

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO COMO
INSTRUMENTO À SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL URBANA**

SÉRGIO JULIÁN ZANELLA MARTÍNEZ CARO

Itajaí-SC, novembro de 2017

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO COMO INSTRUMENTO À
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL URBANA**

SÉRGIO JULIÁN ZANELLA MARTÍNEZ CARO

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Marcelo Buzaglo Dantas

Itajaí-SC, novembro de 2017

AGRADECIMENTOS

Ao professor e orientador desta dissertação, Doutor Marcelo Buzaglo Dantas, pela confiança que me foi depositada e pela compreensão nos momentos de dificuldade. Pelas contribuições, sugestões e ensinamentos que foram essenciais para o desenvolvimento e amadurecimento deste trabalho, meu profundo agradecimento.

Ao professor e coordenador do curso Doutor Paulo Cruz, pelo estímulo ofertado e pelo decisivo auxílio na conclusão do curso.

À Univali, seus professores e funcionários, por proporcionarem a oportunidade de desenvolvimento pessoal, acadêmico e profissional.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Marta e Sérgio, por terem me transmitido o amor pelo estudo, e ensinado o valor do conhecimento.

A minha esposa Aline, pelo companheirismo, amor e apoio constante durante a realização do curso de mestrado.

.

“As cidades darão as respostas para um futuro verde. Nelas se consomem os maiores recursos do planeta; nelas se geram os maiores resíduos.”

(Carlos Leite)

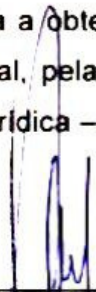
TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, novembro de 2017

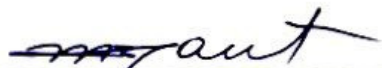
Sérgio Julián Zanella Martínez Caro
Mestrando

Esta Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

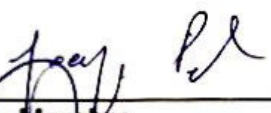


Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores



Doutor Marcelo Buzaglo Dantas – Presidente



Doutor Jacopo Paffarini (IMED-RS) – Membro



Doutor Davi do Espírito Santo (UNIVALI) – Membro

Itajaí(SC), 01 de dezembro de 2017

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CC	Código Civil de 2002
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
CIDE	Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico
CTN	Código Tributário Nacional
COP-21	21ª sessão anual da Conferência das Partes da ONU ou Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2015
EC	Estatuto da Cidade
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Imposto de Exportação
II	Imposto de Importação
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável
Pos.	Posição, em substituição à página, nos livros digitais
TCFA	Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental
TPA	Taxa de Preservação Ambiental

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - comparação entre as medidas sustentáveis previstas em alguns municípios	p.102
--	-------

ROL DE CATEGORIAS

Rol de categorias que o autor considera estratégicas à compreensão do trabalho, com seus respectivos conceitos operacionais.

Cidades sustentáveis: “aquela que garante o equilíbrio entre aspectos econômicos, sociais, ambientais e culturais no processo de desenvolvimento de seu território, respeitando todos os tipos de vida, visando o bem-estar de todos os seus cidadãos, agora e no futuro”¹. Importante esclarecer que o objetivo deste trabalho não é analisar todas as dimensões possíveis da sustentabilidade, mas sim focar na dimensão ambiental da sustentabilidade, mais especificamente nas medidas para otimização do uso dos recursos naturais pelas cidades.

Edificações sustentáveis: “coexistem em um sistema integrado e funcionam com energias limpas e renováveis; fazem o melhor uso possível dos recursos locais, utilizando materiais reciclados e reutilizados; buscam ser regenerativos, contribuindo ativamente para a biodiversidade local e segurança alimentar; esforçam-se para se adaptar e evoluir com as mudanças climáticas, econômicas e sociais, além de salvaguardar o bem-estar e a saúde humana”².

Direito Tributário Ambiental: Heleno Taveira Tôrres apresenta o Direito Tributário Ambiental como ramo do Direito Tributário que tem por objeto “o estudo das normas jurídicas tributárias elaboradas em concurso com o exercício de competências ambientais, para determinar o uso de tributo na função instrumental de garantia, promoção ou preservação de bens ambientais”³.

Extrafiscalidade: significa tudo que, dentro do âmbito de atuação dos tributos, alcance objetivos que escapem à meta de arrecadação, ou à finalidade puramente

¹ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Glossário.** Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/gps/glossário>, acesso em 31 de julho de 2017.

² MACEDO, Laura Valente de; FREITAS, Paula Gabriela de Oliveira (Org.). **Construindo Cidades Verdes:** Manual de Políticas Públicas para Construções Sustentáveis. São Paulo: ICLEI-BRASIL, 2011, p. II.

³ TÔRRES, Heleno Taveira. **Da Relação entre Competências Constitucionais Tributárias e Ambiental – Os Limites dos Chamados “Tributos Ambientais”.** In TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental.** São Paulo: Malheiros, 2005, p.101.

fiscal⁴.

Extrafiscalidade Socioambiental: é a utilização de mecanismos tributários vetorados para a obtenção de resultados sociais e ecológicos sistemicamente sustentáveis⁵.

Imposto: segundo o art. 16 do Código Tributário Nacional: “Imposto é tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”⁶.

Imposto Territorial e Predial Urbano: é o imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana, que tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município⁷.

Instrumento: pessoa ou coisa que serve de meio de auxílio para determinado fim. Meio com que se consegue alguma coisa⁸.

Incentivo fiscal ambiental: “o estímulo dado aos contribuintes por realizarem condutas voltadas à proteção ambiental ou por induzir os contribuintes a não praticarem condutas poluidoras; para tanto, a pessoa política competente poderá diminuir, retirar ou aumentar a carga tributária do sujeito passivo como forma de atender ao seu escopo. Podem-se encontrar na doutrina outras terminologias que signifiquem o mesmo que incentivo fiscal, por exemplo, benefícios fiscais, subsídios, estímulos fiscais entre outros”⁹.

Meio ambiente: Édis Milaré o define como: “O conjunto de elementos físico-

⁴ MARINS, James. TEODOROVICS, Jefferson. **Extrafiscalidade Ambiental**. In: Milaré, Edis (Org.). Direito ambiental: tutela do meio ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1232.

⁵ MARINS, James. TEODOROVICS, Jefferson. Extrafiscalidade Ambiental. In: Milaré, Edis (Org.). **Direito ambiental: tutela do meio ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1262.

⁶ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. art. 16. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 1 nov. 2017.

⁷ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. art. 32. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 1 nov. 2017.

⁸ DICIONÁRIO PRIBERAM. Disponível em: <https://www.priberam.pt/dlpo/instrumento>.

⁹ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 193.

químicos, ecossistemas naturais e sociais em que se insere o homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro de padrões de qualidades definidos”¹⁰.

Sustentabilidade: em sua origem, significa “satisfazer as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”¹¹. Atualmente, entende-se que a Sustentabilidade envolve três aspectos: atividade economicamente viável, socialmente justa e ecologicamente correta – o chamado Tripé da Sustentabilidade.

Sustentabilidade ambiental urbana: os processos, mecanismos e interações, que permitem conservar a capacidade produtiva, as relações afetivas, e o funcionamento dos atributos sistêmicos de tal maneira que se garanta a qualidade de vida de seus povoadores. Para escopo desse trabalho, o foco será na Sustentabilidade ambiental relacionada ao uso dos recursos naturais e energéticos¹².

10 MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 3a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 77.

11 ONU. **Report of the World Commission on Environment and Development**. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>. Acesso em 31 jul. 2017.

12 NASCIMENTO, Jairon Alcir dos Santos; MAURO, Cláudio Antônio de. **A Sustentabilidade ambiental urbana a partir de uma perspectiva espacial**. Disponível em: <http://ambientalsustentavel.org/2011/356/>. Acesso em: 28 out. 2017.

SUMÁRIO

RESUMO	p. 15
RESUMEN	p. 16
INTRODUÇÃO	p. 17
1 AS CIDADES SUSTENTÁVEIS	p. 21
1.1 URBANIZAÇÃO: DESAFIO GLOBAL	p. 21
1.2 CIDADES SUSTENTÁVEIS: CONCEITO	p. 24
1.3 AGENDAS INTERNACIONAIS RELACIONADAS À SUSTENTABILIDADE URBANA	p. 28
1.3.1 Agenda 21	p. 28
1.3.2 Objetivos de desenvolvimento do milênio	p. 29
1.3.3 Agenda 2030 – os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável.....	p. 30
1.3.4 Nova Agenda Urbana	p. 32
1.4 CIDADES SUSTENTÁVEIS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	p. 35
1.4.1 Bases legais.....	p. 35
1.4.2 Distribuição constitucional de competências	p. 38
1.4.3 A relevância dos governos locais	p. 40
1.5 EDIFICAÇÕES SUSTENTÁVEIS.....	p. 42
1.5.1 A indústria da construção civil e a Sustentabilidade urbana	p. 42
1.5.2 Construções sustentáveis ou “imóveis verdes”	p. 45
1.5.2 As certificações de Sustentabilidade	p. 48
2 A TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE SUSTENTABILIDADE	p. 51
2.1 A INTERVENÇÃO DO ESTADO E A REGULAÇÃO DE ATIVIDADES	p. 51
2.1.1 Finalidade fiscal dos tributos	p. 55
2.1.2 A função extrafiscal dos tributos	p. 56
2.2 A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL.....	p. 59
2.2.1 Conceito e características	p. 59
2.2.1.1 Tributação Ambiental Direta.....	p. 61
2.2.1.2 Tributação Ambiental Indireta	p. 63
2.2.2 O princípio do poluidor-pagador	p. 65
2.2.3 O princípio do protetor-recebedor	p. 66
2.2.4 Impostos verdes no Brasil e no mundo – Índice KPMG	p. 68

2.3 BENEFÍCIOS FISCAIS COMO FORMA DE TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL	p. 69
2.3.1 Vantagens das leis de incentivo	p. 69
2.3.2 Isenções	p. 73
2.3.3 Diferenciação de alíquotas	p. 74
2.3.4 Redução da base de cálculo	p. 75
2.3.5 Deduções	p. 76
2.3.6 Descontos	p. 77
2.3.5 Limitações à concessão de incentivos fiscais	p. 77

3 O IPTU COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

URBANA	p. 80
3.1 O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO.....	p. 80
3.1.1 Aspectos gerais	p. 81
3.1.2 Alíquotas: proporcionalidade, progressividade e seletividade	p. 83
3.1.3 O IPTU em sua função fiscal arrecadatória.....	p. 85
3.1.4 A progressividade fiscal do IPTU.....	p. 88
3.1.5 A extrafiscalidade do IPTU	p. 89
3.2 O IPTU VERDE	p. 92
3.2.1 Indução positiva e indução negativa	p. 92
3.2.2 Modalidades de IPTU Verde.....	p. 95
3.2.3 Análise de legislações municipais	p. 97
3.2.4 Procedimentos e requisitos para concessão dos benefícios	p. 102
3.2.5 Reflexão crítica e sugestões quanto à legislação analisada	p. 105

CONSIDERAÇÕES FINAIS	p. 108
-----------------------------------	--------

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS	p. 113
---	--------

RESUMO

A presente Dissertação está inserida na linha de pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade, na área de concentração Fundamentos do Direito Positivo, do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. A pesquisa se desenvolve com o objetivo de demonstrar como a extrafiscalidade dos tributos, em especial do IPTU, pode servir de instrumento para a Sustentabilidade ambiental urbana. Nessa perspectiva, elencou-se os seguintes objetivos específicos: avaliar a importância da busca da Sustentabilidade ambiental das cidades, e a relevância da Sustentabilidade nas edificações urbanas para este fim, tendo por base os documentos internacionais e a legislação nacional sobre o tema; abordar o papel do Estado na proteção do Meio ambiente, em especial dos municípios, e o uso extrafiscal da tributação como instrumento para a indução de condutas ambientalmente sustentáveis; por fim, analisar detalhadamente a viabilidade e as características do IPTU Verde como instrumento de promoção da Sustentabilidade urbana. Para a compreensão do tema, este foi dividido em três capítulos. O primeiro parte da constatação da rápida urbanização global iniciada no último século, para demonstrar a urgência do aprimoramento da sustentabilidade ambiental urbana, em especial mediante a adoção de tecnologias sustentáveis às edificações, analisando-se os principais acordos internacionais e a legislação brasileira no tocante ao tema. No segundo capítulo, examinam-se os instrumentos de intervenção do Estado no comportamento humano, com atenção especial à tributação extrafiscal e aos incentivos fiscais. O terceiro e último capítulo dedica-se ao estudo do IPTU, de suas características gerais e da possibilidade de uso em prol da sustentabilidade ambiental, chamado de IPTU Verde, fazendo uma análise comparativa e crítica de algumas legislações municipais que adotaram o instrumento. O estudo está escrito com base no método indutivo, com a utilização da técnica da pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: cidades sustentáveis; IPTU Verde; extrafiscalidade; direito tributário ambiental.

