

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

LITON LANES PILAU SOBRINHO

ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ

JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Zélia Luiza Pierdoná; Jerônimo Siqueira Tybusch; Liton Lanes Pilau Sobrinho.– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-519-

5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração.
XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

Apresentação

Nesta edição do Grupo de Trabalho em Direito e Sustentabilidade II, inserida no âmbito do XXVI Congresso Nacional do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) - São Luís - MA, foram apresentados trabalhos de destaque e relevância científica em face da natureza inovadora das propostas, complexidade das problemáticas e riqueza no referencial teórico presente em cada artigo. Destaca-se também a variedade de grupos de pesquisa e programas de pós-graduação envolvidos nas pesquisas desenvolvidas, denotando o caráter integrador e colaborativo do Congresso. Outro aspecto de suma importância, conectado com a realidade da temática, é o caráter multidisciplinar de cada abordagem, que congrega saberes de diferentes áreas como Direito, Ecologia, Biotecnologia, Ciência Política, Economia, Desenvolvimento, Sustentabilidade, Gestão Ambiental, Interculturalidade, entre outras. Ao todo, foram 16 artigos apresentados e debatidos conforme descrição que segue.

O artigo "O DESMONTE DA LEGISLAÇÃO DE AGROTÓXICOS E AS AMEAÇAS PARA A SUSTENTABILIDADE", de autoria de Liton Lanes Pilau Sobrinho e Dhieimy Quelem Waltrich, apresenta o desmonte da legislação de agrotóxicos e as ameaças para a sustentabilidade, em face dos PL 3200/15 e o PL 1687/15, ambos apensados ao PL 6299/02.

A pesquisa "POPULAÇÕES EXTRATIVISTAS: PENSANDO COMPLEXO A PARTIR DE UM CASO CONCRETO DO SUDESTE PARAENSE", de autoria de Raimunda Regina Ferreira Barros, aborda o caso específico de um Assentamento Agroextrativista no sudeste do Pará e a necessidade de superação da concepção científica cartesiana e sua substituição por uma visão holística da natureza, com direcionamento para as Populações Tradicionais.

O trabalho "RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DAS MINERADORAS POR DANOS AO PATRIMÔNIO CULTURAL UMA ABORDAGEM A PARTIR DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL", escrito por Cristiana Nepomuceno De Sousa Soares e Elcio Nacur Rezende, verifica se há responsabilidade civil ambiental do Estado sobre os danos causados ao meio ambiente cultural por atividades mineradoras licenciadas onde são consideradas duas decisões do STJ, a ponderação de princípios de Alexy e o princípio da responsabilidade de Hans Jonas.

Intitulado "SUSTENTABILIDADE NA ERA DO ANTROCOPENO: MERA PROPAGANDA FALACIOSA OU PRINCÍPIO JURÍDICO IMPERATIVO?", o artigo de autoria de Amanda Fontelles Alves problematiza o princípio do desenvolvimento sustentável para rechaçar a ideia de que o mesmo consiste em mera propaganda falaciosa, sendo, portanto, de acordo com os ditames constitucionais brasileiros, princípio jurídico impositivo tanto para a esfera pública quanto privada.

No artigo "ESTADO DE CRISE E AS PERSPECTIVAS DO DIREITO À ENERGIA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL", os autores Evilásio Galdino de Araújo Júnior e Patrícia Borba Vilar Guimarães refletem sobre os caminhos atenuantes do cenário de risco endêmico na pós-modernidade, com enfoque metodológico na questão de reformulação da matriz energética brasileira, tendo como pano de fundo os imperativos de participação popular e sustentabilidade e apoiando-se nos pressupostos teóricos do Novo Desenvolvimento, liderado por Amartya Sen e no conceito de sustentabilidade de Ignacy Sachs.

Luís Marcelo Mendes e Jerônimo Siqueira Tybusch são os autores do artigo "A JUSTIÇA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO NO COMBATE A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DO RISCO ECOLÓGICO NAS SOCIEDADES DITAS PERIFÉRICAS" que analisa a atuação da justiça ambiental como mecanismo de luta contra a distribuição desigual do risco ecológico no intuito de assegurar o acesso ao meio ambiente sadio e equilibrado. Em um primeiro, momento analisar-se-á a precarização da condição humana e seus desdobramentos na distribuição desigual do risco ecológico e na proliferação da injustiça ambiental. Posteriormente, verificar-se-á a atuação da justiça ambiental como instrumento de luta contra a geopolítica da propagação da desigualdade ecológica em sociedades ditas periféricas.

O artigo "A GOVERNANÇA TRANSNACIONAL AMBIENTAL: DO FUNDAMENTO ÉTICO EM HANS JONAS AO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL", de autoria de Ádria Tabita de Moraes Damasceno e Márcia Rodrigues Bertoldi, examina o pensamento de Hans Jonas que propõe uma nova ética para a civilização tecnológica, baseada no que denominou de heurística do medo e no conceito de responsabilidade. Nesse sentido, a ética de Jonas é o suporte filosófico do princípio da solidariedade intergeracional, pois os problemas ecológicos são problemas da humanidade, que exigem um esforço coletivo para assegurar um meio ambiente saudável para as presentes e futuras gerações.

A pesquisa "DIREITO E BIOTECNOLOGIA: ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS E CONTROLE JURÍDICO DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS", de

autoria de Karoliny de Cássia Faria, retrata discussão fundada na dúvida acerca das possíveis consequências dessas atividades para o ser humano, principalmente em relação à segurança alimentar, e se a existência dessas dúvidas é suficiente para a invocação do Princípio da Precaução para o impedimento da sua exploração.

O trabalho “A FUNÇÃO SOCIAL E SOLIDÁRIA DA EMPRESA SOB A ÓTICA DA PUBLICIDADE: A PRÁTICA DO "GREENWASHING" E A EFETIVAÇÃO DA SOLIDARIEDADE”, elaborado por José Eduardo Costa Devides e Guilherme Aparecido da Rocha, aborda algumas formas de repreensão ao greenwashing para que a função social da empresa possa ser cumprida, bem como indica alguns modelos de publicidade para o desenvolvimento da função solidária pela mesma.

O artigo “JUSTIÇA AMBIENTAL, DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE: UMA RELAÇÃO EM CONSTRUÇÃO”, de autoria de Moisés João Rech e Cleide Calgaro, trabalha considerações sobre as relações entre os direitos humanos e a justiça ambiental; concentrando a temática nuclear na teoria da justiça aplicada ao meio ambiente.

A pesquisa TEMPO E INCERTEZA CIENTÍFICA: OBSERVAÇÃO DO DIREITO NA DECISÃO SOBRE O RISCO CLIMÁTICO, de autoria de Giselle Marie Krepsky , Kátia Ragnini Scherer apresenta uma observação do risco climático a partir da relação entre Direito e Ciência no contexto da incerteza e da acelerada institucionalização do tempo exigida ao decidir sobre questões que envolvem a possibilidade de dano future.

