I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro; Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-032-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

Não poderíamos deixar de ressaltar, quando da realização do evento, do ineditismo do contexto brasileiro diante da crise sanitária causada pelo denominado novo corona vírus. Isto obviamente trouxe repercussões na própria realização do encontro - outrora construído para ser presencial - e convertido, com um trabalho e destemor ímpar de toda equipe do CONPEDI, em virtual. Imaginava-se, quiçá, com uma certa preocupação, qual seria o resultado desta transformação do mundo físico para o cenário da web. O desfecho sabemos, Um sucesso memorável que servirá de uma grande lição para todos nós e será, seguramente, uma referência histórica para os vindouros eventos. A virtualização chegou para ficar; entretanto, no futuro será opcionais e coadjuvantes dos presenciais uma vez que o contato humano foi, é e sempre será insubstituível. Mas o aprendizado ainda está sendo assimilado e se revela como um grande indutor na evolução dos eventos do CONPEDI. Neste GT de Direito Tribuário e Financeiro, nos impressionou o engajamento, a despeito de dificuldades momentâneas, sejam técnicas ou mesmo de de adequação às novas ferramentas de reunião remota, de todos os participantes quando de sua apresentação e, mesmo quando dos debates. Afigura-se que a conjuntura econômico-social brasileira, com a expansão do gasto público, em várias vertentes conjugada com brusca redução da receita tributária de todos os entes da federação, seja pelo choque de oferta, por conta do fechamento de vários setores da economia nacional, seja pelo choque de demanda, por conta do isolamento social e queda de renda, obrigou-nos à uma árdua reflexão sobre os caminhos a seguir, abrangendo o papel do Estado, com enfoque especial aos gastos com a saúde; reforma tributária, cuja formulação sofrerá necessariamente alterações, sobretudo considerada a premência de novas fontes de recurso; redução ou aumento de gastos públicos para reduzir o impacto da crise econômica sobre os mais impactados ou mesmo para catalizar os valores atores econômicos, etc. Parabéns a todos os participantes e, com resiliência e ´coragem, esperemos novos e melhores tempos para nosso querido Brasil.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Universidade FUMEC

Prof. Dra. Maria De Fatima Ribeiro - Universidade de Marilia

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Tributário e Financeiro. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL E IPTU ECOLÓGICO COMO INCENTIVO À PRODUÇÃO DE ENERGIA SOLAR NO MEIO AMBIENTE URBANO DA CIDADE DE BELÉM DO PARÁ.

ENVIRONMENTAL EXTRAFISCALITY AND ECOLOGICAL IPTU AS INCENTIVE TO SOLAR ENERGY PRODUCTION IN THE URBAN ENVIRONMENT OF BELÉM DO PARÁ CITY.

Caio Rogério Da Costa Brandão
Bruno Soeiro Vieira
Walber Palheta De Mattos

Resumo

O artigo objetiva identificar quais razões políticas, econômicas e sociais impedem ou dificultam a implementação do IPTU ecológico relacionado à utilização de energia solar pelos imóveis na cidade de Belém do Pará. Trata-se de uma empiria que parte de fontes secundárias para construir seu referencial teórico, mas que utilizou as entrevistas semiestruturadas para coletar as informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa. Apesar da Lei Municipal 7.933/98 dispor sobre a extrafiscalidade ecológica, não existe no âmbito da administração municipal nenhuma norma regulamentadora que a viabilize para imóveis urbanos que são unidades produtoras de energia solar utilizando geradores fotovoltaicos.

Palavras-chave: Iptu, Isenção, Energia solar, Preservação, Meio ambiente, Extrafiscalidade

Abstract/Resumen/Résumé

The article aims to identify which political, economic and social reasons prevent or hinder the implementation of the ecological IPTU related to the use of solar energy by properties in the city of Belém do Pará. It is an empiric that comes from secondary sources to build its theoretical framework, but that used semi-structured interviews to collect the necessary information for the development of the research. Despite Municipal Law 7.933/98 providing for ecological extra-taxation, there is no regulatory norm within the municipal administration that makes it feasible for urban properties that are solar energy producing units using photovoltaic generators.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Property tax, Exemption, Solar energy, Preservation, Environment, Extrafiscality

1. Introdução

Belém do Pará é umas das metrópoles brasileiras que ainda não implementou o desconto fiscal no imposto predial territorial urbano (IPTU) na hipótese de utilização de geradores fotovoltaicos em unidades imobiliárias consumidoras de energia elétrica.