RESUMEN

La presente disertación está inserta en la línea de investigación Derecho de Medio Ambiente, Transnacionalidad y Sostenibilidad, en el área de concentración Fundamentos del Derecho Positivo del curso de Maestría del Programa de Post-Graduación Stricto Sensu en Ciencia Jurídica de la Universidade do Vale do Itajaí. La investigación se desarrolla con el objetivo de demostrar cómo la extrafiscalidad de los tributos, en especial del IPTU, puede servir de instrumento para la Sostenibilidad ambiental urbana. En esta perspectiva, se plantean los siguientes objetivos específicos: analizar la importancia de la búsqueda de la Sostenibilidad ambiental de las ciudades, y la relevancia de la Sostenibilidad en las edificaciones urbanas para este fin, teniendo como base los documentos internacionales y la legislación nacional sobre el tema; abordar el papel del Estado en la protección del medio ambiente, en especial de los municipios, y el uso extrafiscal de la tributación como instrumento para la inducción de conductas ambientalmente sostenibles; analizar detalladamente las características del IPTU Verde como instrumento de promoción de la Sostenibilidad urbana. Para la comprensión del tema, éste fue dividido en tres capítulos. El primero parte de la constatación de la rápida urbanización global iniciada en el último siglo, para demostrar la urgencia del perfeccionamiento de la sostenibilidad ambiental urbana, en especial mediante la adopción de tecnologías sustentables a las edificaciones, analizando los principales acuerdos internacionales y la legislación brasileña en lo referente al tema.. En el segundo capítulo, se examinan los instrumentos de intervención del Estado en el comportamiento humano, con especial atención a la tributación extrafiscal ya los incentivos fiscales. El tercer y último capítulo se dedica al estudio del IPTU, de sus características generales y de la posibilidad de uso en favor de la sostenibilidad ambiental, llamado IPTU Verde, haciendo un análisis comparativo y crítico de algunas legislaciones municipales que adoptaron el instrumento. El estudio está escrito con base en el método inductivo, con la utilización de la técnica de la investigación bibliográfica y documental.

Palabras clave: ciudades sostenibles; IPTU Verde; extrafiscalidad; derecho tributario ambiental.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali – CMCJ vinculado ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – CPCJ da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, na área de concentração Fundamentos do Direito Positivo e inserida na linha de pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade.

A Dissertação tem como objeto o IPTU como instrumento de promoção da Sustentabilidade urbana, e como objetivo científico a pesquisa doutrinária sobre o uso do Imposto Predial e Territorial Urbano como instrumento à Sustentabilidade Ambiental Urbana, com a investigação do uso da concessão de benefícios fiscais como estímulo à adoção de tecnologias ambientalmente sustentáveis nas edificações urbanas.

Considerando que o objeto geral deste estudo é compreender como o IPTU pode contribuir para o desenvolvimento sustentável das cidades, os objetivos específicos são: i) analisar a importância da busca da Sustentabilidade ambiental das cidades, e a relevância da Sustentabilidade nas edificações urbanas para este fim, tendo por base os documentos internacionais e a legislação nacional sobre o tema; ii) abordar o papel do Estado na proteção do Meio ambiente, em especial dos municípios, e o uso extrafiscal da tributação como instrumento para a indução de condutas ambientalmente sustentáveis; iii) analisar as características do IPTU Verde como instrumento de promoção da Sustentabilidade urbana.

O tema se justifica pela relevância da Sustentabilidade ambiental, como garantia da preservação do Meio ambiente e dos recursos naturais, de forma a assegurar às presentes e futuras gerações sua subsistência mediante a compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a sadia qualidade de vida. Poder-se-ia incluir, ainda, a acessibilidade, a inclusão e a justiça social como requisitos de sustentabilidade ambiental. No entanto, cabe esclarecer que o objetivo deste trabalho não é analisar todas as dimensões possíveis da sustentabilidade urbana, mas sim focar na dimensão ambiental da sustentabilidade, e mais especificamente em medidas para otimização do uso dos recursos naturais pelas

cidades e edificações urbanas.

Segundo Joan Clos, diretor-executivo da agência ONU-Habitat, a urbanização está ocorrendo a um ritmo e escala sem precedentes. Mais da metade da população mundial vive atualmente nas cidades, somando aproximadamente quatro bilhões de pessoas, e acredita-se que até 2050 esse número terá dobrado. Nas palavras de Clos, apesar desta transformação talvez ser a mais significativa na história da humanidade, a urbanização não deve ser temida ou interrompida, mas sim guiada.

Isso pois, o processo de urbanização, em regra, traz muitos benefícios à sociedade, como a universalização de acesso à água potável, saneamento e energia elétrica, bem como a serviços de saúde, educação e cultura. Por outro lado, também é nas cidades onde se concentram a extrema pobreza, a violência e a favelização. Na questão ambiental, sabe-se que as cidades, apesar de ocuparem apenas 2% da superfície terrestre, são as maiores consumidoras de recursos naturais, água e energia, bem como são as maiores geradoras de resíduos sólidos e poluição.

Dessa forma, alcançar o desenvolvimento sustentável, em especial o urbano, é considerado um dos maiores desafios do século XXI. Nesse sentido, o Brasil participa de inúmeros acordos internacionais no âmbito das Nações Unidas, como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Acordo de Paris e a Nova Agenda Urbana, nos quais firmou o compromisso com vários objetivos e metas, de forma a colaborar com a busca da Sustentabilidade global e o combate às mudanças climáticas. Assim, cabe ao poder público, com o auxílio da comunidade jurídica, examinar e aperfeiçoar todas as formas e instrumentos legais existentes para a consecução desses objetivos.

Diante desse contexto, procurar-se-á responder a indagações como: qual a importância de tornarmos as cidades mais sustentáveis? Como o direito tributário pode auxiliar nesse sentido, em especial mediante o uso de incentivos fiscais no IPTU?

Com base nos aludidos desafios, foram estabelecidas as seguintes hipóteses:

a) na busca pela Sustentabilidade ambiental global, a Sustentabilidade das cidades, em especial das edificações urbanas, é relevante e prevista juridicamente.

b) dentre os instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico para o Estado ordenar as condutas humanas, é possível o uso de instrumentos tributários na defesa do meio ambiente.

c) é possível a concessão de incentivos fiscais via o IPTU para a indução de medidas ambientalmente sustentáveis nas edificações.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente dissertação, dividida em três capítulos, como segue.

Principia-se, no Capítulo 1, com um estudo sobre o crescente e contínuo movimento de urbanização global, analisando-se as perspectivas populacionais das cidades para as próximas décadas. É feita uma breve análise do conceito de cidade sustentável, e então passa-se ao estudo das principais agendas internacionais relacionadas ao tema da Sustentabilidade urbana, bem como da legislação nacional, demonstrando-se a relevância da atuação dos governos municipais no assunto. Encerrando o capítulo, estuda-se a importância e características das edificações sustentáveis. O objetivo específico desse capítulo é demonstrar que a busca da Sustentabilidade ambiental nas cidades é medida essencial à preservação do Meio ambiente e à Sustentabilidade global, bem como demonstrar a relevância da atuação municipal e da Sustentabilidade das edificações urbanas sobre o conjunto do Meio ambiente artificial.

O Capítulo 2 trata de analisar a tributação como instrumento de Sustentabilidade. Assim, investiga-se a necessidade de intervenção do Estado na defesa do Meio ambiente e na promoção de medidas sustentáveis. Busca-se compreender a função extrafiscal da tributação, e demonstrar sua utilidade como instrumento de indução de condutas. Em continuidade, examina-se as características da tributação ambiental em geral, para então focar nas vantagens do uso dos benefícios fiscais nesse sentido, com breve análise das modalidades de incentivos e suas limitações legais.

O Capítulo 3 trata do estudo do Imposto predial e territorial urbano – IPTU como instrumento de promoção da Sustentabilidade ambiental urbana. Inicia com análise dos aspectos gerais do imposto, demonstrando sua importância na arrecadação municipal, e apresentando suas características como progressividade e seletividade, bem como a possibilidade de seu uso para fins extrafiscais. Com base nessa característica, passa-se ao estudo do IPTU verde, ou seja, do uso do IPTU como indutor de comportamentos sustentáveis, em especial mediante à concessão de incentivos fiscais para a adoção de tecnologias sustentáveis nas edificações urbanas. Por fim, é feita uma comparação entre algumas leis municipais que tratam do assunto, com breve reflexão crítica e sugestões de melhorias.

A presente dissertação se encerra com as Considerações Finais, em que são apresentados aspectos conclusivos destacados, seguidos do estímulo à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o uso do Imposto predial e territorial urbano como instrumento à Sustentabilidade ambiental urbana.

O Método a ser utilizado na fase de Investigação será o indutivo, na fase de Tratamento dos Dados será o Cartesiano, e, finalmente, o relatório de resultados está expresso na base da lógica indutiva.

As técnicas de investigação utilizadas serão a técnica do referente e da pesquisa bibliográfica e documental.

Nesta Dissertação as categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus conceitos operacionais são apresentados em glossário inicial.

CAPÍTULO 1

AS CIDADES SUSTENTÁVEIS

1.1 URBANIZAÇÃO: DESAFIO GLOBAL

Nas palavras do urbanista Carlos Leite, “o século XIX foi dos impérios, o século XX, das nações, o século XXI será o século das cidades. As megacidades são o futuro do Planeta Urbano. Devem ser vistas como oportunidade e não como problema”¹³.

A afirmação encontra respaldo no Relatório Global da agência ONU-Habitat de 2015, em que se demonstra que o mundo vem se urbanizando em velocidade jamais vista. Em 2008, pela primeira vez na história, mais da metade da população do mundo vivia em áreas urbanas. Há apenas 100 anos, somente 20% da população mundial vivia em cidades, sendo que nos países menos desenvolvidos o percentual era de apenas 5%¹⁴.

O número de moradores em cidades continua aumentando de forma acentuada, em aproximadamente 73 milhões de pessoas a cada ano. Estima-se que, até 2030, 60% da população global viverá em cidades, e até 2050, a população urbana mundial deve quase dobrar em número de pessoas, com a adição de 2,5 bilhões de novos habitantes.

Como resultado, as cidades são os pontos focais de grandes desafios que deverão ser superados em termos de habitação, infraestrutura, serviços básicos, alimentação, saúde, educação, emprego, segurança e recursos naturais.

O rápido crescimento dos países em desenvolvimento, junto com o aumento

¹³ LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. p. 14.

¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Habitat Global Activities Report 2015**. p. 01. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1726Habitat%20Global%20Activities%202015.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

da imigração das zonas rurais para as cidades, também levou a uma explosão das "megacidades", assim consideradas as cidades com mais de 10 milhões de habitantes. Em 1990, existiam apenas dez megacidades no mundo; em 2014, já somavam vinte e oito, nas quais habitavam um total de 453 milhões de pessoas¹⁵.