O artigo TERCEIRIZAÇÃO BANCÁRIA NA CONTRAMÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL de autoria de Raquel Maria Azevedo Pereira Farias , Juliana Coelho Tavares da Silva analisam se a utilização da terceirização nas instituições bancárias brasileiras se coaduna com a Constituição sem violar o princípio do valor social do trabalho e impedir o desenvolvimento sustentável.

A pesquisa intitulada A EVOLUÇÃO DA DEFINIÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO de autoria de Marcel Carlos Lopes Félix , João Paulo Vieira Deschk tem como objetivo analisar os parâmetros levados em consideração para a definição do DS.

O trabalho “VEICULOS ELETRICOS E SUSTENTABILIDADE José Claudio Junqueira Ribeiro”, do autor Marcos Vinicius Rodrigues, expõe, no contexto da sustentabilidade, os benefícios advindos do veículo elétrico frente ao paradigma daqueles movidos a

combustíveis fósseis, considerando os desafios que o efeito estufa e as mudanças climáticas impõem à nossa sociedade.

A pesquisa denominada A ADEQUAÇÃO DOS TRIBUTOS MUNICIPAIS E A PROTEÇÃO, PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS BENS CULTURAIS EDIFICADOS: UM ESTUDO DE CASO DE SALVADOR (BA) dos autores Bruno Soeiro Vieira , Iracema De Lourdes Teixeira Vieira analisou a legislação tributária, urbanística e ambiental de Salvador (BA), objetivando verificar se o conjunto normativo que rege o cotidiano daquela cidade histórica está sendo utilizado na perspectiva extrafiscal em benefício da tutela do acervo cultural edificado de Salvador.

O trabalho "LOS DERECHOS DE ABAJO": LUTAS IDENTITÁRIAS DAS QUEBRADEIRAS DE COCO BABAÇU NOS CAMPOS JURÍDICOS REGIONAIS DO MARANHÃO, TOCANTINS E PIAUÍ” Ricardo Vinhaes Maluf Cavalcante , Joaquim Shiraishi Neto busca identificar a tentativa de criação de uma unidade jurídica global que busca estabelecer a abertura de mercados e a segurança financeira em diversos países.

Boa Leitura,

Profa. Dra. Zélia Luiza Pierdoná - UPM

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/UNIVALI

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**A ADEQUAÇÃO DOS TRIBUTOS MUNICIPAIS E A PROTEÇÃO,
PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS BENS CULTURAIS EDIFICADOS: UM
ESTUDO DE CASO DE SALVADOR (BA)**

**THE ADEQUACY OF MUNICIPAL TAXES AND THE PROTECTION,
PRESERVATION AND RECOVERY OF CULTURAL BUILDINGS: A CASE
STUDY OF SALVADOR (BA)**

Bruno Soeiro Vieira ¹
Iracema De Lourdes Teixeira Vieira ²

Resumo

A política urbana deve ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Para tanto, precisa estar pautada em uma série de diretrizes gerais, dentre as quais está a adequação dos instrumentos de política tributária em favor da proteção, preservação e recuperação do meio ambiente construído, notadamente, o patrimônio histórico-cultural existente nas cidades históricas do Brasil. Este artigo analisou a legislação tributária, urbanística e ambiental de Salvador (BA), objetivando verificar se o conjunto normativo que rege o cotidiano daquela cidade histórica está sendo utilizado na perspectiva extrafiscal em benefício da tutela do acervo cultural edificado de Salvador.

Palavras-chave: Patrimônio histórico, Bens culturais edificados, Memória identitária, Extrafiscalidade, Sanção positiva, Salvador

Abstract/Resumen/Résumé

Urban politics should order the development of social functions of the city and of urban property. To do so, it must be based on a series of general guidelines, among which is the adequacy of the tax policy instruments in favor of the preservation of the built environment existing in the historical cities of Brazil. This article analyzed the tax legislation, urban planning and environmental legislation of Salvador (BA), aiming to verify if the normative set that regulates the daily life of that historical city is being used in the extrafiscal perspective in benefit of the Salvador 's cultural heritage.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Historical heritage, Constructed cultural goods, Identity memory, Extrafiscality, Positive sanction, Salvador

¹ Bacharel em Direito pela UFPA, Mestre em Direito do Estado pela UNAMA, Especialista em Direito Tributário pela PUC/Minas Gerais, Auditor Fiscal Municipal e Doutor em Direito pela PUC/São Paulo.

² Bacharel em Direito pela UNAMA, Especialista em Auditoria e Controladoria pela UNAMA, Especialista em Direito Tributário pela Universidade Estácio de Sá e Analista de Controle Externo no TCM/PA.

1. Primeiras Palavras

A garantia do direito às cidades sustentáveis é um dos maiores desafios da humanidade na atualidade, isto porque é na mancha urbana das cidades que vive a maioria da população mundial. No caso brasileiro, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) a população urbana no país em 2010 era de 84,4%, ratificando-se a imperiosa necessidade do Estado (especialmente, as municipalidades), por meio do planejamento e da gestão democráticos, adotar um paradigma de desenvolvimento urbano que vise ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e, assim, garantir o bem-estar de seus habitantes, tal como expresso no *caput* do Art. 182 da Carta Magna (BRASIL, 1988).

Na mesma trilha, o direito à cidade constitui-se em um desafio global a ser conquistado pelos homens e mulheres que habitam e se utilizam dos espaços urbanos. Entretanto, nada adiantará a formal existência de uma ordem urbanística, consubstanciada pelo capítulo da política urbana na Constituição Federal (BRASIL, 1988), pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), bem como, pelas milhares de leis urbanísticas (estaduais e municipais), se no mundo fático, no cotidiano das cidades, tal plexo normativo não for respeitado e os instrumentos e planos urbanísticos, nele contido, não forem efetivados. Em outros termos, se já existe uma ordem urbanística posta, é fundamental que o Direito Urbanístico avance no sentido de garantir que as normas nela prevista sejam executadas verdadeiramente, ou seja, sejam efetivadas em favor da construção de cidades democráticas, equitativas e sustentáveis. Caso contrário, a inefetividade dos instrumentos e planos urbano-ambientais continuarão a implicar, em última análise, na configuração de espaços urbanos insustentáveis, com baixa *mixité sociale*, como um privilegiado *locus* de segregação socioespacial, nos quais o direito à cidade não está acessível a todos, mas apenas a uns poucos privilegiados, replicando uma lógica tipicamente capitalista de captura do espaço citadino com objetivo de maximizar o investimento de recursos no setor imobiliário.

Reforça-se o entendimento aqui desenvolvido com a lição de Harvey (2014), como segue:

A cidade tradicional foi morta pelo desenvolvimento capitalista descontrolado, vitimada por sua interminável necessidade de dispor da acumulação desenfreada de capital capaz de financiar a expansão interminável e desordenada do crescimento urbano, sejam quais forem suas consequências sociais, ambientais ou políticas (HARVEY, 2014, p. 20).

