. Acesso em 31 jan. 2014;

<sup>132</sup> ARRANJO. *Teorema de Coase*. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Teorema\\_de\\_Coase](http://pt.wikipedia.org/wiki/Teorema_de_Coase)>. Acesso em: 21 fev. 2014;

<sup>133</sup> AYDOS, Elena de Lemos Pinto. *Tributação ambiental no Brasil: fundamentos e perspectivas*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/porta1/sites/default/files/anexos/33953-44734-1-PB.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2014;

<sup>134</sup> Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Environmental principles and concepts*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/trade/envtrade/39918312.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2013.

é a inversa: o poluidor deve arcar com as despesas da realização de medidas de prevenção da poluição ou pagar pelos danos causados, devendo internalizar nos seus custos essas externalidades.

Assim, é preciso que o sistema de preços do mercado inclua essa redução/degradação dos recursos naturais, sob pena de o mercado não refletir essa escassez.<sup>135</sup>

Geralmente, visando corrigir essas externalidades ambientais negativas, utiliza-se o papel de um agente externo – Estado – como interventor para melhorar a alocação dos recursos.

Ricardo Carneiro<sup>136</sup> explica que o Estado “responde através da formulação de políticas públicas tendentes a convencer os agentes econômicos a considerar os custos sociais da degradação ambiental em seus cálculos privados”. E essas políticas podem vir de duas maneiras: pela regulação direta (*direct regulatory approach*) e pela adoção de incentivos e instrumentos econômicos capazes de induzir o poluidor a controlar os níveis de consumo dos recursos naturais e o volume de suas emissões.

Tratando de intervenção econômica, Eros Grau<sup>137</sup> afirma que são três as modalidades: participação/absorção, direção e indução. No primeiro caso, o Estado intervém no domínio econômico, isto é, no campo da atividade econômica em sentido estrito, desenvolvendo ação como sujeito/agente econômico, e essa intervenção poderá ser por absorção (Estado assume integralmente o controle dos meios de produção, atuando em regime de monopólio) ou por participação (o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito, atuando em regime de competição com empresas privadas).

Já nas modalidades de direção e indução, o Estado regula a atividade econômica. Será por direção, segundo Eros Grau<sup>138</sup>, quando “o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito”.

---

<sup>135</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.52;

<sup>136</sup> CARNEIRO, Ricardo. *Direito Ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p.73;

<sup>137</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 14.ed.rev.e atual.São Paulo: Malheiros, 2010. p.147.

<sup>138</sup> *Ibidem*. Loc. Cit.

Por sua vez, a regulação será por indução quando utiliza instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados. A indução, para o autor supra, é a modalidade que mais interessa ao Direito Ambiental, na medida em que através dela é possível adotar mecanismos de incentivo econômico para impedir danos ambientais significativos<sup>139</sup>.

A adoção de medidas de comando e controle e a utilização de instrumentos econômicos e incentivos financeiros são, na verdade, complementares e devem ser aplicadas em conjunto para se ter maior efetividade da proteção ambiental, isto porque se a política ambiental fosse estruturada apenas em instrumentos econômicos poderia gerar distorções, “na medida em que muitos agentes econômicos prefeririam simplesmente pagar pela utilização dos recursos naturais a ter que adotar qualquer outra postura ambientalmente mais adequada”<sup>140</sup>.

A tributação ambiental é, pois, uma técnica político-jurídica de utilização do tributo como instrumento propulsor de condutas interessantes/convenientes ou como instrumento para desestimular condutas que degradem o meio ambiente.

#### **4.1.1 A adoção do *green tax* como mecanismo de tutela ambiental**

*Green tax, environmental taxes, ecotaxation e pigouvian taxes* (“taxas verdes, taxas ambientais, ecotaxação e taxas pigouvianas”) é a terminologia usada pelos economistas, ao tratar da aplicação de mecanismos tributários na condução da política ambiental<sup>141</sup>.

Ricardo Carneiro<sup>142</sup> adverte que a utilização das palavras taxa e taxação, decorre da tradução das palavras inglesas *tax* e *taxation*, onde o conteúdo semântico é mais amplo do que aquele empregado no Brasil. Aqui, taxa é uma espécie tributária, sendo tributo o gênero.

---

<sup>139</sup> CARNEIRO, Ricardo. *Direito Ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p.77;

<sup>140</sup> *Ibidem*. Loc. cit;

<sup>141</sup> *Ibidem*. p.78;

<sup>142</sup> *Ibidem*. Loc. Cit.

No âmbito deste trabalho, contudo, ao se falar em *green tax* estaremos falando de todas as espécies tributárias com conotação ambiental/verde.

A tributação é uma espécie de violência estatal constitucionalizada, com o objetivo de realização do bem comum. E para se alcançar essa finalidade, “o Estado desenvolve inúmeras atividades, cada qual objetivando tutelar determinada necessidade pública”<sup>143</sup>.

Kyoshi Harada<sup>144</sup> explica que, antigamente, para o desenvolvimento dessas atividades, o Estado supria suas necessidades financeiras por meio da “requisição de bens e serviços de seus súditos, de colaboração gratuita e honorífica destes no desempenho das funções públicas e do apossamento de bens de inimigos derrotados na guerra”. Contudo, com o Estado moderno, esse panorama mudou e a despesa pública passou a ser o regime de pagamento desses serviços.

As necessidades estatais e da sociedade são sempre grandes, e com o conseqüente crescimento da despesa pública, o Estado criou a tributação, como uma forma de manter um fluxo regular e permanente de ingresso de numerário aos cofres públicos. O tributo realça a força coercitiva do Estado para retirar dos particulares uma parcela de suas riquezas, expressa em dinheiro, sem qualquer contraprestação.<sup>145</sup>

Mário Jorge Lima<sup>146</sup> ressalta que os tributos decorrem de fatos que expressam a disponibilidade de riqueza, e geralmente esses fatos são o comércio, o patrimônio e os lucros. Afirma, também, que os tributos sobre a terra ou propriedade são um dos tributos mais antigos.

Todavia, com as mudanças econômicas e políticas (queda do Muro de Berlim, neoliberalismo, globalização etc.) essa riqueza que era local, passou a ser global. Atualmente, a principal característica da riqueza é a mobilidade (fundos, papéis, ações etc.), de modo que o cenário fiscal deve também acompanhar essas transformações. É o alerta de Mário Jorge Lima:

---

<sup>143</sup> HARADA, Kyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p.23;

<sup>144</sup> *Ibidem*. p.24;

<sup>145</sup> *Ibidem*. p.49;

<sup>146</sup> LIMA, Mario J. The Eco Taxes: the first global taxes. *In: IABE-2007 Annual Conference, 2007, Las Vegas. IABE Annual Conference. Proceedings, 2007. v. III. p. 194-198.* Disponível em:<<http://www.iabe.org/domains/iabeX/Documents/Proceedings/IABE-2007%20Proceedings.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2014.



In the past, wealth was based on the land and its products, and the consumers' markets were local. Therefore, the predominance of tax incurred over that goods and affected local economic events. Later, on industrial society dynamic, the economic activity was shared among several stages and moved wealth power to the sales and revenues. Concurrently, commerce reached long distance markets and the taxation on the circulation, incomes and customs barriers had become the most adequate method.

Today, the main feature of wealth is mobility. The best expressive wealth is the bonds, stocks and on line funds transfer using the electronic framework. The faster circulation of goods or their holder certificates keeps the same importance for economic development and world wealth improvement. (...). Nowadays, there are some proposals to include new taxation methods in the economic scenario to reach that new dynamic wealth.

(...)

The property taxes have not important performance in the tax collection today because they can not catch significant amount of revenues. Indeed, if the most of economic wealth is not on the lands and buildings, but on the funds and papers, it is not suitable to impose heavy taxes over these estates. The land taxation should remain only for local government support<sup>147</sup>.

Especificamente sobre os tributos sobre a propriedade, Mário Jorge Lima<sup>148</sup> afirma que eles já não têm tanta importância na performance arrecadatória porque não conseguem captar significativamente receitas, que, agora, são móveis. Para ele, a riqueza está concentrada nos fundos e papéis, razão pela qual não soa adequado o Estado impor tributação elevada sobre a propriedade.

---

<sup>147</sup> “No passado, a riqueza foi baseada na terra e seus produtos, e os mercados consumidores eram locais. Consumidores. Além disso, a predominância do imposto incorreu mais sobre bens e afetou eventos econômicos locais. Mais tarde, na dinâmica da sociedade industrial, na atividade econômica. Entre os vários estágios da atividade econômica o poder da riqueza se moveu para as vendas e as receitas. Ao mesmo tempo, os mercados de longa distância e a tributação sobre a circulação, e as barreiras aduaneiras, se mostraram o método mais adequado.

Hoje, a principal característica da riqueza é a mobilidade. A melhor expressão da riqueza são os títulos, ações e fundos de transferência on-line. A circulação mais rápida de bens ou de títulos do seu titular mantem a mesma importância para o desenvolvimento econômico e melhoria da riqueza mundial. ( ... ). Hoje em dia, existem algumas propostas para incluir novos métodos de tributação no cenário econômico para chegar a essa nova riqueza dinâmica.

( ... )

Os impostos sobre a propriedade não possuem um desempenho importante na arrecadação de tributos, pois não conseguem captar significativas receitas. De fato, a maior parte da riqueza econômica não é sobre as terras e edifícios, mas sobre os fundos e papéis, e não se mostra adequado para impor impostos elevados sobre essas propriedades. A tributação da terra deve servir apenas para suporte do governo local.“ (tradução livre). Cf. LIMA, Mario J. The Eco Taxes: the first global taxes. In: *IABE-2007 Annual Conference*, 2007, Las Vegas. IABE Annual Conference. Proceedings, 2007. v. III. p. 194-198. Disponível em: < <http://www.iabe.org/domains/iabeX/Documents/Proceedings/IABE-2007%20Proceedings.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2014;

<sup>148</sup> Ibidem.

Nessa nova onda de tributação, assinala que os tributos verdes podem ser vistos como os primeiros impostos gerais, pois não seguem a lógica da tributação nacional, e são concebidos de acordo com a lógica geral de conservação do meio ambiente, que é direito e dever de todos os países e da sociedade, de um modo geral, de protegerem<sup>149</sup>.

Esse entendimento corrobora com a tese esposada no presente estudo, na medida em que o IPTU verde proposto é na forma de sanção premial, como veremos oportunamente.

Fritjof Capra defende a instituição dos eco-impostos como solução para o desenvolvimento sustentável, mas, ao mesmo tempo deve haver redução da carga tributária em relação à renda. Vejamos:

Os economistas corporativos tratam como bens gratuitos não somente o ar, a água e o solo mas também a delicada teia das relações sociais, que é seriamente afetada pela expansão econômica contínua. Os lucros privados estão sendo obtidos com os custos públicos em detrimento do meio ambiente e da qualidade geral da vida, e às expensas das gerações futuras. O mercado, simplesmente, nos dá a informação errada. Há uma falta de realimentação, e a alfabetização ecológica básica não ensina que esse sistema não é sustentável.

Uma das maneiras mais eficientes para se mudar essa situação seria uma reforma ecológica dos impostos. Essa reforma seria estritamente neutra do ponto de vista da renda, deslocando o fardo das taxas dos impostos de renda para os “eco-impostos“. Isso significa que seriam acrescentados impostos aos produtos, às formas de energia, aos serviços e aos materiais existentes, de maneira que os preços refletissem melhor os custos reais<sup>150</sup>.

Segundo ele, essa reforma ecológica deve ser lenta e de longo prazo, para que propicie a retirada gradual de tecnologias e padrões de consumo negativos, ao mesmo tempo em que incentive inovações industriais e novos hábitos de consumo<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> LIMA, Mario J. The Eco Taxes: the first global taxes. In: *IABE-2007 Annual Conference*, 2007, Las Vegas. IABE Annual Conference. Proceedings, 2007. v. III. p. 194-198. Disponível em: <<http://www.iabe.org/domains/iabeX/Documents/Proceedings/IABE-2007%20Proceedings.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2014;

<sup>150</sup> CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006.p.233;

<sup>151</sup> *Ibidem*.

Os tributos verdes já são realidade na Europa há algum tempo. Em Portugal, por exemplo, há concessão de incentivos fiscais a doações realizadas a organizações ambientalistas; a Suíça instituiu, em 1981, uma taxa sobre o ruído produzido por aeronaves; na Bélgica<sup>152</sup> foi instituído imposto sobre o consumo de produtos descartáveis (pilhas, lâmina de barbear etc.), restituível mediante a devolução do bem, e a Dinamarca tributa os clorofluorcarbonos<sup>153</sup>.

De acordo com os estudos da OCDE<sup>154</sup> sobre tributação ambiental, os impostos sobre a poluição proporcionam incentivos claros para os poluidores reduzirem as emissões e buscar alternativas mais limpas, na medida em que coloca um custo direto sobre os danos ambientais.

E quais seriam as razões para a efetividade dos tributos ambientais?

Primeira, em comparação com outros instrumentos, a tributação ambiental incentiva a redução de custos dos poluidores, além de fornecer incentivos para a redução de cada unidade de poluição<sup>155</sup>.

A segunda razão é a transparência dos tributos, que possibilitam aos cidadãos verem claramente quais fontes ou setores de poluição estão sendo favorecidos em detrimento de outros<sup>156</sup>.

Nesse sentido, Plater<sup>157</sup> sustenta que a sistemática dos impostos é mais fácil porque geralmente já existe uma grande e ampla estrutura governamental de cobrança de impostos. Ele exemplifica com a instituição de um imposto sobre a poluição, em que bastaria decidir sobre o nível do imposto, o poluidor que deverá pagar e definir padrões de medição das emissões.

Os efeitos benéficos da tributação ambiental são muitos. Segundo a OCDE, em um mercado competitivo, os incentivos gerados por impostos ambientais levarão as

---

<sup>152</sup> GORDILHO, Heron José de Santana. *Direito Ambiental pós-moderno*. Curitiba: Juruá, 2009. pp.102-103;

<sup>153</sup> DOMINGUES, José Marcos. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. 3.ed. rev.ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 67;

<sup>154</sup> Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Taxation, Innovation and the Environment: A Policy Brief*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/greengrowth/tools-evaluation/48178034.pdf>>. Acesso em: 27 ago.2013. pp. 1-2;

<sup>155</sup> *Ibidem*;

<sup>156</sup> *Ibidem*;

<sup>157</sup> PLATER, Zygmunt J.B *et al*. *Environmental Law and policy: nature, law, and society*. 4th ed. United States: Wolters Kluwer, 2010.

empresas à maximização dos lucros para reduzir a poluição ao menor custo para a sociedade. E quanto maior for a tributação ambiental, maiores são os incentivos em favor de inovação tecnológica, a exemplo do que se verifica dos impostos incidentes da fonte de poluição (os impostos sobre as emissões de CO<sub>2</sub> contra os impostos sobre veículos a motor)<sup>158</sup>.