A América Latina é a região mais urbanizada do planeta, com aproximadamente 80% da população vivendo em áreas urbanas. Esse crescimento se deu rapidamente em curto período (1960-2000), em cidades pobremente planejadas e carentes de investimentos, resultando nos vários problemas urbanos que enfrentam atualmente, como falta de infraestrutura, insegurança e a multiplicação de favelas¹⁶. Nesse contexto, o Brasil encontra-se entre os países mais urbanizados do mundo, tendo saltado de uma população urbana de 46% em 1960 para 86% em 2016¹⁷.

A relevância ambiental das cidades provém do fato de que, apesar de ocuparem apenas 2% do total da superfície terrestre, elas são responsáveis por mais de 60% do consumo energético global, emitindo 70% dos gases de efeito estufa e gerando 70% dos resíduos sólidos¹⁸.

No lado positivo da urbanização, a alta densidade das cidades possibilita ganhos em eficiência, ao reduzir o consumo de recursos e energia *per capita*, e ao aproximar as pessoas dos prestadores de serviço. As áreas urbanas são responsáveis por 70% do produto interno bruto mundial, constituindo-se em fonte de crescimento econômico, bem-estar e prosperidade para muitos¹⁹. As cidades são centros de ideias, comércio, serviços, cultura, ciência e produtividade, possibilitando

¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Goal 11 Targets**. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>. Acesso em: 31 de jul. de 2017.

¹⁶ _____. **Goal 11 Targets**. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>. Acesso em: 31 de jul. 2017.

¹⁷ BANCO MUNDIAL. **Databank**. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?year_high_desc=true. Acesso em: 04 out. 2017.

¹⁸ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ASSENTAMENTOS URBANOS - ONU-HABITAT. **Habitat III. The New Urban Agenda**. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>. Acesso em: 12 out. 2017.

¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Goal 11 Targets**. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>. Acesso em: 31 de jul. 2017.

que muito mais pessoas avancem social e economicamente.

Por outro lado, o adensamento urbano exerce pressão sobre os recursos naturais, o Meio ambiente e a saúde pública. Ademais, geralmente a extrema pobreza está concentrada nos espaços urbanos, e os governos nacionais e locais tem dificuldades em acomodar a população crescente, ocasionando a proliferação de favelas.

Os desafios urbanos globais comuns são os congestionamentos, acesso inadequado à energia, deficiência na prestação de serviços básicos, criminalidade, degradação ambiental, mudanças climáticas, governança deficitária, pobreza, informalidade da economia e crescimento sem planejamento. Assim, são inúmeros os desafios para que as cidades consigam crescer e se desenvolver, ao mesmo tempo em que buscam aprimorar o uso dos recursos naturais, bem como reduzir a poluição e a pobreza²⁰.

Como Bauman destaca, antes de mais nada, as “cidades, nas quais vive atualmente mais da metade do gênero humano, são de certa maneira os depósitos onde se descarregam os problemas criados e não resolvidos no espaço global”²¹.

Interessante destacar que, conforme Rockström e Sachs, existem nove limites de exploração que o planeta pode suportar, relativos a questões como acidificação dos oceanos, efeito estufa, poluição química, perda da biodiversidade e desperdício de água. Os autores afirmam que, quando os seres humanos ultrapassam esses limites, a pressão sobre o Meio ambiente será maior do que podem suportar os sistemas naturais, resultando em uma grande mudança nos ecossistemas da Terra. Assim, ultrapassar tais limites coloca em risco todos os seres vivos, inclusive os seres humanos, e em especial os mais pobres. Dessa forma, é fundamental que o processo de desenvolvimento observe os limites do planeta, evitando-se danos irreversíveis à humanidade e ao Meio ambiente²².

²⁰ WORLD ECONOMIC FORUM. *Inspiring Future Cities & Urban Services*. 2016. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Urban-Services.pdf. Acesso em: 02 nov. 2017.

²¹ BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009. p. 03.

²² ROCKSTRÖM, Johan et al. *Sustainable Development and Planetary Boundaries. Background Paper for the High – Level Panel of Eminent Persons on the Post – 2015 Development Agenda*. New

Ante o exposto, constata-se que a rápida urbanização é um dos aspectos mais transformadores do século XXI, e um dos maiores desafios a serem enfrentados pela humanidade. Na maior partes dos países, assim como no Brasil, o governo e os administradores locais não tem meios para limitar o crescimento populacional, ou reduzir a migração das pessoas para a zona urbana. Desse modo, face ao alto consumo energético e de recursos naturais das cidades, bem como a sua natureza poluente, conclui-se que encontrar meios de se torná-las mais sustentáveis deve ser uma prioridade dos governos e de toda a sociedade.

1.2. CIDADES SUSTENTÁVEIS: CONCEITO

Como visto no tópico anterior, é nas cidades que a maioria das pessoas do planeta passam a maior parte de suas vidas; é onde moram, trabalham, transitam e buscam o lazer. Portanto, um futuro em que a cidade sejam centro de qualidade de vida não será alcançado sem uma transformação significativa no modo como construímos e gerenciamos os espaços urbanos, de forma a tornarmos as cidades mais sustentáveis.

Neste ponto, cabe esclarecer o que se entende por "Sustentabilidade". Em 1983, o Secretário-Geral da ONU convidou a médica Gro Harlem Brundtland, mestre em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega, para estabelecer e presidir a Comissão Mundial sobre o Meio ambiente e Desenvolvimento. Em decorrência dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo, no ano de 1987, a Comissão Brundtland, como ficou conhecida, publicou o inovador relatório "Nosso Futuro Comum", que trouxe o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público:

O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades²³.

York: *Sustainable Development Solutions Network*, 2013. Disponível em: http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/06/Rockstroem-Sachs-Oehman-Schmidt-Traub_Sustainable-Development-and-Planetary-Boundaries.pdf. Acesso em: 12 out. 2017.

²³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the World Commission on Environment and Development**. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>. Acesso em 31 jul. 2017.

O relatório estabeleceu, além disso, que “o desenvolvimento sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos.”

Assim, o tema da Sustentabilidade ou, como diz Edgar Morin, a ideia de “suportabilidade”²⁴, ingressou no universo jurídico somente modernamente, após a sociedade perceber o risco das gerações futuras ficarem sem meios para sobreviver face à degradação ambiental, e sem ter recursos naturais para dar continuidade ao desenvolvimento econômico.

Segundo o inglês John Elkington, fundador da consultoria britânica *SustainAbility*, a Sustentabilidade envolve três aspectos: atividade economicamente viável, socialmente justa e ecologicamente correta – o chamado Triângulo ou Tripé da Sustentabilidade, também conhecido como *Triple Bottom Line*²⁵.

Soares e Cruz apontam que a Sustentabilidade não tutela apenas os recursos naturais. O seu conteúdo ganha maior abrangência na medida em que a relação do homem como o Meio ambiente passa a ter destaque.

A Sustentabilidade não está simplesmente relacionada à natureza, ao “verde”, está relacionada a toda uma relação entre o indivíduo e todo o ambiente a sua volta. Há uma relação complementar entre ambos. Aperfeiçoando o ambiente o homem aperfeiçoa a si mesmo.²⁶

A Sustentabilidade sob a perspectiva jurídica vem com a missão de delimitar o papel do Direito frente a complexidade e a versatilidade do tema. A cada dia surgem novos objetos a serem tutelados e protegidos, no presente e para as gerações futuras. Desse modo, nas palavras de Cruz e Bodnar, passa a agir como fonte do Direito:

Na perspectiva jurídica todas estas dimensões apresentam identificação

²⁴ MORIN, Edgar. **A Via para o futuro da humanidade**. Tradução Edgard de Assis Carvalho; Maria Perasso Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand. 2013. Título Original: *La voie pour l'avenir de l'humanité*. p. 32.

²⁵ THE ECONOMIST. **Triple bottom line**. Disponível em: <http://www.economist.com/node/14301663>. Acesso em: 22 out. 2017.

²⁶ SOARES, Josemar Sidnei; CRUZ, Paulo Márcio. Critério ético e Sustentabilidade na sociedade pós-moderna: impactos nas dimensões econômicas, transnacionais e jurídicas. **Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 17, n. 3, p. 412, dez. 2012. ISSN 2175-0491. Disponível em: <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4208/2419>. Acesso em: 14 jan. 2016.

com a base de vários direitos fundamentais, aí incluídos o meio ambiente, desenvolvimento sustentável, direitos prestacionais sociais, dentre outros, cada qual com as suas peculiaridades e riscos. Pela importância e centralidade na ordem política atual, é possível afirmar assim que a Sustentabilidade pode ser compreendida como impulsionadora do processo de consolidação de uma nova base axiológica ao Direito.²⁷

Nessa linha, pode-se definir Cidade sustentável como “aquela que garante o equilíbrio entre aspectos econômicos, sociais, ambientais e culturais no processo de desenvolvimento de seu território, respeitando todos os tipos de vida, visando o bem-estar de todos os seus cidadãos, agora e no futuro”²⁸.

Para o Estatuto da Cidade, Cidades sustentáveis são aquelas que garantem “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”²⁹.

Ainda, pensar em um mundo sustentável pressupõe que todos estejam incluídos ativamente, pelo que deve ser incluída a acessibilidade como requisito de Sustentabilidade, pois representa diretrizes e normas para garantir o acesso e o usufruto de todos os aspectos da vida em sociedade pelas pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

Ou seja, a Sustentabilidade urbana engloba não apenas o Meio ambiente, mas é um desafio complexo que envolve questões econômicas, sociais e ambientais, e até mesmo a acessibilidade. No entanto, seria inviável o aprofundamento em todas dimensões da sustentabilidade neste trabalho, sendo o foco do mesmo a dimensão ambiental da sustentabilidade, mais especificamente medidas para otimização do uso dos recursos naturais pelas cidades e edificações urbanas.

Para Carlos Leite e Juliana Awad, a cidade sustentável é aquela que opera

²⁷ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O acesso à justiça e as dimensões materiais da efetividade da jurisdição ambiental. In: SOUZA, Maria Claudia Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.). **Direito ambiental, transnacionalidade e Sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2013, p. 49/50.

²⁸ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Glossário**. Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/gps/glossário>, acesso em 31 de julho de 2017.

²⁹ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Art. 2º, inciso I. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 out. 2017.

segundo um modelo de desenvolvimento urbano que procure balancear, de forma eficiente, os recursos necessários ao seu funcionamento, seja nos insumos de entrada (terra urbana e recursos naturais, água, energia, alimentos, etc.), seja nas fontes de saída (resíduos, esgoto, poluição, etc.)³⁰. Ou seja, todos os recursos devem ser utilizados da forma mais eficiente possível.

Interessante notar a tendência científica, como bem ilustra Costa, de adotar a ideia de que os centros urbanos possuem um metabolismo próprio, do mesmo modo que os seres humanos são dotados de um metabolismo natural, e que o metabolismo urbano é uma forma de entender e olhar para o desenvolvimento das cidades, fazendo uma analogia com os processos metabólicos do organismo humano³¹.

Portanto, as cidades se assemelham a organismos vivos, que se “alimentam” de água, energia, combustíveis e recursos naturais e, em contrapartida, excretam lixos orgânicos e sólidos além de resíduos diversificados, tais como: dióxido de carbono, que provoca o efeito estufa, e outros poluentes do ar; substâncias poluentes da água; excesso de calor proveniente do concreto dos edifícios e do asfalto das vias pavimentadas. Dessa forma, os ecossistemas naturais fornecem diversos *inputs* para os ecossistemas urbanos que, por sua vez, geram *outputs* provocadores dos impactos ambientais.

Assim, para se alcançar a Sustentabilidade deve-se pensar em forma de tratar as doenças desses “organismos”, tornando-os mais saudáveis e eficientes.

Por outro ponto de vista, constata-se que a Sustentabilidade sempre estará interligada com o desenvolvimento econômico. Se a população não possui as mínimas condições de sobrevivência, de emprego que garanta acesso a produtos essenciais como alimentos, roupas e abrigo, como terá condições de participar de negociações públicas e de adotar práticas sustentáveis?

³⁰ LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 135.