Sendo assim, as municipalidades têm o poder-dever de implementar modelos de desenvolvimento que consigam conter os efeitos da ação exagerada e descontrolada do capital imobiliário-financeiro (tão sedento por novas oportunidades de multiplicação do capital investido nas *urbes*).

De acordo com o entendimento aqui exposto, o direito à cidade deve ser considerado um direito difuso e, portanto, tutelado pelo Estado, tal como expõe Saule Jr. (2005) ao pugnar que, no ordenamento jurídico brasileiro, o direito à cidade deve estar no mesmo patamar dos demais direitos coletivos e difusos, como o são os direitos ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, da criança e do adolescente.

Sobre o modelo de desenvolvimento do espaço urbano e a conseqüentemente sustentabilidade - que, por sua vez, contribui para o exercício do direito à cidade - é necessário dizer que este modelo deve considerar a tutela dos bens culturais edificados, pois de acordo com o inciso V do Art. 216 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os “conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico” são componentes do patrimônio cultural brasileiro. Ademais, prevê o §1º do Art. 216 da Carta da República (BRASIL, 1988) que cabe ao Estado e à comunidade, em regime de colaboração, a proteção do patrimônio cultural brasileiro, através de inventários, tombamento e desapropriação, inclusive, por meio das denominadas “outras formas de acautelamento e preservação”.

Logo, as formas alternativas de proteção do bem cultural edificado mencionadas pelo legislador constituinte podem ser correlacionadas com o previsto nos incisos X e XII do Art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), afinal, aquele diploma legal define, dentre as diretrizes gerais da política urbana, a “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano [...]”, assim como, a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”.

Com efeito, depreende-se que as municipalidades têm a sua disposição os tributos da esfera de competência tributária municipal para que, utilizados em uma perspectiva extrafiscal, possam contribuir para o desenvolvimento urbano e, notadamente, com a proteção, preservação e recuperação do patrimônio histórico edificado existente nas cidades históricas brasileiras, cujo caso aqui analisado é o Município de Salvador (BA).

2. As cidades históricas e sua memória identitária: componentes do patrimônio cultural brasileiro

Toda cidade, com o transcurso do tempo, passa a ter sua memória própria que deve ser preservada pelo Estado e pela coletividade. Logo, a memória identitária é fruto do desenvolvimento urbano e, portanto, resultado da construção da cultura das cidades. A memória no sentido incorpóreo, apresenta-se em um sentido de uma memória imaterial, ou seja, são as tradições, as manifestações culturais típicas de cada cidade. Noutra banda, há uma memória, uma herança que é corpórea que se traduz na existência de uma memória corpórea, materializada no acervo de prédios e estruturas físicas (suporte físico que exteriorizam os traços e a personalidade de cada núcleo urbano existente no país).

No entanto, é necessário dizer que os dois sentidos aqui apresentados acerca da memória urbana são complementares, harmônicos e interdependentes. Dito de outra maneira, as tradições e manifestações culturais (memória imaterial) exercem influência na configuração espacial e arquitetônica (memória material). Por outro lado, o traçado e as formas dos bens imóveis urbanos influenciam na construção da memória imaterial das cidades. Destarte, são dois sentidos de um só fenômeno ou, ainda, dois aspectos de uma única realidade que constituem a memória identitária das *urbes*, principalmente nesta pesquisa, aqueles símbolos, aqueles exemplares (edificados) que corporificam o acervo imobiliário de relevante valor histórico-cultural.

Assim, sobre a cultura, enquanto resultado de sistemas de símbolos, transcreve-se o excerto seguinte:

A ideia central do conceito antropológico de cultura é de que os homens são animais de um tipo especial, cuja particularidade deriva do fato de possuírem muito poucas orientações intrínsecas, geneticamente transmitidas, para organizar seu comportamento. Não possuindo essas orientações genéticas, organizam sua conduta coletiva através de sistemas simbólicos que criam e transmitem sob a forma de regras. [...] Nesse sentido é que o homem construiu, através de sistemas simbólicos, um ambiente artificial no qual vive e o qual está continuamente transformando. A cultura é propriamente, esse movimento de criação transmissão e reformulação desse ambiente artificial (RODRIGUES, 2012, p. 90).

Sendo assim, pode-se compreender que existem duas cidades que, apesar de serem uma só, podem ser percebidas a partir de um esforço analítico que seja capaz de viabilizar essa dicotomia. A primeira é a cidade imaterial, aquela consubstanciada na sua tradição cultural, nas suas crenças, no seu folclore, nos seus ritmos, na sua linguagem etc... A segunda, é a cidade material, constituída através de seu conjunto arquitetônico, uma cidade tecida pelo ser humano ao longo dos tempos. Portanto, a memória imaterial

vincula-se à cidade imaterial, enquanto, a memória material está vinculada a cidade material, corporificada pelo seu acervo de patrimônio arquitetônico.

No âmbito das cidades, a memória imaterial e, sobretudo, a material se configura através do transcurso do tempo e da alteração do espaço urbano, tal como ensina a trecho seguinte:

Ocorrem mudanças em termos de economia, política, relações sociais e também no âmbito espacial, com adaptação às novas exigências e características da sociedade. [...]

Contudo, tais transformações não implicam necessariamente uma postura de negação, nem mesmo a superação absoluta do já existente, substituindo-o completamente por uma inovação. Mas, ao contrário, encontramos com frequência resquícios de elementos convivendo com essas inovações.

Assim, observamos que, ao longo do tempo, o suporte físico é reconstruído segundo novas determinações. O tempo tende a imprimir sua marca nesse suporte, transformando-o: [...]. (LINARDI, 2001, p. 13)

Logo, o novo sempre existirá acompanhado do velho, ou seja, as cidades sofreram mutação, porém, estarão fadadas a conviver com os traços, os caracteres do passado. Destarte, a memória identitária é inerente à evolução da sociedade e, em razão disso, necessita ser valorizada e respeitada, afinal, a memória material (arquitetônica) representa as marcas da existência da cidade, são as rugas que surgem com o passar dos anos.

Assim sendo, as cidades históricas e suas memórias são componentes do patrimônio cultural brasileiro e, tal como acima mencionado, devem ser tutelados pelo Estado e pela comunidade conjuntamente, através de todas as maneiras possíveis, desde as mais conhecidas como o inventário e o tombamento, até mesmo por via da utilização extrafiscal dos tributos municipais, conforme em seguida será exposto, ou seja, através daquilo que o legislador constituinte no §1º do Art. 216 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) denominou de “outras formas de acautelamento e preservação”.

