

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

HORÁCIO MONTESCHIO

MAYARA DE CARVALHO SIQUEIRA

EDINILSON DONISETE MACHADO

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Horácio Monteschio, Mayara de Carvalho Siqueira, Ednilson Donisete Machado – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-350-3

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

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XXXII Congresso

Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Nos Grupos de Trabalho CONPEDI – São Paulo, as teorias se mesclam com as experiências dando origem a novas interpretações e desafios neste que é o campo maior das relações humanas diante dos desafios constitucionais. Os desafios se potencializam na medida em que a sociedade se transforma e fica cada vez mais exigente e carecedora de tutelas e de restrições aos seus direitos.

Na tarde do dia 26/11/2024, no XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP, realizado na Universidade Presbiteriana Mackenzie, sendo que no Grupo de Trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II foram apresentados os seguintes artigos:

O DUALISMO DEMOCRÁTICO DE BRUCE ACKERMAN: A ÚLTIMA PALAVRA REPARTIDA? No qual Vinicius José Poli formula a apresentação no sentido de realçar o aspecto histórico inserido no ideal democrático o qual a visão do autor foi apropriado pelo Poder Legislativo para se expressar. Por sua vez expõe que o messianismo judicial presente em autores substancialistas como Dworkin acaba travestido em um certo paternalismo judicial, ambos criticáveis a partir da impossibilidade de se pensar um indivíduo como portador de direitos e, concomitantemente, julgá-lo desprovido da capacidade necessária para decidir como decidir quais seriam e o que acarretaria tais direitos.

Thaís Silva Alves Galvão, Raquel Cavalcanti Ramos Machado elaboraram o artigo: **O DIREITO DOS GRUPOS MINORIZADOS NAS DEMOCRACIAS PLURALISTAS: UMA PERSPECTIVA À LUZ DA DEMOCRACIA AMBIENTAL** e destacam os desafios da democracia representativa pluralista é amenizar os efeitos negativos da regra da maioria. O artigo investigou os mecanismos podem ser utilizados nas democracias pluralistas com a finalidade de proteger os direitos dos grupos minorizados. Em suas conclusões sustenta a presença de mecanismos nas democracias pluralistas que permitem a proteção dos direitos dos grupos minorizados e que a democracia ambiental se apresenta como alternativa promissora para a promoção dos direitos de participação dos grupos em situação de vulnerabilidade.

Joel de Freitas apresentou o trabalho denominado: A MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL E A TUTELA DOS NOVOS ARRANJOS FAMILIARES NO DIREITO DE FAMÍLIA E SUCESSÕES: ENTRE A INTERPRETAÇÃO EVOLUTIVA, A SEGURANÇA JURÍDICA no qual ressalta que na vida nada é estático e imutável, e não seria diferente com o Direito, eis que se trata de uma construção humana, edificada sobre determinada cultura, de determinado local e em um determinado momento da história. A mutação constitucional como instrumento de atualização interpretativa da Constituição Federal de 1988, em vários ramos do direito. Concluiu exposto que a mutação constitucional é ferramenta legítima e necessária para a concretização dos princípios da dignidade da pessoa humana e da proteção plural da família, embora demande balizas claras para evitar insegurança jurídica.

Cleydson Costa Coimbra e Roseli Rêgo Santos Cunha Silva elaboraram o artigo: CONSTITUCIONALISMO DIGITAL E AUTONOMIA DA VONTADE: LIMITES E POSSIBILIDADES NA SOCIEDADE ALGORÍTMICA DE ADESÃO, segundo o qual formula investigação a transformação da autonomia individual em contexto onde algoritmos opacos e assimetrias informacionais comprometem o consentimento livre e esclarecido, convertendo usuários em "dados-mercadoria", conclui a exposição afirmando que a consolidação de um constitucionalismo digital é condição necessária para restabelecer o equilíbrio entre inovação tecnológica e liberdades fundamentais.

Renan Soares de Araújo apresentou o trabalho: A DEMOCRACIA DELIBERATIVA E SEUS IDEAIS NO CONSTITUCIONALISMO COSMOPOLITA, no qual analisa as características da democracia deliberativa que se tornam úteis para compreensão do paradigma do constitucionalismo cosmopolita. Expõe a abrangência e reflexão sobre outras democracias, o artigo destaca a característica marcante da modalidade deliberativa, que enxerga, na característica do processo deliberativo de debate e incentivo constante ao diálogo, a melhor forma de se chegar a decisões que melhor atenda aos interesses da coletiva em detrimento da individualidade. Conclui que o caminho de tomada de decisões para se chegar a um processo deliberativo de dimensão internacional só se materializa se for conectada a procedimentos de publicidade, reciprocidade e accountability.

Carolina Fabiane De Souza Araújo apresentou o trabalho: CONSTRUINDO CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE: A EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO, no qual formula uma análise sobre a Educação Ambiental Crítica (EAC) como instrumento essencial para a construção de uma sociedade sustentável no Brasil, considerando o contexto constitucional vigente. Conclui ao afirmar que a pesquisa demonstra que a Educação Ambiental Crítica não se limita à transmissão de conteúdos, mas atua como um meio de capacitar cidadãos, fomentando práticas sustentáveis,

engajamento comunitário e a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e ecologicamente equilibrada.

Claudia Maria da Silva Bezerra e Fredson de Sousa Costa elaboraram o artigo denominado: **A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL E O ITR COMO INSTRUMENTO INDUTOR: UMA ANÁLISE JURÍDICO-TRIBUTÁRIA À LUZ DO DIREITO AGRÁRIO, DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR E DOS ODS DA AGENDA 2030**, no qual formulam análise crítica sobre o potencial jurídico-tributário do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) como instrumento de efetivação da função socioambiental da propriedade rural, considerando os fundamentos do Direito Agrário, os princípios do Constitucionalismo Transformador e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. O pioneiro articula ITR, função socioambiental da propriedade rural e ODS da Agenda 2030, desenvolvendo perspectiva inovadora sob o constitucionalismo transformador aplicado ao direito agrário e tributário. Ao final demonstram que o ITR reformulado pode contribuir simultaneamente para democratização do acesso à terra, sustentabilidade ambiental e cumprimento de compromissos climáticos internacionais, articulando política tributária nacional com objetivos globais de desenvolvimento sustentável.

Emília Mirtes Albuquerque Escaleira e Marcelo Fernando Borsio elaboraram o artigo **ADPF COMO INSTRUMENTO PARA SUPRIR AS FALHAS ESTRUTURAIS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: UMA ANÁLISE DA DUPLA FUNÇÃO DA ADPF PARA TRANSFORMAÇÃO E O FORTALECIMENTO DOS DIREITOS DO SEGURADO DO INSS** no qual os autores formulam uma análise sobre as diversas falhas do sistema previdenciário brasileiro que gera grave violação aos direitos sociais e fundamentais, e podem ser efetivadas pelo controle de convencionalidade por ADPF. Em suas conclusões ponderam que a recepção do ECI no Brasil através da ADPF, servindo como instrumento processual para transformar e fortalecer o direito previdenciário no Brasil, por conseguinte, os direitos do segurado do INSS.