³¹ COSTA, João Pedro Fidalgo da. **Tratamento Mecânico e Biológico de Resíduos Sólidos Urbanos: Avaliação do seu Potencial para a Recuperação de Materiais Recicláveis**. Relatório de Estágio de Mestrado em Ecologia Humana e Problemas Sociais Contemporâneos. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Nova de Lisboa. Lisboa, Portugal. 2010. Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/5816>. Acesso em: 13 out. 2017.

1.3. AGENDAS INTERNACIONAIS RELACIONADAS À SUSTENTABILIDADE URBANA

1.3.1. Agenda 21

Como visto, a adoção formal pela ONU do conceito de desenvolvimento sustentável surge do relatório "Nosso futuro comum", também conhecido como o relatório Brundtland, publicado em 1987. Esse relatório indicou a pobreza nos países do sul e o consumismo extremo dos países do norte como causas fundamentais da insustentabilidade do desenvolvimento e das crises ambientais, recomendando a convocação de uma conferência sobre esses temas.

Assim, em 1989, as Nações Unidas decidem pela realização de uma conferência sobre o Meio ambiente e desenvolvimento como recomendado pelo relatório Brundtland. Iniciou-se, assim, a elaboração de esboços do programa Agenda 21 que, como todos os acordos entre estados-membros da ONU, passou por complexo processo de revisão, consulta e negociação, culminando com a segunda Conferência das Nações Unidas para o Meio ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como Eco-92, sendo que representantes de 179 governos comprometeram-se em adotar o programa.

No que pertine a este trabalho, destaca-se que promover o “desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos” é o tema do Capítulo 7 da Agenda 21, apontando, para tanto, os seguintes meios: 1) proporcionar abrigo adequado para todos; 2) melhorar a gestão dos assentamentos humanos; 3) promover o planejamento e gerenciamento sustentável do uso da terra; 4) prover infraestrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e gerenciamento de resíduos sólidos; 5) promover energias e sistemas de transportes sustentáveis; 6) promoção do planejamento e gerenciamento de áreas propensas a desastres; **7) promoção da construção civil sustentável**; 8) promover o desenvolvimento de recursos humanos e a capacitação para desenvolvimento de assentamentos humanos³².

³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Disponível em:

O documento estabeleceu a importância de cada país refletir, global e localmente, sobre a forma pela qual governos, empresas, organizações não-governamentais e todos os setores da sociedade poderiam cooperar no estudo de soluções para os problemas socioambientais. Assim, cada país desenvolve a sua própria Agenda 21, sendo que no Brasil as discussões são coordenadas pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e pela Agenda 21 Nacional.

1.3.2. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

A Agenda 21 teve um estreito acompanhamento, a partir do qual foram sendo feitos ajustes e revisões. Primeiro, com a conferência Rio+5, em 1997, na sede da ONU, em Nova Iorque. Posteriormente, com a adoção de uma agenda complementar denominada Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, criados a partir da Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados membros no dia 8 de setembro de 2000.

Esses novos objetivos foram resultado de um esforço em sintetizar diversos acordos internacionais alcançados em diversas cúpulas mundiais ao longo dos anos noventa.

Assim, foram estabelecidos oito objetivos a serem alcançados até o ano de 2015, com ênfase particular na erradicação da pobreza e da fome, no aprimoramento da educação e da saúde, na Sustentabilidade ambiental e na globalização inclusiva.

Dentre os oito objetivos, o de maior relevância para o presente estudo é o “Objetivo 7: Assegurar a Sustentabilidade ambiental”. Para atingir referido objetivo, foram estabelecidas quatro metas: 7.A) integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais; 7.B) reduzir a perda na biodiversidade; 7.C) reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso à água potável e saneamento básico;

7.D) atingir, até 2020, uma melhoria significativa nas vidas de ao menos cem milhões de moradores de favelas³³.

Assim, como destacam Denise Garcia e Heloise Garcia, o que se observa é que os ODM foram uma verdadeira quebra de paradigma da preocupação mundial com a pobreza, e que as experiências vividas nos 15 anos ofereceram numerosas lições, e servirão como um trampolim para os próximos passos na busca de um futuro sustentável³⁴.

1.3.3. Agenda 2030 – os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Passada mais de uma década da criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o foco da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio+20, realizada em 2012, foi a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável e o avanço na implementação de esforços concretos em prol do desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, o documento final da Conferência, intitulado "O Futuro que Queremos", concedeu mandato para a elaboração de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como um programa de ação baseado na integração dos esforços para erradicação da pobreza com os compromissos em torno das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável.

Assim, como resultado da Rio+20, e em substituição aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, foram estabelecidos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, integrantes da Agenda 2030, aprovada em 2015 durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em Nova Iorque.

Os novos objetivos foram construídos tomando os Objetivos de

³³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Goal 7: Ensure environmental sustainability**. Disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/enviro.html>. Acesso em 15 out. 2017.

³⁴ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e as novas perspectivas do desenvolvimento sustentável pela Organização das Nações Unidas. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 35, vol. esp., p. 194-206, dez. 2016.

Desenvolvimento do Milênio como referência, mas com uma maior abrangência e detalhamento, incluindo temas transversais como pobreza, desigualdade, desenvolvimento econômico, clima, fortalecimento das instituições e segurança.

São 17 objetivos globais e 169 metas a serem atingidas em 15 anos, ou seja, até 2030. Na agenda estão previstas ações mundiais nas áreas de erradicação da pobreza, segurança alimentar, agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, Cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização.

De maior relevância para o presente estudo, o Objetivo Global de número 11 constitui-se em “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, e é composto por 8 metas mais específicas, com ênfase no aumento da urbanização sustentável, na redução do impacto ambiental *per capita* das cidades e no apoio a construções sustentáveis³⁵.

³⁵ “OBJETIVO 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

11.3 Até 2030, **aumentar a urbanização inclusiva e sustentável**, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

11.6 Até 2030, **reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades**, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis

Ou seja, determinaram-se esforços para, até 2030, aprimorar a urbanização para que seja inclusiva e sustentável, e capacitar para que os assentamentos humanos sejam participativos, integrados e sustentáveis em todos os países³⁶.

Dessa forma, constata-se que alcançar o desenvolvimento sustentável nas cidades é tema de grande relevância para a comunidade internacional, e essencial para o sucesso da Agenda 2030, pois as ações envolvendo cidades estão relacionadas com pelo menos onze dos dezessete objetivos, como destacado na estratégia de urbanização do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD³⁷.

1.3.4. Nova Agenda Urbana

No ano de 2016, ocorreu em Quito, Equador, a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, chamada de Habitat III. A conferência foi organizada pela agência ONU-Habitat, entidade integrante do Sistema das Nações Unidas, com sede em Nairóbi, capital do Quênia, a qual foi criada no ano de 1978 para se dedicar aos temas relacionados aos assentamentos humanos.

Considerada a maior conferência global de Sustentabilidade urbana, foi o primeiro encontro no âmbito da ONU sobre urbanização após a Rio+20 e a Agenda 2030, e teve como objetivo renovar o compromisso político com o desenvolvimento

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para **construções sustentáveis** e resilientes, utilizando materiais locais.” In ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em 12 jun. 2017. (grifo não original)

³⁶ _____. **Objetivos da Meta 11**. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities/targets>. Acesso em 12 jun. 2017.

³⁷ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Desenvolvimento sustentável nas cidades é essencial para maior alcance da Agenda 2030**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2016/10/21/desenvolvimento-sustent-vel-nas-cidades-essencial-para-maior-alcance-da-agenda-2030.html>. Acesso em 12 jun. 2017.

sustentável urbano, avaliar as conquistas até o momento, enfrentar a pobreza urbana e identificar e contemplar novos e emergentes desafios³⁸.

Durante a Conferência, foi lançada a Nova Agenda Urbana, documento que propõe parâmetros para se repensar a forma como as cidades e aglomerados humanos são planejados, desenhados, financiados, desenvolvidos, governados e administrados.

Essa Nova Agenda Urbana estabeleceu uma série de diretrizes globais para lidar com a rápida urbanização, objetivando o desenvolvimento sustentável das cidades no longo prazo. Dentre essas diretrizes, pode-se citar a busca do desenvolvimento de Cidades sustentáveis e compactas, a preservação do Meio ambiente e o planejamento de espaços públicos e assentamentos com a participação dos moradores.

O documento visa atuar como marco para a consecução dos diversos projetos globais de Sustentabilidade urbana, abarcando, inclusive, os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, o Acordo de Paris de 2015 sobre mudanças climáticas de 2015 (COP-21), e o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres.

Diferentemente do Acordo de Paris, a Nova Agenda Urbana não é um acordo legalmente vinculante, ela apenas oferece orientações para os atores envolvidos no desenvolvimento urbano construírem seus planos de ação. O texto reconhece que será necessária uma estruturação política em nível nacional, subnacional e local, que integre o planejamento participativo e gestão do ordenamento do território urbano, e meios eficazes de implementação.

Assim, a implementação da Agenda exigirá uma abordagem descentralizada, de acordo com a subsidiariedade e com a participação de todos os níveis de governança, incentivando todos as esferas de governo, assim como a sociedade civil, a tomarem parte dos compromissos pelo desenvolvimento urbano

³⁸ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ASSENTAMENTOS URBANOS - ONU-HABITAT. **About Habitat III**. Disponível em: <http://habitat3.org/the-conference/about-habitat-3>. Acesso em 07 out. 2017.

sustentável³⁹.

O documento trabalha por um planejamento urbano que garanta o uso sustentável do solo e dos recursos naturais, ao propugnar por cidades compactas, policêntricas, com densidade e conectividade apropriadas e controle da dispersão urbana. Essas características têm o poder de reduzir o consumo energético e os desafios e problemas da mobilidade urbana, por exemplo.

São previstas 30 ações-chaves, divididas em cinco campos: política urbana nacional, legislação urbana, planejamento e projeto urbano, economia urbana e finanças municipais, e extensões e renovações urbanas planejadas.

A Agenda convida organizações e organismos internacionais e regionais, incluindo aqueles do sistema das Nações Unidas e dos acordos ambientais multilaterais, parceiros de desenvolvimento, instituições financeiras internacionais e multilaterais, bancos regionais de desenvolvimento, o setor privado e outros atores relevantes para melhorar a coordenação dos seus programas e estratégias de desenvolvimento urbano de maneira a colocarem em prática uma abordagem integrada para a urbanização sustentável, potencializando a implementação da Nova Agenda Urbana⁴⁰.

O desafio da Nova Agenda é justamente se fazer conhecida e presente no planejamento das cidades. Para isso, foi lançado o *Quito Implementation Plan*, um portal online para apresentação pública e centralizada dos compromissos e iniciativas já adotadas pelos diversos *stakeholders* - incluindo o setor privado, ONGs e organizações de base. A ideia é divulgar as diferentes atividades e oportunidades em andamento e suscitar colaborações.

Outra ferramenta é o Portal de Dados Urbanos da Habitat-ONU, lançado em abril de 2015, que permite a pesquisa ao banco de dados de indicadores urbanos globais, provenientes de pesquisas oficiais de domicílios e censo das agências

³⁹ GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS. ***The New Urban Agenda as an indispensable framework for the achievement of the 2030 Agenda***. Disponível em: <https://www.global-taskforce.org/new-urban-agenda-indispensable-framework-achievement-2030-agenda>. Acesso em: 15 jun. 2017.

⁴⁰ HABITAT III. ***The New Urban Agenda***. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>. Acesso em 14 jul. 2017.

nacionais de estatística. O banco de dados inclui informações sobre 103 indicadores, de 220 países e 741 cidades.

Nesse sentido, no mês de julho de 2017, o Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável do PNUD lançou uma publicação sobre estratégias de planejamento para a Sustentabilidade urbana, apresentando um panorama com mais de 50 iniciativas de fomento ao planejamento de um crescimento sustentável aos centros urbanos em nível municipal.