3. A extrafiscalidade urbano-ambiental: uma diretriz geral do Estatuto da Cidade

A ordem constitucional e infraconstitucional brasileira é farta em dispositivos voltados à proteção do meio ambiente urbano, contudo, são necessárias mais pesquisas sobre os diversos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), notadamente, sobre aqueles que podem ser utilizados em benefício da tutela do meio ambiente citadino, salvaguardando os bens imóveis edificados de relevante valor histórico-cultural. Logo, apesar de ser um poder-dever estatal envidar esforços (através de ações positivas e negativas), visando tutelar o meio ambiente urbano nos seus aspectos

artificial e cultural, está patente que o instituto jurídico-urbanístico do tombamento, apesar de consagrado na doutrina e nas *práxis* das ações de tutela patrimonial, não tem sido suficiente na contenção da degradação do patrimônio cultural edificado existente nas cidades históricas brasileiras.

Neste sentido, é o fragmento transcrito, *in verbis*:

O Estatuto da Cidade não deixa dúvida: proteger, preservar e recuperar o patrimônio cultural não é uma mera faculdade ou opção dos administradores das cidades e executores das políticas urbanas municipais, mas sim um dever indeclinável, uma inafastável imposição de ordem pública e interesse social em prol do bem coletivo (MIRANDA, 2012, p. 271, grifou-se).

As normas do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) caracterizam-se por serem de ordem pública e de interesse social, pois objetivam regular o uso da propriedade urbana de modo que a mesma sirva, prioritariamente, ao bem da coletividade e, em última análise, garanta o bem-estar aos cidadãos e um meio ambiente urbano sustentável. Destarte, é possível inferir que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) faz referência a uma visão antropocêntrica “alargada” (LEITE, 2008) de tutela do meio ambiente das *urbes* brasileiras.

Sobre os instrumentos que podem ser utilizados na elaboração da política urbana, registre-se que estão elencados no art. 4º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 1988) e subdividem-se nos seguintes títulos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal; IV – institutos tributários e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos; e VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Ressalte-se que os citados instrumentos devem ser, preferencialmente, utilizados em conjunto, harmônica, contínua e concomitantemente, visando superar o paradigma cartesiano e funcional de política urbana no Brasil. Logo, devem ser harmonizados, através de um processo de planejamento do desenvolvimento (no qual o plano diretor é o fio condutor), que considere a todos como se fossem peças de um grande quebra-cabeças que objetiva configurar o espaço urbano de modo democrático, equitativo e sustentável, objetivando que o direito à cidade seja efetivamente garantido a todos.

Assim, é necessário informar que diversos instrumentos contidos no ordenamento jurídico brasileiro podem ser usados em benefício da tutela dos bens culturais edificados existentes nas cidades brasileiras, alguns deles bastante

experimentados, v.g., o tombamento, mas que não deve ser utilizado de maneira isolada, pelo contrário, deve estar inserido nas ações da política urbana, em harmonia com os demais planos e instrumentos, inclusive, com o auxílio da tributação extrafiscal visando o estímulo à proteção do patrimônio cultural imóvel, a partir da lógica da função promocional do direito e da sanção positiva (BOBBIO, 2007).

Esta pesquisa promoveu um recorte metodológico que restringiu a pesquisa aos bens culturais imóveis e à análise jurídico-ambiental da proteção dos imóveis urbanos que representam relevante valor histórico e cultural ao Município de Salvador, bem como, ao país. Destarte, tais bens imóveis são considerados os símbolos, os retratos, os contornos, os pontos de referência no transcurso da história que registram o desenvolvimento daquela cidade histórica, ratificando a necessidade de tutela por parte do Estado e da sociedade civil, tal como prevê o §1º do art. 216 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nesta trilha, transcreve-se o trecho da lição doutrinária, como segue:

A lei de tombamento de Porto Alegre, Lei Complementar 275, de 06.04.1992, define o patrimônio cultural como os bens pretéritos e atuais, o que se afina com o conceito da Constituição, porque não é a idade que transforma um bem em cultural, mas, sua vinculação com a representatividade cultural do povo. (SOUZA FILHO, 2011, p. 125)

Como anteriormente declarado, um dos aspectos do meio ambiente (notadamente, o urbano) é o meio ambiente artificial que se desdobra em duas questões básicas e complementares: 1) bem-estar da população (sustentabilidade); e 2) patrimônio cultural imóvel. São temas que se inter-relacionam e findam por exercer influência recíproca, pois ao mesmo tempo em que se complementam, são agentes de mútua reconfiguração, permitindo asseverar que as cidades somente serão sustentáveis (em sua plenitude) se tiverem um programa efetivo de tutela e valorização dos bens culturais edificados, assim como, é também razoável admitir que a memória identitária das cidades (materializada na existência e no fomento à preservação dos bens imóveis que possuam relevante valor cultural) é um elemento que deve ser considerado muito importante na construção de cidades sustentáveis como registra o inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e, por consequência, garantirá ou, ao menos, auxiliará na construção espaços urbanos nos quais sejam efetivos o direito à cidade e o bem-estar de seus habitantes e usuários.

Com efeito, só existirão as denominadas “cidades sustentáveis” (em uma perspectiva integral) se os ícones de sua cultura estiverem preservados, inclusive, os

símbolos edificados. Em diferentes termos, só haverá sustentabilidade urbano-ambiental caso o meio ambiente construído e cultural estiverem sendo valorizados e protegidos pela sociedade e pelo Estado, tal como impõe a Carta Magna (BRASIL, 1988).

Desse modo, o fundamento jurídico que sustenta a referida conclusão está consignado a partir da exegese sistemática de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Destarte, admite-se que a partir do art. 21, XX da Carta Magna (BRASIL, 1988), a União terá a competência exclusiva para instituir diretrizes voltadas ao desenvolvimento urbano, que, por seu turno, deverá resultar na construção de um modelo de desenvolvimento que seja efetivamente sustentável, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar aos habitantes e usuários das cidades brasileiras, conforme dispõe o *caput* do art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Assim, as referidas diretrizes gerais concebidas pela União no exercício de sua competência concorrente (normas gerais) em favor do desenvolvimento urbano sustentável estão expressas no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que, dentre outras, pugna pela garantia de cidades sustentáveis, pela gestão democrática das cidades, bem como, pela adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira que possam proteger, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído, o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, conforme está contido nos incisos X e XII do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Na mesma trilha, o §1º do Art. 216 da Carta Magna (BRASIL, 1988) determina que o poder público, em colaboração com a comunidade, “promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de **outras formas de acautelamento e preservação**”. Com efeito, as municipalidades devem estar na vanguarda do processo de desenvolvimento urbano e têm a obrigação de, ao lado da sociedade, salvaguardar o patrimônio cultural do país, inclusive, através do manuseio da política tributária extrafiscal visando proteger, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído das cidades brasileiras, com o fundamento expresso nos incisos X e XII do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Dessa maneira, objetivando confirmar a linha de raciocínio aqui forjada, ilustra-se através do contido no art. 211, §2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), dispositivo que materializa, em termos constitucionais, o princípio da subsidiariedade ao dispor que a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil caberá aos municípios. Destarte, o legislador constituinte percebeu que é mais razoável e eficiente que a educação nos níveis mais básicos esteja sob a gerência das municipalidades, isto

porque o poder público municipal está mais próximo da realidade do cotidiano das crianças (alunos) que se matriculam no ensino público. Com efeito, o mesmo raciocínio deve ser empregado ao planejamento do desenvolvimento urbano, bem como, em relação à salvaguarda dos bens culturais edificados.