Contudo, o tributo verde pode provocar alguns efeitos colaterais, como alerta a própria OCDE: em alguns casos, os tributos sobre os poluidores diretos podem ser de difícil administração, como se pode constatar nos casos onde há necessidade de um monitoramento de muitas fontes de poluentes dispersos e variáveis.<sup>159</sup>

Ademais, a política econômica adotada por cada país influencia no projeto de tributação ambiental e enseja impactos diferenciados sobre a inovação. Em alguns países, por exemplo, ao invés de alíquotas de tributos mais baixas, foi adotado o mecanismo de reembolso, que consiste no retorno, às empresas afetadas, das receitas despendidas com o meio ambiente<sup>160</sup>.

Sustenta a OCDE que questões como essas podem enfraquecer alguns dos incentivos à inovação, sobretudo na inovação empreendida ao nível coletivo e podem também estar em desacordo com o princípio do poluidor-pagador. Tal como acontece com muitos instrumentos de política ambiental, há sempre a preocupação com a introdução de políticas que são muito rigorosas e fazer com que as atividades de emissão constante mudem simplesmente para um outro país, o que não acabaria com o problema, mas apenas o transferiria para outra jurisdição<sup>161</sup>.

Por essa razão, a solução para evitar esses riscos, segundo a OCDE<sup>162</sup>, seria a cooperação internacional e a coordenação na definição de impostos ambientais, ao mesmo tempo em que fornece um benefício adicional para a inovação, já que a utilização da tributação relacionada com o meio ambiente maximiza a difusão internacional de inovação. E exemplifica: dois países utilizando os impostos sobre o

---

<sup>158</sup> Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Taxation, Innovation and the Environment: A Policy Brief*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/greengrowth/tools-evaluation/48178034.pdf>>. Acesso em: 27 ago.2013. p. 5;

<sup>159</sup> Ibidem;

<sup>160</sup> Ibidem;

<sup>161</sup> Ibidem. pp. 4-8;

<sup>162</sup> Ibidem. Loc.cit.

mesmo poluente podem ensejar uma inovação gerada em um, e que poderá ser usado no outro país.

Outro alerta que a OCDE<sup>163</sup> faz é no sentido de que a implementação da tributação ambiental pode envolver desafios econômicos e políticos significativos. Preocupações sobre a natureza potencialmente regressiva de impostos, especialmente aqueles em água e energia, podem trazer tentativas do governo de modificar o desenho fiscal, a fim de reduzir a carga sobre as famílias de baixa renda.

Mas essas preocupações poderiam ser sanadas, segundo o mencionado organismo internacional, não com a redução do próprio tributo ambiental, mas através de outros meios, a exemplo de menor tributação da renda, dos créditos fiscais no trabalho, o aumento dos benefícios sociais, etc<sup>164</sup>.

#### **4.1.2 O uso ambiental da extrafiscalidade tributária**

Os termos fiscalidade e extrafiscalidade são utilizados no Direito para explicar a atuação dos valores no comportamento do legislador tributário ao exercer sua função típica.

Fala-se em fiscalidade, segundo Paulo de Barros Carvalho<sup>165</sup>, “sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos”, sem que outros interesses (econômicos, sociais, etc.) interfiram no direcionamento dessa atividade impositiva.

Assim, a fiscalidade objetiva, precipuamente, arrecadar tributos, enquanto que na extrafiscalidade a arrecadação de tributos é uma função secundária, pois seu

---

<sup>163</sup> Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Taxation, Innovation and the Environment: A Policy Brief*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/greengrowth/tools-evaluation/48178034.pdf>>. Acesso em: 27 ago.2013;

<sup>164</sup> Ibidem.

<sup>165</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.p.252.

objetivo é “incentivar ou coibir em determinados comportamentos do contribuinte, motivado por interesses sociais, políticos ou econômicos do legislador tributário”.<sup>166</sup>

Luís Fernando Neves<sup>167</sup> alerta para o fato de que “na norma tributária dificilmente encontraremos um comportamento puramente fiscal ou extrafiscal, pois tais características aparecem mescladas na incidência tributária”.

Esse entendimento é corroborado por Alfredo Becker, que assinala que o caráter fiscal e extrafiscal coexistirão, sendo apenas que um terá maior ou menor grau sobre o outro:

A principal finalidade de muitos tributos (que continuarão a surgir em volume e variedade sempre maiores pela progressiva transfiguração dos tributos de finalismo clássico ou tradicional) não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada. Na construção de cada tributo não será mais ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão, agora de um modo consciente e desejado; apenas haverá maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo<sup>168</sup>.

O ente político tributante pode, por meio da extrafiscalidade, estimular os contribuintes a adotarem determinada conduta que a ordem jurídica reputa oportuna, conveniente ou interessante, e isso se conquista por meio de diminuição ou supressão da carga tributária. Mas o ente pode, também, desestimular certas condutas, que, ainda que lícitas, não são consideradas próprias ou adequadas social, econômica, ambiental ou politicamente falando<sup>169</sup>.

Portanto, a extrafiscalidade, que pode ser incluída nos tributos verdes, pode ser representada “por isenções, benefícios fiscais, progressividade de alíquotas,

---

<sup>166</sup> NEVES, Luís Fernando de Souza. Apontamentos sobre o ITR e sua Progressividade. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Especialização em Direito Tributário: estudos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 1103;

<sup>167</sup> *Ibidem*. Loc. cit;

<sup>168</sup> BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 5.ed. São Paulo: Noeses, 2010. pp.629-630;

<sup>169</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p.68.

finalidades especiais, entre outras formas que assume, criando diferenças entre os indivíduos”<sup>170</sup>.

Há de se observar, entretanto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000), no seu art. 14, determinou que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e, a pelo menos, uma das condições descritas no referido art. 14.

Os incrementos dos incentivos fiscais podem ocorrer em dois momentos: na despesa pública (na forma de subvenções, créditos presumidos e subsídios) ou na receita pública (na forma de isenções, imunidades, diferimentos, anistia e remissões). Para o objeto deste trabalho, os incentivos fiscais ocorrem na receita pública<sup>171</sup>.

Subvenções são, segundo, Trennepohl<sup>172</sup>, “doações”, auxílios financeiros, pecuniários, concedidos pelo Estado àqueles que prestam serviços de interesse público, desde que haja uma efetiva contraprestação desses agentes, visando o custeio, investimento e até para a implantação de determinadas atividades em regiões menos desenvolvidas.

Por sua vez, os subsídios são recursos estatais “direta ou indiretamente entregues aos envolvidos em atividades de relevante interesse público que, por isso, merecem o apoio oficial”<sup>173</sup>, visando, assim, a promoção de uma atividade econômica ou para determinados setores estratégicos da indústria, a exemplo do incentivo às exportações.

---

<sup>170</sup> MIGUEL, Luciano Costa; LIMA, Lucas Azevedo de. *A função socioambiental do IPTU e do ITR*. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4mAnLYCS170J:https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/direito/article/download/1455/1046+A+fun%C3%A7%C3%A3o+socioambiental+do+IPTU+e+do+ITR&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> r>. Acesso: 31 jul. 2013;

<sup>171</sup> TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Incentivos fiscais no Direito Ambiental: para uma matriz energética limpa e o caso do etanol brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. pp.124-125;

<sup>172</sup> Ibidem. Loc.cit.;

<sup>173</sup> OLIVEIRA, José Marcos Domingues. Proteção ambiental e sistema tributário – Brasil e Japão: problemas em comum? In: MARINS, Jaime (Coord.). *Tributação e Meio Ambiente*. Livro 2.1.ed. (ano 2002). 9. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011(Coleção Tributação em Debate, v.2). p.108.

Em relação ao crédito presumido, o que ocorre “é uma técnica legislativa financeira, sendo, por vezes, um subsídio, uma subvenção ou uma redução de base de cálculo”<sup>174</sup>.

De toda maneira, a dificuldade para a implementação dos incentivos fiscais no âmbito da despesa pública reside, segundo o autor supra, “na fiscalização do uso dos recursos públicos destinados aos fins a que se propõem”<sup>175</sup>.

Assim, Trennepohl defende que deve-se privilegiar os incentivos no âmbito da receita pública. Nesta seara, os incentivos são em forma de isenções, imunidades, diferimentos, anistia e remissões.

Carraza<sup>176</sup> assinala que é preciso falar antes de competência tributária para poder tratar de imunidade. Competência tributária, segundo ele, tem suas normas delineadas pela CF/88, e é a faculdade que as pessoas política têm de criar, *in abstracto*, tributos” e, para isso, devem descrever, legislativamente, as hipóteses de incidências, os sujeitos ativo e passivo, a base de cálculo e as alíquotas.

Posto isso, as imunidades tributárias são normas negativas que “desenham” a competência tributária. Significa dizer, então, que imunidade é uma norma constitucional de incompetência tributária, de vedação das pessoas políticas de instituírem tributos sobre determinadas situações específicas<sup>177</sup>.

A isenção, por sua vez, de acordo com Carraza<sup>178</sup>, “é uma limitação legal do âmbito de validade da norma jurídica tributária que impede que o tributo nasça”. Já o diferimento ocorre quando há uma “postergação do pagamento, pela ocorrência de um evento futuro, condicionado, portanto”.

Por sua vez, a anistia e a remissão são formas de exclusão do crédito tributário, conforme previsto no art.175 do CTN. A diferença entre elas é que a anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a

---

<sup>174</sup> TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Incentivos fiscais no Direito Ambiental: para uma matriz energética limpa e o caso do etanol brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p.125;

<sup>175</sup> *Ibidem*. Loc. Cit.;

<sup>176</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 23. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.p .694;

<sup>177</sup> *Ibidem*. pp .695-699;

<sup>178</sup> O conceito de isenção não é unânime. Ver mais em CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 23. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.pp .874. Cf. CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.



concede, ou seja, é a dispensa legal do pagamento de multa e refere-se a evento passado, ao passo que a remissão extingue a própria relação jurídico-tributária, sendo, portanto, o perdão do crédito tributário.

Um ponto importantíssimo a ser pontuado é que o tributo verde não configura uma sanção, por dois motivos: primeiro, pela própria definição de tributo prevista no art. 3º do CTN<sup>179</sup> e, segundo, a hipótese tributária do ecotributo é sempre um fato lícito. Caso fosse um fato ilícito, incidiriam normas penais e administrativas<sup>180</sup>.

Ou seja, a extrafiscalidade, como adverte José Marcos Oliveira<sup>181</sup>, “não visa impedir certa atividade”, mas objetivam “condicionar a liberdade de escolha do agente econômico, através da graduação da carga tributária, no caso em função de critérios ambientais”.

O uso ambiental da extrafiscalidade tributária possui uma dupla função, conforme estudaremos abaixo.

#### **4.1.3 A dupla função do tributo ambiental**

##### **4.1.3.1 Internalização dos custos sociambientais**

Os recursos naturais são escassos e as necessidades humanas são, por outro lado, crescentes e ilimitadas. Compatibilizar essa equação não é tarefa fácil, e para propiciar, então, o desenvolvimento sustentável, é preciso que internalização dos custos ambientais, como vimos anteriormente.

---

<sup>179</sup> “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”. Cf. BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2014;

<sup>180</sup> SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo ambiental: Extrafiscalidade e função promocional do Direito*. 1. ed. 6. reimpressão. Curitiba: Juruá, 2006. pp. 229-230;

<sup>181</sup> OLIVEIRA, José Marcos Domingues. Proteção ambiental e sistema tributário – Brasil e Japão: problemas em comum? In: MARINS, Jaime (Coord.). *Tributação e Meio Ambiente*. Livro 2.1.ed. (ano 2002).9 reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.p.107.

A não internalização das externalidades ambientais negativas gera um grande problema, pois elas deixam de ser um custo privado, e, portanto, já contabilizados no preço, passando a ser um custo social. Ricardo Carneiro exemplifica:

Se imaginarmos um agricultor que se utiliza das águas de um rio poluído para sua produção de subsistência ou um pescador que dele retira seu sustento, veremos mais uma vez que a sociedade como um todo acabará arcando com os custos da poluição, na medida em que as pessoas atingidas pela contaminação das águas sobrecarregam o sistema público de saúde ou de previdência social, mobilizados para tratar os doentes ou pagar pensões aos familiares que eventualmente falecerem<sup>182</sup>.

O tributo ambiental pode, assim, propiciar a internalização dos custos ambientais, de modo que os preços de mercado reflitam os custos ambientais da produção e da utilização de recursos naturais, de geração de poluição e de resíduos, de consumo, de descarte etc.

A tributação verde ao ensejar a internalização das externalidades ambientais, favorece, ao mesmo tempo, a indução de comportamentos.

#### 4.1.3.2 Indução de comportamentos

Becker<sup>183</sup> aposta no potencial do homem, enquanto agente de criação desse novo mundo contemporâneo (ou pós-moderno), para servir de instrumento útil dessa mudança. No âmbito do Direito Tributário atual, segundo ele, surgem potencialidades genuínas: a tributação extrafiscal e os tributos *in natura* e *in serviços*.

Essa mudança, com a indução de comportamentos reflete justamente essa segunda função do tributo ambiental.

Como já vimos antes, o ente político tributante pode, por meio da extrafiscalidade tributária, estimular os contribuintes a adotarem determinada conduta

---

<sup>182</sup> CARNEIRO, Ricardo. *Direito Ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. pp.66-67;

<sup>183</sup> BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 5.ed. São Paulo: Noeses, 2010.

que a ordem jurídica reputa oportuna, conveniente ou interessante, e isso se conquista por meio de diminuição ou supressão da carga tributária (sanção premial).

Nesse ponto, a desoneração total ou parcial da carga tributária deve respeitar o princípio da isonomia, de modo a ser concedido para todos que se encontrem na mesma situação possam deles se beneficiar. É o que defende Klaus Tipke e Douglas Yamashita:

todo incentivo fiscal ou subvenção tem de ser eficaz e imprescindível, para cumprir o fim dirigido por eles perseguido. Para corresponder ao princípio da igualdade também os incentivos ou subvenções devem ser concedidos segundo os princípios adequados ao objeto, tais como o princípio da necessidade ou o princípio do mérito, para que todos que se encontrem na mesma situação possam valer-se do incentivo ou subvenção.<sup>184</sup>

Ainda em relação aos incentivos fiscais, devem os mesmos serem previstos mediante lei específica, federal, estadual ou municipal que regule exclusivamente a matéria, conforme exige a norma do § 6º do art. 150 da CF/88.

Por outro lado, a extrafiscalidade do tributo verde também pode desestimular certas condutas, que, ainda que lícitas, não são consideradas próprias ou adequadas do ponto de vista ambiental, fazendo uso, assim, do aumento de alíquotas para inibir posturas ecologicamente agressivas.

A sanção premial, portanto, visa justamente re-orientar as atividades das pessoas físicas e jurídicas, estimulando-as a terem uma atitude ecologicamente correta, e em decorrência dessa ação, a obterem vantagens fiscais. É uma homenagem ao princípio do protetor-recebido, segundo o qual prevê a possibilidade de recebimento de alguma espécie de compensação financeira por aquela pessoa que cumpre as normas ambientais.

---

<sup>184</sup> TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça Fiscal e princípio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002. p.41.

No Brasil o referido princípio foi positivado no art. 6º, inciso II da Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e a possibilidade de concessão de incentivos fiscais foi prevista no art. 44<sup>185</sup>.