Por fim, cabe destacar que a adoção de medidas de eficiência nas áreas urbanas colaborará com as metas de redução de emissão de gases do efeito estufa, compromisso este assumido pelo Brasil ao ratificar o Acordo de Paris.

1.4 CIDADES SUSTENTÁVEIS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

1.4.1 Bases legais

O princípio do Desenvolvimento Sustentável foi introduzido na legislação brasileira pela Lei nº 6.938 em 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio ambiente, com os objetivos de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º). Referida lei determinou que o desenvolvimento econômico-social deve ser compatibilizado com a preservação da qualidade do Meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º)⁴¹.

Nessa linha, a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB veio estabelecer que a proteção ao Meio ambiente deve ser um dos princípios norteadores da atividade econômica, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de

⁴¹ BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 28 out. 2017.

elaboração e prestação (art. 170 da CRFB).

Já o art. 225 da CRFB veio afirmar como direito de todos o Meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de interesse 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.

Conforme Dantas, “o que se percebe é que o intento do legislador constituinte foi justamente o de incentivar o progresso e o desenvolvimento, como formas de satisfazer as necessidades do homem, mas, ao mesmo tempo, impor a todos o dever de proteção ao Meio ambiente, sem o qual, a própria condição humana é afetada”⁴².

Fiorillo aponta que esse dever constitucional de proteção ao Meio ambiente inclui o Meio ambiente artificial, compreendido pelo espaço urbano construído, espaço este constituído pelo conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado) e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto)⁴³.

Nesse contexto, o art. 182 da Constituição estabelece que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Assim, verifica-se na leitura em conjunto dos arts. 225, 182 e 170 da Constituição a base constitucional para o direito às Cidades sustentáveis.

No âmbito infraconstitucional, o Estatuto das Cidades é a mais importante norma relacionada ao Meio ambiente artificial⁴⁴, e declara que a regulação e uso da propriedade urbana devem se dar em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental⁴⁵.

⁴² DANTAS, Marcelo Buzaglo. Licenciamento Ambiental de atividades produtivas. **Cidades Sustentáveis no Brasil e sua Tutela Jurídica**. Coord. Flavio Ahmed e Ronaldo Coutinho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 35.

⁴³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 21.

⁴⁴ _____. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 21.

⁴⁵ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição

O Estatuto determina que a política urbana deve ter como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana, sendo uma de suas diretrizes a garantia do direito a Cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações⁴⁶.

Percebe-se que várias normas do Estatuto são de natureza principiológica, servindo como orientação para os municípios traçarem suas políticas urbanas de acordo com sua realidade. Nessa linha, Odete Medauar assevera que o Estatuto das Cidades não acarreta, por si, automaticamente, os resultados pretendidos. Trata-se de um conjunto de figuras jurídicas, de um instrumental a ser operacionalizado em nível municipal adaptado à realidade de cada cidade⁴⁷.

Relevante destacar que, segundo Fiorillo, o art. 53 do Estatuto da Cidade, ao acrescentar um novo inciso ao art. 1º da Lei nº 7.347/85, prevendo a possibilidade de ingresso de Ação Popular para responsabilidade por danos causados à ordem urbanística, outorgou caráter de direito metaindividual (difuso/coletivo) à denominada ordem urbanística⁴⁸.

Dentre as diretrizes gerais para a política urbana, indicadas no art. 2º, há referência expressa a várias medidas diretamente ligadas à Sustentabilidade ambiental: planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a evitar seus efeitos negativos sobre o Meio ambiente (inciso IV); ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental (inciso VI, “g”); adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da Sustentabilidade ambiental, social e econômica; e a proteção, preservação e recuperação do Meio ambiente natural e construído (inciso

Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 out. 2017.

⁴⁶ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Art. 1º, parágrafo único. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

⁴⁷ MEDAUAR, Odete. **Estatuto da Cidade – Comentários**. São Paulo: RT, 2004, p. 17.

⁴⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pachecho. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 304.

XII).

Verifica-se, assim, que a legislação brasileira oferece amplo embasamento à necessidade de o poder público na busca da Sustentabilidade ambiental urbana.

1.4.2. Distribuição constitucional de competências

A Constituição de 1988 estruturou um federalismo de equilíbrio, conferindo autonomia à União, aos Estados e Municípios. Essa autonomia das entidades federativas, contudo, pressupõe uma repartição de competências administrativas, tributárias e legislativas. O princípio básico da repartição de competências, tanto administrativa como legislativa, é o princípio da predominância do interesse. Assim, competem à União as matérias de interesse predominantemente geral, aos Estados cabem as matérias de interesse regional, e aos Municípios cabem os assuntos de predominante interesse local.

No âmbito da legislação de proteção ao meio ambiente, assim como direito urbanístico, prevalece a competência concorrente entre União e Estados para tanto (art. 24, I e VII, CRFB). Sendo competência concorrente, compete à União legislar sobre normas gerais, sem exclusão da competência suplementar dos Estados (art. 24, §2º, CRFB), e ainda da competência suplementar geral dos municípios (art. 30, II, da CRFB).

Os municípios não têm competência constitucional expressa para legislar sobre meio ambiente. No entanto, além da citada competência para suplementar a legislação federal e estadual, a eles cabe legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), editar leis para fixar sua política urbana (art. 182, CRFB), bem como leis para promover o adequado ordenamento territorial (art. 30, VIII, da CRFB). Assim, conforme esclarece Paulo de Bessa Antunes “fica clara a importância da legislação municipal em temas ambientais, e entender que os Municípios não tem competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da

CF”⁴⁹.

Quanto à atuação administrativa, o art. 23, VI, da CRFB, estabelece a competência comum de todos os entes federados para proteger o Meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, obrigação esta que consta novamente no art. 225 da CRFB. No art. 23, parágrafo único, esclarece que caberá à lei complementar fixar normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional.

Nesse sentido, foi editada a Lei Complementar nº 140 de 2011, fixando as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações decorrentes dessa competência constitucional comum em relação ao Meio ambiente (art. 23, VI, da Constituição). Referida norma estabelece um rol de ações originárias para cada ente federativo, bem como a possibilidade de delegação de atribuições, ações supletivas e ações subsidiárias de um ente sobre a atribuição de outro⁵⁰.

Quanto à atuação administrativa referente às questões urbanas, cabe à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX, da CRFB). Já aos Municípios cabe promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CRFB). A política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, sendo o Plano Diretor o instrumento básico municipal da política desenvolvimento urbano (art. 182, *caput* e §1º, CRFB).

Assim, percebe-se que, conforme explica Mukai, a competência genérica

⁴⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 89.

⁵⁰ BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre União, os Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas decorrentes da competência comum em relação à preservação do meio ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 12 out. 2017.

constitucional em matéria urbanística é deferida em dois níveis: no nível do planejamento e urbanismo, e no nível da legislação e atuação administrativa decorrente⁵¹. No nível do planejamento e urbanismo, constata-se duas perspectivas para a política urbana: a) planejamento nacional e macrorregional, de competência federal; b) planejamento intraurbano, de competência municipal.

1.4.3 A relevância dos governos locais

A Constituição de 1988 adotou a moderna tendência constitucional, elevando os Municípios à condição de entes da Federação, trazendo novidade em relação às Cartas anteriores. Segundo Antunes, os Municípios formam um elo fundamental na ampla cadeia de proteção ambiental, já que as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de melhor conhecer as questões ambientais de cada localidade, sendo certo que são os primeiros entes a identificarem o problema e, muitas vezes, suas soluções⁵².

Como o poder municipal, ou local, é o mais próximo das populações que vivem nas cidades, as Nações Unidas têm destacado que os municípios são espaços fundamentais para a concretização da noção de “pensar globalmente, agir localmente”.

Nesse sentido, a ONU-Habitat considera essencial o fortalecimento dos governos locais como atores-chave na gestão urbana, melhorando suas capacidades relacionadas ao planejamento urbano, finanças públicas e orçamento, gerenciamento de recursos públicos, iniciativas como governo eletrônico e aberto, coleta e gerenciamento de dados e promoção da participação de todas as partes interessadas⁵³.

Na mesma linha, a Declaração Final da Conferência Rio+92 estabeleceu que

⁵¹ MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 25.

⁵² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 89.

⁵³ ONU-HABITAT. **Governanza**. Disponível em: <https://es.unhabitat.org/governanza>. Acesso em: 14 out. 2017.

o novo pacto deve ser feito com o entendimento de que “qualquer nova agenda do desenvolvimento só terá impacto sobre a vida das pessoas, se for implementada com sucesso em nível local”⁵⁴.

Verifica-se que os governos municipais possuem grande potencial de atuação na temática das construções sustentáveis. As prefeituras tem a sua disposição instrumentos para induzir e fomentar boas práticas, como por meio da legislação urbanística, do código de edificações, de convênios com as concessionárias dos serviços públicos e de incentivos fiscais.

A Lei Complementar nº 140 de 2011, ao regular a cooperação entre os entes federados nas questões de administração do Meio ambiente, atribuiu inúmeras ações administrativas ao Município. Dentre elas, cabe ao município executar e fazer cumprir, em âmbito local, as Políticas Nacional e Estadual do Meio ambiente, formular sua Política Municipal de Meio ambiente, elaborar seu Plano Diretor e zoneamentos ambientais.

Nesse aspecto, nos termos do art. 4º, inciso III, do Estatuto da Cidade, o planejamento municipal das cidades deve ser feito utilizando-se como instrumentos o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e ocupação do solo, o zoneamento ambiental, diretrizes orçamentárias e a gestão participativa. Para tanto, faz previsão expressa quanto à possibilidade de utilização do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, as contribuições de melhoria, e a concessão de incentivos fiscais e financeiros (art. 4º, inciso V).

A ordenação adequada dos espaços urbanos é um dos instrumentos mais importante com vistas a se atingir a Sustentabilidade, sendo o Plano Diretor o documento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. A Sustentabilidade começa pelo adequado planejamento do desenvolvimento das cidades, com a distribuição espacial da população e as atividades econômicas na área de sua influência, evitando-se e corrigindo as distorções do crescimento urbano

⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável (Rio+20) – O futuro que queremos**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso em 14 out. 2017.

desordenado e seus efeitos negativos sobre o Meio ambiente.

Essa organização dos equipamentos públicos e do espaço urbano se dá principalmente através do zoneamento de uso do solo. O zoneamento pode ser entendido em dois aspectos. No primeiro, refere-se a dividir o território municipal em zona urbana, zonas urbanizáveis, zona de expansão urbana e zona rural. Quanto ao segundo aspecto, como instrumento de planejamento urbanístico, serve para fixar os diversos tipos e limitação ao uso do solo urbano, como zonas de uso residencial, comercial, industrial, misto, dentre outros.

Por fim, cabe fazer referência à necessidade de atuação municipal nas inúmeras políticas nacionais relacionadas ao desenvolvimento sustentável, inclusive urbano, como a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010), e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012).

Dessa forma, conclui-se pela relevância da atuação municipal no desenvolvimento das Cidades sustentáveis. Constata-se, também, a possibilidade expressa do uso de institutos tributários e financeiros pelo município, dentre eles incentivos fiscais, para a promoção da Sustentabilidade urbana.

1.5 EDIFICAÇÕES SUSTENTÁVEIS

1.5.1 A indústria da construção civil e a Sustentabilidade ambiental urbana

Fiorillo leciona que uma cidade é compreendida pelo espaço urbano construído, consistente do conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e pelos equipamentos denominados públicos (espaço urbano aberto). Todo espaço

construído e também habitável pela pessoa humana compõe o ambiente artificial⁵⁵.

Desse modo, todo aglomerado urbano possui dois elementos essenciais: a) as unidades edilícias, ou seja, o conjunto de edificações onde são desenvolvidas atividades produtivas, comerciais, industriais, intelectuais, religiosas, dentre outras; b) os equipamentos públicos, bens públicos destinados à satisfação de necessidades coletivas, como as ruas, praças, parques, e áreas verdes.