Sendo assim, no sentido de fortalecer o fundamento do Princípio da Subsidiariedade em favor da sustentabilidade municipal no país, é fundamental que se compreenda que uma “base sólida para la sostenibilidad urbana necesita de una redefinición de la participación política desde los municipios, ya que, como se ha dicho, es en el ámbito local donde la vida comunitaria se expresa más directamente” (LLAMAS, 2003, p. 186).

A propósito da relevância das ações a serem desempenhadas pelas municipalidades em favor da tutela do meio ambiente urbano, a pesquisa realizada no âmbito dos países da América Latina e do Caribe e patrocinada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, chega a uma conclusão relevante que se ajusta ao entendimento aqui desenhado, textuais:

También ha mostrado que los municipios son actores centrales de procesos sostenibles de preservación del patrimonio, no sólo porque tienen tutela sobre aspectos centrales del proceso, (como por ejemplo la regulación del uso del suelo y las edificaciones y la calidad de la infraestructura y los espacios públicos), sino también porque mejor representan los intereses de la comunidad, actor central y beneficiario principal en el proceso de preservación (ROJAS, 2002, p. 24).

Assim, depreende-se que o mesmo entendimento deve ser empregado às questões da política urbana, pois o art. 182 da Carta Magna (BRASIL, 1988) é bem preciso ao determinar que cabe às municipalidades o planejamento do desenvolvimento urbano das cidades. Em outros termos e de modo mais completo, com fundamento no disposto nos artigos 30, 182, 216 e 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), é possível entender que os municípios são as entidades federativas que possuem “competência preponderante” (SAULE, 1997 e 2007) ou, ainda, são os atores que exercem a importante função de construir um modelo de desenvolvimento urbano que inclua a tutela do meio ambiente urbano, em especial, dos bens culturais edificados. Consequentemente, só existirá uma cidade sustentável se o seu meio ambiente artificial e cultural (material) estiverem protegidos e valorizados, permitindo que os signos identitários que representam as cidades sejam conservados para que as gerações futuras possam usá-los e identificá-los como parte de um patrimônio difuso que a elas também pertence.

4. Análise do conteúdo da legislação do Município de Salvador

Como momento preliminar à análise do conteúdo da legislação urbano-ambiental de Salvador, faz-se necessário explicitar o entendimento desta pesquisa acerca do critério selecionado para definir cidades históricas no Brasil, em virtude do patrimônio cultural nelas existentes.

Para tanto é necessário lembrar que, de acordo com o previsto na Ata da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), realizada em Paris de 17 a 21 de outubro de 1972, “o patrimônio cultural é dividido em **três espécies** formadas por bens imóveis: os monumentos, os conjuntos e os sítios” (SOUZA FILHO, 2011, p. 136, grifou-se); sendo relevante trazer à colação o fragmento do citado documento emitido pela UNESCO:

1. A los efectos de la presente Recomendación se considerará “patrimonio cultural”:

Los monumentos: obras arquitectónicas, obras de escultura o de pintura monumentales, inclusive las cavernas y las inscripciones, así como los elementos, grupos de elementos o estructuras que tengan un valor especial desde el punto de vista arqueológico, histórico, artístico o científico;

Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, que por su arquitectura, unidad e integración en el paisaje tengan un valor especial desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia;

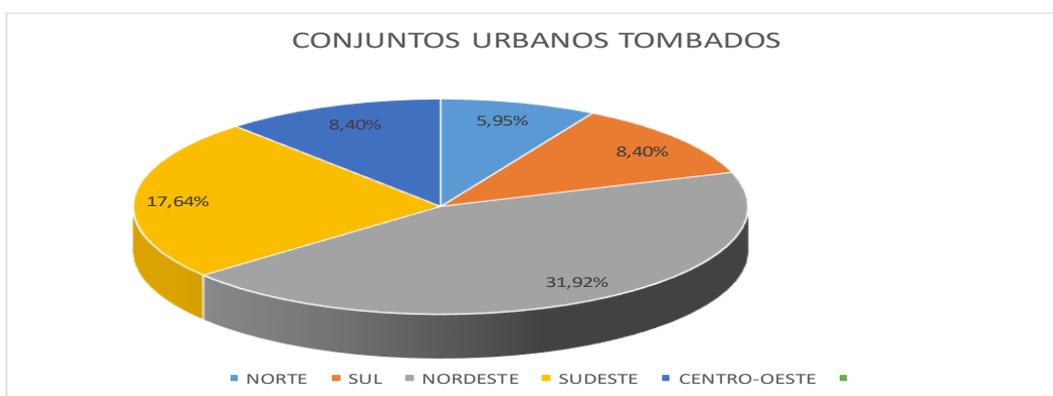
Los lugares: zonas topográficas, obras conjuntas del hombre y de la naturaleza que tengan un valor especial por su belleza o su interés desde el punto de vista arqueológico, histórico, etnológico o antropológico (UNESCO, 1972, p. 152, grifou-se).

Ressalta-se, contudo, que nesta pesquisa foi dado ênfase aos conjuntos urbanos em virtude da sua representatividade no contexto urbano e, em razão disso, considerou-se cidade histórica aquela na qual existe conjunto urbano tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN, 2015). Logo, as cidades históricas (segundo expressamente consideradas por aquele órgão público de proteção do meio ambiente artificial e cultural), são aquelas que possuem relevante acervo de bens culturais edificados, especialmente, aqueles bens imóveis que compõe os conjuntos urbanos tombados pelo Estado.

Dessa maneira, de acordo com o objeto de estudo desta pesquisa, interessa-nos sobremaneira analisar o conceito relativo aos conjuntos urbanos ou, melhor, aos grupos de edifícios que, isolados ou reunidos, devido sua arquitetura, unidade e integração na paisagem urbana possuem um valor especial do ponto de vista da história, da arte, da cultura ou da ciência.

No que tange aos conjuntos urbanos protegidos através de ato administrativo oriundo do IPHAN (tombamento), é pertinente demonstrar que, até o momento, foram instituídos 81 (oitenta e um) conjuntos urbanos tombados e três ainda se encontram em processo de tombamento. Deste universo, é relevante demonstrar a configuração gráfica (em termos percentuais) dos conjuntos urbanos tombados nas diferentes regiões brasileiras, conforme abaixo evidenciado:

Figura 1 – Representação gráfica da distribuição dos conjuntos urbanos tombados pelo IPHAN entre as regiões político-administrativas



Elaborado: pelo autor

De acordo com o gráfico, restou evidenciado que o número de conjuntos protegidos pelo IPHAN é substancialmente mais elevado no nordeste do Brasil com quase 32% dos conjuntos urbanos tombados (cidades históricas) localizados naquela região, seguido da região sudeste (17,64%). Contudo, é a região norte que apresenta a menor quantidade de conjuntos urbanos tombados com apenas 5,95%.