O princípio do protetor-recebedor já existia no Brasil, sendo utilizado implicitamente na forma de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), previsto no Programa Proambiente, que é o programa de desenvolvimento socioambiental da produção familiar rural na Amazônia<sup>186</sup>.

Outras hipóteses de aplicação do referido princípio são o ICMS ecológico<sup>187</sup> e a redução, por exemplo, de alíquotas de IPTU (verde), para os contribuintes que mantêm práticas sustentáveis ou que promovam ações benéficas ao meio ambiente.

No Brasil, diversos Municípios já possuem o denominado IPTU verde, cada qual com seus requisitos específicos previstos em lei, como Guarulhos (Lei nº 6.793/10), Curitiba (Lei nº 9.806/00), Salvador (Lei nº 8.474/2013) e São Carlos (Lei nº 13.692/2005), como veremos no último capítulo.

#### 4.1.4 A tributação ambiental no Brasil

Paulo de Barros Carvalho<sup>188</sup> ensina que a competência tributária se constitui em uma das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que gozam as pessoas políticas, e que se baseia na possibilidade de legislar para a produção de normas jurídicas sobre tributos.

---

<sup>185</sup> Cf. BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos). Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2014;

<sup>186</sup> MARTINS, Juliana Xavier Fernandes; MURARI, Gabriel Garcia. Os princípios ambientais na política nacional dos resíduos sólidos. A Questão principiológica. In: BECHARA, Erika (Organizadora). *Aspectos relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Atlas, 2013. p.14;

<sup>187</sup> Na verdade, sua natureza jurídica não é de imposto, mas de participação direta de um ente federativo nas receitas tributárias de outro (art. 158, inciso IV da CF/88) em razão de proteção do meio ambiente. Cf. ARRANJO. *ICMS ecológico*. Disponível em: < [http://www.icmsecologico.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=51&Itemid=81](http://www.icmsecologico.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=81)>.

Acesso em: 24 jan. 2014;

<sup>188</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.p.236.

Esse poder de legislar em matéria tributária somente pode ser exercido com a observância de todos os seus contornos constitucionais, a partir das limitações e princípios ali constantes.

A competência tributária foi atribuída pela CF/88 a todos os entes federativos. Estamos, dessa maneira, diante de um federalismo de cooperação, sedimentado, nas palavras de Terence Trennepohl<sup>189</sup>, “na participação, no equilíbrio e na repartição equânime de competências”.

Falar em tributação no Brasil soa, muitas vezes, como uma ofensa, pois num país cuja carga tributária é bastante elevada, o contribuinte quase nunca sente os benefícios em razão do pagamento dos seus tributos.

Raymundo Juliano Feitosa e Alexandre Henrique Ferreira<sup>190</sup> apontam que houve um exponencial crescimento das receitas tributárias brasileiras no período de 1990 a 2007, sendo superior ao PIB (Produto Interno Bruto). E nesse período, o incremento da carga tributária foi de 101,58%, superior ao próprio crescimento do PIB no mesmo período, que foi de 67,04%.

Os mencionados dados são, de fato, assustadores, por isso tratar de tributação ambiental é uma tarefa um pouco árdua, ainda que todos saibam e admitam a importância e a necessidade da tutela do meio ambiente.

A competência em matéria ambiental está distribuída na CF/88 em competência material exclusiva da União (matérias ambientais gerais de interesse de toda nação – art. 21, XIX, XX e XXIII), competência material comum (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal- art. 23, VI, VII e XI), competência legislativa privativa (União legisla sobre algumas matérias ambientais – art. 22, IV, XII, XIV e XXVI), competência concorrente (art. 24, VI, VII, VIII), competência suplementar (art. 24, §2º), competência residual (art. 25), e a competência legislativa dos Municípios em legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I, II, VIII e X)<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Incentivos fiscais no Direito Ambiental: para uma matriz energética limpa e o caso do etanol brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.p.83;

<sup>190</sup> FERREIRA, Alexandre Henrique Salema; FEITOSA, Raymundo Juliano Rego. A incidência econômica dos tributos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 3012, 30 set. 2011. Disponível em: <<<http://jus.com.br/artigos/20055>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

<sup>191</sup> MORAES, Kelly Farias de. Direito tributário e meio ambiente: Importância dos incentivos fiscais na preservação do meio ambiente. *Portal Âmbito Jurídico*. Disponível em:< [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11938](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11938)>. Acesso em: 22 fev. 2014.

Ponto importante de partida no estudo da competência tributária é estabelecer a premissa de que o tributo ambiental extrafiscal não é uma sanção, pelo próprio conceito definido no art. 3º do CTN (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), pois, embora lícita a atividade desenvolvida pelo sujeito passivo da obrigação tributária, ele é desestimulado a adotar determinado comportamento.

Geraldo Ataliba<sup>192</sup> sintetiza o ponto: o tributo não é sanção por violação de nenhum preceito, nem reparação patrimonial, pois os atos ilícitos podem ser geradores de multa ou de obrigação de indenizar.

Segundo Heleno Tôrres<sup>193</sup>, o exercício da competência tributária, com vistas à proteção ambiental, deve “vir acompanhando os próprios contornos da autorização para legislar em matéria ambiental”, a fim de se evitar que, a título de preservação ambiental (meio ambiente artificial, natural, cultural ou do trabalho), se crie novo tributo com finalidade meramente arrecadatória.

É no âmbito federal que surgem as maiores oportunidades de emprego de instrumentos fiscais com eficácia ambiental, em razão de a competência tributária da União ser a mais abrangente.<sup>194</sup>

Paulo Pimenta<sup>195</sup> entende que todas as espécies tributárias são adequadas para atender à motivação de preservação ambiental. Contudo, o tema não é pacífico.

Isto porque parte da doutrina<sup>196</sup> entende que o imposto não é a espécie tributária adequada para ser utilizada com a finalidade ambiental, elencando três os motivos.

---

<sup>192</sup> ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. 8. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006. p.37;

<sup>193</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – Os limites dos chamados “tributos ambientais”. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p.99;

<sup>194</sup> COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tribucação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p.323;

<sup>195</sup> (informação verbal). Palestra sobre *Federalismo de cooperação e tributos ambientais*, apresentada por Paulo Roberto Lyrio Pimenta, no II Seminário Internacional de Direito Ambiental Comparado: competência ambiental. (*II International Seminar on comparative environmental Law*), na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, no dia 27 de agosto de 2013;

<sup>196</sup> Cf. FERRAZ, Roberto. Tribucação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. pp.346-348.

Primeiro, os impostos não podem ser utilizados na defesa do meio ambiente, visto que a CF/88 não prevê como hipótese de incidência a atividade poluente com relação a tal espécie tributária.

Interessante é a observação de Rui Bresolin<sup>197</sup>, no sentido de que não existe tributo ambiental em sentido estrito, pois não há na CF/88 fato gerador ambiental, mas apenas a arrecadação do tributo é utilizada com finalidade ambiental.

Segundo, em razão de o imposto ser caracterizado como um tributo cujo fato gerador independe de uma atividade estatal específica em relação ao contribuinte, conforme preconiza o art. 16 do CTN.

Terceiro, por existir vedação constitucional, prevista no art. 167, inciso IV, que impede a vinculação do imposto a órgão, fundo ou despesa (ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º do art. 167), isto porque o produto da arrecadação do imposto tem como característica fulcral a sua não-vinculação a uma atividade específica do Estado.

Helena Tórres afirma que a CF/88 identificou as espécies tributárias possíveis, qualificou todas as materialidades também possíveis, atribuindo à União a competência residual apenas em matéria de impostos e contribuições, mas desde que

---

Cf. GUSMAO, Omara Oliveira de. Limites e possibilidades de uma tributação ambiental. CONPEDI, Manaus. Anais...Manaus. Disponível em:<

[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_tribut\\_omara\\_oliveira\\_de\\_gusmao.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_tribut_omara_oliveira_de_gusmao.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2014. Cf. TÓRRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – Os limites dos chamados “tributos ambientais. In. TÓRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 109;

<sup>197</sup> BRESOLIN, Rui Sanderson. *A referibilidade da atividade estatal ao contribuinte como requisito constitucional nos tributos ambientais*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Caixias do Sul, Caixias do Sul. Disponível em:< [http://tede.ucs.br/tde\\_arquivos/2/TDE-2011-07-12T072026Z-496/Publico/Dissertacao%20Rui%20Sanderson%20Bresolin.pdf](http://tede.ucs.br/tde_arquivos/2/TDE-2011-07-12T072026Z-496/Publico/Dissertacao%20Rui%20Sanderson%20Bresolin.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2014. pp.24-25.

não cumulativos e que não tenham fato jurídico tributário ou base de cálculo idênticos aos dos que já existem (art. 154, I)<sup>198</sup>.

Para ele, o tributo somente será ambiental, não pela sua simples finalidade/motivação, mas em razão da regra-matriz do tributo que deve, obviamente, refletir o motivo constitucional (a preservação do meio ambiente)<sup>199</sup>.

Dessa maneira, Heleno Tôres<sup>200</sup> considera pouco provável a possibilidade de se criar algum instrumento fiscal que se mostrasse suficientemente apto à realização do objetivo de proteção do meio ambiente. Ele encontrou apenas 5 medidas possíveis: 1- IPTU progressivo no tempo (art. 182, §4º), 2 -cobrança de taxas (as decorrentes do poder de polícia e as decorrentes da prestação de serviços públicos específicos e divisíveis - art. 145, II), 3- CIDE, nos casos cabíveis, com efetivo cabimento do princípio do poluidor-pagador (art. 149), 4- compensações financeiras, nas hipóteses cabíveis, visando a criação de fundo próprio para reparo do meio ambiente, em razão do grande impacto ambiental promovido pelas atividades de produção de energia e mineração, e 5- medidas administrativas de condicionamento de benefícios fiscais, isenções e outros, em razão do atendimento de regras de natureza ambiental.

Contudo, ele ainda ressalta que nessas alternativas há a necessidade de se demonstrar o nexo causal entre a materialidade tributável, todos os outros elementos da regra-matriz tributária e a potencialidade de afetação ambiental, ou seja, deve ficar estabelecido claramente o vínculo existente entre a motivação constitucional (preservação e proteção do meio ambiente) e o exercício da competência tributária<sup>201</sup>.

---

<sup>198</sup> TÔRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – Os limites dos chamados “tributos ambientais. In. TÔRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. pp.102-103;

<sup>199</sup> *Ibidem*. pp.100-101;

<sup>200</sup> *Ibidem*. p.103;

<sup>201</sup> *Ibidem*. pp.103-104;



O mencionado autor afirma, inclusive, que diante desse quadro<sup>202-203</sup> não seria possível criar um imposto verde/ambiental, e elenca seus fundamentos: 1- o fato de que o legislador somente pode criar um tributo, respeitados os procedimentos, os princípios e a competência tributária; 2- mesmo não sendo o tributo uma sanção por ato ilícito, ele não poderá pretender punir a empresa pelas externalidades negativas desenvolvidas por suas atividades, mas apenas obter receita para reparar os prejuízos ambientais, ao mesmo tempo em que induz o comportamento dos contribuintes visando a soluções ambientais sadias; e 3- não é possível criar fundo a partir de imposto já existente, em razão da vedação do art. 167, IV.

A única hipótese possível de instituição de imposto ambiental seria, segundo Heleno Tôrres<sup>204</sup>, apenas resultado do exercício da competência residual da União (art. 254, i), mas respeitados os limites ali previstos, ou seja, deveriam ser não-cumulativo e não poderia ter fato jurídico tributário ou base de cálculo idênticos aos daqueles já discriminados na Constituição. E ainda ressalta que deveriam atentar para que os consumidores dos produtos fossem os verdadeiros contribuintes, evitando-se que a incidência econômica do imposto fosse transferida a outrem.

Raymundo Juliano Feitosa e Alexandre Henrique Ferreira<sup>205</sup> já trataram das mazelas decorrentes da tributação indireta, especialmente a impossibilidade de se respeitar, nos tributos indiretos, o princípio da capacidade contributiva (capacidade econômica) do contribuinte de fato. Essa preocupação, contudo, não se aplica ao presente caso, pois o IPTU é um imposto direto.

<sup>202</sup> Ibidem. p.109;

<sup>203</sup> Nesse sentido também SILVA, Vanessa Cristina de Lima e. A extrafiscalidade em matéria ambiental: tributação indutora de defesa ao meio ambiente. In: *Revista de Pesquisas jurídicas*. Vol. 1, n. 1. jul. – dez. 2012. Disponível em: <

<sup>204</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – Os limites dos chamados “tributos ambientais”. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p.109;

<sup>205</sup> FERREIRA, Alexandre Henrique Salema; FEITOSA, Raymundo Juliano Rego. A incidência econômica dos tributos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 3012, 30 set. 2011. Disponível em: <<<http://jus.com.br/artigos/20055>>>. Acesso em: 18 fev. 2014;

Em Portugal, José Nabais<sup>206</sup> afirma que a maioria dos impostos ambientais tem cunho arrecadatório, sendo tênue a tutela do meio ambiente, como ocorre, por exemplo, com o imposto sobre os produtos petrolíferos, o imposto automóvel, o imposto municipal sobre veículos. Tanto é assim que, segundo ele, já está em andamento uma reforma tributária referente ao automóvel, para que se consiga dar visibilidade à finalidade de proteção ambiental em tais impostos.

Dessa maneira, aqueles estudiosos que entendem que o imposto não é espécie tributária adequada para a tributação ambiental, afirmam que a solução seria o uso da concessão e isenção ou a aplicação de alíquotas menores em alguns impostos caso os agentes econômicos pratiquem condutas ambientalmente desejáveis, ou, de maneira mais adequada, a utilização das taxas e da contribuição.

Já aqueles que defendem que todas as espécies tributárias são adequadas para esse fim, afirmam que não se pretende inovar na tributação, mas apenas readequar a sistemática tributária existente, coadunando-a uma nova motivação: a preservação e a proteção do meio ambiente. E, aduzem também, que, em regra, os tributos com fins ambientais, também não terão exceção à aplicabilidade dos princípios constitucionais tributários.

Denise Cavalcante e Ana Mendes<sup>207</sup> sustentam que no ordenamento jurídico brasileiro ainda não existe um tributo que tenha em sua hipótese de incidência diretamente relacionada à proteção do meio ambiente, mas que, por outro lado, já existem experiências de tributação ambiental de maneira indireta.

A tributação ambiental no Brasil, ainda que tímida, segundo Anderson Lobato e Gilson Almeida<sup>208</sup>, já é uma realidade. São diversos os tributos ambientais ou com repercussão ambiental, como a taxa de esgoto, o ICMS ecológico, o ITR sobre áreas de preservação permanente e de reserva legal, e o IPI para automóveis de

---

<sup>206</sup> NABAIS, José Casalta. Direito fiscal e tutela do ambiente em Portugal. In. TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 434.

<sup>207</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena; MENDES, Ana Stela Vieira. *Constituição, Direito Tributário e Meio*. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise\\_lucena\\_cavalcante.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise_lucena_cavalcante.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2014;

<sup>208</sup> LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; ALMEIDA, Gilson César Borges de. Tributação ambiental: uma contribuição ao desenvolvimento sustentável. In. TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 634;

passageiros de fabricação nacional de até 127 HP de potência bruta, de no mínimo quatro portas, e movidos a combustíveis de origem renovável.