Segundo o engenheiro civil Marcos Casado, integrante do Green Building Council Brasil, 21% do uso de água, 42% do consumo de eletricidade, 25% da emissão de gases que colaboram para o efeito estufa e 65% da produção de resíduos são provenientes das operações de edificações no Brasil⁵⁶.

Atento a este fato, o Estatuto das Cidades, em seu art. 2º, inciso XVII, determina que uma das diretrizes da política urbana deve ser o estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. Assim, essa diretriz origina o objetivo deste trabalho, qual seja, analisar formas de estímulo à utilização de tecnologias para redução de impactos ambientais e economia de recursos naturais nas edificações, em especial mediante o IPTU Verde.

Interessante destacar que o Ministério do Meio ambiente, em conjunto com o Conselho Brasileiro de Construção Sustentável e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, apresentou o estudo “Aspectos da construção sustentável no Brasil e promoção de políticas públicas”, buscando servir de orientação para uma futura política nacional de promoção da construção civil sustentável. Dentre as medidas a serem adotadas, recomenda atenção à eficiência energética, uso racional e gestão de água e seleção e destinação de materiais no ambiente construído⁵⁷.

⁵⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 300.

⁵⁶ CASADO, Marcos. **Green Building Council Brasil – construindo um futuro sustentável**. Disponível em: <http://www.hospitaissaudaveis.org/pdf/2B%20Marcos%20Casado.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

⁵⁷ CONSELHO BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL. **Aspectos da construção sustentável no Brasil e promoção de políticas públicas**. Disponível em:

O Conselho Internacional da Construção – CIB aponta a indústria da construção como o setor de atividades humanas que mais consome recursos naturais e utiliza energia de forma intensiva, gerando consideráveis impactos ambientais. Além dos impactos relacionados ao consumo de matéria e energia, há aqueles associados à geração de resíduos sólidos, líquidos e gasosos. Estima-se que mais de 50% dos resíduos sólidos gerados pelo conjunto das atividades humanas sejam provenientes da construção⁵⁸.

Apesar de a fase de construção de um edifício consumir enormes quantidades de recursos, a fase de uso e manutenção é a fase mais longa da vida útil do empreendimento, quando o mesmo terá um uso sustentável ou não, dependendo de como ele foi concebido, implantado e gerido.

Nesta fase, algumas mudanças podem ser realizadas, de tal maneira, que, mesmo que um edifício não tenha sido planejado e implantado dentro da concepção de construção sustentável, ele poderá assimilar, a partir de reformas, diversas práticas sustentáveis, procedimento conhecido como *retrofit*.

Dessa forma, percebe-se que a Sustentabilidade ambiental de uma cidade passa necessariamente pela Sustentabilidade de seu conjunto de edificações, sejam residenciais, comerciais ou indústrias, públicas ou privadas.

O Fórum Econômico Mundial estimou, em 2016, que aproximadamente 60% da área global urbana esperada em 2030 ainda será construída, o que corresponde em investimentos em infraestrutura e construção civil na ordem de 3,7 trilhões de dólares por ano até 2050⁵⁹.

A engenheira civil Andrea Pardini destaca que a indústria da construção civil e o mercado brasileiros, de uma forma geral, se sensibilizaram com a pressão da

<http://www.cbcs.org.br/website/aspectos-construcao-sustentavel/show.asp?ppgCode=31E2524C-905E-4FC0-B784-118693813AC4>. Acesso em: 5 de nov. 2017.

⁵⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Construção Sustentável**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/urbanismo-sustentavel/constru%C3%A7%C3%A3o-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 18 out. 2017.

⁵⁹ WORLD ECONOMIC FORUM. **The opportunity to build tomorrow's cities**. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2016/04/urbanization-dr-joan-clos>. Acesso em: 4 de nov. 2017.

sociedade e começam a adotar práticas de desenvolvimento sustentável. A autora observa que a decisão de se construir ou não uma edificação com atributos pró-Sustentabilidade (imóvel verde) cabe, em princípio, ao incorporador/investidor. Assim, essa decisão geralmente será fundamentada por um estudo de viabilidade econômica, aliado a uma análise mercadológica do empreendimento⁶⁰.

Deste modo, o investidor considera a vida útil de um empreendimento imobiliário, geralmente com longevidade superior a 40 anos, comparando os investimentos iniciais em medidas sustentáveis com os custos de operação incorridos ao longo do seu ciclo de vida, de modo a permitir a opção fundamentada em fatos, ou não, por edificações mais sustentáveis.

O primeiro motivo para a inserção de uma análise de custos, considerando todo o ciclo de vida de um investimento imobiliário, reside no fato de que Sustentabilidade é um conceito de longo prazo. O segundo, é que várias estratégias e tecnologias, apesar de terem considerável custo inicial, pagam-se ao longo de um variável período de tempo.

Assim, a decisão não será tomada apenas como um apelo mercadológico voltado para a ampliação das vendas, mas, também, pela realização de um viável e bom negócio imobiliário sob o ângulo da redução de custos de operação e manutenção da edificação.

1.5.2 Construções sustentáveis ou “imóveis verdes”

No âmbito da Agenda para a Construção Sustentável em Países em Desenvolvimento, a construção sustentável é definida como "um processo holístico que aspira a restauração e a manutenção da harmonia entre os ambientes natural e construído, e a criação de assentamentos que afirmem a dignidade humana e encorajem a equidade econômica".

⁶⁰ PARDINI, Andrea Fonseca. **Contribuição ao entendimento da aplicação da Certificação LEED e do conceito de custos no ciclo de vida em Empreendimentos mais Sustentáveis no Brasil**. 2009. 223 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Faculdade de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP).

Construção sustentável é aquela que aplica os princípios do desenvolvimento sustentável ao ciclo de construção: da extração e beneficiamento das matérias primas, até o planejamento, ao projeto e construção do edifício ou infraestrutura, até a sua desconstrução final e o gerenciamento dos resíduos resultantes⁶¹.

O engenheiro José Delfino Sá, em sua tese de doutorado, cita inúmeras diretrizes construtivas que teriam importância significativa para a melhoria do Meio ambiente urbano, dentre elas: arborização, áreas permeáveis, sistemas de captação de água da chuva e de reuso de águas, aquecimento de água solar, utilização de materiais sustentáveis na construção, utilização de energia eólica ou solar, telhados verdes e separação de resíduos recicláveis⁶².

O Conselho Brasileiro de Construção Sustentável – CBS, em parceria com o Sindicato da Habitação de São Paulo – Secovi-SP, desenvolveu um Caderno de condutas de Sustentabilidade no setor imobiliário residencial. O texto, com base no já citado Tripé da Sustentabilidade, descreve os benefícios ambientais, sociais e econômicos de cada conduta⁶³.

Dentre as condutas sugeridas para os empreendimentos, pode-se relacionar: integrar o imóvel à paisagem urbana existente; conservar as características físicas e topográficas da área, minimizando movimentação de terra; conservar as nascentes; implementar áreas verdes e gerir o escoamento de água pluvial, com a utilização de áreas permeáveis e sistemas de retenção e infiltração.

O Caderno continua recomendando: priorizar ciclovias e vias para pedestres; adotar técnicas de revestimento de fachada que proporcionem conforto térmico e lumínico, com ventilação cruzada, iluminação natural e sombreamento; utilizar

⁶¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em 15 out. 2017.

⁶² SÁ, José Delfino. **Um modelo para o IPTU dos imóveis residenciais que visa incentivar a Sustentabilidade urbana**. 2014. Tese (Doutorando em Engenharia Industrial) - Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador. p. 41. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/17742/1/019_Tese%20Doutorado%20PEI_9a.%20EDICAO%20%28FINAL%29.pdf. Acesso em 15 out. 2017

⁶³ CONSELHO BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL. **Caderno de condutas de Sustentabilidade no setor imobiliário residencial**. Disponível em: <http://www.cbcs.org.br/website/condutas-de-Sustentabilidade/show.asp?ppgCode=2AF07A75-7E4C-426B-BF7A-C2F925B2B065>. Acesso em: 10 nov. 2017.

aparelhos de climatização e iluminação de baixo consumo de energia; utilizar fontes de energia renovável; incorporar sistemas de aproveitamento de água pluvial, reuso de água para uso não potável; criar espaço para armazenamento e coleta seletiva de resíduos; e priorizar fornecedores que apresentem menor impacto ambiental, bem como materiais produzidos localmente.

Cabe destacar que, a acessibilidade a pessoas com dificuldade de locomoção, garantia prevista inclusive na recente Lei nº 13.146 de 2015, que institui o Estatuto da Pessoa com Deficiência, apesar da grande relevância como meio de inclusão e respeito à dignidade da pessoa humana, em regra não é tratada dentro dos requisitos de sustentabilidade ambiental das edificações, pois esses se referem especificamente ao uso dos recursos naturais e ao impacto ambiental da construção.

O Manual para construções sustentáveis do ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade recomenda medidas construtivas semelhantes, como foco no uso e promoção de energias renováveis, na eficiência energética, no consumo eficiente de água, no uso consciente de materiais e na gestão de resíduos da construção⁶⁴.

Nesse sentido, Dantas destaca o Projeto de Lei nº 252/2014, do Senado Federal, cuja redação propõe a adoção de práticas de construção sustentável, estabelecendo um conjunto de diretrizes a serem observadas na execução da política urbana. O projeto dispõe sobre a possibilidade de concessão de incentivos fiscais para as construções que implantarem telhados verdes e sistemas de aproveitamento de energia solar, de águas pluviais e de reutilização de água⁶⁵.

Como se verá no próximo item, as instituições certificadoras de Sustentabilidade nas construções também enumeram inúmeras práticas construtivas sustentáveis.

⁶⁴ ICLEI – GOVERNOS LOCAIS PELA SUSTENTABILIDADE. **Construindo cidades verdes**. Manual de políticas públicas para construções sustentáveis. Disponível em: http://www.iclei.org.br/polics/CD/P1/1_Manual/PDF1_Manual_port_baixa.pdf. Acesso em: 8 nov. 2017.

⁶⁵ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Mapeamento de incentivos econômicos para a construção sustentável**. Disponível em: http://cbic.org.br/migracao/sites/default/files/Mapeamento%20de%20Incentivos%20Econ%C3%B4micos%20para%20a%20Constru%C3%A7%C3%A3o%20Sustent%C3%A1vel%20-%20Vers%C3%A3o%20Final_0.pdf. Acesso em: 6 nov. 2017.

1.5.3 As certificações de Sustentabilidade

Caso opte por adotar medidas de Sustentabilidade, o construtor também poderá optar por obter a certificação da edificação. Atualmente, no Brasil, existem três certificações para empreendimentos com construção civil sustentável (imóveis verdes): a certificação LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*), pela *Green Building Council – Brasil* (GBC-BRASIL); a certificação Processo AQUA (Alta Qualidade Ambiental), da Fundação Vanzolini; e o Selo CASA AZUL, estabelecido pela Caixa Econômica Federal⁶⁶.

O *Green Building Council - Brasil* realizou sua primeira certificação LEED no Brasil em 2007, e conta com mais de mil empreendimentos registrados até o momento. O certificado Processo AQUA de construção sustentável, da Fundação Vanzolini, é uma adaptação para o Brasil da certificação francesa HQE (*Haute Qualité Environnementale*), tendo iniciado suas atividades em 2008, e o selo CASA AZUL passou a ser utilizado em 2010 pela Caixa Econômica Federal.

Alguns critérios comuns adotados para a Certificação são: a) racionalização e economia no uso da água, e adoção de sistemas voltados para o reuso da água; b) eficiência no consumo de energia elétrica e na produção de fontes alternativas de energia, como solar, eólica, biomassa e outras; c) minimização dos impactos na atmosfera relacionados às emissões de carbono e de outros gases tóxicos que provocam o efeito estufa e fenômenos decorrentes; d) promoção da qualidade ambiental interna, contemplando fatores como: qualidade do ar, temperatura, umidade, refrigeração e/ou calefação, ventilação, iluminação natural e acesso ao espaço exterior; e) inovação em *design* e estratégias ambientais direcionadas para a preservação do Meio ambiente; f) utilização eficiente dos recursos e gestão de resíduos quando da construção do imóvel.