Gustavo Alberto Silva Coutinho e Mariana Barbosa Cirne elaboraram o artigo: **AÇÃO E REAÇÃO SOBRE O MARCO TEMPORAL: EXTRAPOLANDO O DIÁLOGO NA RELAÇÃO ENTRE O LEGISLATIVO E O JUDICIÁRIO** no qual expõem que Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o marco temporal no tema 1031. O Congresso Nacional, em sentido inverso, aprovou a Lei nº 14.701 para regulamentá-lo destacam que o ano 2023 foi marcado pelo embate entre o Legislativo e o Judiciário. Concluem asseverando que o diálogo entre os poderes Legislativo e Judiciário não se limitou ao tema do marco temporal, partindo para reações institucionais para a restrição dos poderes judiciais em

propostas de alterações constitucionais, bem como, chamar atenção para os riscos da reação entre poderes, de outro, incitar mais pesquisas sobre as possibilidades construtivas desse diálogo entre poderes.

Paulo Roberto Barbosa Ramos, Alexsandro José Rabelo França e José Aristóbulo Caldas Fiquene Barbosa elaboraram o artigo: **ATIVISMO JUDICIAL NO BRASIL: ANÁLISE CONSTITUCIONAL DOS LIMITES E DA LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, no qual formularam análise crítica sobre o ativismo judicial no Brasil, examinando seus fundamentos teóricos, manifestações jurisprudenciais e limites constitucionais, com vistas a identificar parâmetros para sua legitimidade democrática. Em suas conclusões os autores propõem critérios objetivos para avaliação da legitimidade democrática do ativismo judicial, baseados em testes de legitimidade democrática, no princípio da proporcionalidade e na exigência de fundamentação adequada.

Gabrielle Leal Pinto apresentou o artigo: **O JUIZ COMO GESTOR DA VIDA: BIOPOLÍTICA, JUDICIALIZAÇÃO E ATIVISMO JUDICIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO** cujo texto tem por objetivo analisar criticamente como a judicialização da política e o ativismo judicial, no contexto do Estado Democrático de Direito, operam como mecanismos de racionalidade biopolítica, atribuindo ao Judiciário funções de gestão da vida. Ao final expõe que o ativismo judicial, quando exercido sem limites claros e sem fundamentação racional suficiente, deixa de ser apenas uma postura interpretativa expansiva e passa a representar um modo de governo sobre a vida.

André Giovane de Castro apresentou o artigo denominado: **A POLÍTICA DEMOCRÁTICA E SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS NO BRASIL** no qual aborda a crise democrática estabelecida atualmente no Brasil, considerando a atuação dos Três Poderes e suas contribuições ao fomento ou ao enfrentamento da tradição autoritária constitutiva da história nacional. Ao final expõe que as regras constitucionais do jogo emergem como as condicionantes do agir humano, constituindo-se como limites e possibilidades da política, com vistas a formar sujeitos democráticos, balizar o funcionamento das instituições e arrostar as tentativas antidemocráticas inscritas na realidade brasileira.

Jaci Rene Costa Garcia e João Hélio Ferreira Pes elaboraram o artigo: **A RELAÇÃO ENTRE A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E O JUÍZO REFLETENTE: A OUTRA FACE DO DIRIGISMO CONSTITUCIONAL** no qual apresentam a evolução do conceito de Constituição Dirigente em relação aos novos desafios no âmbito da hermenêutica constitucional, ou seja, investigar se uma concepção proativa na busca da concretização dos direitos fundamentais, a partir de decisões estruturantes pelas

Supremas Cortes, é compatível com o conceito desenvolvido pelo Professor Canotilho. Ao final expõem uma percepção estética que dinamiza e mantém vivo o potencial de orientação presente no conceito de dirigismo constitucional.

Demétrius Amaral Beltrão, Bruno Augusto Pereira e José Antonio Conti Júnior elaboraram o artigo: **A AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO COMO MECANISMO DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL NA CRISE DO IOF** no qual analisam a audiência de conciliação como instrumento de diálogo institucional no contexto da chamada “crise do IOF”, deflagrada a partir da edição do Decreto n.º 12.499/2025, que majorou significativamente as alíquotas do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF), e da resposta legislativa formulada por meio do Decreto Legislativo n.º 176/2025. O artigo, investigou o papel desse instrumento processual à luz da teoria do diálogo institucional, examinando sua potencialidade na mediação de conflitos institucionais em matéria tributária, bem como sua relevância para a preservação da legitimidade democrática e da cooperação entre os Poderes da República.

Vivianne Rigoldi e Thais Novaes Custodio elaboraram o artigo: **DESAFIOS À DIGNIDADE HUMANA DO IMIGRANTE E DO REFUGIADO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA** no qual formula uma análise sobre a inclusão social de imigrantes e refugiados no Brasil, abordando o contexto histórico da imigração, a proteção legal prevista na Constituição Federal de 1988, na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) e na Lei de Refúgio (Lei nº 9.474/1997), bem como a efetividade das políticas públicas voltadas a essa população. Ao final destacam a necessária responsabilização estatal pela implementação de políticas públicas efetivas e contínuas, capazes de garantir trabalho, moradia, educação e participação social, assegurando aos imigrantes e refugiados uma vida plena e digna.

Maria Clara Bianchi Firmino e Fernando De Brito Alves elaboraram o artigo: **AUTONOMIA JUDICIAL EM XEQUE: AS TENTIVAS DE INTERFERÊNCIA NO STF E OS DESAFIOS DEMOCRÁTICOS** no qual analisam a autonomia funcional do Supremo Tribunal Federal (STF) no contexto brasileiro contemporâneo, colocando em destaque as tentativas de interferência de outros Poderes e atores externos. Destacam a separação dos Poderes e o sistema de freios e contrapesos, examinando a atuação do STF na função de guardião constitucional e garantidor de direitos fundamentais, principalmente quando há inércia legislativa em matérias sensíveis. Ao final concluem que o fortalecimento institucional do Judiciário se faz essencial para preservação do equilíbrio republicano e para evitar retrocessos na proteção de direitos fundamentais.

Em razão dos trabalhos apresentados, cumpre destacar que pesquisas acadêmicas produzidas e apresentadas no Grupo de Trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II, é possível concluir que a pesquisa jurídica se faz necessária no contexto nacional e internacional, para a reflexão sobre como se efetivar os direitos democráticos, isso para garantir uma sociedade fraterna, cooperativa e que sejam empáticas as problemáticas que foram apresentadas.

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado

Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP

Prof. Dr. Horácio Monteschio

UNIVERSIDADE PARANAENSE - UNIPAR

Profa. Dr^a Mayara de Carvalho Siqueira

Universidade Presbiteriana Mackenzie

A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL E O ITR COMO INSTRUMENTO INDUTOR: UMA ANÁLISE JURÍDICO-TRIBUTÁRIA À LUZ DO DIREITO AGRÁRIO, DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR E DOS ODS DA AGENDA 2030

THE SOCIOENVIRONMENTAL FUNCTION OF RURAL PROPERTY AND THE ITR AS AN INDUCTIVE INSTRUMENT: A LEGAL-TAX ANALYSIS IN LIGHT OF AGRARIAN LAW, TRANSFORMATIVE CONSTITUTIONALISM AND THE SDGS OF THE 2030 AGENDA

