X CONGRESSO DA FEPODI

DIREITO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

A532
Anais do X Congresso da Fepodi [Recurso eletrônico on-line] organização X Congresso da Fepodi: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campo Grande;

Coordenadores: Abner da Silva Jaques, João Fernando Pieri de Oliveira e Lívia Gaigher Bósio Campello – Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2023.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-798-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desenvolvimento, responsabilidade e justiça: a função da ciência jurídica no aperfeiçoamento da sociedade.
1. Desenvolvimento. 2. Responsabilidade. 3. Justiça. I. X Congresso da Fepodi (1:2023 : Campo Grande, MS).

CDU: 34

Federação Nacional de Pós-Graduandos em Direito

X CONGRESSO DA FEPODI

DIREITO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

Apresentação

A Federação Nacional de Pós-Graduandos em Direito (FEPODI) realizou, nos dias 07, 08 e 09 de agosto de 2023, o X Congresso Nacional da FEPODI, em formato híbrido, adotando o seguinte eixo temático: "Desenvolvimento, Responsabilidade e Justiça: A função da Ciência Jurídica no aperfeiçoamento da Sociedade", justamente para corroborar o compromisso institucional em promover a integração ensino-pesquisa-extensão entre os corpos discente e docente da Graduação e Pós-Graduação.

Para a realização do evento, contamos com o essencial apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), do Observatório de Direitos Humanos, Acesso à Justiça e Desenvolvimento Sustentável da UFMS e do Centro Universitário UNIGRAN Capital.

Mais uma vez a abrangência de nosso trabalho alcançou as cinco regiões brasileiras, recebendo participantes vinculados a Instituições de Ensino Superior de 13 estados, dentre eles graduandos, graduados, especializandos, especialistas, mestrandos, mestres, doutorandos e doutores, todos empenhados na missão de contribuir com o rumo da pesquisa no direito. O interesse de nossos alunos mostra à comunidade acadêmica que a pesquisa é capaz de criar espaços comuns para o diálogo, para a reflexão e para o intercâmbio de experiências.

Fruto de um trabalho coletivo, na décima edição do evento, após o processo de submissão dos trabalhos e suas respectivas duplas avaliações às cegas, foram aprovados 273 resumos expandidos para apresentação, distribuídos em 11 Grupos de Trabalhos, sendo 9 deles presenciais e 2 on-lines, que buscaram contemplar as mais variadas áreas do direito, além de mais de 700 acadêmicos inscritos como ouvintes para o evento.

Sempre acreditamos que o formato utilizado para a apresentação dos trabalhos (resumos expandidos) auxilia consideravelmente o desenvolvimento acadêmico, ao passo que permite ao pesquisador apresentar as ideias iniciais sobre um determinado tema e melhor desenvolvêlas a partir das contribuições que são concedidas, nos Grupos de Trabalho, por docentes ligados a renomadas Instituições de Ensino Superior do país, os quais indicam sempre bons caminhos para o aperfeiçoamento da pesquisa.

Os Anais que ora apresentamos já podem ser considerados essenciais no rol de publicações dos eventos científicos, pois além de registrar conhecimentos que passarão a nortear novos estudos em âmbito nacional e internacional, revelam avanços significativos em muitos dos temas centrais que são objeto de estudos na área jurídica e afins.

Assim, com esse grande propósito, apresentamos uma parcela do que representa a grandiosidade do evento científico, como se fosse um retrato de um momento histórico, com a capacidade de transmitir uma parcela de conhecimento, com objetivo de propiciar a consulta e auxiliar no desenvolvimento de novos trabalhos, tudo com vistas a ampliar o acesso ao conhecimento e a democratizar a pesquisa no Brasil.

Esperamos que todos possam aproveitar a leitura.