As residências com certificação GBC Brasil Casa, por exemplo, são projetadas para oferecer os seguintes benefícios: custos operacionais mais baixos e aumento do valor patrimonial; redução de resíduos enviados para aterros sanitários;

⁶⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Construções Sustentáveis**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/item/10317-eixos-tem%C3%A1ticos-constru%C3%A7%C3%B5es-sustent%C3%A1veis>. Acesso em 05 nov. 2017.

conservação de energia e água; ambientes mais saudáveis e produtivos para ocupantes, resultando em um aumento da qualidade de vida, saúde e bem estar; redução das emissões de gases de efeito estufa; qualificação para descontos fiscais, subsídios de zoneamento e outros incentivos financeiros por parte do poder público⁶⁷.

Interessante notar que, no relatório elaborado pelo Green Building Council sobre o volume de construções sustentáveis com certificação LEED, fica demonstrado que o Brasil se manteve entre os cinco países com mais certificações em 2016. Verifica-se que, com exceção do Tocantins, todos os demais estados já possuem projetos com certificação LEED⁶⁸.

As cidades de São Paulo e Rio de Janeiro são as que mais concentram construções sustentáveis com certificação LEED no Brasil. Na capital paulista, 9,5% dos projetos viabilizados contemplam prédios verdes. No Rio, são 7%. Em algumas áreas destas duas cidades, as certificações sustentáveis chegam a 50%. É o caso da região das avenidas Berrini e Faria Lima, em São Paulo, onde metade das edificações corporativas de alto padrão possui o selo LEED.

No Rio de Janeiro, a partir da revitalização da zona portuária – rebatizada de Porto Maravilha, verifica-se que 27% dos projetos para novos edifícios corporativos seguem o conceito de construção sustentável.

A edificação com a maior pontuação já concedida a uma obra que buscou certificação LEED Platinum na América Latina está em Curitiba-PR. O projeto atendeu vários requisitos, sendo o principal a geração de sua própria energia, inclusive para os aparelhos de ar-condicionado e elevadores. O prédio também adotou soluções arquitetônicas de conforto térmico, como brises (também conhecidos como quebra-luz) e telhado verde, ajudando a reduzir o consumo de energia elétrica pelos ar-condicionados. O edifício possui ainda uma estação própria de tratamento de esgoto, a qual permite o reuso das águas cinzas (banhos e pias) e

⁶⁷ GREEN BUILDING COUNCIL BRASIL. **Certificação Casa**. Disponível em: <http://www.gbcbrazil.org.br/referencial-casa.php>

⁶⁸ CIMENTO ITAMBÉ. Brasil segue no top 5 em construções Sustentáveis. Disponível em: <http://www.cimentoitambe.com.br/brasil-construcoes-sustentaveis>. Acesso em 12 out. 2017.

negras (bacias sanitárias) nos vasos sanitários, além de captar e tornar potável a água da chuva.

Assim, verifica-se que as certificadoras tem capacidade para influenciar positivamente o setor da construção civil, ao determinar as melhores práticas de Sustentabilidade conforme o atual estado da técnica. Se estimuladas por entidades governamentais através de incentivos fiscais, ou de financiamento imobiliário diferenciado aos adquirentes de “imóveis verdes”, podem reforçar seu papel de auxiliares na busca da Sustentabilidade ambiental urbana.

Cabe ressaltar que o objetivo deste trabalho não é realizar uma análise aprofundada de todas medidas e tecnologias sustentáveis existentes aplicáveis às edificações, ou classificá-las de acordo com a maior ou menor efetividade ambiental, até porque essas questões são de competência de outras áreas do conhecimento, como Arquitetura, Urbanismo e Engenharia.

O que se pretende é, sob a ótica do direito, analisar a viabilidade e a efetividade do uso de instrumentos jurídicos e fiscais para a promoção da Sustentabilidade ambiental urbana, especialmente pela adoção de tecnologias sustentáveis nos imóveis, conforme práticas a serem apontadas por pesquisadores, engenheiros e arquitetos.

Desse modo, buscou-se demonstrar, neste primeiro capítulo, que a crescente urbanização é um dos maiores desafios globais da à Sustentabilidade ambiental. A produção normativa quanto ao assunto é vasta e constante, tanto a nível internacional como nacional, sendo de grande relevância a atuação municipal no tocante ao assunto. Por fim, foi exposta a ideia de que a Sustentabilidade ambiental de uma cidade depende necessariamente de que as edificações que a compõe sejam sustentáveis.

Assim, passaremos a analisar a possibilidade do uso de incentivos tributários, em especial descontos no Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, como instrumento incentivador da adoção de práticas construtivas sustentáveis.

CAPÍTULO 2

A TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE SUSTENTABILIDADE

2.1 A INTERVENÇÃO DO ESTADO E A REGULAÇÃO DE ATIVIDADES

Conforme destaca Cruz, a partir do século XX, os Estados passaram a chamar para si a solução dos problemas sociais emergentes, notadamente através de sua principal característica, a intervenção direta nos domínios econômico, social e cultural. O autor faz a seguinte conceituação:

Estado de Bem-Estar é o produto da reforma do modelo clássico de Estado Liberal que pretendeu superar as crises de legitimidade que este possa sofrer, sem abandonar sua estrutura jurídico-política. Caracteriza-se pela união da tradicional garantia das liberdades individuais com o reconhecimento, como direitos coletivos, de certos serviços sociais que o Estado providencia, pela intervenção, aos cidadãos, de modo a proporcionar iguais oportunidades a todos⁶⁹.

A transformação dos Estados liberais em Estados de bem-estar representou uma ruptura da ordem jurídica e econômica até então existente. A concepção puramente liberal de sociedade e economia, individualista, falhou na justiça social, deixando grande parte da população de fora dos avanços sociais.

Segundo Cesar Luiz Pasold, a partir da Constituição Mexicana em 1917, e da Constituição Alemã de Weimar em 1919, iniciou-se uma ruptura na forma de Estado liberal, culminando, a partir de então, com o surgimento e a confirmação do Estado Contemporâneo⁷⁰. O Estado passou a reconhecer a necessidade de intervir na sociedade, nos domínios econômico, social e cultural, buscando assegurar não apenas as liberdades fundamentais, mas direitos sociais como saúde, previdência, segurança e educação.

Posteriormente, com a publicação da teoria do inglês John Maynard Keynes

⁶⁹ CRUZ, Paulo Marcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2002. p. 163.

⁷⁰ PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 3. ed. Florianópolis: OAB/SC Editora. Coedição Editora Diploma Legal, 2003. p. 57.

em 1936, exposta na obra “Teoria da moeda e do emprego”, a ideia da necessidade de uma intervenção mais ou menos permanente dos poderes públicos na economia recebeu grande impulso doutrinário. Nas palavras de Pasold, a participação do Estado “passa de uma fase de tolerância crescente até a de exigência, de modo que, hoje, são poucos os que admitem um comportamento omissivo do Estado frente ao encaminhamento e à solução dos grandes problemas sociais”⁷¹.

Assim, no conceito atual de Estado Democrático de Direito, o Estado não é mais mero garantidor dos direitos individuais de primeira geração (liberdade, segurança, entre outros), mas também tem a função de assegurar acesso aos direitos sociais, coletivos e difusos, que necessitam de uma atuação positiva do Estado. Conforme Gilmar Mendes:

Em que pesem pequenas variações semânticas em torno desse núcleo essencial, entende-se como Estado Democrático de Direito a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou através de representantes, escolhidos em eleições livre e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos, como proclama, entre outras, a Constituição Brasileira. Mais ainda, já agora no plano das relações concretas entre o Poder e o indivíduo, considera-se democrático aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos⁷².

Nessa função de busca do bem comum, o Estado possui a prerrogativa de exigir de seus cidadãos a adoção ou a abstenção de comportamentos, por meio de normas jurídicas, visando ao bem comum. Dentro deste conceito, a Carta Magna coloca diversos instrumentos à disposição do Poder Público, os quais podem ser classificados essencialmente em duas ordens: instrumentos normativos ou de controle, e instrumentos econômicos.

Dessa forma, o direito pode ser utilizado para se determinar coercitivamente a realização ou abstenção de uma conduta, mediante normas e sanções, ou para

⁷¹ PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do estado contemporâneo**. 3. ed. Florianópolis: OAB/SC Editora. Coedição Editora Diploma Legal, 2003. p. 32.

⁷² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 149.

induzir ou incentivar condutas, influenciando comportamentos, inclusive mediante intervenção na economia.

Nesse ponto, convém registrar a distinção feita por Bobbio entre um ordenamento protetivo-repressivo para um ordenamento promocional. Para o ordenamento protetivo-repressivo, interessam os comportamentos socialmente não desejados, sendo o seu principal objetivo impedir a prática deles; quando se fala em um ordenamento promocional, interessam os comportamentos socialmente desejáveis, tendo por fim levar a realização destes até mesmo aos mais resistentes a mudanças, de forma a tornar determinada ação fácil de ser realizada e ao mesmo tempo vantajosa para aquela pessoa que a adota⁷³.

Segundo Ana Maria Nusdeo, as políticas públicas - entre as quais a ambiental - devem comparar e avaliar a relação dos instrumentos econômicos com aqueles de controle. Dessa forma, o melhor instrumento será aquele que atinge os objetivos com o menor custo social⁷⁴.

Segundo a autora, as políticas ambientais orientadas por instrumentos de *comando e controle* exigem uma extensa rede de informações específicas, bem como um eficiente sistema de gerenciamento integrado, para que a sua implementação apresente os resultados desejados. Assim, baseiam-se em determinações legais e no poder de polícia, sendo que seu descumprimento acarreta a imposição de sanções penais e administrativas.

Já quando se fala da indução de comportamentos desejados por instrumentos econômicos, o que se pretende é a complementação dos instrumentos normativos, tendo por fim a modificação de condutas a médio e longo prazo.

Conforme Nusdeo, a definição dos instrumentos econômicos deve enfatizar o caráter indutor dos comportamentos desejados pela política ambiental, por oposição aos instrumentos de controle. Esse caráter indutor se dá a partir da imposição de

⁷³ BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito**. Tradução de Daniela Beccacia Versiani. Barueri: Manole, 2007. p. 16.

⁷⁴ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 101, p. 357-378, jan/dez. 2006. p. 363.

tributos e preços públicos, da criação de subsídios ou ainda, da possibilidade de transação sobre direitos de poluir ou créditos de não-poluição⁷⁵.

Assim, nessa perspectiva intervencionista, o Estado atua editando normas de conteúdo financeiro ou fiscal, por meio das quais impulsiona medidas de fomento ou de dissuasão. Por exemplo, concede benefícios fiscais ou impõe cargas tributárias mais ou menos pesadas, incentivando determinadas atividades econômicas e desestimulando outras.

Como visto, o dever de atuar na defesa e preservação do Meio ambiente para presentes e futuras gerações reveste-se como fator primordial na intervenção do Estado (art. 225 da CRFB), assim como a necessidade de assegurar a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação do Meio ambiente (art. 170, VI, da CRFB). Diante dessa configuração, impende a busca por instrumentos jurídicos capazes de compatibilizar a necessária Sustentabilidade da ordem econômica com o direito fundamental a um Meio ambiente saudável.

Conforme Tupiassu, inicialmente as políticas públicas ambientais concentraram-se, essencialmente, em instrumentos regulatórios, de comando e controle. No entanto, desenvolveram-se “mecanismos tributários, econômicos ou de mercado, por meio dos quais o Estado não impõe ou proíbe comportamentos, mas apenas estimula ou desestimula”⁷⁶.

Para essa finalidade, os institutos tributários destacam-se pela sua capacidade de compensação das externalidades decorrentes das atividades econômicas e, principalmente, pelo seu potencial de indução à práticas sociais e econômicas adequadas à preservação da qualidade ambiental, cristalizando as bases para um desenvolvimento sustentável.