Claudia Maria Da Silva Bezerra ¹

Fredson De Sousa Costa ²

Resumo

Este estudo analisa criticamente o potencial jurídico-tributário do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) como instrumento de efetivação da função socioambiental da propriedade rural, considerando os fundamentos do Direito Agrário, os princípios do Constitucionalismo Transformador e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. A pesquisa adota abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva, fundamentada no método dedutivo, através de revisão de literatura e da pesquisa documental. O estudo preenche lacuna teórica identificada na literatura ao realizar a primeira articulação sistemática entre ITR, função socioambiental da propriedade rural e ODS da Agenda 2030, desenvolvendo perspectiva inovadora sob o constitucionalismo transformador aplicado ao direito agrário e tributário. A análise evidencia que o ITR possui estrutura normativa adequada para funcionar como instrumento de política agrária através de mecanismos sofisticados de extrafiscalidade, mas permanece largamente subutilizado devido a limitações estruturais, operacionais e políticas que comprometem sua efetividade prática. Identificaram-se cinco categorias principais de limitações: ausência de critérios socioambientais explícitos, falta de integração com outros instrumentos de política, deficiências na capacidade institucional, resistências políticas e desafios de coordenação federativa. A análise do Projeto de Lei nº 1.648/2024 revela perspectivas promissoras de modernização do tributo através da consideração da área real aproveitável, padronização técnica do Valor da Terra Nua e exclusão automática de áreas ambientais. O estudo demonstra que o ITR reformulado pode contribuir simultaneamente para democratização do acesso à terra, sustentabilidade ambiental e cumprimento de compromissos climáticos internacionais, articulando política tributária nacional com objetivos globais de desenvolvimento sustentável.

¹ Pós-doutoranda em Direito PPGDIR-UFMA. Doutora e Mestre em Administração - UNINOVE. Editora Associada RIAE. Líder Sustentabilidade SINGEP/UNINOVE/SP. Líder Gestão Socio-ambiental/ODS-EMPRAD/FEA-USP. Pesquisadora NEDC/UFMA. Professora IDEA-DIREITO – São Luís/MA. E-mail: profa. claudiamsbezerra@gmail.com

² Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (UFMA). Pesquisador do Núcleo de Estudos em Direito Constitucional (NEDC). Servidor público federal. Professor universitário. E-mail: fredsondesousacosta@gmail.com.

Palavras-chave: Itr, Função socioambiental, Constitucionalismo transformador, Desenvolvimento sustentável, Extrafiscalidade

Abstract/Resumen/Résumé

This study critically analyzes the legal-tax potential of the Rural Land Tax (ITR) as an instrument for implementing the socio-environmental function of rural property, considering the foundations of Agrarian Law, the principles of Transformative Constitutionalism, and the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda. The research adopts a qualitative approach of exploratory and descriptive nature, based on the deductive method, through literature review and documentary research. The study fills a theoretical gap identified in the literature by performing the first systematic articulation between ITR, socio-environmental function of rural property, and SDGs of the 2030 Agenda, developing an innovative perspective under transformative constitutionalism applied to agrarian and tax law. The analysis shows that the ITR has adequate normative structure to function as an instrument of agrarian policy through sophisticated extrafiscal mechanisms, but remains largely underutilized due to structural, operational, and political limitations that compromise its practical effectiveness. Five main categories of limitations were identified: absence of explicit socio-environmental criteria, lack of integration with other policy instruments, deficiencies in institutional capacity, political resistance, and federative coordination challenges. The analysis of Bill nº. 1,648/2024 reveals promising prospects for tax modernization through consideration of the actual usable area, technical standardization of the Bare Land Value, and automatic exclusion of environmental areas. The study demonstrates that a reformed ITR can simultaneously contribute to democratizing access to land, environmental sustainability, and compliance with international climate commitments, articulating national tax policy with global sustainable development objectives.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Rural land tax, Socio-environmental function, Transformative constitutionalism, Sustainable development, Extrafiscality

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou novo paradigma jurídico-social no Brasil, estabelecendo princípios que transcendem a mera organização estatal para delinear um projeto transformador de sociedade. A propriedade rural, historicamente marcada por desigualdades estruturais e conflitos socioambientais, de acordo com o Art. 186, passa a ser regida pelo princípio da função social, que adquire contornos específicos na seara agrária através da conjugação de critérios produtivos, ambientais, trabalhistas e de bem-estar social (Brasil, 1988).

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), previsto constitucionalmente no Art. 153, VI, da CF/88 como instrumento extrafiscal, representa mecanismo jurídico capaz de induzir o cumprimento da função social da terra, promovendo o uso racional e ambientalmente equilibrado das propriedades rurais alinhados aos objetivos constitucionais de justiça social e sustentabilidade ambiental (Carvalho, 2023; Fendrich et al., 2022; Torres, 2018). A utilização estratégica deste instrumento tributário ganha particular relevância no contexto contemporâneo de busca pelo desenvolvimento sustentável (Sachs, 2011; Veiga, 2011), especialmente através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 (ONU, 2015).

No entanto, a aplicação concreta do ITR permanece limitada por deficiências normativas, entraves políticos e fragilidade institucional, resultando em baixa efetividade fiscal e social (Souza, 2004; Instituto Escolhas, 2020), principalmente pela falta de capacidade fiscalizatória (Oliveira, 1993), subavaliação sistemática do valor da terra nua (VTN) por grandes proprietários (Ferreira et al., 2020), escassa arrecadação e falta de articulação entre os entes federativos (Quadros et al., 2024).

A literatura especializada evidencia que a arrecadação do ITR representa menos de 0,1% da receita tributária federal, evidenciando a subutilização de seu potencial arrecadatório e, consequentemente, de sua capacidade indutora (Souza, 2004; Quadros et al., 2024). Pesquisas coordenadas por Ferreira, Leitão e Batista (2020) do Instituto Escolhas revelam que a arrecadação anual de R\$ 1,5 bilhão poderia alcançar até R\$ 16,8 bilhões com reformas adequadas, corroborando análises anteriores de Silva e Barreto (2015) do Imazon no Estado do Pará, que identificaram potencial de arrecadação dez vezes superior ao efetivamente realizado, evidenciando a persistência desta problemática ao longo da última década.

A problematização central deste estudo reside na análise crítica do potencial jurídico-tributário do ITR como instrumento indutor efetivo da função socioambiental da propriedade rural, superando sua tradicional função meramente arrecadatória para assumir papel transformador na realidade agrária brasileira, em consonância com os desafios contemporâneos relacionados às mudanças climáticas, à preservação da biodiversidade e à necessidade de modelos produtivos sustentáveis alinhados aos ODS da Agenda 2030. Esta problematização demanda compreensão integrada que articule os fundamentos do Direito Agrário, os princípios do Constitucionalismo Transformador¹ e os compromissos internacionais de desenvolvimento sustentável.

Diante deste cenário, o objetivo deste estudo é analisar criticamente o potencial jurídico-tributário do ITR como instrumento de efetivação da função socioambiental da propriedade rural, considerando os fundamentos do Direito Agrário, os princípios do Constitucionalismo Transformador e os ODS da Agenda 2030. Os objetivos específicos incluem: investigar os fundamentos constitucionais da função socioambiental da propriedade rural e sua relação com o desenvolvimento sustentável e a justiça social no campo; examinar a estrutura normativa do ITR e sua aplicação na política fundiária brasileira; analisar criticamente a efetividade prática do ITR como instrumento de indução à função socioambiental da terra; e identificar as principais limitações e desafios para a efetivação de seu potencial extrafiscal no contexto da promoção da função socioambiental da propriedade rural e do cumprimento dos ODS da Agenda 2030.