A adoção do IPTU com a estrita finalidade de preservação ambiental vem ocorrendo no Brasil desde 2008 e tem se espalhando pelo país. Atualmente, as capitais do Sul, sudeste, Centro-Oeste e Nordeste têm se destacado pela implementação de políticas fiscais voltadas ao incentivo de utilização da energia solar nas unidades imobiliárias, como instrumento de realização de direitos fundamentais por meio do desenvolvimento sustentável das cidades associado ao equilíbrio ecológico e ao aumento da qualidade de vida das pessoas.

Na situação específica da cidade de Belém do Pará, a lei nº 7.933 de 1998 apenas estabelece de forma genérica isenção de IPTU sobre imóveis que contribuem para que o ecossistema seja preservado e cuja edificação tenha relevância para o equilíbrio ecológico. Ademais, segundo o Art. 2º do citado diploma legal, os imóveis tombados pelo Município situados fora dos limites do centro histórico de Belém e suas áreas de entorno, poderão gozar do benefício fiscal da isenção na ordem variável de 10% a 100%, dependendo do estado de conservação do bem[1]. Todavia, não existe no âmbito da administração pública municipal qualquer norma regulamentadora relacionada às unidades imobiliárias urbanas que produzem energia solar através de geradores fotovoltaicos instalados em suas estruturas.

A realidade da cidade de Belém está alinhada à estatística nacional quanto ao vertiginoso crescimento da utilização de energia solar em unidades imobiliárias nos últimos 5 anos. Segundo dados da Aneel, no ano de 2016 o número de micro geradores de energia solar cresceu mais de 400% em relação ao ano de 2015, sendo que a estimativa para 2024 é de 887,6 mil unidades consumidoras de energia solar no País, o que totalizará uma potência instalada de energia de aproximadamente 3,2 GW.

Se a extrafiscalidade é instrumento de incentivo à educação e à preservação ambiental, promovendo o desenvolvimento econômico e melhorando a qualidade de vida das pessoas, por

[1] Registre-se que o Art. 37 da Lei nº 7.709/1994 (Belém-PA) prescreve o mesmo benefício fiscal aos imóveis de relevante valor histórico e ambiental. Trata-se da Lei de Preservação e Proteção ao Centro Histórico.

que Belém do Pará, uma grande metrópole da Região Amazônica, um símbolo ecológico mundial, não adota o IPTU ecológico?

O presente trabalho tentará responder essa pergunta através de uma pesquisa empírica com a utilização de multimétodos, dentre os quais a análise documental e a entrevista semiestruturada com os Agentes Políticos e Atores socioeconômicos municipais.

2. O Meio Ambiente Equilibrado como Direito Fundamental:

A Conferência de Estocolmo realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 70, é corolário da preocupação que o mundo passou a ter com a escassez de recursos naturais e com o incremento da poluição. A partir de então, o meio ambiente é compreendido como essencial à humanidade e suas gerações presentes e futuras, especialmente para que estas possam usufruir de todos os direitos fundamentais (SILVA, 2009).

Com efeito, é a partir da Revolução Industrial que a questão ambiental ganha relevância, uma vez que, com a produção tecnicista (em larga escala), os recursos naturais são mais rapidamente consumidos (explorados), desarmonizando a relação homem e natureza de tal maneira que dá ensejo à denominada crise ambiental.

> "Há uma profunda rede de inter-relações entre as variadas problemáticas que compõe a crise ambiental, a qual também é reflexo de uma verdadeira crise civilizacional". (VENANCIO, 2015, p.19)

O desenvolvimento tecnológico e científico associado ao crescimento econômico inerente à modernidade, se por um lado, contribui para o crescimento sócio econômico, com novas possibilidades e oportunidades de melhores condições de vida, por outro, contribui para a exploração desenfreada dos recursos naturais, decorrentes dos riscos das novas formas de desenvolvimento econômico, comprometendo a vida de gerações futuras.

Assim, diante de tal cenário que marca a sociedade moderna, se faz necessário o repensar sobre as ações públicas e os comportamentos individuais em relação às questões ambientais, ensejando uma nova equação entre a humanidade e o meio ambiente. Trata-se, pois, de uma consciência ambiental que faz com que a necessidade de preservação da vida tenha caráter de prioritário em qualquer tomada de decisões sociais, políticas ou econômicas.