Observa-se que o quadro geral de cidades protegidas através do tombamento (em nível federal) demonstra que as políticas de preservação do patrimônio cultural brasileiro privilegiaram determinadas cidades e regiões em detrimento de outras, configurando de modo nítido uma assimetria na distribuição dos conjuntos urbanos tombados território nacional (PEREIRA, 2016).

No que tange à cidade histórica de Salvador, esta que contém 10 (dez) conjuntos urbanos tombados pelo IPHAN (2015), foram selecionadas as seguintes leis para que fossem objeto de análise visando avaliar se aqueles diplomas legais estão sendo úteis à

tutela dos bens culturais edificados, a partir de uma utilização extrafiscal com fundamento na teoria da sanção positiva da lavra de Bobbio (2007):

- 1 – Lei Orgânica;
 - 2 - Lei nº 9.069/2016, dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador;
 - 3 – Lei nº 9.148/2016, dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo do Município de Salvador;
 - 4 - Lei nº 7.186/2006, Código Tributário e de Rendas do Município de Salvador;
- e
- 5 – Lei nº 6.779/2005, concede isenção e remissão dos tributos e incentivo que indica e dá outras providências.

Constatou-se no art. 71 da Lei Orgânica (SALVADOR) que, dentre os *objetivos voltados à promoção do desenvolvimento urbano*, estão:

- 1) o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana;
- 2) a adequação da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;
- 3) a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural; e
- 4) a proteção, preservação e recuperação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e ecológico.

Evidentemente, a referida lei elenca outros objetivos relacionados ao desenvolvimento urbano municipal, todavia os objetivos acima relacionados têm relação explícita e direta com o objeto desta pesquisa. Destarte, o legislador municipal deixou patente em sua “Constituição Municipal” que o desenvolvimento daquela cidade deve ter como fim o efetivo cumprimento da função social das propriedades urbanas. Ademais, em relação à proteção dos bens edificados de relevante valor histórico e cultural, o legislador municipal aduz que a política fiscal estará voltada aos fins do desenvolvimento urbano, dentre os quais está a salvaguarda do meio ambiente urbano (artificial e cultural), protegendo, preservando e recuperando o patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e ecológico.

Sobre a política tributária, o art. 81 da Lei Orgânica (SALVADOR) prevê que o Município poderá se utilizar dos seguintes instrumentos:

1) o imposto predial e territorial, progressivo (IPTU) no tempo e diferenciado por zonas e outros critérios de ocupação e uso do solo;

2) as taxas diferenciadas em função de projetos de interesse social e serviços públicos oferecidos;

3) a contribuição de melhoria; e

4) os incentivos e benefícios fiscais.

No entanto, contraditoriamente, o art. 155 da Lei Orgânica (SALVADOR) vai de encontro ao previsto no art. 81 acima referenciado, pois dispõe expressamente que o Município não concederá, em nenhuma hipótese, qualquer dos benefícios ou incentivos fiscais relacionado às taxas de serviços públicos ou de contribuição de melhoria. Com efeito, o art. 155 citado inviabiliza que a contribuição de melhoria seja utilizada como uma sanção positiva (extrafiscal) que sirva de estímulo à proteção, à preservação e à recuperação do meio ambiente construído em Salvador, tal como um dos objetivos traçados naquela Lei Orgânica (SALVADOR).

Por seu turno, o art. 262 da Lei Orgânica (SALVADOR) determina que o Município deverá garantir a todos o pleno acesso às fontes de cultura, assegurando o estímulo das manifestações através da instituição e manutenção de incentivos (inclusive fiscais) objetivando o investimento privado na área do Centro Histórico e seu beneficiamento.

Ao realizar a análise do conteúdo do Plano Diretor (SALVADOR, 2016), percebe-se que o art. 11 dispõe que, dentre os vários objetivos da Política Urbana do Município, está a elevação da qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação e recuperação dos recursos naturais, a promoção, a manutenção do conforto ambiental e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico.

Assim, ressalta-se que o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano elegeu a tutela do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico como um dos seus objetivos. Logo, a municipalidade deve envidar todos os esforços, através das ações de política urbana, para que tal desiderato seja alcançado.

Na sequência, o art. 12 do Plano Diretor (SALVADOR, 2016) assevera que uma das diretrizes da Política Urbana do Município é a requalificação dos espaços degradados ou em processo de degradação, mediante transformações urbanísticas estruturais, de

forma conciliada com a legislação ambiental e de proteção ao patrimônio histórico e cultural.

Na mesma toada, o Plano Diretor (SALVADOR, 2016) também prevê no art. 43 que, dentre as diretrizes para a conservação do patrimônio cultural, está a atualização da legislação de proteção ao patrimônio cultural e a articulação com os órgãos responsáveis pelo planejamento do turismo, visando estimular a requalificação dos imóveis tombados para que os mesmos sejam utilizados para hospedagem e hospitalidade, museus ou outros equipamentos que potencializem o uso do patrimônio histórico-cultural.

Sendo assim, de acordo com o dispositivo citado, a preocupação com a tutela do meio ambiente urbano vincula-se ao fortalecimento do turismo e objetiva potencializar a ideia da cidade-monumental, passível de ser vendida aos turistas, estratégia que fortalece o valor de troca da cidade em detrimento do seu valor de uso (LEFEBVRE, 2001).

Em relação aos instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor (SALVADOR, 2016), o art. 285 dispõe que aqueles visarão alcançar os objetivos, as diretrizes e as ações estratégicas estabelecidas, dentre os quais estão apenas o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção (SILVA, 2008), conforme fundamento está consignado no §4º do art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Assim, considerou-se estranho que o Plano Diretor (SALVADOR, 2016) não tenha relacionado dentre os seus instrumentos de política urbana, por exemplo, o tombamento, afinal, apesar das críticas à plena efetividade do referido instrumento, o mesmo dispõe de grande reconhecimento, importância e validade na tutela dos bens culturais edificados.

Com relação aos instrumentos tributários, o art. 391 do Plano Diretor (SALVADOR, 2016) prevê que estes serão utilizados com função fiscal e *extrafiscal*, sendo ajustados aos ditames do Código Tributário e de Rendas (SALVADOR, 2006) de acordo com algumas diretrizes, por exemplo:

- 1) o estabelecimento de alíquotas diferenciadas para o IPTU (em razão das possibilidades de uso e ocupação propiciadas pelas diretrizes da organização territorial definidas no PDDU);
- 2) a redução das alíquotas aplicáveis às áreas de propriedade particular integrantes do Sistema de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM); e
- 3) o estabelecimento do IPTU progressivo no tempo, nas áreas indicadas para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios que não cumprirem as obrigações estabelecidas no Plano Diretor.

Entretanto, sobre a aplicação do IPTU progressivo no tempo, segundo o art. 286 do Plano Diretor (SALVADOR, 2016), o legislador municipal entendeu que deveria acompanhar o disposto no texto constitucional e determinou que a aplicação do citado instrumento é uma faculdade da municipalidade, infelizmente.