Este estudo oferece contribuições originais à literatura jurídica brasileira ao realizar a primeira articulação sistemática entre ITR, função socioambiental da propriedade rural e ODS da Agenda 2030, preenchendo lacuna identificada na revisão da literatura. A pesquisa desenvolve abordagem inovadora sob a perspectiva do constitucionalismo transformador aplicado ao direito agrário e tributário, superando análises setoriais tradicionais para adotar visão integrada e emancipatória dos instrumentos normativos.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

¹ O Constitucionalismo Transformador caracteriza-se por princípios jurídicos específicos que incluem a utilização da constituição como instrumento ativo de transformação social, a superação de desigualdades estruturais através do direito e a efetivação material de direitos fundamentais com foco emancipatório. Trata-se de fenômeno teórico posterior à Constituição de 1988, desenvolvido originalmente no contexto sul-africano pós-apartheid (anos 1990) por Klare (1998) e posteriormente sistematizado por outros autores como Pieterse (2005).

Esta pesquisa adota abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva, fundamentada no método dedutivo através de revisão sistemática de literatura e análise documental. A escolha metodológica justifica-se pela natureza do objeto de estudo, que demanda análise interpretativa de normas jurídicas, doutrinas especializadas e dados oficiais para compreender as relações complexas entre tributação rural, função socioambiental da propriedade e desenvolvimento sustentável (Mezzaroba; Monteiro, 2017; Gustin; Dias; Nicácio, 2020).

O método dedutivo permite partir dos princípios gerais do constitucionalismo transformador e da função social da propriedade para examinar sua aplicação específica no contexto do ITR e dos ODS da Agenda 2030 (Queiroz; Feferbaum, 2021). A perspectiva crítica do direito orienta a análise no sentido de superar abordagens meramente descritivas da legislação, buscando compreender o direito como instrumento de transformação social (Santos, 2007).

A coleta de dados baseou-se em pesquisa bibliográfica nas bases SciELO Brasil, repositórios universitários e plataformas governamentais (IPEA, Receita Federal, INCRA), utilizando os descritores "ITR", "função socioambiental", "propriedade rural", "extrafiscalidade" e "sustentabilidade". O recorte temporal compreendeu 2000-2024, com ênfase no período 2015-2024, correspondente ao pós-estabelecimento dos ODS. A pesquisa documental abrangeu legislação nacional (CF/1988, Lei nº 9.393/1996, PL nº 1.648/2024), tratados internacionais (Agenda 2030) e relatórios técnico-institucionais.

A análise dos dados seguiu a técnica de análise de conteúdo temática (Bardin, 2016), com categorização em quatro eixos correspondentes aos objetivos específicos: fundamentos constitucionais da função socioambiental; estrutura normativa do ITR; efetividade prática do tributo; e convergências com os ODS. Esta categorização permitiu identificar convergências, divergências e lacunas na literatura especializada, bem como compreender a função social da propriedade rural e o ITR como elementos integrados do sistema constitucional.

3. REVISÃO DA LITERATURA

3.1 A Função Socioambiental da Propriedade Rural no Constitucionalismo Transformador Brasileiro

A compreensão da função socioambiental da propriedade rural no ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo demanda análise que transcenda a mera descrição normativa para examinar a profunda transformação conceitual operada pela Constituição

Federal de 1988 na concepção do direito de propriedade. Esta transformação representa a superação definitiva do modelo liberal-individualista clássico, que concebia a propriedade como direito absoluto e exclusivo do titular, para abraçar perspectiva social-funcional que condiciona o exercício deste direito ao cumprimento de finalidades socialmente relevantes e ambientalmente sustentáveis.

Como observa Comparato (2015), a função social da propriedade não constitui mera limitação externa ao direito de propriedade, mas representa transformação estrutural em sua própria natureza jurídica, configurando-se como elemento interno e constitutivo do direito mesmo. Segundo o autor, "a função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica" (Comparato, 2015, p. 75), evidenciando que a propriedade deixa de ser concebida exclusivamente como prerrogativa individual para assumir dimensão coletiva e finalística.

Esta perspectiva é corroborada por Silva (2019), que destaca a distinção fundamental entre limitações ao exercício da propriedade e função social da propriedade. Para o autor, "a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito ao proprietário; aquela, à estrutura do direito mesmo, à propriedade" (Silva, 2019, p. 72). Esta distinção revela que a Constituição de 1988 não apenas estabeleceu restrições externas ao uso da propriedade, mas redefiniu ontologicamente o conceito de propriedade, incorporando a dimensão social como elemento essencial de sua configuração jurídica.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer no Art. 5º, XXIII, que "a propriedade atenderá a sua função social", e ao especificar no Art. 186 os requisitos específicos da função social da propriedade rural, operou verdadeira revolução conceitual no direito agrário brasileiro. O Art. 186 estabelece que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Esta formulação constitucional revela a adoção de concepção multidimensional da função social da propriedade rural (Silva, 2019; Marques, 2016), que articula quatro eixos fundamentais: produtivo, ambiental, trabalhista e social. Fachin (1988), em análise pioneira sobre a função social da posse e da propriedade contemporânea, destaca que esta concepção constitucional reflete a superação da visão meramente patrimonialista da

propriedade rural para abraçar uma perspectiva que articula direitos individuais e coletivos, interesses privados e públicos, eficiência econômica e sustentabilidade socioambiental. Para o autor, a função social da propriedade rural representa "a humanização do direito de propriedade", inserindo-o no contexto mais amplo dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana.

A doutrina agrarista contemporânea, representada especialmente por Marques e Marques (2016) e Rizzato (2021), tem desenvolvido o conceito de função socioambiental da propriedade rural como evolução natural dos requisitos constitucionais estabelecidos no Art. 186. Marques e Marques (2016) observa que a expressão "função socioambiental" melhor expressa a integração necessária entre as dimensões social e ambiental da propriedade rural, superando dicotomias tradicionais que separavam artificialmente questões produtivas, sociais e ambientais. Para o autor, "a função socioambiental da propriedade rural representa a síntese dialética entre desenvolvimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental no campo" (Marques; Marques, 2016, p. 89).

A compreensão da função socioambiental da propriedade rural no contexto do Constitucionalismo Transformador brasileiro demanda análise da perspectiva teórica que fundamenta esta abordagem constitucional. Para tanto, faz-se necessário compreender o conceito de Constitucionalismo Transformador, fenômeno teórico posterior à Constituição de 1988, desenvolvido originalmente no contexto sul-africano pós-apartheid (anos 1990) pelo estudo seminal de Klare (1998) e posteriormente sistematizado por outros autores como Pieterse (2005). Este conceito foi adaptado à realidade brasileira por autores como Boaventura de Sousa Santos (2007) e Gargarella (2013), que o aplicou ao contexto das desigualdades estruturais brasileiras.

O Constitucionalismo Transformador caracteriza-se por princípios específicos que incluem: a utilização da constituição como instrumento ativo de transformação social; a superação de desigualdades estruturais através do direito; e a efetivação material de direitos fundamentais com foco emancipatório (Santos, 2007; Pieterse 2005; Klare, 1998). No contexto brasileiro, embora a Constituição de 1988 seja anterior ao desenvolvimento teórico do Constitucionalismo Transformador, ambos os fenômenos foram inspirados por realidades sociais marcadas por opressão e desigualdades.