Outros exemplos são elencados por Regina Helena Costa<sup>209</sup>, como a legislação do Imposto de Renda que autorizou a dedução de importâncias empregadas em projetos de reflorestamento (Lei 5.106/1966, Decretos 93.607/1986 e 96.233/1988) e a Lei 9.393/96 que disciplina a exclusão de tributação de ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural) sobre áreas de preservação permanente e de reserva legal, bem como a instituição pela União, através da Lei nº 10.165/2000, da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), em razão do exercício regular do poder de polícia conferido ao IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

E um dos tributos de cunho ambiental mais claro é a CIDE combustível. Este tributo possui três finalidades: a primeira é a redução do preço dos combustíveis; a segunda finalidade visa custear projetos ambientais relacionados à indústria do gás e do petróleo, e a última finalidade é referente ao financiamento de programa de melhoria do setor de transporte ferroviário<sup>210</sup>.

No âmbito dos Municípios, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) pode ser utilizado também como meio para incentivar atividades voltadas à preservação ambiental, como o ecoturismo, por meio de isenções ou incentivos fiscais.

Mas é o IPTU, de acordo com Regina Helena Costa<sup>211</sup>, o grande instrumento tributário para a preservação ambiental, uma vez que a “propriedade urbana está igualmente afetada ao cumprimento da função social e satisfaz esse requisito quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Muito mais eficaz que criar novos tributos, num país já de elevadíssima carga tributária, é a adoção de incentivos fiscais para as pessoas físicas e jurídicas que

---

<sup>209</sup> COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. pp.323-324.

<sup>210</sup> PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Contribuições de Intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Dialética, 2002. pp.120-121;

<sup>211</sup> COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p.327;

investirem na proteção ao meio ambiente<sup>212</sup>. Nesse contexto, inserimos o IPTU verde na forma de sanção premial.

#### 4.2 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PARA A INSTITUIÇÃO DO IPTU VERDE

A CF/88 delimitou exaustivamente e expressamente as competências da União, do Estado, do Município e do Distrito Federal, dentre as quais a competência tributária.

No capítulo anterior, vimos que a competência tributária é a faculdade de editar leis que criem, *in abstracto*, tributos, descrevendo todos os elementos que compõem a regra-matriz de incidência tributária<sup>213</sup>.

Carraza<sup>214</sup> aduz que as características da competência tributária são a imperatividade, a indegabilidade, a incaducabilidade, a inalterabilidade, a irrenunciabilidade e a facultatividade do seu exercício. Significa dizer que a competência tributária não pode ser transferida por seu titular no todo ou em parte, e não pode ser a mesma renunciada.

Ademais, a competência não caduca, é inalterável, já que não pode ser ampliada ou restringida e é facultativo o seu exercício, pois o ente político pode criá-lo ou não, ou criá-lo parcialmente.

Todavia, Paulo de Barros Carvalho<sup>215</sup> entende que as características de privatividade, alterabilidade e facultatividade não se sustentavam, sob o fundamento de que a União possui competência para legislar sobre impostos extraordinários, que são aqueles instituídos em razão de guerra externa ou da sua iminência, estando esses impostos compreendidos ou não na sua competência tributária (art. 154, II da CF/88).

---

<sup>212</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena. *Tributação ambiental: por uma remodelação ecológica dos tributos*. Disponível em: < <http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/Denise%20Cavalcante.pdf>>. Acesso em: 27 ago.2013. p.102.

<sup>213</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 23. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2007;

<sup>214</sup> *Ibidem*. pp.632-658;

<sup>215</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. pp.241-242.

Ademais, as reformas constitucionais provariam que a alterabilidade é possível, em virtude do Estado ou Distrito Federal serem obrigados a legislar sobre o ICMS .

A CF/88 determinou a participação do Município na federação como verdadeiro ente político, “permitindo-lhe a organização por regramento próprio, autonomia legislativa, administrativa e fiscal”<sup>216</sup>.

No caso do IPTU (e do IPTU verde aqui proposto), essa competência tributária é dos Municípios, nos termos do art. 156, inciso I da CF/88, do Distrito Federal quando no exercício da competência municipal e da União quando o Território Federal não for dividido em Municípios, consoante disposição do art. 147 da CF/88, de modo que se eles não instituírem o IPTU (inclusive o IPTU verde), nenhum outro ente poderá fazê-lo.

Na CF/88 estão dispostas diversas normas tributárias, a exemplo daquelas que demarcam princípios, normas que definem a incidência do tributo, cabendo nessa segunda rubrica, segundo Paulo de Barros Carvalho<sup>217</sup>, as normas sancionatórias e as que instituem isenção, e ainda há as normas que fixam outras providências administrativas para a operatividade do tributo, como aquelas relativas à fiscalização e aos deveres instrumentais. As normas tributárias em sentido estrito são aquelas referentes à regra-matriz de incidência fiscal, e as demais são normas tributárias em sentido abstrato.

Carraza<sup>218</sup> ensina que aquele ente que cria tributos, de igual maneira, pode aumentar a carga tributária (majorando a alíquota ou a base de cálculo), pode reduzi-la (diminuindo a alíquota ou a base de cálculo) ou pode conceder isenção.

A competência para tributar, assim como a competência para isentar estão sujeitas à observância do princípio da legalidade (art.s 5º, II c/c 150, I da CF/88), pois, de acordo com o autor supra, “ninguém deve recolher o tributo ou deixar de fazê-lo (isenção), total ou parcialmente, senão em virtude de lei”. Sustenta, inclusive que a

---

<sup>216</sup> SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *O regime constitucional da região metropolitana*. 2009. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.dominipublico.gov.br/download/teste/arqs/cp106991.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2014.. p.102;

<sup>217</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 259;

<sup>218</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 23. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.p.826;

isenção ainda está submetida ao princípio na igualdade, na medida em que somente pode ser concedida quando levam em conta objetivos constitucionalmente consagrados, como proteção à velhice, à cultura etc.<sup>219</sup>.

A isenção tributária, que é uma das hipóteses de exclusão do crédito tributário (art. 175, I do CTN), encontra fundamento nos objetivos de utilidade geral ou de oportunidade política que o ente pretende que seja alcançado, ou pode encontrar fundamento na falta de capacidade contributiva subjetiva do beneficiário<sup>220</sup>.

Portanto, isenção é um favor fiscal concedido por lei, que consiste na dispensa do pagamento de um tributo devido (logo, pressupõe o nascimento da obrigação tributária, a incidência – art. 113, §1º do CTN), e que requer a existência de uma alíquota positiva (e não alíquota zero). A isenção não se confunde com não-incidência, pois ocorrendo esta, não é devido o tributo porque não chega a surgir a obrigação tributária<sup>221</sup>.

A não-incidência tributária, afirma Cíntia Fernandes<sup>222</sup>, será de fato quando há a inoccorrência do fato abstratamente previsto na hipótese de incidência, ao passo que será de direito quando há a existência de norma jurídica expressa afirmando que não se configura a hipótese de incidência tributária.

Paulo de Barros<sup>223</sup> revela que a isenção, enquanto norma de estrutura (que é aquela que prescreve o relacionamento que as normas de conduta devem manter entre si, inclusive que pode ensejar nas modificações que se queiram introduzir nos preceitos existentes) é um fenômeno que se apresenta com estrutura normativa (logo, com hipótese e conseqüente normativo), e que opera efeitos na regra-matriz tributária do tributo, de modo a provocar a eliminação parcial de um ou mais critérios da regra-matriz de incidência tributária.

---

<sup>219</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 23. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.p.828;

<sup>220</sup> *Ibidem*.p.829;

<sup>221</sup> Cf. BRASIL. Procuradoria da Fazenda Nacional. *Parecer PGFN Nº 405/2003*. Disponível em:< <http://www.deloitte.com.br/publicacoes/2003all/042003/ipi/Par405.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2014. Nesse mesmo sentido o julgamento, pelo Plenário do STF, da ADIN 268/RO;

<sup>222</sup> FERNANDES, Cíntia Estefania. *IPTU: texto e contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 232;

<sup>223</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.pp.521-523.

Registre-se apenas que, muito embora as normas de estrutura e de conduta tenham a mesma constituição interna (hipótese, que descreve o fato, e uma consequência, que é o mandamento normativo), o consequente da norma de estrutura não expede comando voltado ao comportamento das pessoas, mas atinge outras normas, e não a conduta diretamente considerada<sup>224</sup>.

Assim, Pedro Lunardelli<sup>225</sup> revela que os atributos da hipótese de uma norma de isenção referem-se aos critérios de uma determinada regra-matriz tributária.

Em se tratando de IPTU, nascendo a obrigação tributária (ser proprietário de imóvel localizado na zona urbana de determinado Município, ser titular do seu domínio útil ou ser possuidor), o crédito é afastado em razão de um favor fiscal (isenção).

A isenção pode ser concedida mediante lei ordinária, lei complementar ou por tratado internacional, que deverá ser aprovado, ratificado e promulgado, ou na hipótese do ICMS, por decreto legislativo estadual ou do Distrito Federal. Nessa seara, Carraza<sup>226</sup> observa que nem a lei que concede a isenção é posterior àquela lei que criou o tributo, por vezes a mesma lei que cria o tributo, dele isenta determinados fatos.

Outrossim, registre-se que, conforme já abordado anteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que, lei que autorizou a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e, a pelo menos, uma das condições descritas no referido art. 14.

Outro ponto importante, em se tratando de isenção, é que sua interpretação da legislação tributária deve ser literal quando tratar de outorga de isenção ou da suspensão e exclusão do crédito tributário (art. 111 do CTN).

---

<sup>224</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.p.522;

<sup>225</sup> LUNARDELLI, Pedro Guilherme Accorsi. Exclusão do Crédito Tributário. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Especialização em Direito Tributário – Estudos analíticos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. Livro IV, Capítulo V. Rio de Janeiro: Forense, 2007. pp.303-304;

<sup>226</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 23. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.pp.841-843.

A isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104 do CTN.

Ademais, a isenção deve observar o princípio da não-discriminação tributária em razão da origem ou do destino dos bens ou serviços, conforme conjugação do art. 151, I c/c art. 152, ambos da CF/88<sup>227</sup>.

Traçadas essas ponderações, veremos regra-matriz de incidência do IPTU, e como os incentivos fiscais alteram essa regra-matriz.

#### 4.3 A REGRA-MATRIZ DO IPTU VERDE

A regra-matriz de incidência tributária é por excelência norma tributária em sentido estrito, e é ela que define a incidência fiscal. A regra-matriz é formada de duas partes: descritor (hipótese) e prescritor (consequência), e em ambas as partes há elentos, critérios identificativos. Portanto, a hipótese de incidência é a conjugação do descritor com o prescritor<sup>228</sup>.

No descritor da norma (hipótese/antecedente), segundo Paulo de Barros Carvalho<sup>229</sup>, reside o critério material devidamente condicionado no tempo e no espaço, e no prescritor da norma (consequência) verificam-se os critérios subjetivo e quantitativo. E é a conjugação de todos esses critérios ou elementos que exhibe o núcleo lógico-estrutural da norma-padrão de incidência tributária.

Observe-se que é justamente os critérios pessoal e quantitativo que identificam o surgimento de uma relação jurídico-tributária.

O critério material é aquele faz referência à descrição do comportamento de uma pessoa física ou jurídica, devidamente condicionado no tempo (critério temporal) e no espaço (critério espacial). Esse critério é, dessa maneira, o núcleo da hipótese de

---

<sup>227</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 23. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.p.846;

<sup>228</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. pp. 260-261;

<sup>229</sup> *Ibidem*. p.261;



incidência, mas com ela não se confunde porque a hipótese de incidência (hipótese + consequência) é a descrição do fato<sup>230</sup>.

O critério temporal significa o marco de tempo que assinala o surgimento de um direito subjetivo para o Estado e de um dever jurídico, por outro lado, para o sujeito passivo, ou seja, da relação jurídico-tributária<sup>231</sup>.

O critério espacial expressa onde o fato deve ocorrer (nem sempre a regra jurídica é expressa quanto ao local onde nasce a obrigação, mas ainda que de forma implícita a regra traz elementos que conferem a identificação do local onde deve o fato ocorrer).<sup>232</sup>

Por sua vez, o critério subjetivo significa os sujeitos ativo (é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento – art. 119 do CTN) e passivo da tributação (é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária, que pode ser o contribuinte, se ele tem relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador, ou pode ser o responsável, quando, sem revestir a condição de contribuinte, sua obrigação decorra de disposição expressa de lei – art. 121 do CTN).

O critério quantitativo abarca a base de cálculo e a alíquota. A base de cálculo é, nas palavras de Paulo de Barros Carvalho<sup>233</sup>, “a grandeza instituída na consequência da regra-matriz”.

Afirma, ainda, que são 3 as funções da base de cálculo: 1- medir as proporções reais do fato jurídico, 2- compor a específica determinação da dívida e 3- confirmar, infirmar ou afirmar o verdadeiro critério material da descrição contida no antecedente da norma.

Essa última função da base de cálculo é importante para determinar a natureza jurídica do tributo, o critério material da regra-matriz de incidência tributária,

---

<sup>230</sup> FERNANDES, Cíntia Estefania. *IPTU: texto e contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.p.303.

<sup>231</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. pp. 292-294;

<sup>232</sup> *Ibidem*. pp. 289-291;

<sup>233</sup> *Ibidem*.pp. 360-361;

pois não importa o *nomem iuris* dado pela lei. O STF<sup>234</sup> confirmou a relevância dessa função:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA. SERVIÇOS PÚBLICOS. COLETA E REMOÇÃO DE LIXO. CARACTERIZAÇÃO DA ABRANGÊNCIA DO SERVIÇO COMO INESPECÍFICO E INDIVISÍVEL. NECESSIDADE DO EXAME DA RESPECTIVA BASE DE CÁLCULO. RAZÕES DE AGRAVO REGIMENTAL INSUFICIENTES. QUESTÃO DE FUNDO. SÚMULA VINCULANTE

1. O exame da possibilidade de o serviço público ser destacado em unidades autônomas e individualizáveis de fruição não se esgota com o estudo da hipótese de incidência aparente do tributo. É necessário analisar a base de cálculo da exação, que tem por uma de suas funções confirmar, afirmar ou infirmar o critério material da regra-matriz de incidência. As razões de agravo regimental, contudo, não indicam com precisão como a mensuração do tributo acaba por desviar-se da prestação individualizada dos serviços de coleta e remoção de lixo.

2. "A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal" (Súmula Vinculante 19). Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(STF, Recurso Extraordinário 571.241, rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, j. 20/04/2010, publicação em 02/06/2010 – grifo nosso).

Juntamente com a base de cálculo, a alíquota define o quanto do débito, a “compostura numérica da dívida”, como diz Paulo de Barros<sup>235-236</sup>, e por manter laços estreitos com a base de cálculo, sua presença normativa é obrigatória, nos termos do art. 145, §2º (“As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos”) c/c art. 154, I (competência residual da União para instituir impostos não previstos no rol do art. 153, mediante lei complementar, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Carta Magna), ambos da CF/88.