Abner da Silva Jaques

Presidente da Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito - FEPODI

João Fernando Pieri de Oliveira

Vice-presidente da Comissão de Acadêmicos e Estagiários da OAB/MS

Lívia Gaigher Bósio Campello

Coordenadora do Observatório de Direitos Humanos, Acesso à Justiça e Desenvolvimento Sustentável

TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL: IPTU VERDE COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

EXTRAFISCAL TAXATION: GREEN IPTU AS AN INDUCER OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Fernanda Ramos Konno [1]
Lídia Maria Ribas [2]

Resumo

Desenvolvimento é, muitas vezes, diretamente atrelado à exploração e deterioração de biomas e faunas. Nesse cenário, é válido notar a existência da utilização de instrumentos tributários para o desenvolvimento socioeconômico do país de forma equilibrada com o meio ambiente. Em virtude da proteção ambiental ser um assunto urgente, pois foi superado e compreendido que a sociedade apenas consegue manter-se saudável e em constante progresso aliando-se à sustentabilidade no curso dos últimos anos, é que se faz importante o atual estudo. Utilizou-se para a presente pesquisa a metodologia dedutiva, mediante análise bibliográfica e documental. Tal método objetiva responder como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Verde, foco do presente estudo, apresenta-se como uma forma de favorecer o meio ambiente ecologicamente equilibrado em meio às necessidades econômicas de desenvolvimento presentes na sociedade.

Palavras-chave: Extrafiscalidade, Desenvolvimento, Equilíbrio ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

Development is often directly linked to the exploitation and deterioration of biomes and fauna. In this scenario, it is worth noting the existence of the use of tax instruments for the socioeconomic development of the country in a balanced way with the environment. Due to the fact that environmental protection is an urgent issue, since it has been overcome and understood that society can only remain healthy and in constant progress by allying itself with sustainability in the course of recent years, the current study is important. The deductive methodology was used for this research, through bibliographic and documental analysis. This method aims to answer how the Tax on Urban Property and Territorial Property (IPTU) Green, the focus of this study, presents itself as a way to favor an ecologically balanced environment in the midst of the economic needs of development present in society.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Extrafiscality, Development, Environmental balance

[1] Pós-graduanda em Direito Societário pela PUC-PR. Bacharel em Direito pela UFMS. Pesquisadora do Grupo de Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável do CNPq.

[2] Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Professora titular na FADIR/UFMS. Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável do CNPq.

INTRODUÇÃO

Durante o século XX, os núcleos urbanos causaram um desenvolvimento predatório do meio ambiente e agora, no curso do século XXI, tornou-se imperioso que sejam implementadas políticas de proteção ambiental. No Brasil, o marco da preservação ambiental é a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), de 31 de agosto de 1981, onde são estabelecidos mecanismos para a efetivação do meio ambiente sadio para a atual e as futuras gerações, ficando em consonância com o artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

A presente pesquisa buscou relacionar a pauta extrafiscal de mecanismos tributários como um instrumento para a efetivação do meio ambiente sadio. Elencou-se, portanto, como objetivo do presente, analisar a extrafiscalidade e como ela pode ser aplicada a mecanismos já existentes.

Desta maneira, aborda-se a compreensão de extrafiscalidade, a ligação íntima entre Direito Tributário e Direito Ambiental quando se fala em desenvolvimento sustentável e proteção ambiental e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) como indutor de comportamentos sustentáveis em razão do seu caráter extrafiscal.

DESENVOLVIMENTO

Em 1960, o direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado adentrou a pauta internacional em razão da crise ambiental explícita que dava fim à ideia dos recursos naturais infinitos. Com os direitos humanos de terceira dimensão, deu-se início às políticas públicas para preservação ambiental devido à necessidade de uma relação mais equilibrada entre sociedade e meio ambiente.

Nessa urgência de proteção ao meio ambiente, foi preciso repensar mecanismos já existentes e aplicar um novo caráter a eles. Entra-se, assim, na extrafiscalidade como meio de alcançar efetivamente o direto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A tributação é o meio de angariar e realizar a manutenção dos cofres públicos e, na CRFB/88, foi determinado o poder de tributar para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio de impostos, taxas e contribuições de melhoria (artigo 145, incisos I, II e III), bem como a possibilidade da União de instituir empréstimos compulsórios (artigo 148).