No âmbito agrário, a perspectiva transformadora implica a utilização dos instrumentos constitucionais para promover mudanças estruturais na realidade do campo, especialmente no que se refere à democratização do acesso à terra, à promoção da

sustentabilidade ambiental e à efetivação da justiça social rural. A função socioambiental da propriedade rural, nesta perspectiva, não constitui mera limitação ao direito de propriedade, mas instrumento constitucional de transformação da estrutura fundiária brasileira e de promoção de um modelo de desenvolvimento rural verdadeiramente sustentável e socialmente justo (Bercovici, 2005).

Neste estudo, adota-se a compreensão de justiça social como a expansão das capacidades e liberdades substantivas dos indivíduos para escolher e realizar projetos de vida valiosos (Sen, 2010), articulada à ideia distribuição equitativa de oportunidades e recursos, com prioridade aos menos favorecidos, conforme defendido por Rawls (2008). Tal compreensão está em consonância com os objetivos constitucionais de redução das desigualdades sociais e regionais, expressos no Art. 3º, III, CF/88, que estabelece como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

A dimensão ambiental da função social da propriedade rural ganha particular relevância no contexto constitucional brasileiro através da articulação sistemática entre o Art. 186 e o Art. 225 da Constituição Federal. O Art. 225, ao estabelecer que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, cria sistema de proteção ambiental que se integra diretamente com o regime jurídico da propriedade rural. Esta integração manifesta-se na exigência constitucional de que a propriedade rural utilize adequadamente os recursos naturais disponíveis e preserve o meio ambiente, configurando verdadeiro regime de propriedade ecologicamente condicionada (Derani, 2008; Marques; Marques, 2016; Silva, 2019). No contexto da propriedade rural, esta proteção manifesta-se através da obrigatoriedade de preservação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais, da adoção de práticas sustentáveis de manejo dos recursos naturais e da responsabilização por danos ambientais.

A articulação entre função social da propriedade rural e proteção ambiental configura o que Derani (2008) denomina de “direito ambiental econômico”, caracterizado pela integração entre instrumentos jurídicos de proteção ambiental e mecanismos econômicos de indução de comportamentos sustentáveis. Esta perspectiva revela que a sustentabilidade ambiental não constitui obstáculo ao desenvolvimento econômico, mas condição para sua viabilidade de longo prazo, especialmente no setor rural, que depende diretamente da qualidade dos recursos naturais para sua produtividade.

A função socioambiental da propriedade rural representa síntese inovadora entre as tradições jurídicas do direito agrário, do direito ambiental e do direito constitucional, configurando instrumento normativo capaz de promover simultaneamente a eficiência produtiva, a sustentabilidade ecológica e a justiça social no campo. Sua efetivação, contudo, demanda instrumentos adequados de implementação e indução, papel que pode ser desempenhado pelo sistema tributário, especialmente através de tributos com função extrafiscal como o ITR.

3.2 O ITR no Sistema Tributário Nacional: Estrutura Normativa e Função Extrafiscal

O ITR ocupa posição singular no sistema tributário nacional, caracterizando-se como instrumento híbrido que articula finalidades arrecadatórias e extrafiscais no contexto da política agrária brasileira. A previsão constitucional do ITR encontra-se no Art. 153, VI, da Constituição Federal, que estabelece a competência da União para instituir "imposto sobre a propriedade territorial rural". O dispositivo constitucional estabelece ainda, em seu § 4º, que o imposto "será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas".

Esta formulação constitucional evidencia dois aspectos centrais: primeiro, ao estabelecer a progressividade como característica obrigatória do tributo; segundo, ao explicitar finalidade extrafiscal específica de desestimular propriedades improdutivas. Como observa Torres (2018), esta previsão constitucional representa uma das mais claras manifestações de extrafiscalidade tributária no texto constitucional brasileiro, evidenciando que o ITR foi concebido primordialmente como instrumento de política agrária.

A regulamentação infraconstitucional do ITR está disciplinada principalmente pela Lei nº 9.393/1996, que estabelece os critérios de incidência, base de cálculo, alíquotas e procedimentos operacionais do tributo. A lei define como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza localizado fora da zona urbana do município, estabelecendo como base de cálculo o Valor da Terra Nua (VTN), excluídas expressamente as construções, instalações e benfeitorias, culturas permanentes e temporárias, pastagens cultivadas e melhoradas, e florestas plantadas.

Esta estrutura da base de cálculo revela características técnicas importantes do ITR. Ao incidir exclusivamente sobre o valor da terra nua, o tributo não penaliza investimentos produtivos realizados pelo proprietário rural, concentrando a tributação

sobre o valor especulativo da terra. O sistema de alíquotas do ITR operacionaliza concretamente sua função extrafiscal através de estrutura de progressividade que considera simultaneamente a área total do imóvel e seu grau de utilização. As alíquotas variam de 0,03% a 20%, aplicadas sobre o VTN, sendo inversamente proporcionais ao grau de utilização e diretamente proporcionais à área da propriedade. Esta dupla progressividade, por área e por grau de utilização, constitui o principal mecanismo através do qual o ITR busca induzir o cumprimento da função social da propriedade rural.

A doutrina tributária distingue tributos predominantemente fiscais, voltados à arrecadação de recursos estatais, dos tributos extrafiscais, utilizados como instrumentos de política pública para induzir ou desestimular comportamentos socialmente relevantes (Scuff, 2016). O ITR enquadra-se claramente na segunda categoria, com função arrecadatória secundária à regulatória. Nabais (2020) corrobora esta caracterização ao observar que o dever de pagar impostos pode ser legitimamente utilizado pelo Estado como instrumento de implementação de políticas públicas, manifestando-se no ITR através da indução de comportamentos alinhados aos objetivos constitucionais de democratização do acesso à terra, combate ao latifúndio improdutivo e promoção da função social da propriedade rural.

A Lei nº 9.393/1996 estabelece ainda importante sistema de isenções e deduções que reforça a dimensão extrafiscal do ITR. São isentas do imposto as pequenas glebas rurais quando exploradas em regime de economia familiar, desde que o proprietário não possua outro imóvel. Além disso, a lei permite a dedução da base de cálculo de diversas áreas de interesse ambiental, incluindo Áreas de Preservação Permanente (APPs), Reserva Legal, áreas de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, e outras áreas de relevante interesse ambiental.

Este sistema de deduções ambientais revela a incorporação da dimensão ecológica na extrafiscalidade do ITR. Ao desincumbir o proprietário do ônus tributário referente às terras destinadas à preservação ambiental, o legislador busca criar incentivos econômicos para a conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, alinhando interesses privados e objetivos coletivos de proteção ambiental. Como observa Borges (2001), as isenções tributárias constituem instrumentos legítimos de política pública quando utilizadas para fins extrafiscais específicos e socialmente relevantes.

Contudo, a análise da efetividade prática do ITR como instrumento de política agrária e ambiental revela significativo descompasso entre o potencial teórico do tributo e sua aplicação concreta na realidade brasileira. A literatura especializada converge no

diagnóstico de que o ITR, apesar de seu desenho constitucional e legal adequado, permanece largamente subutilizado devido a limitações estruturais, operacionais e políticas. O diagnóstico da baixa efetividade arrecadatória do ITR constitui ponto de convergência na literatura especializada (Souza, 2004). Estudos demonstram que a arrecadação atual do ITR, de aproximadamente R\$ 1,5 bilhão anuais para cinco milhões de propriedades rurais do país, representa fração mínima do potencial arrecadatório do tributo (Ferreira et al., 2020). Segundo os pesquisadores, com reformas adequadas na estrutura e fiscalização do imposto, a arrecadação poderia alcançar até R\$ 16,8 bilhões anuais, representando aumento de mais de 1.000% em relação aos valores atuais.