O Direito, nas últimas três décadas tem se debruçado por meio de suas leis, pesquisas e interpretações jurisprudenciais, visando estabelecer fórmulas para minimizar ou até, em alguns casos, eliminar a degradação ambiental. O objetivo central é estabelecer quais os limites do crescimento econômico em relação à capacidade de fornecimento de recursos naturais necessários e de resistência aos impactos negativos.

O Estado, a partir de então, passa a ter a obrigação de equacionar os conflitos de interesses entre a economia e o meio ambiente, sendo extremamente indispensável a construção de um sistema jurídico que legitime as ações públicas relacionadas a garantir o crescimento econômico de forma sustentável, especialmente, porque a responsabilidade do Poder Público é medida pela sua capacidade de gerenciamento dessa dicotomia.

Portanto, a integração do meio ambiente exige substanciais modificações na maneira como os instrumentos jurídicos são concebidos, definidos e implementados pelo Estado na medida em que o desenvolvimento sócio econômico não pode ser dissociado de um meio ambiente equilibrado.

> "A proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana" (SILVA, 2009, p. 58)

Com o advento da Constituição de 1988, especialmente em seu art. 225, *caput*, restou consagrado o direito ao meio ambiente equilibrado no ordenamento jurídico brasileiro, cuja relevância atribuída pelo constituinte ao meio ambiente deriva de tratados internacionais como a Conferência de Estocolmo de 1972, associados à pujante preocupação de se tutelar os recursos naturais. Trata-se, pois de um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cláusula pétrea, sendo ao mesmo tempo direito e dever de todos.

> "Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

2.1. A extrafiscalidade ambiental como instrumento de realização de direito fundamental:

O direito à vida é o alicerce fundamental da incansável busca pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado. A partir de tal premissa, a questão ambiental deve ser percebida sob a ótica dos direitos humanos e a necessidade de sua preservação, como corolário de desenvolvimento.

Não é possível dissociar o crescimento econômico da busca de melhores condições de vida para as pessoas, individual ou coletivamente consideradas. (MEDEIROS, 2011, p. 120).

Neste sentido, leciona Eros Roberto Grau:

> "O princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos a existência digna. Nutre também, ademais, os ditamos da justiça social. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo" (GRAU, 2005, p. 251).

O conceito de extrafiscalidade está associado ao desenvolvimento de políticas públicas, por meio de uma tributação regulatória, que viabilizem o gozo dos direitos fundamentais, sendo que, o direito que todos, indistintamente, têm ao meio ambiente saudável, exige uma efetivação por parte do Estado. A extrafiscalidade é instrumento de realização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na medida em que controla comportamentos nocivos e estimula comportamentos desejáveis no campo ecológico.

> "A proteção ao meio ambiente é reconhecida como uma evolução dos direitos humanos, constituindo-se em um aprofundamento da concepção tradicional. A profunda e estreita relação entre direitos humanos e proteção ao meio ambiente tem sido reconhecida pelo supremo tribunal federal, assim como tem sido reconhecida pela corte constitucional que a proteção ao meio ambiente, ou a alegação de que a ação administrativa se faz em defesa do meio ambiente, não pode ser feita sem a observância dos direitos e das garantias individuais" (ANTUNES, 2013)

A proteção ao meio ambiente como preceito fundamental exige do Estado meios eficazes para a consecução de políticas públicas, sendo a tributação extrafiscal uma opção a ser manejada, uma vez que, o Direito tributário não se desenha somente sob a perspectiva voraz e

arrecadatória, mas também como mola propulsora de mudanças de condutas sociais através de uma educação ecológica estimulada por meio da desoneração fiscal do contribuinte.

> "Em relação a tributação ambiental, a última finalidade é a que mais reluz, pois a função de tais tributos não é arrecadadora nem, por conseguinte fiscal ou fiscalista. A pretensão do Poder Público é mais ampla: é a de fazer a revolução social por meio do tributo, moldando a conduta do particular, de modo a obter resultados orientados pela idéia de bem-estar comum, e não apenas individual. Esse fim a ser alcançado pelo Direito Tributário não é nenhuma novidade, e a doutrina o aclama como extrafiscalidade." (NUNES, 2005, p.94)

A tributação ecológica, por seu turno, consiste na execução de ações pública de natureza tributárias capazes de gerar os recursos oriundos de contraprestação pecuniária dos serviços públicos ambientais, como também na indução ou controle de comportamentos que convergem para a proteção ambiental. (COSTA, 2005, p. 330).