O tributo busca financiar os cofres estatais, contudo, também podem ser utilizados de modo extrafiscal, a fim de incentivar, desincentivar e regular determinados comportamentos e ações, atingindo “diferentes desígnios, voltados à promoção de interesses sociais, políticos ou econômicos” (MORAES, 2019, p. 47).

Portanto, pode-se afirmar que a função extrafiscal é um meio de utilizar o imposto como um mecanismo de intervenção estatal a fim de regular determinado assunto. Assim, a tributação vai além da angariação de fundos, ela assimila um caráter político.

Perceba que os tributos são instrumentos que, por meio da extrafiscalidade, podem ser utilizados para a proteção, preservação e conservação do meio ambiente. Caracteriza-se uma relação íntima entre Direito Tributário e Direito Ambiental, pois, como resultado, observa-se que ambas são essenciais para o desenvolvimento sustentável da sociedade.

Nota-se que a tributação tem o caráter extrafiscal, de modo que não se limita à arrecadação, mas, também, à indução e inibição de determinados comportamentos. Para Pimenta (2020, p. 30):

> A imposição de um tributo para a prática de determinada conduta, com o fim de estimular, de reduzir ou de evitar a sua ocorrência, conformando a realidade econômica e social, típico caso de *mittelbare Einwirkung*, constitui uma modalidade de um fenômeno tradicionalmente denominado de extrafiscalidade.

Neste sentido, por meio da extrafiscalidade, adiciona-se um caráter regulatório à tributação. A tributação extrafiscal pode, como foi observado e será exposto ao decorrer da pesquisa, realizar a indução de comportamentos sustentáveis e a inibição de práticas que causem danos ao meio ambiente.

Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 1008-1009), afirmam que:

> O fato de se atribuírem ao Estado deveres de proteção de ordem ecológica (art. 225, caput e § 1º, da CF/1988) coloca para ele o papel de regulador e fiscalizador da atividade econômica, especialmente no que tange às práticas que potencialmente acarretem danos ao meio ambiente. De tal sorte, exige-se a adoção por parte do Estado de uma política fiscal capaz de dar suporte a uma estrutura administrativa fiscalizadora da atividade econômica (no âmbito do poder de polícia ambiental), bem como no sentido de "moldar" e "ajustar" o comportamento dos agentes econômicos no sentido de adotarem práticas "amigas" do meio ambiente por meio de incentivos fiscais e tributos que tenham finalidade extrafiscal com o propósito de promover a proteção ecológica.

Eros Roberto Grau (1991, apud. Antunes, 2020, p. 46) afirma que a intervenção econômica tem 03 (três) modalidades principais, sendo 1) participação e absorção; 2) a direção; 3) a indução.

A primeira (participação e a absorção) ocorre quando o Estado atua como agente econômico autárquico ou através de empresa absorvida ao patrimônio público. A segunda (direção) é quando o próprio Estado toma as rédeas do empreendimento econômico.

Por fim, a terceira, a indução, é um instrumento utilizado pelo Estado para criar incentivos ou punições para determinadas ações, podendo induzir e influenciar os comportamentos.

Antunes (2020, p. 46) afirma que:

> Para o Direito Ambiental, a indução é o instrumento mais importante, haja vista que somente através dele é que se podem tomar medidas com vistas a impedir que danos ambientais significativos se concretizem. A indução se faz, essencialmente, com a adoção dos chamados mecanismos de incentivo econômico.

Logo, a tributação extrafiscal verde aparece como uma intervenção econômica em modalidade de indução e carrega além da finalidade fiscal, uma vez que o objetivo não é somente obter receitas, mas, também, induzir comportamentos a fim da promoção à defesa do meio ambiente. Com essa finalidade extrafiscal, visa-se a indução de comportamentos sustentáveis - sejam de pessoas físicas, sejam pessoas jurídicas públicas ou privadas.

Thomé (2015, p. 76) explicita que o agente maior é o Estado, pois a sociedade necessita da intervenção externa de um agente e que este possui o poder de formular políticas públicas que alcancem a população.