<sup>234</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 571.241 AgR / RN. Agravante: Sônia Lourdes Dantas Fonseca. Agravado: Município de Natal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília DJe-100 Divulg.02-06-2010 public 04-06-2010. Disponível em:<  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+571241%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+571241%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/kwp5qo8>>. Acesso em: 22 fev 2014;

<sup>235</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 371;

<sup>236</sup> Cf. *Ibidem*. p. 209.

Ademais, ao se pensar em base de cálculo, inevitavelmente teremos que correlacionar com a capacidade contributiva, pois esta está intimamente ligada ao conteúdo econômico dos fatos escolhidos pela lei, que é representado pela base de cálculo.

Segundo Paulo de Barros Carvalho<sup>237</sup>, a capacidade contributiva pode ser relativa ou absoluta. Diz-se capacidade contributiva absoluta ou objetiva quando a referência é em relação às características do fato gerador que ostentam riqueza.

Já a capacidade contributiva é subjetiva quando expressa repartição do impacto tributário, de tal maneira que os participantes do acontecimento contribuam de acordo com o tamanho econômico do evento<sup>238</sup>. Melhor dizendo, é aquela que implica na personalização da carga tributária às características específicas de cada contribuinte, nos termos do §1º do art. 145, da CF/88.

Em relação ao IPTU, a capacidade contributiva é a expressão econômica da propriedade, que é caracterizada pela manutenção de uma riqueza, de um patrimônio imobilizado. Por essa característica, o IPTU foi caracterizado pelo STF<sup>239</sup> como um imposto real, no julgamento do RE 153.771/MG, *in verbis*:

EMENTA: - IPTU. Progressividade. - No sistema tributário nacional é o IPTU inequivocamente um imposto real. - Sob o império da atual Constituição, não é admitida a progressividade fiscal do **IPTU**, quer com base exclusivamente no seu artigo 145, § 1º, porque **esse imposto tem caráter real** que é incompatível com a progressividade decorrente da capacidade econômica do contribuinte, quer com arrimo na conjugação desse dispositivo constitucional (genérico) com o artigo 156, § 1º (específico). - A interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que o IPTU com finalidade extrafiscal a que alude o inciso II do § 4º do artigo 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no artigo 156, I, § 1º. - Portanto, é inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no artigo 156, § 1º,

<sup>237</sup> Ibidem. pp.370-371.

<sup>238</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p.371;

<sup>239</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 153.771/MG*. Requerente: José Tarcízio de Almeida Filho. Requerido: Município de Belo Horizonte. Relator para o acórdão: Min. Moreira Alves. Brasília DJ 05 set.1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+153771%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+153771%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/abmhxzt>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

aplicado com as limitações expressamente constantes dos §§ 2º e 4º do artigo 182, ambos da Constituição Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido, declarando-se inconstitucional o sub-item 2.2.3 do setor II da Tabela III da Lei 5.641, de 22.12.89, no município de Belo Horizonte.

(STF, RE 153. 771/MG, rel. para o acórdão Min. Moreira Alves, Pleno, j. 20/11/1996, DJ DJ 05-09-1997 PP-41892 EMENT VOL-01881-03 PP-00496 RTJ VOL-00162-02 PP-00726) - grifos nossos

Em razão do caráter real do IPTU, o seu fato gerador ou hipótese se incidência não leva em consideração as condições pessoais do sujeito passivo, pois a carga tributária por ele gerada leva em conta apenas o imóvel como índice exclusivo e isolado da capacidade contributiva. Assim, a obrigação tributária segue o bem/imóvel, e não o sujeito passivo.

Roque Carraza<sup>240</sup> corrobora esse entendimento e diz que a capacidade contributiva, para fins de IPTU, “é aferida em função do próprio imóvel (sua localização, dimensões, luxo, características etc.), e não da fortuna em dinheiro do seu proprietário”, pois caso contrário, poderia haver distorções, e exemplifica com o caso de haver uma pessoa hoje pobre, mas que adquiriu um imóvel muito caro, que poderia estar a salvo do pagamento do IPTU, o que, na realidade, não ocorre.

Contudo, há autores<sup>241</sup> que entendem em sentido contrário, pois, para eles, o IPTU é um imposto com caráter pessoal próprio.

Dessa maneira, a capacidade contributiva que interessa e se aplica ao IPTU é a capacidade objetiva/absoluta, e considerando que o patrimônio é o índice da riqueza, esta é representada pela base de cálculo, que é o valor venal do imóvel.

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, que corresponde ao valor que o bem alcançaria se fosse colocado à venda, em condições normais. Segundo

---

<sup>240</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 23. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.pp.107-108;

<sup>241</sup> Cf. FERNANDES, Cíntia Estefania. *IPTU: texto e contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.pp.245-246;

Hugo de Brito<sup>242</sup>, o preço deve ser o correspondente a uma venda à vista, sem incluir, assim, qualquer encargo relativo a financiamento.

O art. 32 do CTN dispõe que o IPTU é um imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana e 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.

Com base no artigo supra e no art.34 do CTN, podemos extrair da regramatrix de incidência tributária (hipótese + consequência) do IPTU, os seguintes elementos ou critérios:

- 1- Critério material: é o comportamento humano, isto é, ser proprietário de um bem imóvel ou ser titular do seu domínio útil ou ser possuidor deste imóvel;
- 2- critério espacial: a zona urbana do Município que instituiu o IPTU (art. 32, *caput* do CTN);
- 3- critério temporal: é a identificação do momento da incidência do fato, pois é esse o momento em que surge a obrigação tributária, e depende da disposição da legislação municipal. Em regra, contudo, esse critério temporal corresponde a 1º de janeiro de cada exercício<sup>243</sup>;
- 4- Critério pessoal: o sujeito passivo é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título (art. 34 do CTN), e o sujeito ativo é o Município / Fazenda Pública Municipal (art. 32, *caput* do CTN);
- 5- critério quantitativo: a base de cálculo é o valor venal do imóvel (art. 33 do CTN) e a(s) alíquota(s) será(ão) aquela(s) fixada(s) pelo Município.

---

<sup>242</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26 ed. rev. atual.ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.p.391.

<sup>243</sup>JUNIOR, Nilson Nunes da Silva. O IPTU em face da cidade. *Portal Âmbito Jurídico*. Disponível em: 23 fev. 2014.

Em relação ao critério espacial, devem ser observadas as considerações feitas no item 4.2, no sentido da competência para instituição do IPTU que, via de regra, é dos Municípios, mas que pode ser também do Distrito Federal e da União, nos termos previstos no art. 147 da CF/88.

Ainda no tocante ao critério espacial, vale lembrar que somente se considera zona urbana a definida em lei municipal, e desde que observado o requisito mínimo da existência, pelo menos, 02 (dois) melhoramentos indicados no rol do §1º do art. 32 do CTN, construídos ou mantidos pelo Poder Público, a exemplo de meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais, abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário, sistema de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar, dentre outros.

Em relação ao IPTU verde, a regra-matriz pode ser modificada pela isenção ou pela redução de alíquotas. Observe-se que redução de alíquota não se confunde com isenção parcial.

A isenção é, como já visto nos tópicos 4.1.2 e 4.2, uma limitação legal do âmbito de validade da norma jurídica tributária que impede que o tributo nasça (a obrigação tributária surge, mas em razão de um favor fiscal, alguns critérios de uma determinada regra-matriz tributária são modificados, e não ensejam o pagamento do tributo).

A isenção, conforme explica James Sousa<sup>244</sup>, reduz o campo de abrangência do critério da hipótese ou da consequência com mera redução da base de cálculo ou da alíquota, sem anulá-las. De modo diverso, a redução da alíquota que ocorre no critério quantitativo, enseja a redução do *quantum* de tributo que deve ser pago, mas que não conduz ao desaparecimento do objeto/da obrigação, e se essa alíquota é zero implica na questão de que não haverá o que pagar.

---

<sup>244</sup> SOUSA, James Alberto Vitorino. Redução de alíquota do IPTU incidente sobre imóvel comercial, destinado ao uso residencial, localizado no Distrito Federal. *Portal Âmbito jurídico*. Dez/2012. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/23170/reducao-da-aliquota-do-iptu-incidente-sobre-imovel-comercial-destinado-ao-uso-residencial-localizado-no-distrito-federal>>. Acesso em: 23 fev. 2014;

O Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>245</sup> também salienta que a redução de alíquota e isenção são institutos jurídico-tributários de contornos e consequências diversas:

ICMS - IMPORTAÇÃO - FATO GERADOR - MOMENTO - MATERIA CONSTITUCIONAL. ENTENDEU A EXCELSA CORTE SER CONSTITUCIONAL A MATERIA REFERENTE AO MOMENTO DO FATO GERADOR NA IMPORTAÇÃO, SENDO INSUSCETIVEL SUA APRECIACÃO NA VIA ESPECIAL. NÃO HA QUE SE CONFUNDIR ISENÇÃO COM REDUÇÃO. ALIQUOTA E DEMAIS BENEFICIOS FISCAIS. A ISENÇÃO EXCLUIDA CONDIÇÃO DE "JURIGENO" O FATO. A ALIQUOTA E ELEMENTO DE DETERMINAÇÃO QUANTITATIVA DO DEVER TRIBUTARIO. RECURSO IMPROVIDO.

(REsp 103.799/PB, T1, rel. Min. Garcia Vieira, j. 03/03/1998, DJ 04/05/1998 p. 80) – grifos acrescidos

Em relação à regra-matriz do IPTU verde, na forma premial aqui proposta, todos os critérios permanecem os mesmos, com exceção do elemento material, que será qualificado com os comportamentos que o ente tributante visa estimular por reputá-los adequados à proteção e preservação do meio ambiente, e do critério quantitativo que será modificado. Essa modificação poderá ocorrer por meio de norma isentiva ou pelo mecanismo de redução de alíquota.

No âmbito do Município de Guarulhos-SP<sup>246</sup>, por exemplo, essa modificação ocorreu através da redução de alíquota, e não de norma de isenção. Isto porque o capítulo X da Lei nº 6.793/2010 traz um escalonamento de alíquotas, que variam de 3% a 20%, que ensejam a redução do *quantum* do IPTU devido, caso o contribuinte adote uma ou mais daquelas condutas elencadas no referido capítulo da lei, v.g., ter imóveis urbanos que disponham de acessibilidade nas calçadas, que possuam árvores plantadas, que possuam áreas com gramados ou jardins, que façam uso de

<sup>245</sup> Cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Resp 103.799/PB*. Recorrente: Roberto Ney Santos Batista. Recorrido: Estado da Paraíba. Relator: Min. Garcia Vieira. Brasília DJ 04 maio 1998. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo\\_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&li\\_vre=resp%20103799](http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&li_vre=resp%20103799)>. Acesso em: 23 fev. 2014.

<sup>246</sup>

energia solar e de sistema de reuso de água da chuva, separação do lixo e destinação do mesmo para aproveitamento e reciclagem, por exemplo.

Caso uma lei municipal estipulasse que determinada conduta do contribuinte que representasse tutela ambiental não estaria sujeita ao pagamento do IPTU, estaríamos falando de isenção. É o que ocorre, por exemplo, com o art. 10 da Lei Complementar nº 9.806/2000 – Código Florestal, do Município de Curitiba-PR<sup>247</sup>, que isenta do pagamento do IPTU, os terrenos com bosque nativo considerado relevante, e cadastrado pelo município.

#### 4.4 O USO DO IPTU VERDE COMO INSTRUMENTO PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA URBANA

Estudamos nos capítulos anteriores que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive ao meio ambiente urbano/artificial. Mas para assegurá-lo, incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservá-lo, em benefício das presentes e futuras gerações.

O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa, segundo o STF<sup>248</sup>, “a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral”.

Vimos também que o exercício do direito de propriedade sofre limites em razão da função socioambiental. Assim, enquanto poder-dever que é, trata-se de uma função ativa, pois é imposto ao proprietário o dever de exercer o direito de propriedade em benefício de outrem, e não, apenas, de não exercê-lo em prejuízo de outrem.

O Direito, no mundo contemporâneo, tem passado a ser, cada vez mais, promocional, sendo indutor de determinados comportamentos, e um reflexo dessa nova

<sup>247</sup> MUNICÍPIO DE CURITIBA-PR. *Lei Complementar nº 9.806/2000 (Código Florestal do Município de Curitiba)*. Disponível em: < <http://www.curitiba.pr.gov.br/multimedia/00083115.pdf> >. Acesso em: 23 fev. 2014.

<sup>248</sup> BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. ADI 5.340-MC/DF. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Melo. Brasília DJ 27 jun.2004. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3540%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3540%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cx8uowy> >. Acesso em: 21 fev. 2014.



postura são os tributos verdes. É nesse sentido que se enquadra o IPTU verde (sanção premial).

Além da CF/88, a questão ambiental das cidades também é tutelada no Estatuto da Cidade, lei que estabelece as diretrizes gerais da política urbana. E para o desenvolvimento e execução da política urbana, o art. 4º do Estatuto da Cidade, elencou diversos instrumentos, dentre eles institutos tributários e financeiros (inciso IV), através do IPTU, da contribuição de melhoria e de incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Ora, o IPTU verde, então, está inserido no contexto de benefícios fiscais, pois, enquanto sanção premial, oportunizará alíquotas reduzidas, descontos, isenções ou até imunidade para aqueles contribuintes que executarem alguma ação reputada ambientalmente interessante, devidamente prevista na lei municipal.

As cidades, enquanto construções dinâmicas que são, estão em contínua formação e transformação, e delas não é possível retirar o ser humano, pois ele é a cidade e faz parte de sua paisagem.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) busca garantir a cidade sustentável, que, nos termos do seu art. 2º, inciso I, é aquela que assegura a fruição do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Portanto, ser sustentável significa buscar a interação harmoniosa entre sistemas naturais da Terra e os sistemas culturais humanos, visando conseguirem sobreviver, prosperar, e adaptar-se às mudanças das condições ambientais em um longo prazo futuro, propiciando um mundo melhor às gerações presente e vindouras.<sup>249</sup>

A sustentabilidade da cidade é conquistada também o cumprimento da função socioambiental da propriedade privada. A propriedade privada urbana desempenhará sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, e desempenhará sua função ambiental

---

<sup>249</sup> MILLER, G. Tyler Jr; SPOOLMAN, Scott E. Living in the environment: principles, connections and solutions. Disponível em: <<http://www.sternmass.org/apps/download/vIljWZdHvhyJKVu0LRQnUAXMDcTO32uRXCw7w70eyiuhNSO5.pdf/Living%20in%20the%20Environment%20Ch1.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2014.p.1.

quando o uso, o gozo e a fruição dos bens ambientais forem favor do bem-estar da coletividade.

Por sua vez, cumprirá a função ambiental quando essa propriedade privada urbana respeitar o uso, o gozo e a fruição dos bens ambientais com vista ao bem-estar da coletividade, como já vimos oportunamente.