Quanto a essa função não arrecadatória da extrafiscalidade com vistas à proteção do meio ambiente, é subdividida em: 1) função indutora: induz a comportamentos ambientalmente adequados e/ ou premia as condutas mais favoráveis, o que se compreende como internalização das externalidades positivas; 2) função restauradora: restaura os danos ambientais ocorridos; e 3) função redistributiva: redistribui os custos ambientais das atividades causadores de danos, o que se denomina como internalização das externalidades negativas (CAVALCANTE, 2012, p. 177).

Por outro lado, a Constitucional de 1988 dispõe sobre a ordem econômica a partir do artigo 170, estabelecendo como um de seus princípios fundamentais a defesa do meio ambiente:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> [...] VI - Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Sendo assim, o crescimento econômico por si, onde o acúmulo de riqueza associada à voracidade arrecadatória do Estado prepondera sobre a preservação ambiental, não é nada condizente com a ordem econômica constitucional atual e macula os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos no seu artigo 3º, quais sejam: a garantia ao desenvolvimento nacional, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização.

Portanto, o direito fundamental ao meio ambiente saudável ao mesmo tempo que se revela como a essência da dignidade humana, garantidor do mais elementar dos direitos, qual seja, o direito à vida, impõe ao Estado o dever de agir sistematicamente através de instrumentos jurídicos adequados, como a extrafiscalidade, com o fito de otimizar o desenvolvimento econômico sustentável.

3. A extrafiscalidade ambiental do IPTU pela Lei Ordinária do Município de Belém 7.933/1988:

Em sede constitucional, a extrafiscalidade do IPTU está expressamente prevista no art. 156, § 1º, inciso II, estando vinculada à finalidade e a utilização do imóvel urbano de forma que reflita no meio ambiente, conforme dispõe o inciso II do §1º do Art. 156 da Carta Magna: II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Entretanto, o § 4º do art. 182 da Constituição Federal prescreve outra espécie de extrafiscalidade, tal como pode ser observado em seguida:

> **§ 4º** É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
> I - [...]
> II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

É cediço que o caráter arrecadatório do tributo prepondera no sistema tributário nacional como principal fonte de imposição pelo exercício do poder de tributar do estado (PALSEN, 2017), sendo, por outro lado, a extrafiscalidade um instrumento de integração econômica e social na medida em que tem como escopo a produção/exploração de riquezas e a proteção da propriedade privada associados à realização de direitos fundamentais por meio do desenvolvimento econômico sustentável, ou seja, pela utilização racional dos recursos naturais em prol também da qualidade de vida das pessoas (NUNES, 2005).

> Na Constituição Federal brasileira, os tributos figuram como meios para a obtenção de recursos por parte dos entes políticos. Ademais, como na quase totalidade dos Estados modernos, a tributação predomina como fonte de

> receita, de modo que se pode falar num Estado fiscal ou num Estado tributário, assim compreendido "o Estado cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos" (PAULSEN, 2017, p. 31).

No caso do IPTU, como imposto que possui 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", conforme a dicção do art. 32, caput, do CTN, a extrafiscalidade está relacionada à função social da propriedade, pela qual o imóvel sofre exação diferenciada em razão de sua utilização e finalidade ou destinação.

A lei ordinária nº. 7.933/1988 que dispõe sobre as isenções tributárias do Município de Belém, define no seu art. 1º as hipóteses de dispensa total ou parcial do pagamento de IPTU incidente sobre imóveis urbanos residenciais ou não residenciais. Dentre as diversas hipóteses legais, se destaca o seu inciso X pelo qual a isenção de IPTU recai sobre imóveis que contribuem para que o ecossistema seja preservado e cuja edificação tenha relevância para o equilíbrio ecológico, senão vejamos:

> **Art. 1º** Estão isentos do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano:
> X - O imóvel cujo ecossistema natural seja preservado ou restaurado no todo ou em parte, e que tenha relevância para o equilíbrio ecológico, atendendo a interesse público e da coletividade, mediante avaliação técnica e autorização do órgão responsável pela política ambiental municipal (BELÉM, 1993).