Reforçando tal entendimento sobre os incentivos fiscais verdes, examina-se a afirmação de Tupiassu (2006, p. 119) sobre a tributação extrafiscal:

> A utilização extrafiscal dos tributos tem sua origem relacionada ao crescimento da atividade intervencionista do Estado, pois à medida que evoluem as funções sociais do Poder Público, se pode demonstrar de forma mais clara a ampla eficácia dos tributos enquanto elementos de regulação do mercado e reestruturação social, adquirindo fundamental importância a noção de extrafiscalidade, despindo a figura tributária de seu caráter puramente arrecadatório

Demonstrando a extrafiscalidade como indutora de desenvolvimento sustentável na sociedade, utiliza-se o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) como um dos meios a ser utilizado para essa finalidade de proteção ambiental.

O IPTU é previsto nos artigos 32 ao 34, do Código Tributário Nacional, e no artigo 156, inciso I, da CRFB/88, sendo determinado por ambos os dispositivos que a competência é do Município para instituição do imposto. Veja que o fato gerador do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel que esteja em área urbana da localidade e que a cobrança do IPTU ocorre anualmente.

Inicialmente, o único intuito era de arrecadação, contudo, utilizando-se do caráter extrafiscal, o IPTU passou a ser um meio de se alcançar a proteção ambiental. Conhecido como

IPTU Verde, Sustentável, Ambiental ou Ecológico, trata-se de um incentivo fiscal ambiental com origem no Município de Salvador, Estado da Bahia, no ano de 2015 e regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 29.100, de 6 de novembro de 2017 (DANTAS; SILVA, 2021, p. 118).

Para discorrer sobre o IPTU Verde, é necessário pontuar o Princípio da Função Social da Propriedade, previsto no artigo 170, inciso III, da CRFB/88, e que este tem, também, uma dimensão ambiental interligada intrinsecamente com o inciso VI, do mesmo dispositivo aqui citado.

Em Salvador, o Decreto nº 29.100/2017 determinou a criação do Programa de Certificação Sustentável em edificações e o nomeou de IPTU Verde e o artigo 1º, parágrafos 1º e 2º, determinaram os objetivos e a aplicabilidade.

> § 1º A certificação concedida pela Prefeitura da Cidade do Salvador, possui o objetivo de incentivar empreendimentos que contemplem ações e práticas sustentáveis destinadas a redução do consumo de recursos naturais e redução dos impactos ambientais.
> § 2º A certificação IPTU VERDE é opcional e aplicável aos novos empreendimentos a serem edificados, assim como às ampliações e/ou reformas de edificações existentes de uso residencial, comercial, misto, institucional e industrial.

Percebe-se durante a leitura do parágrafo 1º, do artigo 1º, do Decreto já citado, que foi possível encontrar uma função extrafiscal para o IPTU, sendo esta voltada a incentivar práticas sustentáveis, a fim de reduzir a exploração dos recursos naturais e dos impactos ambientais causados pela construção civil.

O artigo 10, Decreto Municipal n.º 29.100/2017, define a concessão de 03 (três) tipos diferentes de desconto para quando é verificado práticas sustentáveis nas edificações.

> Art. 10 Será concedido desconto na cobrança do IPTU para todas as unidades imobiliárias autônomas que compõem a edificação, da seguinte forma:
> I - desconto de 5% (cinco por cento), quando houver a certificação BRONZE;
> II - desconto de 7% (sete por cento), quando houver a certificação PRATA;
> III - desconto de 10% (dez por cento), quando houver a certificação OURO.

Já o artigo 11, do mesmo diploma legal, define sobre a redução do valor venal dos terrenos localizados em áreas de proteção ambiental e que, consequentemente, não são edificáveis ou não explorados devido à localização.

> Art. 11 Para fins do disposto no art. 5º da Lei nº 8.723, de 22 de dezembro de 2014, os terrenos declarados como não edificáveis e que não sejam economicamente explorados terão redução de 80% (oitenta por cento) no valor venal, para efeito de apuração do IPTU a ser pago.