Para dimensionar esta subarrecadação, o Instituto Escolhas (2020) destaca que o valor atualmente arrecadado pelo ITR em todo o território nacional equivale ao que alguns bairros de São Paulo recolhem sobre suas propriedades urbanas na forma de IPTU. Esta subutilização do potencial arrecadatório do ITR não representa apenas perda de recursos públicos, mas compromete diretamente sua capacidade de funcionar como instrumento efetivo de política agrária (Souza, 2004). A ineficiência na aplicação do ITR, portanto, agrava as desigualdades do sistema tributário nacional e contraria os princípios de justiça fiscal e equidade distributiva previstos na Constituição de 1988 (Ferreira et al., 2020).

As causas da baixa efetividade do ITR são múltiplas e estruturais, destacando-se a subdeclaração sistemática do Valor da Terra Nua (VTN) pelos contribuintes, frequentemente acompanhada pela superestimação dos índices de produtividade das propriedades (Ferreira et al., 2020; Appy, 2015). Esta distorção compromete significativamente tanto a arrecadação quanto a capacidade do tributo de cumprir o objetivo constitucional de estimular o uso produtivo da terra rural. O problema é agravado pela desatualização dos valores de referência para tributação, questão identificada há décadas (Vilarinho, 1989), evidenciando tratar-se de problema estrutural e persistente. A ausência de mecanismos automáticos de atualização e de critérios objetivos permite que grandes proprietários declarem valores significativamente inferiores ao de mercado, reduzindo artificialmente sua carga tributária.

A limitada capacidade fiscalizatória da União constitui outro fator crucial na baixa efetividade do ITR. A Receita Federal não possui estrutura adequada para fiscalizar efetivamente milhões de propriedades rurais espalhadas por todo o território nacional (Oliveira, 1993). Esta limitação é particularmente problemática considerando que o ITR é tributo autodeclaratório, que depende fundamentalmente da fiscalização para garantir a veracidade das informações prestadas pelos contribuintes.

A dimensão ambiental da inefetividade do ITR tem sido objeto de estudos específicos que revelam a conexão entre baixa tributação e práticas ambientalmente prejudiciais. Silva e Barreto (2015), em pesquisa sobre o potencial do ITR contra o desmatamento especulativo na Amazônia, demonstram que a baixa cobrança do imposto facilita a especulação fundiária, contrariando sua finalidade constitucional de desestimular a manutenção de propriedades improdutivas. Segundo os autores, a especulação fundiária baseada no desmatamento é facilitada pela baixa tributação, permitindo que grandes extensões de terra sejam mantidas sem função produtiva ou ambiental adequada.

A pesquisa do Imazon revela ainda que "coibir o desmatamento especulativo pouparia recursos que poderiam ser investidos na produção e aumentaria o emprego no meio rural, o que ajudaria a reduzir a pobreza" (Silva; Barreto, 2015, p. 35). Este achado evidencia que a inefetividade do ITR não apenas compromete a arrecadação tributária, mas também contribui para a perpetuação de problemas socioambientais no campo, incluindo desmatamento desnecessário, concentração fundiária e exclusão social.

Experiências de descentralização do ITR, prevista na Lei nº 11.250/2005, revelam resultados promissores. Pesquisas demonstram que municípios que assumiram a administração experimentaram aumentos de até 35% na arrecadação, 12% no uso da terra e 24% na participação da produção agrícola (Quadros et al., 2024; Heck; Nishimura; Araújo, 2021; Caldeira, 2021), evidenciando que a proximidade da gestão municipal permite fiscalização mais efetiva e maior conhecimento das realidades locais. Contudo, a descentralização enfrenta limitações importantes. Martins (2020) e Moreira e Massardi (2018) identificam que nem todos os municípios possuem capacidade técnica e administrativa adequada, especialmente os pequenos e com recursos limitados, que enfrentam dificuldades para implementar sistemas eficazes de cadastramento, avaliação e fiscalização. Adicionalmente, pressões políticas locais podem comprometer a aplicação rigorosa onde grandes proprietários exercem influência significativa.

Neste contexto, o Projeto de Lei nº 1.648/2024, aprovado pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, emerge como oportunidade concreta de modernização do ITR. As principais alterações propostas incluem: consideração da "real área aproveitável" em substituição à área total; padronização técnica da avaliação do VTN através de normas ABNT; exclusão automática de áreas ambientais; dedução de investimentos produtivos; e vinculação dos recursos arrecadados ao desenvolvimento da infraestrutura rural.

As modificações propostas apresentam potencial significativo para superar limitações estruturais identificadas. A consideração da real área aproveitável representa avanço para corrigir distorções históricas, enquanto a padronização técnica da avaliação do VTN pode resultar em maior transparência, redução de fraudes e aumento da arrecadação e efetividade extrafiscal (Ferreira et al., 2020; Appy, 2015). A exclusão automática de áreas ambientais e simplificação via Cadastro Ambiental Rural (CAR) fortalecem a dimensão socioambiental do ITR (Silva e Barreto, 2015), e a vinculação dos recursos ao desenvolvimento rural pode aumentar a aceitação social do tributo (Quadros et al., 2024; Heck, Nishimura e Araújo, 2021). A constatação da baixa efetividade do ITR, combinada com as perspectivas de modernização do PL nº 1.648/2024, ganha relevância no contexto de busca por instrumentos efetivos de promoção do desenvolvimento sustentável e cumprimento dos compromissos da Agenda 2030. As reformas propostas podem potencializar a capacidade do ITR de funcionar como instrumento indutor da função socioambiental da propriedade rural, superando sua função meramente arrecadatória para assumir papel transformador alinhado aos desafios de sustentabilidade rural e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

3.3 ITR E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A análise da convergência entre o ITR e os ODS da Agenda 2030 revela campo promissor de articulação entre política tributária nacional e compromissos internacionais de sustentabilidade. Esta convergência evidencia que o ITR, adequadamente reformulado e efetivamente implementado, poderia constituir instrumento estratégico para o cumprimento de múltiplos ODS relacionados ao desenvolvimento rural sustentável, à erradicação da pobreza, à proteção ambiental e à promoção da justiça social no campo.

A Agenda 2030, adotada pela Assembleia Geral das ONU em 2015, estabelece 17 ODS que constituem "plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade" (ONU, 2015), representando compromisso global de enfrentar desafios contemporâneos da humanidade, incluindo a pobreza, a desigualdade, as mudanças climáticas e a degradação ambiental, através de abordagem integrada que articula as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento. Sen (2021) observa que o desenvolvimento deve ser compreendido como processo de expansão das liberdades e capacidades humanas, demandando condições institucionais e econômicas que permitam às pessoas viverem com dignidade e realizarem seu potencial. No contexto brasileiro, a implementação da Agenda 2030 enfrenta desafios particulares relacionados às desigualdades estruturais, à

concentração fundiária e aos conflitos socioambientais que caracterizam historicamente o desenvolvimento rural do país.