A extrafiscalidade ambiental em relação ao IPTU do município de Belém, está prevista, de forma genérica e condicionada, em lei específica que estabelece hipótese de dispensa legal da obrigação de pagar o tributo total ou parcialmente na medida em que permite exação diferenciada, sob forma de isenção tributária, em razão da forma de utilização do imóvel ou de sua construção que contribua com a preservação ambiental, cujo interesse envolvido está além do individual de propriedade.

Mutatis Mutandis, o município de Belém definiu, por meio de lei específica, isenção de IPTU conferindo ao tributo caráter extrafiscal na medida em que se atribui um tratamento tributário diferenciado aos imóveis que contribuem para a preservação ambiental, restando evidente, neste caso, que a função arrecadatória do imposto dá lugar à função ambiental da propriedade (DOMINGUES, 2007), através de incentivo a comportamentos sociais voltados à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado à luz do que prevê o art. 225 da Constituição Federal.

> A função ambiental da propriedade é outro princípio cardeal do Direito do Ambiente, expressão da função social que caracteriza aquele direito real, que impõe a destinação dos bens em favor da coletividade, solicita portanto a requisições, deferente a limitações administrativas e aberta à fruição comunitária consentânea com a tutela da privacidade e do uso particular do dominus (DOMINGUES, 2007, p. 17).

Assim, a isenção é instrumento de implementação de política social, econômica e fiscal do Estado (AMARO, 2005) e, portanto, no caso do Município de Belém, devem ser analisados os aspectos que podem estar contribuindo para a ausência de efetividade do inciso X do art. 1º e incisos do art. 2º da Lei 7.933/1988, quando nesta hipótese a extrafiscalidade tem natureza ambiental.

> A técnica da isenção tem notáveis virtudes simplificadoras: por meio dela, podem ser excepcionadas situações que, pela natureza dos fatos, ou dos bens, ou das pessoas, ou em função da região, ou do setor de atividades etc., o legislador não quer onerar com tributo. Várias razões podem fundamentar esse tratamento diferente, em atenção às características da situação, às condições da pessoa, a razões de política fiscal (por exemplo, estímulo a determinados comportamentos etc.). Há de haver um critério válido de discrímen para justificar a isenção, a fim de harmonizá-la com o preceito constitucional da isonomia (AMARO, 2005, p. 281).

4. A energia solar como opção sustentável e mais barata: um paradigma a ser valorizado

O Brasil é o país com a maior taxa de irradiação solar do mundo, segundo estudo científico (MARTINS et al, 2007), porém, ainda apresenta um índice muito baixo de potência instalada ficando atrás de países como Japão, Alemanha e Estados Unidos.

Nos últimos 5 anos o País tem experimentado, com maior entusiasmo, um aumento significativo da demanda de instalação de painéis fotovoltaicos em residência e empresas, sendo que em 2019 foi registrado como recorde o crescimento superior a 80% sobre a geração de energia solar em relação ao ano de 2018, com destaque para a região nordeste e sudeste, Bahia e Minas Gerais, respectivamente (CCEE, 2020) .

As últimas notícias que se têm acerca do crescimento da demanda no país é que o governo federal tem se empenhado em coibir qualquer tentativa de taxação sobre a produção de energia solar produzida a partir de unidades residenciais e comerciais, medida que reforça

certamente a sustentação da escalada progressiva de aumento da potência instalada nas regiões brasileiras, tendo em vista o estímulo que tem sido engendrado nos últimos anos.

Não obstante, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 13 de 2019, que altera o art. 156 da Constituição Federal, estabelecendo critérios de natureza jurídica ambiental para a cobrança do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana com alíquotas diferenciadas para imóvel cuja utilização seja vinculada à preservação do meio ambiente como o reaproveitamento de águas pluviais, o reuso da água servida, o grau de permeabilização do solo e a utilização de energia renovável no imóvel, senão vejamos:

> Art. 1º. O art. 156 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
> Art. 156.....
> § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I:
> I – poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel;
> II – poderá ter alíquotas diferentes de acordo com:
> a) a localização e o uso do imóvel;
> b) o reaproveitamento de águas pluviais, o reuso da água servida, o grau de permeabilização do solo e a utilização de energia renovável no imóvel.
> III – não incidirá sobre a parcela do imóvel em que houver vegetação nativa.
> Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Atualmente, no mesmo sentido da PEC, muitas cidades das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste (ALEXANDRINO; SANT'ANNA; RIONDET-COSTA, 2016), têm se destacado pela implementação de políticas fiscais voltadas ao incentivo de utilização da energia solar nas unidades imobiliárias, sejam residenciais ou não. O IPTU é um imposto municipal compatível com a extrafiscalidade e por isso tem sido utilizado além das necessidades arrecadatórias desses municípios.