Percebe-se que durante o estabelecimento do IPTU Verde buscou-se a efetivação do artigo 225, da CRFB/88, onde objetivou-se a efetivação do meio ambiente sadio e que a concessão de incentivos fiscais ambientais aparenta maior eficácia do que a via negativa e repressiva, resultando em uma maior consciência ambiental do contribuinte, segundo (DANTAS; SILVA, 2021, p. 133).

Carli e Ribas (2021, p. 143) pontuam que o tributo com natureza extrafiscal acaba por ser ferramenta importante na persecução do bem comum:

> Os tributos de natureza extrafiscal podem ser uma importante ferramenta governamental para o fim da realização do bem comum, de forma a proporcionar programas sociais visando ao objetivo constitucional da redução das desigualdades sociais e, consequentemente, respeitando o fundamento da dignidade da pessoa humana. Como instrumento de intervenção estatal, a extrafiscalidade tributária pode se dar com a majoração da carga tributária, com vistas a desestimular comportamentos que sejam contrários aos interesses sociais, ou com a diminuição do encargo fiscal, para incentivar determinados comportamentos e ações benéficas ao desenvolvimento econômico e social.

Veja que um tributo com caráter extrafiscal é indutor de comportamentos benéficos ao desenvolvimento da sociedade, compreendendo a parte da efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em vista que é fundamental pensar na sustentabilidade como parte indissociável do desenvolvimento do país.

CONCLUSÃO

A partir das reflexões mantidas na presente pesquisa, observou-se a necessidade extrema de adequar a sociedade brasileira, como um todo, aos mandamentos constitucionais de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dada a importância do instituto não somente na continuidade da vida humana, mas, também, na busca de uma qualidade de vida alta à presente e futura gerações.

Fundamental o engajamento do Poder Público, na forma da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na busca de um meio ambiente adequado às pretensões constitucionais e internacionais, uma vez que é papel do Estado garantir a proteção dos biomas, da fauna, flora, dos povos tradicionais e diversos outros componentes do que hoje chamamos de meio ambiente.

O quesito prático, sem dúvidas, é o mais importante, porém, a efetivação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado também é importante para efetivar os preceitos constitucionais e garantir a eficácia da Carta Magna em todo o país, de maneira a garantir que a Lei seja cumprida.

Portanto, a tributação com um enfoque no desenvolvimento sustentável, orientada por princípios jurídico-ambientais, resultam maior eficácia ao desenvolvimento econômico e social, de modo que o IPTU Verde é uma ferramenta de grande importância que os municípios podem utilizar para incentivar os proprietários de imóveis urbanos a adotarem práticas sustentáveis em benefício da preservação do equilíbrio ambiental.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/16434817. Acesso em: 16 jun. 2023.

CARLI, Franco Guerino de; RIBAS, Lídia Maria. *Smart cities*: extrafiscalidade como indutora do desenvolvimento de cidades inteligentes. **Interações**, Campo Grande, v. 22, n. 1, p. 131-150, jan./mar., 2021.

DANTAS, Maíra Correia Cavalcanti; SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Tributação ambiental: uma análise sobre o IPTU Verde no Município de Salvador-BA. **Revista Jurídica da FA7**, Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 117-137, jun., 2021.

MORAES, Tiberio Sindolfo Chaves de. **Os Contornos Jurídicos do ICMS Ecológico e sua Aplicabilidade no Estado da Paraíba**. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal da Paraíba. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/16369. Acesso em: 15 jun. 2023.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Direito tributário ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SALVADOR. Decreto n.º 29.100, de 06 de novembro de 2017. **Regulamenta o art. 5º da Lei nº 8.474, de 02 de outubro de 2013, e institui o Programa de Certificação Sustentável "IPTU VERDE" em edificações no Município de Salvador, que estabelece benefícios fiscais aos participantes do programa, assim como o art. 5º da Lei 8.723 de 22 de dezembro de 2014 e dá outras providências**. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=352266. Acesso em: 28 out. 2021

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2015.