Tal desapontamento é devido ao fato de compreender-se que o disposto no §4º do art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) deve ser interpretado como uma norma cogente, de conteúdo compulsório, devido à importância da ordem urbanística e do direito à cidade (enquanto direitos difusos) à construção de cidades equitativas, democráticas e sustentáveis.

Na mesma trilha, de acordo com o previsto §1º do art. 73 do Código Tributário e de Rendas (SALVADOR, 2006), constatou-se a materialização normativa acerca da aplicação do IPTU progressivo extrafiscal, afinal, está assentado que na hipótese em que o terreno que não estiver atendendo a função social, tal como definido no Plano Diretor (SALVADOR, 2016), a alíquota prevista em tabela anexo ao citado Código Tributário e de Rendas (SALVADOR, 2006) será aumentada em um ponto percentual por ano, pelo prazo máximo de 5 (cinco) anos, enquanto não for promovida a edificação ou utilizada para um fim social, público ou privado. Contudo, cabe ressaltar que a aplicação do IPTU extrafiscal progressivo no tempo em Salvador incidirá apenas e tão somente sobre os terrenos que não estiverem cumprindo com a função social da propriedade, omitindo-se sobre as edificações que deixam de atender aos preceitos constitucionais relativos ao atendimento da mencionada função social. Em outros termos, o IPTU extrafiscal (progressivo no tempo) será aplicado apenas e tão somente na hipótese de solo urbano não edificado.

É relevante também fazer a menção do previsto na lei de ordenamento do uso e da ocupação do solo (SALVADOR, 2016) que prevê no art. 2º que um dos objetivos do ordenamento urbano no Município de Salvador é a preservação do patrimônio ambiental, histórico e cultural.

Assim, ao analisar a legislação de Salvador é possível concluir que existe uma preocupação explícita daquele legislador municipal quanto a salvaguarda dos bens culturais edificados que compõe os aspectos artificial e cultural do meio ambiente urbano. Porém, a legislação tributária de Salvador, ou seja, o Código Tributário e de Rendas (SALVADOR, 2006) que teria a função de materializar a mencionada preocupação é demasiadamente tímido em regular a temática acerca da tributação extrafiscal que vise

estimular a proteção, a conservação e a restauração dos bens imóveis que representam a memória e a identidade daquela cidade histórica.

Aquele Código Tributário e de Rendas (SALVADOR, 2006) restringe-se a dispor no inciso VII do art.158 que estão isentos da Taxa de Licença de Execução de Obras e Urbanização de Áreas Particulares (TLE) as obras de restauração de prédios situados em zona de preservação histórica definida em lei federal e que seja tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) ou pelo órgão específico do Estado. Contudo, tal como acima mencionado, o art. 155 da Lei Orgânica (SALVADOR) expressamente dispõe que o Município não concederá, em nenhuma hipótese, qualquer dos benefícios ou incentivos fiscais relacionado às taxas de serviços públicos. Em apertada análise, o Código Tributário e de Rendas (SALVADOR, 2006) desrespeita o previsto no “Constituição Municipal” de Salvador.

Registre-se que no Código Tributário e de Rendas (SALVADOR, 2006) estão previstos benefícios fiscais relativos ao IPTU, ao ITBI (ITVI em Salvador) e à contribuição de melhoria, mas nenhum dos dispositivos existentes naquela lei tributária que versa sobre renúncia fiscal ou benefício tributário está relacionado ao fomento da tutela do meio ambiente urbano, na perspectiva extrafiscal de uma sanção-premial àqueles proprietários de imóveis que contribuem na salvaguarda do acervo de bens imóveis de significativo valor histórico-cultural.

Ressalta-se, porém, que em Salvador está em vigor uma lei específica que se refere à concessão de isenções e à remissão dos tributos municipais, na qual constam diversas hipóteses de desoneração do IPTU (isenção), dentre as quais, algumas estão direcionadas ao estímulo da proteção dos bens culturais edificados, em consonância com a extrafiscalidade urbano-ambiental. Destarte, conforme os incisos I, III e IX do art. 2º da Lei nº 6.779 (SALVADOR, 2005), o proprietário, o detentor de domínio útil ou possuidor a qualquer título de unidade imobiliária fica isento do pagamento do IPTU, quando a edificação situada no logradouro da Região Administrativa I (Centro), estiver em processo de deterioração, bem como, os imóveis localizados junto a encosta e lindeira aos seguintes logradouros: Ladeira da Conceição da Praia – 968-7, Rua Manoel Vitorino - 995-4, Rua da Conceição da Praia – 1000-6, Rua do Corpo Santo - 941-5, Rua Guindaste dos Padres – 756-0, Rua Conselheiro Lafaiete – 905-9 e Rua do Julião – 350-6 e na Ladeira da Montanha – 773-0.

Ademais, §4º do art. 2º da Lei nº 6.779 (SALVADOR, 2005), inova na adequação da utilização dos tributos municipais com objetivo extrafiscal urbano-ambiental, pois

quando uma entidade de personalidade jurídica de privado tiver a intenção de exercer uma das atividades elencadas no inciso I do citado artigo, a partir do deferimento solicitação da licença de localização, obterá a extinção (remissão tributária) dos créditos tributários constituídos até aquela data, inscritos ou não em Dívida Ativa, porventura existentes, relativos ao lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e da Taxa de Limpeza Pública (TL), conforme pode ser confirmado abaixo:

§4º - Quando da solicitação da Licença de Localização ao órgão competente para o exercício da respectiva atividade, serão extintos os créditos tributários constituídos até aquela data, inscritos ou não em Dívida Ativa, porventura existentes, relativos ao lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e da Taxa de Limpeza Pública (TL), incidentes sobre as unidades imobiliárias referidas nos incisos I, IV e V (SALVADOR, 2005).

Também requer menção o fato do art. 3º da Lei nº 6.779 (SALVADOR, 2005) determinar a isenção do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITIV) na aquisição de imóveis localizados em diferentes locais (conforme os incisos III, IV e V da art. 2º). Entretanto, é necessário enfatizar a aquisição dos imóveis urbanos situados na Região Administrativa I (Centro) que estejam em processo de deterioração. Com efeito, o legislador tem a intenção de estimular que aqueles imóveis urbanos de relevante valor histórico-cultural sejam objeto de transação imobiliária e que deste negócio jurídico não decorra a exação do ITIV.

Assim sendo, apesar do Código Tributário e de Rendas (SALVADOR, 2006) ter ficado restrito à isenção Taxa de Licença de Execução de Obras e Urbanização de Áreas Particulares (TLE) das obras de restauração de prédios situados em zona de preservação histórica, a Lei nº 6.779 (SALVADOR, 2005), norma tributária específica destinada à renúncia fiscal, trouxe três possibilidades de utilização dos tributos municipais na perspectiva extrafiscal urbano-ambiental, pois concedeu isenção do IPTU e do ITIV, bem como, a remissão de créditos tributários (do IPTU e da Taxa de Limpeza Pública), visando estimular que os imóveis urbanos localizados em conjuntos urbanos de relevante valor histórico-cultural sejam protegidos de modo mais eficaz por seus proprietários, possuidores ou detentores do domínio útil.