A região norte, especialmente, a capital paraense, tem participação muito tímida, para não dizer insignificante, na estatística nacional por regiões periodicamente divulgada pela ANEEL e isso se dá pela inexistência de uma política fiscal no âmbito da Administração Pública Municipal que estimule a geração de energia solar pelos consumidores em suas unidades imobiliárias, o que coloca Belém na contramão do desenvolvimento urbano através de política fiscal incentivadora da utilização de fontes renováveis de energia.

Independentemente da inexistência de uma política fiscal no município de Belém, em que pese, haver lei instituidora de benefício fiscal (isenção) do IPTU em razão da preservação ambiental a partir da utilização do imóvel ou de sua construção, o barateamento da tecnologia,

a facilidade de crédito para aquisição e instalação dos equipamentos, o encarecimento da energia elétrica fornecida pelas concessionárias e os abusos praticados pelas mesmas no fornecimento do serviço, têm despertado o interesse de uma parcela considerável dos consumidores pelas placas fotovoltaicas em suas unidades imobiliárias.

Portanto, é inegável que no caso da cidade de Belém o fator econômico é a única motivação para a mudança de hábitos em relação ao consumo de energia elétrica nas unidades imobiliárias, uma vez que a redução do custo com energia elétrica por unidade consumidora pode chegar a 90% (WARTH, 2019) e não existe qualquer política pública de educação ambiental na esfera municipal quanto à utilização de outras fontes de energia mais favoráveis ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no âmbito do desenvolvimento urbano.

5. Buscando as respostas para a inexistência do IPTU ecológico na cidade de Belém:

O problema, como objeto de análise deste trabalho, reflete uma inquietação quanto à falta de uma política fiscal no município de Belém que desenvolva o IPTU ecológico em relação às unidades imobiliárias que produzem energia solar por meio de painéis fotovoltaicos instalados em suas estruturas, em contraposição à adesão de uma grande parte das capitais brasileiras ocorrida nos últimos 5 anos, contribuindo para o equilíbrio ecológico e, não menos importante, reduzindo drasticamente o custo de energia elétrica para os consumidores.

A inexistência de IPTU ecológico na cidade de Belém está relacionada à indiferença ou desinteresse dos principais agentes políticos (Executivo e Legislativo) quanto à matéria ambiental motivada pela argumentação de uma possível diminuição da arrecadação do referido imposto, bem como a falta de informação e a baixa representatividade dos atores sociais (Representantes da Sociedade Civil) em relação à extrafiscalidade também contribuem decisivamente para a inexistência de uma política extrafiscal com viés ambiental de relevante efetividade na cidade de Belém.

Tais hipóteses foram confrontadas empiricamente junto aos agentes políticos (representantes do executivo e legislativo municipal) e sociais (representantes da sociedade civil), os quais compõem o núcleo de tomadas de decisões no âmbito da administração pública municipal, tendo sido dirigidas sete indagações em forma de entrevista semiestruturada: i) Qual

a importância para a municipalidade da utilização de energia renovável, por parte dos habitantes?; ii) Qual a posição com relação aos incentivos fiscais (isenção e/ou descontos) de IPTU, tecnicamente conhecido como extrafiscalidade, como forma de incentivar o uso de energia renovável nas unidades imobiliárias?; iii) Quais as vantagens e/ou desvantagens, relacionadas à atividade econômica e ao interesse social, do IPTU ecológico?; iv) O IPTU ecológico teria adesão dos habitantes?; v) O que tem sido feito nos últimos 5 anos em prol do meio ambiente através de políticas públicas extrafiscais no Município de Belém?; vi) Quais as razões para inexistência de IPTU ecológico no Município de Belém?; vii) Por que ainda não foi discutida e apresentada nenhuma proposta de IPTU ecológico no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo?