A convergência mais evidente entre o ITR e os ODS manifesta-se no ODS 1 (Erradicação da Pobreza). Os dados do IBGE revelam que em 2021, aproximadamente 30% das pessoas que vivem na área rural estavam abaixo da linha da pobreza, com a pobreza rural sendo mais acentuada nas regiões Norte e Nordeste. O ITR, através de sua função extrafiscal de desestimular latifúndios improdutivos e promover o uso eficiente da terra, poderia contribuir para a democratização do acesso à terra e a geração de oportunidades de renda no campo.

O ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável) estabelece como meta "acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável". A convergência com o ITR manifesta-se através do requisito constitucional de aproveitamento racional e adequado da propriedade rural (art. 186, I, CF/88), que visa promover a produtividade agrícola e o uso eficiente dos recursos produtivos (Veiga, 2011). A dimensão ambiental da convergência entre ITR e ODS é particularmente relevante, especialmente em relação ao ODS 13 (Ação contra a Mudança Global do Clima) e ao ODS 15 (Vida Terrestre). Segundo dados do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG), a agropecuária brasileira registrou emissões recordes em 2023, respondendo por 28% das emissões brutas do país. Considerando as emissões por mudança de uso da terra, a atividade agropecuária representa 73% do total das emissões brasileiras.

Simultaneamente, o setor possui grande potencial de contribuição para a mitigação climática através do sequestro de carbono, conservação de florestas e adoção de práticas produtivas sustentáveis. O ITR, através do requisito de utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente (Art. 186, II, CF/88), poderia funcionar como instrumento de incentivo econômico para práticas climáticas inteligentes.

O ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico) converge com o ITR através do requisito constitucional de observância das disposições que regulam as relações de trabalho (Art. 186, III, CF/88). A efetivação desta exigência através do ITR poderia contribuir para a melhoria das condições de trabalho no campo, combate ao trabalho análogo à escravidão e promoção de relações laborais dignas na agricultura. O ODS 10 (Redução das Desigualdades) relaciona-se diretamente com a função redistributiva do ITR. A progressividade do tributo, ao onerar mais intensamente grandes

propriedades improdutivas, poderia contribuir para a redução da concentração fundiária e das desigualdades rurais.

Apesar das convergências evidentes entre o ITR e múltiplos ODS, a literatura especializada identifica limitações significativas que impedem a realização deste potencial. A primeira limitação refere-se à ausência de critérios socioambientais explícitos na determinação das alíquotas do ITR. Embora a legislação atual preveja isenções para áreas de preservação ambiental, não existem incentivos positivos para a adoção de práticas sustentáveis nas áreas produtivas. A segunda limitação relaciona-se à falta de integração entre o ITR e outros instrumentos de política ambiental e agrária. O tributo opera de forma relativamente isolada em relação a programas de pagamento por serviços ambientais, políticas de crédito rural sustentável e sistemas de certificação ambiental. Esta fragmentação impede a criação de sinergias que poderiam potencializar tanto a efetividade do ITR quanto o cumprimento dos ODS.

A terceira limitação refere-se às deficiências na capacidade institucional para monitoramento e verificação do cumprimento dos critérios socioambientais. O sistema atual já enfrenta dificuldades significativas para verificar informações básicas como valor da terra e grau de utilização. A incorporação de critérios socioambientais mais complexos demandaria investimentos substanciais em capacidade técnica, sistemas de informação e articulação interinstitucional. A quarta limitação relaciona-se aos desafios de economia política envolvidos na reforma do ITR. Setores do agronegócio e grandes proprietários rurais tradicionalmente resistem a aumentos na tributação rural, especialmente quando associados a exigências socioambientais adicionais.

A quinta limitação refere-se aos desafios de coordenação federativa. A implementação efetiva de ITR reformulado para contribuir com os ODS demandaria articulação entre União, estados e municípios, bem como integração com políticas setoriais de diferentes ministérios e órgãos (Bercovici, 2005). O diagnóstico das limitações evidencia que, embora existam potencialidades significativas, sua realização demanda reformas estruturais que transcendem ajustes meramente técnicos (Torres, 2018; Scuff, 2016). As propostas em tramitação no PL nº 1.648/2024 oferecem perspectivas concretas para superar algumas dessas limitações estruturais e potencializar a convergência entre ITR e ODS. A modernização dos critérios de avaliação, a exclusão automática de áreas ambientais e a vinculação dos recursos a investimentos em infraestrutura rural podem transformar o ITR em instrumento mais efetivo de promoção do desenvolvimento sustentável.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida evidencia que o ITR possui potencial significativo para funcionar como instrumento de efetivação da função socioambiental da propriedade rural e contribuição para o cumprimento dos ODS da Agenda 2030. Contudo, este potencial permanece largamente subutilizado devido a limitações estruturais, operacionais e políticas que comprometem tanto sua capacidade arrecadatória quanto sua função extrafiscal.

A investigação dos fundamentos constitucionais e agrários da função socioambiental da propriedade rural revelou que a Constituição Federal de 1988 operou transformação paradigmática na concepção jurídica da propriedade, superando o modelo liberal-individualista para abraçar perspectiva social-funcional. Os requisitos estabelecidos no Art. 186 configuram concepção multidimensional que articula aspectos produtivos, ambientais, trabalhistas e sociais, alinhando-se com os princípios do constitucionalismo transformador.

O exame da estrutura normativa e funcional do ITR evidenciou que o tributo foi adequadamente concebido para funcionar como instrumento de política agrária através de mecanismos sofisticados de extrafiscalidade. Sua previsão constitucional e regulamentação infraconstitucional revelam concepção avançada de tributação rural que articula múltiplas finalidades: arrecadatória, distributiva, social e ambiental.

A análise crítica da efetividade prática do ITR revela significativo descompasso entre seu potencial teórico e sua aplicação concreta. A subarrecadação resulta de múltiplas causas estruturais, incluindo subdeclaração sistemática do Valor da Terra Nua, limitada capacidade fiscalizatória da União e desatualização de critérios de avaliação. As experiências de descentralização municipal apresentam resultados promissores, evidenciando que a proximidade da gestão permite fiscalização mais efetiva.

O Projeto de Lei nº 1.648/2024 emerge como oportunidade concreta de modernização do ITR. As propostas legislativas abordam diretamente os principais problemas identificados pela literatura especializada, incluindo a consideração da "real área aproveitável", padronização técnica da avaliação do VTN, exclusão automática de áreas ambientais e vinculação dos recursos a investimentos em infraestrutura rural.

A análise da convergência entre o ITR e os ODS da Agenda 2030 revelou articulações evidentes com múltiplos objetivos, especialmente aqueles relacionados à erradicação da pobreza (ODS 1), agricultura sustentável (ODS 2), trabalho decente (ODS

8), redução das desigualdades (ODS10), ação climática (ODS 13) e vida terrestre (ODS 15). Esta convergência evidencia que o ITR reformulado poderia constituir instrumento estratégico para o cumprimento de compromissos internacionais de sustentabilidade.

A pesquisa identificou cinco categorias principais de limitações: ausência de critérios socioambientais explícitos; falta de integração com outros instrumentos de política; deficiências na capacidade institucional; resistências das políticas envolvidas na reforma do ITR de setores do agronegócio; e desafios de coordenação federativa para a implementação do ITR. Muitas dessas limitações podem ser mitigadas através das propostas do PL nº 1.648/2024.