Significa dizer, assim, que a função socioambiental da propriedade consiste em uma fonte da imposição de comportamentos positivos (prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer) ao detentor do poder que deflui da propriedade, justificando e legitimando essa propriedade.

Portanto, o contribuinte do IPTU deixará de ser mero expectador na proteção do meio ambiente, pois seu comportamento deverá ser positivo, afinal ele também tem o dever de proteger o meio ambiente, nos termos do art. 225 da CF/88.

Comportamentos ambientalmente adequados do contribuinte como por exemplo, realização de captação de água das chuvas, reciclagem de resíduos sólidos, uso do sistema de energia solar nos imóveis, plantio de vegetação e conservação de áreas verdes no imóvel, podem, em consequência, ser premiados pelo Município com a concessão de incentivos fiscais.

Incentivos fiscais no IPTU já são previstos em diversos Municípios do país, denominando-os de IPTU verde. Vejamos aqui os exemplos do IPTU verde do Município do Salvador (BA), do Município de Guarulhos (SP), do Município de São Carlos (SP) e do Município de Curitiba (PR).

O Município do Salvador (BA) sancionou a lei do IPTU verde - Lei nº 8.474/2013<sup>250</sup> - no final do ano de 2013. A referida lei somente tem um dispositivo sobre a matéria (art. 5º), que depende de regulamentação. A regulamentação normativa está a cargo da Secretaria da Cidade Sustentável.

O referido artigo aduz que o Poder Executivo poderá conceder desconto de até 10% (dez por cento) do IPTU a proprietários de imóveis residenciais e não residenciais no Município de Salvador que adotem medidas que estimulem a proteção,

---

<sup>250</sup> MUNICÍPIO DO SALVADOR-BA. Lei nº 8.474/2013. Disponível em: <[http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=196](http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=196) > Acesso em: 21 fev. 2014. p.5;

preservação e recuperação do meio-ambiente, na forma e condições estabelecidas em regulamento.

O IPTU verde passou a ser, em 2010, uma política pública do Município de Guarulhos (SP), com a Lei nº 6.793/2010<sup>251</sup>, e em 2011 os proprietários já passaram a se beneficiar dos incentivos fiscais.

Como já visto anteriormente, o capítulo X da Lei nº 6.793/2010 prevê que os proprietários de imóveis de que adotarem medidas sustentáveis, como casas que disponham de acessibilidade nas calçadas, que possuam árvores plantadas, que possuam áreas com gramados ou jardins, que façam uso de energia solar e de sistema de reuso de água da chuva, separação do lixo e destinação do mesmo para aproveitamento e reciclagem, por exemplo, terão descontos de 3% a 20% no valor do imposto.

Percebe-se que as hipóteses dos incentivos fiscais decorrentes do IPTU verde, no âmbito do Município de Guarulhos são muito amplas, não se restringindo à arborização; encontram-se, pois, em absoluta consoância com o momento tecnológico dos materiais, serviços e recursos disponíveis.

Nesse mesmo sentido de concessão de incentivo fiscal para comportamentos considerados, por lei municipal, ambientalmente adequados, foi realizada pelo Município de São Carlos (SP). Este município possui incentivo fiscal para o IPTU, conforme dispõem os arts. 44 e 45 da Lei nº 13.692/2005<sup>252</sup>, regulamentada pelo Decreto nº 264/2008<sup>253</sup>.

A referida lei do Município de São Carlos prevê que os contribuintes que possuem imóveis edificados horizontalmente, com árvores na calçada em frente ao referido imóvel, ou imóveis edificados horizontais que possuem área permeável, poderão obter descontos de até 2% no IPTU. Ressalte-se que os referidos descontos são cumulativos.

---

<sup>251</sup>MUNICÍPIO DE GUARULHOS-SP. Lei nº 6.793/2010. Disponível em:< [http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06\\_prefeitura/leis/leis\\_download/06793lei.pdf](http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/06793lei.pdf)>. Acesso em: 31 já. 2014.

<sup>252</sup> MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS-SP. Lei nº 13.692/2005. Disponível em:< <http://simonline.saocarlos.sp.gov.br/incentivo-ambiental/arquivo/lei13692.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2014;

<sup>253</sup> Idem. Decreto nº 264/2008. Disponível em:< [http://simonline.saocarlos.sp.gov.br/incentivo-ambiental/arquivo/Decreto\\_264-2008.pdf](http://simonline.saocarlos.sp.gov.br/incentivo-ambiental/arquivo/Decreto_264-2008.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2014;

Em Curitiba<sup>254</sup>, os contribuintes do IPTU possuem, desde o ano 2000, incentivos fiscais (isenção ou redução do *quantum* devido), em razão do disposto na Lei Complementar nº 9.806/2000 (Código Florestal do Município de Curitiba). Segundo o art. 10 da referida lei, os contribuintes do imposto cujo imóvel (terreno) possua área verde, v.g, terrenos com bosque nativo considerado relevante, cadastrados ou não pelo município, terrenos com árvores consideradas imunes de corte, terrenos com pinheiros isolados e diâmetro superior a 50 centímetros na altura do peito, podem ser beneficiados pela isenção ou redução do imposto, a depender da situação em que se encontre o seu imóvel.

Portanto, o IPTU verde pode ser um instrumento eficaz para o cumprimento da função socioambiental da propriedade privada, na medida em que pode estimular o comportamento do contribuinte para a otimização da utilização dos recursos naturais e evitar a poluição, cumprindo o seu dever de proteção ambiental previsto no art. 225 da CF/88, e colaborando para que a cidade seja mais sustentável. E em contrapartida, o Município competente premia, com incentivos fiscais, essas condutas induzidas.

Quanto mais rápidos todos os mais de 5.000 municípios brasileiros despertarem e passarem a prever incentivos fiscais como esses, evitar-se-á o problema da existência de terrenos “de engorda”<sup>255</sup>, ou seja, aqueles imóveis que aguardam a valorização imobiliária para serem alienados, ao mesmo tempo em que se assegura um meio ambiente urbano mais equilibrado e agradável, propiciando que, aos poucos, a cidade volte a ser o palco de grandes encontros e realizações e entre, definitivamente, na rota da sustentabilidade.

## CONCLUSÕES

---

<sup>254</sup> MUNICÍPIO DE CURITIBA-PR. *Lei Complementar nº 9.806/2000 (Código Florestal do Município de Curitiba)*. Disponível em: < <http://www.curitiba.pr.gov.br/multimedia/00083115.pdf> >. Acesso em: 23 fev. 2014.

<sup>255</sup> PEREIRA, Charles. Terrenos de engorda. In: *Clic Folha*, de 14/02/2012. Disponível em: < <http://www.clicfolha.com.br/noticia/11714/terreno-de-engorda-por-charles-pereira> >. Acesso em: 31 jan. 2014.

- I. A temática ambiental passou a ser pauta dos Estados e da sociedade de uma maneira geral, em 1972, com a Declaração de Estocolmo, que foi o primeiro documento que representou essa preocupação global com o meio ambiente.
- II. O ser humano integra e altera o meio ambiente, cujos recursos são escassos, razão pela qual a gestão desses recursos naturais deve ser pautada na sustentabilidade. A sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável repousa sobre três pilares: o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental.
- III. O desenvolvimento sustentável deve ensejar a internalização os custos das externalidades das atividades produtivas que fazem uso dos recursos naturais, a fim de que a gestão desses recursos seja eficiente e racional.
- IV. A gestão empresarial deve, dessa maneira, se adequar à legislação ambiental e extrair sua lucratividade, levando em consideração os impactos de suas atividades sobre o meio ambiente, de modo a eliminar ou minimizar os efeitos desses impactos.
- V. Esse novo paradigma, em que a tutela do meio ambiente passou a ser questão vital para os Estados e a sociedade, ensejou na transformação do Estado em um Estado Ambiental, em que o meio ambiente foi elevado à categoria de direito fundamental.
- VI. A constitucionalização do direito ao meio ambiente representa um direito fundamental como um todo, e segundo Alexy, pode determinar ao Estado e aos particulares a abstenção de um ato, bem como pode determinar que adotem as medidas positivas (prestacionais) necessárias para a efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado.
- VII. Grande parte dos problemas ambientais surge em virtude da falta de internalização das externalidades ambientais negativas. Por essa razão, diversos são os mecanismos que promovem essa internalização, sendo a tributação ambiental um deles.
- VIII. A tributação ambiental ou verde tem se revelado como um dos instrumentos mais eficazes para a proteção ambiental, pois estimulam comportamentos

ambientalmente interessantes ou desestimulam atividades, que, embora lícitas, se revelam inadequadas e custosas para o meio ambiente, alterando, assim comportamentos e promovendo o aperfeiçoamento da tecnologia e a gestão racional dos recursos naturais.

- IX. No Estado contemporâneo, torna-se cada vez mais usual a técnica do encorajamento de uma conduta, de modo a abandonar a tradicional imagem do direito como ordenamento protetor-repressivo, dando-se destaque ao ordenamento jurídico como função promocional.
- X. Nesse sentido, a sanção positiva (premio) consiste em premiar o sujeito que adota comportamentos estimulados pelo Estado, retribuindo-o com incentivos.
- XI. Estudos da Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) comprovam a efetividade dos tributos ambientais, na medida em que o *green tax* incentiva a redução de custos dos poluidores, além de fornecer incentivos para a redução de cada unidade de poluição.
- XII. Outros benefícios dos tributos verdes é que o fenômeno da tributação é transparente, na medida em que possibilitam aos cidadãos verem claramente quais fontes ou setores de poluição estão sendo favorecidos em detrimento de outras, e porque, geralmente, já existe uma grande e ampla estrutura governamental de cobrança de impostos, o que facilita a implementação e desses tributos verdes.
- XIII. Essa vertente promocional do Direito é exercida através do caráter extrafiscal dos tributos. Enquanto a fiscalidade objetiva, precipuamente, arrecadar tributos, na extrafiscalidade a arrecadação de tributos é uma função secundária, pois seu objetivo é incentivar ou coibir determinados comportamentos do contribuinte, motivado por interesses sociais, políticos ou econômicos do legislador tributário.
- XIV. O uso da espécie tributária imposto na tutela ambiental é objeto de divergência na doutrina. Alguns entendem que ele não é o tributo adequado para tal fim porque a CF/88 não prevê como hipótese de incidência a atividade poluente com relação a tal espécie tributária. Ademais, em razão de o imposto ser caracterizado como um tributo cujo fato gerador independe de uma atividade estatal específica em relação ao contribuinte, conforme preconiza o art. 16 do

CTN e, por fim, por existir vedação constitucional, prevista no art. 167, inciso IV, que impede a vinculação do imposto a órgão, fundo ou despesa.

- XV. Outros estudiosos, por sua vez, entendem que todas as espécies tributárias são adequadas, pois a motivação encontra respaldo na CF/88. Há, inclusive quem defenda que é muito difícil criar um verdadeiro imposto ambiental, e se pudesse, competiria apenas a União em fazê-lo, no exercício de sua competência residual, e, mesmo assim, ficaria evidenciada a fiscalidade do tributo, e não seu caráter extrafiscal. Mas a maioria da doutrina, nacional e estrangeira, e a jurisprudência reconhecem a legitimidade dos tributos ambientais.
- XVI. É nas cidades que sentimos mais fortemente os efeitos dos problemas ambientais. Enquanto estruturas dinâmicas que são, as cidades devem ter como foco o planejamento e propiciarem um ambiente adequado e equilibrado para a vida humana.
- XVII. No âmbito das cidades, a propriedade privada urbana sofre uma tríplice limitação, pela necessidade de que a mesma desempenhe as funções social, ambiental e econômica. E é justamente a utilização do IPTU verde, na sua forma de sanção premial, que servirá de instrumento para o cumprimento da função socioambiental dessa propriedade privada urbana.
- XVIII. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. A função ambiental da propriedade, por sua vez, significa o uso, o gozo e a fruição dos bens ambientais com vista ao bem-estar da coletividade.
- XIX. Essa função ambiental da propriedade implicou em mudança nas funções do Estado, pois, agora, o particular também é responsável pela preservação e proteção ambiental, possuindo, inclusive, deveres. Já a função econômica da propriedade incide sobre os bens de produção, logo sobre a empresa (art. 170 da CF/88).
- XX. O IPTU verde, ao conceder benefícios fiscais (alíquotas reduzidas, isenções etc.), colabora com que o proprietário de imóvel urbano adote comportamento, devidamente previsto na lei municipal, reputado ambientalmente interessante

(v.g. captação da água da chuva, uso de energias alternativas, coleta seletiva do lixo, manutenção de áreas verdes etc.),.

- XXI. A competência tributária para instituição do IPTU verde é dos Municípios, nos termos do art. 156, inciso I da CF/88, do Distrito Federal quando no exercício da competência municipal e da União quando o Território Federal não for dividido em Municípios, consoante disposição do art. 147 da CF/88.
- XXII. Todos os critérios da regra-matriz de incidência do IPTU verde permanecem indênticos em relação àqueles da regra-matriz do IPTU tradicional, com exceção do elemento material, que será qualificado com os comportamentos que o ente tributante visa estimular por reputá-los adequados à proteção e preservação do meio ambiente, e do critério quantitativo que será modificado. Essa modificação poderá ocorrer por meio de norma isentiva ou pelo mecanismo de redução de alíquota.
- XXIII. Ao adotar esse comportamento ambientalmente interessante, a função sociambiental da propriedade urbana revela-se cumprida, na medida em que o proprietário cumpre seus deveres e evita a especulação imobiliária, proporcionando um meio ambiente urbano mais equilibrado e sustentável.