Em síntese, as respostas coletadas dos entrevistados ilustram o que ao final se concluirá, sendo que enfatizam os seguintes pontos:

A inexistência de IPTU ecológico relacionado à produção de energia solar por meio de placas fotovoltaicas instaladas nas unidades imobiliárias na cidade Belém representa um atraso de desenvolvimento em comparação às cidades que já instituíram tal política fiscal, de forma a incentivar os munícipes a buscarem fontes alternativas e sustentáveis, sendo que a desinformação ou a falta de conhecimento a respeito da existência de outras fontes de energia menos agressivas ao meio ambiente e que redundam em redução de custos de consumo de energia elétrica por parte da população consumidora é um fator também a ser considerado nas palavras do representante da União Nacional de Moradia Popular (UNMP).

Por outro lado, a falta de iniciativa por parte do poder público, legislativo e executivo, quanto à instituição do IPTU ecológico para imóveis que aderem à utilização de fontes renováveis de energia, é causada por três fatores: historicidade, onerosidade e interesses envolvidos.

Quanto ao aspecto histórico, o atual Secretário Municipal de Finanças, afirma em outras palavras que apesar de Belém estar aquém de outras capitais que já instituíram o IPTU ecológico em relação à energia solar produzida nas unidades imobiliárias, a sua urbanização historicamente é marcada por concessões de diversos benefícios fiscais (isenções) desse imposto, o que compromete a arrecadação a qual já é considerada onerosa demais para a administração, sendo esta uma peculiaridade do Município de Belém que explica a posição atual quanto ao problema e ao mesmo tempo exige uma revisão de tais benefícios com intuito de se abrir espaço para novas possibilidades de políticas de extrafiscalidade.

A onerosidade para a administração também é justificada em relação aos custos operacionais quanto à fiscalização quanto ao cumprimento dos critérios legais para concessão do benefício.

Numa perspectiva econômica, quanto aos interesses individuais envolvidos, a mudança de hábito no consumo de energia elétrica a partir da conscientização ambiental que resultará não somente na preservação do meio ambiente, mas também na redução em até 90% do custo de energia elétrica para cada consumidor que aderir à iniciativa de instalar placas fotovoltaicas em seus imóveis, desagrada as grandes empresas de fornecimento de energia a base de combustíveis fósseis e outras fontes não renováveis, as quais, certamente, não abrem mão de sua lucratividade em prol do meio ambiente mais ecologicamente equilibrado, o que nas palavras do entrevistado de um vereador que ocupa atualmente (2020) a liderança da oposição na Câmara Municipal de Vereadores (CMB), trata-se de um "empecilho de novas tecnologias", uma vez que se mexe com interesses dos "trustes poderosos de energias não renováveis", sendo que não somente na cidade de Belém, mas no estado do Pará como um todo, esse "truste" tem nome e se chama atualmente Equatorial Energia.

Por fim, a modernidade e o surgimento de novas tecnologias projetam transformações substanciais no modo de vida das pessoas assim como também implicam em mudança de hábitos e costumes que integram a cultura de uma região ou de uma cidade. Nesse aspecto, o surgimento em pleno século XXI do que se denomina de "cidades modelos" ou "sustentáveis" se atribui, entre outros fatores, à evolução do que se entende por gestão ou gestor, sendo que não basta uma mentalidade de administração ou administrador na medida em que o empreendedorismo, pelas necessidades da própria modernidade (desenvolvimento = crescimento socioeconômico + meio ambiente ecologicamente equilibrado), não deve ser só uma característica fundamental do empresário-empreendedor na iniciativa privada, mas deve também fazer parte do plano de governo no âmbito da administração pública, ou seja, cidades modelos ou sustentáveis exigem gestores empreendedores.

6. Considerações Finais

No âmbito da preservação ambiental, a cidade de Belém está muito atrás em termos de políticas públicas que a tornem mais sustentável, o que revela uma enorme contradição entre o

que a Capital da Amazônia deveria representar para o Brasil e para o mundo e o que de fato é ao se comparar a outras cidades que não representam nenhuma biodiversidade significativa.

A investigação quanto ao problema que motivou esse trabalho revelou as respostas que transcendem à temática na medida em que explicam, de forma uníssona, as causas da inexistência, não somente de uma política extrafiscal quanto ao IPTU incidente sobre os imóveis que cooperam com a preservação ambiental através da geração de energia solar por meio de painéis fotovoltaicos instalados em suas estruturas, mas de uma mentalidade educadora e preventiva das questões ambientais. Na verdade, não há incentivo, nem debate, nem educação acerca das questões ambientais no âmbito municipal.