Como contribuições originais, esta pesquisa realizou a primeira articulação sistemática entre ITR, função socioambiental da propriedade rural e ODS da Agenda 2030, preenchendo lacuna identificada na literatura. Desenvolveu abordagem inovadora sob a perspectiva do constitucionalismo transformador aplicado ao direito agrário e tributário, oferecendo diagnóstico atualizado da efetividade prática do ITR.

As limitações metodológicas e a complexidade da temática indicam direções promissoras para investigações futuras, incluindo estudos empíricos sobre incorporação de critérios socioambientais nas alíquotas, pesquisas sobre viabilidade econômica da transição para modelos produtivos sustentáveis, investigações sobre aceitabilidade social das reformas propostas, estudos de impacto ambiental quantitativo e pesquisas comparadas sobre experiências internacionais.

O ITR representa instrumento de grande potencial para a efetivação da função socioambiental da propriedade rural, mas sua efetivação demanda reformas estruturais que transcendem ajustes meramente técnicos. O PL nº 1.648/2024 representa importante passo nesta direção, oferecendo propostas concretas que podem superar muitas das limitações identificadas. A concretização deste potencial transformador depende da superação dos desafios identificados e da construção de novo paradigma de tributação rural que articule eficiência fiscal, justiça social e sustentabilidade ambiental.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- APPY, Bernard. **O Imposto Territorial Rural como forma de induzir boas práticas ambientais**. Brasília: junho de 2015. Disponível em:

<[http://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2016/julho/Jul.16.08%20p df.pdf](http://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2016/julho/Jul.16.08%20p%20df.pdf)>. Acesso em 07 abr. 2025.

ARGUELHES, Diego Werneck; SÜSSEKIND, Evandro Proença. Constitucionalismo transformador: entre casas de máquinas e “engenharia social judicial”. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, p. 2557–2594, 16 dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/70939>

ASSUNÇÃO, J. J.; MOREIRA, H. **ITR sem mentiras**: um comentário sobre a taxação de terras com informação assimétrica. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000. (Texto para Discussão, n. 439).

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 1ª edição ed. /S.I./: Edições 70, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mai. 2025.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 49, 30 nov. 1964.

BRASIL. Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 28.833, 20 dez. 1996.

BRASIL. Lei n. 11.250, de 27 de dezembro de 2005. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 28 dez. 2005.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/arquivo/autografo-plp-68-24-cd.pdf. Acesso em 27.mai.2025.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 1.648, de 2024. Altera as leis relacionadas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e à Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-1648-2024>. Acesso em 27.mai.2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Declarações Brasil-França na área ambiental. 26 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/declaracoes-brasil-franca-na-area-ambiental>. Acesso em: 29 mai. 2025.

CALDEIRA, T. C. **Ensaio em federalismo fiscal**: efeitos da descentralização do imposto territorial rural e evidências de clientelismo. 2021. 98 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Debatedores defendem reajuste dos valores do Imposto Territorial Rural. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/577335-debatedores-defendem-reajuste-dos-valores-do-imposto-territorial-rural/>. Acesso em: 20 mai. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. A função social da propriedade dos bens de produção. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, v. 25, n. 63, p. 71-79, jul./set. 2015.

D'AGOSTIN, L. E.; CATAPAN, A. Proposal of methodology for determining the collection of the potential of the territorial tax in municipalities of Paraná. **Geosaberes**, Fortaleza, v. 11, p. 142-161, 2020. DOI: <https://doi.org/10.26895/geosaberes.v11i0.874>.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FENDRICH, A. N. et al. Taxation aiming environmental protection: the case of Brazilian Rural Land Tax. **Land Use Policy**, v. 119, art. 106164, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106164>.

- FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sergio; BATISTA, Natalia Nunes Ferreira (coord.). **Imposto Territorial Rural**: justiça tributária e incentivos fiscais. São Paulo: Instituto Escolhas, 2020. Disponível em: https://escolhas.org/publicacao/wp-content/uploads-2019-04-fd_210x280mm_itr_6_af-pdf/. Acesso em: 20 mai. 2025.
- GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution**. [S.l.]: Oxford University Press, 2013.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.
- HABERLE, Peter. **Hermeneutica Constitucional - A Sociedade Aberta Dos Interpretes Da Co**. Porto Alegre: SAFE, 2002.
- HECK, C.; NISHIMURA, F.; ARAÚJO, B. S. Efeito da municipalização do Imposto Territorial Rural sobre a arrecadação tributária dos municípios brasileiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 163-185, dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.38116/ppe51n3art5>.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil**: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2025.
- INSTITUTO ESCOLHAS. Plataforma do Escolhas #QUANTOÉ? ITR representa passo decisivo para atualização do imposto rural. **Instituto Escolhas**, São Paulo, 5 jul. 2020. Disponível em: <https://www.escolhas.org/plataforma-do-escolhas-quantoe-itr-representa-passo-decisivo-para-atualizacao-do-imposto-rural/>. Acesso em: 20 jun. 2025.
- KLARE, Karl E. Legal culture and transformative constitutionalism. **South African Journal on Human Rights**, v. 14, n. 1, p. 146-188, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1080/02587203.1998.11827374>.
- LENTI, F. E.; SILVA, A. P. Repensando o imposto territorial rural para fins de adequação ambiental. In: SILVA, A. P.; MARQUES, H. R.; SAMBUICHI, R. H. (org.). **Mudanças no código florestal brasileiro**: desafios para a implementação da nova lei. Brasília, DF: IPEA, 2016. p. 261-282.
- MARQUES, Benedito Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito agrário brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARTINS, M. P. **Imposto territorial rural**: uma análise sob as duas modalidades de fiscalização e cobrança. 2020. 143 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2020. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://locus.ufv.br/server/api/core/bitstreams/739b442f-bf78-487e-85c6-d07c04a5dee4/contente>. Acesso em 21 mai. 2025.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 7^a edição ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MOREIRA, M. C. P. O.; MASSARDI, W. O. Imposto Territorial Rural: análise quantitativa da descentralização do imposto nos municípios brasileiros. **Revista de Administração de Roraima**, Boa Vista, v. 8, n. 1, p. 49-64, jan./jun. 2018. DOI: <https://doi.org/10.18227/2237-8057rarr.v8i1.4537>.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2020.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2025.

OLIVEIRA, J. T. O imposto sobre a propriedade territorial rural. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 23, p. 209-224, 1993.

PIETERSE, Marius. What do we mean when we talk about transformative constitutionalism? **SA Public Law**, v. 20, n. 1, p. 155-166, 2005.

QUADROS, J. F. et al. Impacto fiscal e extrafiscal da descentralização do ITR: uma avaliação para o estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 62, n. 4, e273089, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2023.273089>.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. [S.l.]: Martins Fontes - selo Martins, 2021.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural**. Brasília, DF: RFB, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/tributos/itr>. Acesso em: 20 mai. 2025.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas - 9^a Edição 2021**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2021.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**: para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007. v. 1.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SCAFF, Fernando Facury. **Crônica de Direito Financeiro: Tributação, Guerra Fiscal e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, D.; BARRETO, P. **O potencial do Imposto Territorial Rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Imazon, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional ambiental**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SOUZA, José Gilberto de. O imposto territorial rural e os municípios: o impacto nas receitas municipais e a renúncia fiscal. **Ciência Rural**, Santa Maria, v. 34, n. 5, p. 1563-1569, set./out. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-84782004000500037>.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

VILARINHO, C. R. **O Imposto territorial rural (ITR) no Brasil**. 1989. 258 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1989.