**REFERÊNCIAS**

- AYDOS, Elena de Lemos Pinto. *Tributação ambiental no Brasil: fundamentos e perspectivas*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em:< <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33953-44734-1-PB.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2014;
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiro, 2012;
- AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007;
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012;
- ARISTÓTELES. *Política*. Série Pensadores. São Paulo: Nova Cultural Editora, 2000;
- ARRANJO. *ICMS ecológico*. Disponível em:< [http://www.icmsecologico.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=51&Itemid=81](http://www.icmsecologico.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=81)>. Acesso em: 24 jan. 2014;
- ARRANJO. *Teorema de Coase*. Disponível em:< [http://pt.wikipedia.org/wiki/Teorema de Coase](http://pt.wikipedia.org/wiki/Teorema_de_Coase)>. Acesso em: 21 fev. 2014;
- ARRANJO, Ecologia. *Wikipédia*. Disponível em:< <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ecologia>>. Acesso em: 20 fev.2014;
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. 8. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006;
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 5.ed. São Paulo: Noeses, 2010;
- BEZERRA, Paulo César Santos. *Sociologia jurídica*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010;
- BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função – Novos estudos de Teoria do Direito*. Trad. Daniela Beccaria Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri, SP: Manole, 2007;
- BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função Ambiental da propriedade rural*. São Paulo: LTr, 1999;

\_\_\_\_\_. Direito Ambiental e Teoria Jurídica no final do século XX. VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (Organizadores) In: *O Novo em direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998;

BORTOLINI, Rafaela Emilia. A inexistência de conflito entre direito de propriedade e proteção do ambiente: uma aproximação da função socioambiental com os deveres fundamentais. In: *Direito ambiental I [Recurso eletrônico on-line]* / organização CONPED/UFF; coordenadores: Norma Sueli Padilha, Maria Claudia S. Antunes de Souza. – Florianópolis: FUNJAB, 2012. Disponível em:< <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0f9cafd014db7a61>>. Acesso: 22 mar. 2013;

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2014;

\_\_\_\_\_, *Código Civil de 2002* (Lei nº 10.406/2002). Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2013;

\_\_\_\_\_, *Estatuto da Cidade* (Lei nº 10.257/2001). 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: 03. Abri. 2013;

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966* (Código Tributário Nacional). Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2014;

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010* (Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos). Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2014;

\_\_\_\_\_. Procuradoria da Fazenda Nacional. *Parecer PGFN Nº 405/2003*. Disponível em:< <http://www.deloitte.com.br/publicacoes/2003all/042003/ipi/Par405.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2014;

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5.340-MC/DF*. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Melo. Brasília DJ 03 fev. 2006. Disponível em:< <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3540%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3540%2EACMS%2E%29&base=baseAcordoes&url=http://tinyurl.com/cx8uowv>>. Acesso em: 21 fev. 2014;

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE 571.241 AgR / RN*. Agravante: Sônia Lourdes Dantas Fonseca. Agravado: Município de Natal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília DJe-100 Divulg.02-06-2010 public 04-06-2010. Disponível em:< <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2E>

[SCLA%2E+E+571241%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+571241%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/kwp5qo8](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+571241%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+571241%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/kwp5qo8). Acesso em: 22 fev 2014;

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE 153.771/MG*. Requerente: José Tarcízio de Almeida Filho. Requerido: Município de Belo Horizonte. Relator para o acórdão: Min. Moreira Alves. Brasília DJ 05 set.1997. Disponível em:<  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+153771%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+153771%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/abmhxzt>>. Acesso em: 23 fev. 2014;

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Resp 103.799/PB*. Recorrente: Roberto Ney Santos Batista. Recorrido: Estado da Paraíba. Relator: Min. Garcia Vieira. Brasília DJ 04 maio 1998. Disponível em:  
[http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo\\_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=resp%20103799](http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=resp%20103799)>. Acesso em: 23 fev. 2014;

BRESOLIN, Rui Sanderson. *A referibilidade da atividade estatal ao contribuinte como requisito constitucional nos tributos ambientais*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Caixias do Sul, Caixias do Sul. Disponível em:< [http://tede.uces.br/tde\\_arquivos/2/TDE-2011-07-12T072026Z-496/Publico/Dissertacao%20Rui%20Sanderson%20Bresolin.pdf](http://tede.uces.br/tde_arquivos/2/TDE-2011-07-12T072026Z-496/Publico/Dissertacao%20Rui%20Sanderson%20Bresolin.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2014;

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. *Autonomia Municipal e Desenvolvimento econômico local*. São Paulo: Fiúza, 2013;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007;

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. Tradução de Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 2006;

CARNEIRO, Ricardo. *Direito Ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003;

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007;

\_\_\_\_\_. *Direito Tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 5.ed. rev. atual.ampl. São Paulo: Saraiva, 2007;

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 23. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2007;

CASTRO, Rui Afonso Maciel de. *A função socioambiental da propriedade na Constituição de 1988*. Disponível em:< <http://jus.com.br/revista/texto/5765>>. Acesso em: 22 mar. 2013;

CAVALCANTE, Denise Lucena. *Tributação ambiental: por uma remodelação ecológica dos tributos*. Disponível em:< <http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/Denise%20Cavalcante.pdf>>. Acesso em: 27 ago.2013;

\_\_\_\_\_; MENDES, Ana Stela Vieira. *Constituição, Direito Tributário e Meio*. Disponível em:< [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise\\_lucena\\_cavalcante.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise_lucena_cavalcante.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2014;

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro Comum*. 2.ed. Rio de Janeiro: da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em:< <http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em: 24 jan. 2014;

COSSIO, Carlos. *La valoración jurídica y la ciencia del derecho*. Buenos Aires: Ediciones Arayú, 1954;

\_\_\_\_\_. *La Teoría Ecológica del Derecho y el Concepto Jurídico de la Libertad*. Disponível em:< [http://search.4shared.com/postDownload/faIt9SHa/Carlos\\_Cossio\\_-\\_La\\_Teora\\_Egolg.html](http://search.4shared.com/postDownload/faIt9SHa/Carlos_Cossio_-_La_Teora_Egolg.html)>. Acesso em: 20 fev. 2014;

\_\_\_\_\_. *Panorama de la Teoría Ecológica del Derecho*. Disponível em:< [http://carloscossio.com.ar/wp-content/uploads/2013/03/1948\\_panorama.pdf](http://carloscossio.com.ar/wp-content/uploads/2013/03/1948_panorama.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2014;

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005;

DERANI, Cristiane. Aplicação dos princípios do Direito Ambiental para o desenvolvimento sustentável. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005;

DICIONÁRIO MICHAELIS. *Ambiente*. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=ambiente>. Acesso em: 28 jan. 2014;

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos Fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008;

FERNANDES, Cíntia Estefania. *IPTU: texto e contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005;

FERRAZ, Roberto. Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005;

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Teoria da norma jurídica: ensaio de Pragmática da Comunicação normativa*. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009;

FERREIRA, Alexandre Henrique Salema; FEITOSA, Raymundo Juliano Rego. A incidência econômica dos tributos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 3012, 30 set. 2011. Disponível em: <<<http://jus.com.br/artigos/20055>>. Acesso em: 18 fev. 2014;

FERREIRA, Clarissa; D'LSEP, Macedo. *Direito Ambiental Econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14001*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004;

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 13.ed.rev.atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012;

\_\_\_\_\_. *Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial*. 3. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008;

GORDILHO, Heron José de Santana. *Direito Ambiental pós-moderno*. Curitiba: Juruá, 2009;

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009;

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 8.ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2011;

\_\_\_\_\_. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 14.ed.rev.e atual. São Paulo: Malheiros, 2010;

GUSMAO, Omara Oliveira de. Limites e possibilidades de uma tributação ambiental. CONPEDI, Manaus. Anais...Manaus. Disponível em:<[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_tribut\\_omara\\_oliveira\\_de\\_gusmao.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_tribut_omara_oliveira_de_gusmao.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2014;

HARADA, Kyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2002;

IDSO, Craig D.; CARTER, Robert M.; SINGER, S. Fred (Lead Authors/Editors). *Climate Change Reconsidered II: Physical Science*. Disponível em:<[http://heartland.org/sites/default/files/10-17-2013\\_ccr-ii\\_entire\\_book.pdf](http://heartland.org/sites/default/files/10-17-2013_ccr-ii_entire_book.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2014;

JAHNKE, Letícia Thomasi; WILLANI, Sheila Marione Uhlmann; ARAUJO, Tiago Luiz Rigon. *O IPTU verde: práticas sustentáveis trazem benefícios financeiros à população*. “Revista Eletrônica do Curso de Direito – UFSM”. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/revistadireito/article/viewFile/8341/5026>>. Acesso em: 24 jan. 2014;

JESUS, Paulo Roberto Rocha de. *Coerção, Coação e Imperatividade: Como Distingui-los?* Disponível em: <<http://www.artigojus.com.br/2012/04/coercao-coacao-e-imperatividade.html>>. Acesso em: 28 jan. 2014;

JUNIOR, Nilson Nunes da Silva. O IPTU em face da cidade. *Portal Âmbito Jurídico*. Disponível em: 23 fev. 2014;

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. Disponível em: <[http://search.4shared.com/postDownload/V-Lwyoib/Henri\\_Lefebvre\\_-\\_O\\_Direito\\_Ci.html](http://search.4shared.com/postDownload/V-Lwyoib/Henri_Lefebvre_-_O_Direito_Ci.html)>. Acesso em: 24 jul. 2013;

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. *Cidades sustentáveis, Cidades inteligentes: Desenvolvimento sustentável num planeta urbano*. Porto Alegre: Bookman, 2012;

LEITE, Carlos. A ideia é reinventar. *Revista Construir NE - erguendo o futuro*, 16 abr. 2013. Disponível em: <<http://construironordeste.com.br/novo/entrevistas/carlos-leite-a-ideia-e-reinventar/>>. Acesso em: 26 jul. 2013;

LIMA, Mario J. The Eco Taxes: the first global taxes. In: *IABE-2007 Annual Conference, 2007, Las Vegas*. IABE Annual Conference. Proceedings, 2007. v. III. p. 194-198. Disponível em: <<http://www.iabe.org/domains/iabeX/Documents/Proceedings/IABE-2007%20Proceedings.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2014;

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; ALMEIDA, Gilson César Borges de. Tributação ambiental: uma contribuição ao desenvolvimento sustentável. In: TÓRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005;

L’Institut des ressources mondiales (WRI), en collaboration avec Le Programme des Nations-unies pour de développement, Le Programme des Nations-unies pour l’environnement, et la Banque mondiale. *Guide de lecture de “Ressources mondiales 2005”: Richeesse des pauvres – gérer les écosystèmes pour combattre la pauvreté*. Washington, DC: WRI, 2005. p. 23. Disponível em: <[http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/ressourcesmondiales2005\\_guide.pdf](http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/ressourcesmondiales2005_guide.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2014;

LUNARDELLI, Pedro Guilherme Accorsi. Exclusão do Crédito Tributário. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Especialização em Direito Tributário –*

*Estudos analíticos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. Livro IV, Capítulo V. Rio de Janeiro: Forense, 2007;

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 8.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009;

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal de Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Organizador). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010;

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26 ed. rev. atual.ampl. São Paulo: Malheiros, 2005;

MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2011;

MARTINS, Juliana Xavier Fernandes; MURARI, Gabriel Garcia. Os princípios ambientais na política nacional dos resíduos sólidos. A Questão principiológica. In: BECHARA, Erika (Organizadora). *Aspectos relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Atlas, 2013;

MELO FILHO, Álvaro. *Teoria e prática dos incentivos fiscais: introdução ao direito premial*. Rio de Janeiro: Eldorado Tijuca, 1976;

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco – doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009;

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. Declaração Joanesburgo. Disponível em:< [https://www.google.com.br/search?q=C%C3%BApula+Mundial+sobre+o+Desenvolvimento+Sustent%C3%A1vel&oq=C%C3%BApula+Mundial+sobre+o+Desenvolvimento+Sustent%C3%A1vel&aqs=chrome..69i57j0l5.653j0j4&sourceid=chrome&espv=210&es\\_sm=122&ie=UTF-8#>](https://www.google.com.br/search?q=C%C3%BApula+Mundial+sobre+o+Desenvolvimento+Sustent%C3%A1vel&oq=C%C3%BApula+Mundial+sobre+o+Desenvolvimento+Sustent%C3%A1vel&aqs=chrome..69i57j0l5.653j0j4&sourceid=chrome&espv=210&es_sm=122&ie=UTF-8#>). Acesso em: 24 jan. 2014;

MILLER, G. Tyler Jr; SPOOLMAN, Scott E. *Living in the environment: principles, connections and solutions*. Disponível em:< <http://www.sternmass.org/apps/download/vIjWZdHvhyJKVu0LRQnUAxMDcTO32uRXCw7w70eyiuhNSO5.pdf/Living%20in%20the%20Environment%20Ch1.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2014;

MORAES, Kelly Farias de. Direito tributário e meio ambiente: Importância dos incentivos fiscais na preservação do meio ambiente. *Portal Âmbito Jurídico*. Disponível em:< <http://www.ambito->

[juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11938](http://juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11938)>. Acesso em: 22 fev. 2014;

MUNICÍPIO DE CURITIBA-PR. *Lei Complementar nº 9.806/2000 (Código Florestal do Município de Curitiba)*. Disponível em:<  
<http://www.curitiba.pr.gov.br/multimedia/00083115.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2014;

MUNICÍPIO DE GUARULHOS-SP. *Lei nº 6.793/2010*. Disponível em:<  
[http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06\\_prefeitura/leis/leis\\_download/06793lei.pdf](http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/06793lei.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2014;

MUNICÍPIO DO SALVADOR-BA. *Lei nº 8.474/2013*. Disponível em:<  
[http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=196](http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=196)> Acesso em: 21 fev. 2014;

MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS-SP. *Lei nº 13.692/2005*. Disponível em:<  
<http://simonline.saocarlos.sp.gov.br/incentivo-ambiental/arquivo/lei13692.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2014;

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 264/2008*. Disponível em:<  
[http://simonline.saocarlos.sp.gov.br/incentivo-ambiental/arquivo/Decreto\\_264-2008.pdf](http://simonline.saocarlos.sp.gov.br/incentivo-ambiental/arquivo/Decreto_264-2008.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2014;

MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-ambiental brasileiro*. 2 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Dialética, 2002;

NABAIS, José Casalta. Direito fiscal e tutela do ambiente em Portugal. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005;

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do Direito*. 30.ed. rev. atual. Rio de Janeiro: forense, 2008; NEVES, Luís Fernando de Souza. Apontamentos sobre o ITR e sua Progressividade. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Especialização em Direito Tributário: estudos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. Rio de Janeiro: Forense, 2007;

NEVES, Luís Fernando de Souza. Apontamentos sobre o ITR e sua Progressividade. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Especialização em Direito Tributário: estudos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. Rio de Janeiro: Forense, 2007;

OLIVEIRA, José Marcos Domingues. Proteção ambiental e sistema tributário – Brasil e Japão: problemas em comum? In: MARINS, Jaime (Coord.). *Tributação e Meio Ambiente*. Livro 2.1.ed. (ano 2002). 9. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011(Coleção Tributação em Debate, v.2);



ORGANIZAÇÃO NACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS, *Declaração da Conferência das Nações sobre o Meio Ambiente Humano – 1972*. Disponível em:<  
<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2013;

\_\_\_\_\_. *Agenda 21*. Disponível em:<  
<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2014;  
PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Contribuições de Intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Dialética, 2002;

\_\_\_\_\_. (informação verbal). Palestra sobre *Federalismo de cooperação e tributos ambientais*, apresentada por Paulo Roberto Lyrio Pimenta, no II Seminário Internacional de Direito Ambiental Comparado: competência ambiental. (*II International Seminar on comparative environmental Law*), na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, no dia 27 de agosto de 2013;

PLATÃO. *A República*. Tradução de Enrico Corvisieri. Série Pensadores. São Paulo: Nova Cultural Editora, 2000;

PLATER, Zygmunt J.B *et al. Environmental Law and policy: nature, law, and society*. 4th ed. United States: Wolters Kluwer, 2010;

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20.ed.São Paulo: Saraiva, 2002 (8ª tiragem, 2010);

ROCHA, Eduardo Morais da. A norma tributária e sua relação coma Teoria Ecológica e a norma jurídica de Kelsen. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Jul.-ago.-set. 2010. V. 76 – n. 3. Ano XXVIII. Disponível em:<  
<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1018.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2014;

ROCHA, Jefferson Marçal. *A ciência econômica diante da problemática ambiental*. Disponível em: <[http://www.uces.br/site/midia/arquivos/IPES\\_TD\\_009\\_JUL\\_2004.pdf](http://www.uces.br/site/midia/arquivos/IPES_TD_009_JUL_2004.pdf)>. Acesso em 31 jan. 2014;

ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 3.ed.Rio de Janeiro: Impetus, 2004;

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 13 ed. São Paulo: Cortez, 2010;

SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo ambiental: extrafiscalidade e função promocional do Direito*. Curitiba: Juruá, 2011;

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *O regime constitucional da região metropolitana*. 2009. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em:<

<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp106991.pdf> >. Acesso em: 23 fev. 2014;

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000;

SILVA, Vanessa Cristina de Lima e. A extrafiscalidade em matéria ambiental: tributação indutora de defesa ao meio ambiente. In: *Revista de Pesquisas jurídicas*. Vol. 1, n. 1. jul. – dez. 2012. Disponível em:< [https://www.google.com.br/search?q=A+EXTRAFISCALIDADE+EM+MAT%C3%89RIA+AMBIENTAL%3A+TRIBUTA%C3%87%C3%83O+INDUTORA+COMO+MECANISMO+DE+DEFESA+DO+MEIO+AMBIENTE&oq=A+EXTRAFISCALIDADE+EM+MAT%C3%89RIA+AMBIENTAL%3A+TRIBUTA%C3%87%C3%83O+INDUTORA+COMO+MECANISMO+DE+DEFESA+DO+MEIO+AMBIENTE&aqs=chrome..69i57j69i64.1987j0j8&sourceid=chrome&espv=210&es\\_sm=122&ie=UTF-8#](https://www.google.com.br/search?q=A+EXTRAFISCALIDADE+EM+MAT%C3%89RIA+AMBIENTAL%3A+TRIBUTA%C3%87%C3%83O+INDUTORA+COMO+MECANISMO+DE+DEFESA+DO+MEIO+AMBIENTE&oq=A+EXTRAFISCALIDADE+EM+MAT%C3%89RIA+AMBIENTAL%3A+TRIBUTA%C3%87%C3%83O+INDUTORA+COMO+MECANISMO+DE+DEFESA+DO+MEIO+AMBIENTE&aqs=chrome..69i57j69i64.1987j0j8&sourceid=chrome&espv=210&es_sm=122&ie=UTF-8#) >. Acesso em: 31 jan. 2014;

SOARES, Emília Salgado. *Externalidades negativas e seus impactos no mercado*. 1999. Dissertação (Mestrado em Finanças Públicas) – Escola de Administração de empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Disponível em:< <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5362/1199901398.pdf?sequence=1> >. Acesso em: 24 jan. 2014;

SOUSA, James Alberto Vitorino. Redução de alíquota do IPTU incidente sobre imóvel comercial, destinado ao uso residencial, localizado no Distrito Federal. *Portal Âmbito jurídico*. Dez/2012. Disponível em:< <http://jus.com.br/artigos/23170/reducao-da-aliquota-do-iptu-incidente-sobre-imovel-comercial-destinado-ao-uso-residencial-localizado-no-distrito-federal> >. Acesso em: 23 fev. 2014;

SOUZA, Demétrius Coelho. *O meio ambiente das cidades*. São Paulo: Atlas, 2010;

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça Fiscal e princípio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002;

TÔRRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – Os limites dos chamados “tributos ambientais. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005;

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Incentivos fiscais no Direito Ambiental: para uma matriz energética limpa e o caso do etanol brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011;

# **ANEXOS**

**ANEXO A** – Art. 5º da Lei nº 8.474/2013, do Município do Salvador

Art. 5º O Poder Executivo poderá conceder desconto de até 10% (dez por cento) do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) a proprietários de imóveis residenciais e não residenciais no município de Salvador que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio-ambiente, na forma e condições estabelecidas em regulamento.

**ANEXO B** – Capítulo X da Lei nº 6.793/2010, do Município de Guarulhos

## **CAPÍTULO X**

### **Dos Incentivos Ambientais**

Art. 60. Será concedido desconto no valor anual do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, na forma seguinte:

I - para imóveis edificados horizontais: até 2% (dois por cento), quando possuírem em frente ao seu imóvel uma ou mais árvores, escolhidas entre os tipos adequados à arborização de vias públicas, ou preservação de árvore já existente, observando-se a manutenção de área suficiente para sua irrigação, na forma do regulamento;

II - possuírem no perímetro de seu terreno áreas efetivamente permeáveis, com cobertura vegetal, adotando-se os seguintes descontos:

a) para imóveis edificados horizontais: até 2% (dois por cento);

b) para condomínios edificados horizontais ou verticais: até 1% (um por cento).

§ 1º Quanto à redução prevista no inciso II deste artigo, para a fixação do valor do desconto serão considerados o tamanho da área permeável em relação ao tamanho do lote e a localização do imóvel dentro do perímetro urbano, na forma do regulamento.

§ 2º Os benefícios previstos nos incisos I e II deste artigo, não se aplicam aos imóveis caracterizados como sítios de recreio.

§ 3º Poderá ser cumulativo o desconto de que trata o inciso II deste artigo, nos casos de condomínios residenciais horizontais, quando a medida ambiental for implantada pelo condomínio em relação à área comum e pelo proprietário em relação à sua unidade autônoma.

§ 4º A forma de obtenção dos benefícios previstos nos incisos I e II deste artigo deverá ser regulamentada pelo Poder Executivo, em até noventa dias contados da data da publicação da presente Lei.

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.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

1. sistema de captação da água da chuva: sistema que capte água da chuva e armazene em reservatórios para utilização do próprio imóvel;
2. sistema de Reuso de Água: utilização, após o devido tratamento, das águas residuais provenientes do próprio imóvel, para atividades que não exijam que a mesma seja potável;
3. sistema de aquecimento hidráulico solar: utilização de sistema de captação de energia solar térmica para aquecimento de água, com a finalidade de reduzir parcialmente, o consumo de energia elétrica no imóvel;
4. sistema de aquecimento elétrico solar: captação de energia solar térmica para conversão em energia elétrica, visando reduzir parcial ou integralmente o consumo de energia elétrica do imóvel;
5. construções com material sustentável: utilização de materiais que atenuem os impactos ambientais, desde que esta característica sustentável seja comprovada mediante apresentação de selo ou certificado;
6. utilização de energia passiva: edificações que possuam projeto arquitetônico onde seja especificado dentro do mesmo, as contribuições efetivas para a economia de energia elétrica, decorrentes do aproveitamento de recursos naturais como luz solar e vento, tendo como consequência a diminuição de aparelhos mecânicos de climatização;
7. energia eólica: sistema que aproveita a energia do vento, gerando e armazenando energia elétrica para aproveitamento no imóvel;

8. telhado verde, telhado vivo ou ecotelhado: cobertura de edificações, na qual é plantada vegetação compatível, com impermeabilização e drenagem adequadas e que proporcione melhorias em termos paisagísticos e termo-acústico e redução da poluição ambiental.

§ 2º O benefício de que trata este artigo poderá ser concedido por uma única vez para cada medida ambiental implantada, sendo permitida a cumulação por medidas diversas, desde que não ultrapasse o limite previsto no caput deste artigo.

§ 3º A forma de obtenção dos benefícios previstos nos incisos I e IX deste artigo deverá ser regulamentada pelo Poder Executivo, em até noventa dias contados da data da publicação da presente Lei.

Art. 62. Fica concedida isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana - IPTU às áreas de preservação ambiental permanente, em conformidade com o parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 6.253, de 24/05/2007, proporcional à área preservada e desde que seja comprovada a efetiva preservação por laudos técnicos apresentados pelos proprietários ou responsáveis, devidamente averbados no Cartório de Registro de Imóveis, na forma e prazos previstos em regulamento.

Art. 63. Os benefícios concedidos neste Capítulo poderão ser suspensos, a qualquer tempo, por ato da autoridade competente, quando verificado o descumprimento das exigências que justificaram os incentivos, segundo parecer fundamentado.

**ANEXO C – Arts. 44 e 45 da Lei nº 13.692/2005, do Município de São Carlos**

**Subseção VI**

**Dos incentivos ambientais**

Art. 44 Será concedido desconto de até 2% (dois por cento) no valor do IPTU para os imóveis edificados horizontais que possuírem em frente ao seu imóvel uma ou mais árvores.

§1º O benefício previsto no *caput* não se aplica aos proprietários de chácaras de recreio.

§2º O desconto previsto no *caput* deste artigo deverá ser requerido até 30 de setembro do exercício anterior para o qual o benefício é pleiteado.

§3º O benefício previsto no *caput* deste artigo será regulamentado pelo Poder Executivo em até 120 (cento e vinte) dias da publicação da presente Lei, para aplicação no exercício de 2007.

Art. 45. Será concedido desconto de até 2% (dois por cento) no valor do IPTU para os imóveis edificados horizontais que possuírem no perímetro de seu terreno áreas efetivamente permeáveis, com cobertura vegetal.

§1º Para a fixação do valor do desconto serão considerados o tamanho da área permeável em relação ao tamanho do lote e a localização do imóvel dentro do perímetro urbano, pois nas microbacias classificadas como mais vulneráveis a enchentes, os benefícios devem ser maiores.

§2º O benefício previsto no *caput* não se aplica aos imóveis caracterizados como chácaras de recreio.

§3º O benefício previsto no *caput* deste artigo deverá ser requerido pelo proprietário do imóvel até 30 de setembro do exercício anterior ao exercício para o qual o benefício é pleiteado.



§4º O benefício previsto no *caput* deste artigo deverá ser regulamentado pelo Poder Executivo em até 120 (cento e vinte) dias da publicação da presente Lei, para aplicação no exercício de 2007.

**ANEXO D** – Decreto nº 264/2008, do Município de São Carlos

REGULAMENTA A APLICAÇÃO DOS INCENTIVOS AMBIENTAIS PREVISTOS NOS ARTIGOS 44 E 45 DA LEI MUNICIPAL Nº 13.692, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2005, E ALTERAÇÕES POSTERIORES, QUE ESTABELECE A PLANTA GENÉRICA DE VALORES DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

NEWTON LIMA NETO, Prefeito Municipal de São Carlos, no uso de suas atribuições legais, em especial a prevista na Lei Municipal no 13.692, de 25 de novembro de 2005, nos artigos 44, § 3º e 45, § 4º, e tendo em vista o que consta do processo protocolado sob o no 13.992/06,

D E C R E T A:

Art. 1º - Os descontos previstos nos artigos 44 e 45 da Lei Municipal nº 13.692, de 25 de novembro de 2005, e alterações posteriores, deverão ser requeridos até o dia 30 de setembro do exercício anterior para o qual o benefício é pleiteado, através dos seguintes procedimentos:

I - mediante requerimento eletrônico disponibilizado no site oficial da Prefeitura Municipal de São Carlos.

II - mediante requerimento protocolizado em qualquer unidade do SIM – Serviços Integrados do Município, ou na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia.

Parágrafo único. Para efeitos deste Decreto, defini-se:

a) **Árvore:** são todos os vegetais dos grupos das gimnospermas e das angiospermas lenhosos que, entre outros atributos, se caracterizam por ter uma raiz, um caule lenhoso do tipo tronco, que forma ramos bem acima do nível do solo.

b) Área permeável: porção do imóvel não impermeabilizada por qualquer tipo de pavimento, não compactada, necessariamente recoberta por vegetação herbácea, arbustiva ou arbórea.

Art. 2º Os procedimentos indicados no artigo 1º deste Decreto, deverão indicar a pessoa solicitante e a identificação do imóvel, neste último caso, mediante a informação do número do Cadastro Imobiliário Municipal.

Parágrafo único. Os requerimentos somente serão analisados se os dados constantes no Cadastro Imobiliário Municipal estiverem devidamente atualizados pelos proprietários, compromissários, locatário ou representante legal.

Art. 3º O desconto previsto no artigo 44 da Lei Municipal nº 13.692, de 25 de novembro de 2005, e alterações posteriores, será graduado da seguinte forma:

I - em 1% (um por cento) no valor do IPTU, aos imóveis com até 10 (dez) metros lineares de testada total e com uma árvore no passeio público contíguo à sua frente.

II - em 2% (dois por cento) no valor do IPTU, aos imóveis:

a) aos imóveis com até 10 (dez) metros de testada total e com apenas uma árvore plantada no passeio público contíguo à sua frente;

b) aos imóveis com mais de 10 (dez) metros de testada total e com apenas uma árvore plantada no passeio público contíguo à sua frente.

Art. 4º Os munícipes interessados em plantar árvores no passeio público em frente ao seu imóvel, deverão buscar orientação junto ao Departamento de Política Ambiental ou junto ao Horto Florestal para que a escolha da espécie de árvore e o plantio sejam feitos corretamente.

Art. 5º O desconto previsto na Lei Municipal nº 13.692, de 25 de novembro de 2005, e alterações posteriores, no artigo 45, será graduado da seguinte forma:

I - terrenos de até 250 m<sup>2</sup>:

a) 1% (um por cento) de desconto para os imóveis com edificação com área efetiva permeável de 5% (cinco por cento) a 8% (oito por cento) em relação à sua superfície territorial (área) total;

b) 2% (dois por cento) de desconto para os imóveis com edificação com área efetivamente permeável acima de 8% (oito por cento) em relação à sua superfície territorial (área) total.

II - terrenos com mais de 250 m<sup>2</sup>:

a) 1% (um por cento) de desconto para os imóveis com edificação com área efetiva permeável de 8% (oito por cento) a 10% (dez por cento) em relação à sua superfície territorial (área) total.

b) 2% (dois por cento) de desconto para os imóveis com edificação com área efetivamente permeável acima de 10% (dez por cento) em relação à sua superfície territorial (área) total.

Art. 6º Os descontos regulamentados no presente Decreto, contemplam, exclusivamente, os imóveis já edificados.

Art. 7º A concessão dos benefícios regulamentados no presente Decreto não gera direito adquirido, podendo ser anulada a qualquer tempo, quando for constatada a inexatidão de documentos e informações prestadas pelo beneficiário, ou o não cumprimento de quaisquer exigências previstas em Lei.

Art. 8º Fica revogado o Decreto Municipal nº 358, de 13 de setembro de 2007.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

São Carlos, 30 de maio de 2008.

NEWTON LIMA NETO

Prefeito Municipal

Este texto não substitui o publicado no Jornal "Primeira Página" de 03/06/08

**ANEXO E** – Art. 10 da Lei Complementar nº 9.806/2000 (Código Florestal), do Município de Curitiba

Art. 10. A título de incentivo, os proprietários ou os possuidores de terrenos integrantes do Sistema Especial de áreas Verdes ou nos casos descritos no Anexo II, que faz parte integrante desta lei, gozarão de isenção ou redução sobre o valor do terreno, para a base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, proporcionalmente a taxa de cobertura florestal do terreno, de acordo com a tabela constante no referido Anexo II.

§1º. Os casos não constantes da tabela do Anexo II, que faz parte integrante desta lei, serão analisadas pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente – CMMA, mediante requisição.

§2º. Cessará a isenção ou redução do imposto imobiliário para os proprietários ou possuidores que infringirem o disposto nesta lei, e somente após a recuperação da área constatada mediante laudo técnico da Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMMA, poderá o solicitante obter novamente o benefício.