Portanto, sem prejuízo do tema desenvolvido neste trabalho, três são as causas que preponderam para justificar a inexistência de IPTU ecológico na cidade de Belém, em especial, relacionado à produção de energia solar nas unidades imobiliárias, conforme abaixo:

- Executivo, por meio do Secretário de Finanças, entende que o excesso de benefícios fiscais gera impacto na arrecadação e a onerosidade no controle dos contribuintes a serem beneficiados são obstáculos à adoção do IPTU ecológico;
- Representante do Movimento Social percebe que há uma desinformação e uma falta de conhecimento a respeito da existência de outras fontes de energia sustentáveis; e
- Líder da oposição no parlamento municipal observa que a influência de grupos econômicos dominantes é o maior empecilho à efetividade da adoção da extrafiscalidade do IPTU.

Referências:

ALEXANDRINO, Simone Alves, SANT'ANNA, Daniele Ornaghi, RIONDET-COSTA, Daniela Rocha Teixeira. Incentivos legais às construções urbanas sustentáveis. **Revista de Direito da Cidade**. vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2016.23578.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro.** 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Belém. Procuradoria Geral do Município - **Lei Municipal n° 7.933 de 1988.** Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7933&ano=1998&tipo=1> Acesso em 05/01/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 05 de janeiro de 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica - **Nota Técnica n° 0056/2017-SRD/ANEEL.** Disponível em:< https://www.aneel.gov.br/documents/656827/15234696/Nota+T%C3%A9cnica_0056_PROJE%C3%87%C3%95ES+GD+2017/38cad9ae-71f6-8788-0429-d097409a0ba9> Acesso em 05/01/2020.

Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). **Boletim mensal InfoMercado.** Disponível em<: http://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/o-que-fazemos/infomercado?showFlag=F&_afrLoop=1814928583857696#!%40%40%3F_afrLoop%3D1814928583857696%26showFlag%3DF%26_adf.ctrl-state%3Dlbqucoovd_9.>. Acesso em 05/01/2020.

CAVALCANTE, Denise Lucena. **Sustentabilidade financeira em prol da Sustentabilidade ambiental**. In: GRUPENMACHER, Betina Trieger et al. **Novos horizontes da tributação: um diálogo luso-brasileiro**. Coimbra: Almedina, 2012.

COSTA, Regina Helena. **Apontamentos sobre a Tributação Ambiental no Brasil**. In: TORRES, Heleno Taveira (Org). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3ª ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros. 2005.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARTINS, Fernando Ramos, PEREIRA, Enio Bueno, ABREU, Samuel Luna de, COLLE, Sergio. **Brazilian Atlas for Solar Energy Resource: SWERA Results. Proceedings of ISES Solar World Congress 2007: Solar Energy and Human Settlement.** Disponível em http://www.lepten.ufsc.br/publicacoes/solar/eventos/2007/ISES/martins_enio.pdf. Acesso em 05/01/2020.

MEDEIROS, Neuci Pimenta de. **Parâmetros constitucionais para política tributária extrafiscal voltada à proteção do meio ambiente**. Revista Argumentum, Marília, v. 11, n. 12, p. 117-136, 2011.

NABAIS, José Casalta. **Direito fiscal e tutela do ambiente em Portugal.** Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente. 2. 2003. Disponível em:<https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/8603/3/2.pdf?ln=en>. Acesso em: 05 jan. 2020.

NUNES, Cleucio Santos. **Direito tributário e meio ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. São Paulo: Saraiva. 2017.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. **Valores e princípios no direito tributário ambiental**. In: Heleno Taveira Tôrres (org.). Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.

VENÂNCIO, Demaria Marina. **A tutela jurídica da agroecologia no Brasil: repensando a produção de alimentos na era dos riscos globais**. São Paulo: Ins. O Direito por um Planeta Verde. 2015.

VIEIRA, Bruno Soeiro. **Impostos municipais e a proteção do meio ambiente**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2011.

WARTH, Anne. O Estado de São Paulo. **Aneel inicia debate sobre regra que subsidia a energia solar**. Disponível em:< https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,aneel-inicia-debate-sobre-regra-que-subsidia-a-energia-solar,70002689069>. Acesso em: 12 abr 2020.