Em seguida, visando evidenciar de modo esquemático as hipóteses de extrafiscalidade urbano-ambiental em favor da tutela dos bens culturais edificados em Salvador, foi elaborado um quadro, conforme segue:

Quadro 01 – A extrafiscalidade urbano-ambiental em Salvador

Cidade Histórica	IPTU progressivo no tempo (§4º, art. 182)	IPTU progressivo no tempo (§4º, art. 182) com fins de tutela dos bens imóveis culturais	Benefício Fiscal – IPTU	Benefício Fiscal – ITBI	Benefício Fiscal - Contribuição de Melhoria	Benefício Fiscal - ISS	Benefício Fiscal – Taxas	Benefício Fiscal - Remissão
Salvador (BA)	No art. 286 do Plano Diretor (faculdade)	_____	Art. 2º da Lei nº 6.779	Art. 3º da Lei nº 6.779	_____	_____	Art. 158 do CTRMS Isentos da Taxa de Licença de Execução de Obras (TLE)	§4º do art. 2º da Lei nº 6.779 Remissão de créditos tributários – IPTU e Taxa de Limpeza Pública.

Elaborado: pelo autor

5. Considerações Finais

A partir da análise do conteúdo contido na legislação mencionada do município de Salvador, depreende-se que aquela cidade histórica é um exemplo da aplicação da diretriz geral prevista nos incisos X e XII do art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que, por seu turno, precisam ser correlacionados com o ditame expresso no §1º do art. 216 da Carta Magna que determina a colaboração do poder público com a comunidade, visando salvaguardar o patrimônio cultural brasileiro (ai incluído os bens imóveis de relevante valor histórico-cultural), inclusive, através daquilo que o legislador constituinte denominou de “outras formas de acautelamento e preservação”.

Desse modo, constatou-se que o legislador municipal atribuiu grande valor ao meio ambiente urbano, notadamente, aos bens culturais imóveis, sobretudo, na Lei Orgânica (SALVADOR) e no Plano Diretor (SALVADOR, 2016). Contudo, para que os tributos sejam adequados à extrafiscalidade urbano-ambiental é necessário que aquele conjunto de boas intenções e valores contidos, tanto na Lei Orgânica (SALVADOR) quanto no Plano Diretor (SALVADOR, 2016), sejam materializados em norma tributária, preferencialmente específica, em virtude do disposto no §6º do art. 150 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Logo, em Salvador, duas leis tributárias ganham destaque pelo fato de trazerem em seu bojo dispositivos que concretizam a adequação do tributo municipal em favor da tutela dos bens culturais edificados. O primeiro diploma legal é o Código Tributário e de

Rendas (SALVADOR, 2006) que estabelece a isenção de taxa municipal pela concessão da Licença de Execução de Obras (TLE) de restauração de prédio situado em zona de preservação histórica. No entanto, pelo fato de não se tratar de uma lei isentiva específica, tal como requer o legislador constituinte no §6º do art. 150 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), pode ter sua constitucionalidade questionada, possibilidade que fragiliza a extrafiscalidade urbano-ambiental em Salvador. Por outro lado, a Lei nº 6.779 (SALVADOR, 2005), além de ser uma lei tributária específica sobre renúncia fiscal, viabiliza de modo mais concreto as regras de sanção premial típicas da extrafiscalidade urbano-ambiental, pois concede isenção do IPTU e do ITBI para imóveis de relevante valor histórico-cultural, bem como, a remissão de créditos tributários (do IPTU e da Taxa de Limpeza Pública), visando estimular que os imóveis urbanos localizados em conjuntos urbanos de significativo valor histórico-cultural sejam tutelados de maneira mais eficiente.

6. Referências

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007.

BRASIL. Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). **Conjuntos Urbanos Tombados (Cidades Históricas)** Disponível em:<<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/123>>. Acesso em 04 ago. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em:** <<http://censo2010.ibge.gov.br>>.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. O estatuto da cidade e os novos instrumentos urbanísticos de proteção ao patrimônio cultural. In: RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. (Orgs.) **Estudos de direito do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANTONILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LINARDI, Maria Cecília Nogueira. **Memória urbana: análise espacial da praça central de Santa Bárbara d'Oeste/SP**. Piraciba: Editora Unimep, 2001.

LLAMAS, Felipe Sánchez. Jóvenes, desarrollo sostenible y nueva gobernabilidad en lo local: apuntes para un debate. In: BENEDICTO, Jorge; MORÁN, María Luz. **Aprendiendo a ser ciudadanos**. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes. Madrid: Instituto de la Juventud/Lerko Print, 2003.

PEREIRA, DANILO CELSO. Cidade, patrimônio e território: as políticas públicas federais de seleção no Brasil do Século XXI. **Revista CPC**, São Paulo, n. 21, p. 36-70, jan./jul. 2016.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. (Orgs.) **Estudos de direito do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

ROJAS, Eduardo. La preservación del patrimonio histórico urbano em América Latina y el Caribe: Una tarea de todos los actores sociales. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC. Nov. 2002 Disponível em:<https://publications.iadb.org/handle/11319/5603?locale-attribute=en>. Acesso em: 12 ago. 2016.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/InURCs>>.

SAULE JÚNIOR, Nelson (org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

SALVADOR. **Lei Orgânica**. Disponível em:<http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_ba_salvador.pdf>. Acesso em: 13 set. 2016.

SALVADOR. **Lei nº 6.779/2005**. Concede isenção e remissão dos tributos e incentivo que indica e dá outras providências. Disponível em:<<http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/Documento/ObterArquivo/1058>>. Acesso em: 12 set. 2016.

SALVADOR. **Lei nº 7.186/2006**. Código Tributário e de Rendas do Município de Salvador. Disponível em:<<http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/Documento/ObterArquivo/131>>. Acesso em: 15 set. 2016.

SALVADOR. **Lei nº 8.553**, de 28 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a arrecadação e a encampação de imóveis urbanos abandonados naquele município. Disponível em:<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=265052>>. Acesso em: 17 out . 2016.

SALVADOR. **Lei nº 9.069/2016 (Plano de Diretor de Salvador)**. Disponível em:<
<http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2016.

SALVADOR. **Lei nº 9.148/2016**. Dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo do Município de Salvador. Disponível em:<
<http://www.sucom.ba.gov.br/category/legislacoes/louos/>>. Acesso em: 13 set. 2016.
Acesso em: 04 nov. 2016.

UNESCO. **Actas de la Conferencia General. 17ª reunión**. París, 17 de octubre - 21 de noviembre de 1972. Disponível em:<
<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114044s.pdf#page=150>>. Acesso em: 13 out. 2016.