O objetivo estatal em tais casos é a realização de outros valores (sociais, políticos ou econômicos) constitucionalmente assegurados, que prevalecem sobre

⁷⁵ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 101, p. 357-378, jan/dez. 2006. p. 366.

⁷⁶ TUPIASSU, Lise. Fundamentos Econômicos da Tributação Ambiental. In: MENDES NETO, João Paulo; TUPIASSU, Lise (coord.). **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. 1 ed. São Paulo: Forense, 2016. pos. 1174.

as finalidades meramente arrecadatórias de recursos monetários. Quando o tributo é utilizado com finalidade não meramente arrecadatória, mas buscando influenciar comportamento, ocorre a chamada extrafiscalidade.

2.1.1 Finalidade fiscal dos tributos

De acordo com Hugo de Brito Machado, por atividade financeira do Estado entende-se o conjunto de atos que o Estado pratica na obtenção, na gestão e na aplicação dos recursos financeiros de que necessita para atingir seus fins⁷⁷. Assim, consiste em arrecadar e gerir bens e valores e realizar as despesas necessárias para o atendimento do interesse público.

Segundo Paulsen, no Brasil, assim como na quase totalidade dos Estados Modernos, a tributação predomina como fonte de receita, de modo que se pode falar num “Estado fiscal” ou “Estado tributário”, sendo compreendido como tal o Estado cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos⁷⁸. Nesse sentido, a Constituição Federal conferiu competência específica para cada ente federado instituir seus respectivos tributos, de forma que cada um arrecade seus próprios recursos.

Importante lembrar do conceito de tributo, definido pelo Código Tributário Nacional como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

Na lição de Paulsen, os tributos classificam-se como receita derivada, porque advinda do patrimônio privado, e compulsória, haja vista que decorrem de lei e independem da vontade das pessoas de contribuírem ou não para o custeio da

⁷⁷ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 21.

⁷⁸ PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 25. (versão digital).

atividade estatal⁷⁹.

A regra, portanto, é o caráter fiscal do tributo. A fiscalidade ocorre sempre que a moldura jurídica do tributo evidencie que seus objetivos estão voltados exclusivamente à finalidade arrecadatória do Estado, desprovidos de outros interesses, sejam sociais, ambientais, políticos ou econômicos, que influenciem no contexto da imposição tributária⁸⁰.

Todavia, no mundo moderno, o tributo também é largamente utilizado com o objetivo de interferir na economia, estimulando ou desestimulando atividades, setores econômicos ou regiões, como será analisado no próximo tópico.

2.1.2 A função extrafiscal dos tributos

Assim, regra é a função fiscal, ou arrecadatória, do tributo. No entanto, como sempre acabam onerando as atividades ou situações sobre as quais incidem, resulta que influenciam as escolhas dos agentes econômicos, gerando efeitos “extrafiscais”, não necessariamente instituídos ou dimensionados com esse objetivo.

Conforme ensina Carrazza, “extrafiscalidade é o emprego dos meios tributários para fins não-fiscais, mas ordinatórios, isto é, para disciplinar comportamentos de virtuais contribuintes, induzindo-os a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa”⁸¹.

Desse modo, por intermédio da agravação de tributos podem ser dificultadas as atitudes dos particulares reputadas contrárias ao interesse público, bem como pelo abrandamento da tributação pode-se incentivar condutas convenientes à sociedade.

Afirma Paulsen que utilização extrafiscal dos tributos tem sua origem

⁷⁹ PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 25. (versão digital).

⁸⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 244.

⁸¹ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 988.

relacionada ao crescimento da atividade intervencionista do Estado, pois à medida que as funções sociais do Poder Público evoluíram, constatou-se de forma mais clara a ampla eficácia dos tributos enquanto elementos de regulação do mercado e reestruturação social, adquirindo fundamental importância a noção de extrafiscalidade, despidendo a figura tributária de seu caráter puramente arrecadatório⁸².

Segundo o autor, em face da presença simultânea de efeitos fiscais e extrafiscais, pode ser difícil classificar um tributo por esse critério. Para tanto, deve-se atentar para o seu caráter predominante. Assim, um tributo pode ser considerado extrafiscal quando seus efeitos extrafiscais não são apenas uma decorrência secundária da tributação, mas deliberadamente pretendidos pelo legislador, que se utiliza do tributo como instrumento para dissuadir ou estimular determinadas condutas⁸³.

No mesmo sentido, a lição de Paulo de Barros Carvalho:

Há tributos que prestam, admiravelmente, para a introdução de expedientes extrafiscais. Outros, no entanto, inclinam-se mais no setor da fiscalidade. Não existe, porém, entidade tributária que se possa dizer pura, no sentido de realizar tão-só a fiscalidade, ou, unicamente, a extrafiscalidade. Os dois objetivos convivem harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes um predomina sobre o outro⁸⁴.

Assim, por exemplo, o imposto de importação e o imposto sobre a exportação são considerados tributos de acentuada característica extrafiscal, pois servem principalmente como instrumento de regulação do comércio internacional, mais do que como instrumentos de arrecadação.

A intenção de disciplinar condutas também se faz evidente no Imposto territorial rural, no Imposto predial e territorial urbano, no Imposto sobre produtos industrializados e no Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços. A progressividade constitucional das alíquotas do ITR nas propriedades com baixo

⁸² PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 26 (versão digital).

⁸³ _____. **Curso de Direito Tributário**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 26 (versão digital).

⁸⁴ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 256.

grau de utilização, bem como das alíquotas de IPTU nos imóveis subutilizados, deixa clara a intenção do legislador de efetivar o princípio constitucional da função social da propriedade. Da mesma forma, ao usar a seletividade para fixar alíquotas mais elevadas do ICMS e do IPI para produtos nocivos, como bebidas alcoólicas e cigarros, se objetiva desestimular a produção e consumo destes produtos.

Nesse contexto, atualmente a tributação é fundamental aos interesses do Estado por duas óticas: a primeira, como meio de extrair as receitas indispensáveis à consecução de seus fins, e a segunda, para utilização do tributo na regulação de comportamentos, chamada de instrumento extrafiscal⁸⁵.

A tributação sob o viés da extrafiscalidade é a moldura que vem se desenhando na contemporaneidade. Assim, o tributo não tem mais apenas a função de financiar o Estado em seu finalismo clássico tradicional, mas passa a servir como instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada⁸⁶.

Dessa forma, percebe-se que a lógica da extrafiscalidade é simples: tributa-se mais a atividade que se pretende desincentivar; tributa-se menos a que se pretende incentivar.

Cabe destacar que o controle da validade da tributação extrafiscal envolve a análise da concorrência das competências administrativas (para o fim de buscar o fim social ou econômico) e tributárias (para instituir a espécie tributária e para gravar a riqueza alcançada pela norma tributária impositiva) do ente político. Ademais, cabível a análise da adequação de tributação para influir no sentido pretendido, ou seja, da sua eficácia potencial para dissuadir as atividades indesejadas ou de estimular as atividades ideais.

Portanto, verifica-se que a extrafiscalidade tem como função intervir nas atividades dos particulares, através do incentivo ou desestímulo à prática de condutas conforme os valores constitucionais. Para Marins e Teodorovics, o grande exemplo contemporâneo de redirecionamento da função extrafiscal é o seu uso

⁸⁵ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. pos. 51. (obra digital).

⁸⁶ GUSMÃO, Omara Oliveira. Proteção Ambiental e Tributação. In: Milaré, Edis (Org.). **Direito ambiental: tutela do meio ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1319.

socioambiental, ou seja, como instrumento para a consecução do desenvolvimento sustentável⁸⁷. Assim, passa-se a analisar a função extrafiscal com esse objetivo.

2.2 A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

2.2.1 Conceito e características

Nessa perspectiva, verifica-se a possibilidade de interseção entre o Direito Tributário e o Direito Ambiental, ambos se atraindo e entrelaçando para imprimir um papel inovador ao Direito Tributário, no sentido de alteração de condutas em relação ao Meio ambiente.

Helena Taveira Tôres apresenta o Direito Tributário Ambiental como ramo do Direito Tributário que tem por objeto “o estudo das normas jurídicas tributárias elaboradas em concurso com o exercício de competências ambientais, para determinar o uso de tributo na função instrumental de garantia, promoção ou preservação de bens ambientais”⁸⁸. Na lição do autor:

Diversos países europeus notaram que a tributação ecológica deve cortar transversalmente o sistema tributário do país, ou seja, possuir uma coerência sistêmica. Desse modo, não basta simplesmente criarem-se tributos indecentes sobre determinados tipos de atividades poluidoras, é necessário que o sistema tributário de um país seja o mais "ecológico" possível, ou seja, é preciso que exista uma consciência de políticas públicas que induzam o modelo produtivo para um nível de Sustentabilidade⁸⁹.

Para Costa, a tributação ambiental pode ser conceituada como “o emprego de instrumentos tributários para gerar os recursos necessários à prestação de serviços públicos de natureza ambiental (aspecto fiscal ou arrecadatório), bem como para

⁸⁷ MARINS, James; TEODOROVICS, Jefferson. Extrafiscalidade Ambiental. In: Milaré, Edis (Org.). **Direito ambiental: tutela do meio ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1262.

⁸⁸ TÔRRES, Helena Taveira; CALIENDO, Paulo. **Direito tributário ambiental e o protocolo de kyoto. (Kyoto Protocol)**. In: Ives Gandra da Silva Martins; Alejandro Altamiro (Org.). **Direito tributário: VIII Colóquio Internacional de Direito Tributário**. São Paulo: IOB- Thomson, 2006. p. 253-277; p 275.

⁸⁹ TÔRRES, Helena Taveira; CALIENDO, Paulo. **Direito tributário ambiental e o protocolo de kyoto. (Kyoto Protocol)**. In: Ives Gandra da Silva Martins; Alejandro Altamiro (Org.). **Direito tributário: VIII Colóquio Internacional de Direito Tributário**. São Paulo: IOB- Thomson, 2006. p. 253-277; p 275.

orientar o comportamento dos contribuintes à proteção do meio ambiente (aspecto extrafiscal ou regulatório)”⁹⁰.

Cabe destacar que a tributação ambiental não pode ser estruturada em face da dicotomia permitido-proibido, como ocorre com os instrumentos de comando. Ao revés, deve partir do pressuposto de que todas as atividades econômicas que comportem incidência de um tributo ambiental são lícitas, pois se fossem ilícitas deveriam ser tratadas por normas de conteúdo proibitivo e punitivo, e não por normas tributárias.

Em outras palavras, o âmbito do tributo são as atividade lícitas, devendo o ilícito ser combatido por meio de sanções, como penas privativas de liberdade, multas, restrições de direitos, interdições de atividades e apreensões de mercadorias.

Assim, ao direcionar a intensidade ou flexibilidade da alíquota, da base cálculo e das obrigações acessórias para determinados comportamentos, o legislador não estará instituindo sanção por ato ilícito (o que violaria o art. 3º do CTN), mas sim utilizando o poder de tributar em atenção aos princípios constitucionais que determinam a proteção do Meio ambiente.

Dessa forma, tem-se tributação ambiental quando são instituídos tributos com a finalidade de se dificultar condutas lesivas ou se facilitar condutas benéficas ao Meio ambiente. São os denominados “tributos verdes”, ou *green taxes*. A intervenção do Estado se traduz na imposição de maior tributação sobre atividades nocivas ao Meio ambiente, ou através da concessão de incentivos fiscais como estímulo a atividades que busquem preservá-lo.

Para José Marcos Domingues, esses tributos ambientais podem ser classificados em tributos ambientais em sentido estrito (ou de proteção direta) e tributos com função ambiental em sentido amplo (ou indireta). Em sentido estrito, representam a instituição de novos tributos em razão do Meio ambiente, enquanto

⁹⁰ COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a Tributação Ambiental no Brasil. **Revista Lusíada Direito e Meio Ambiente**, Lisboa, Universidades Lusíada, nº 2/3, p. 329-348, 2011. Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lda/article/view/2142>. Acesso em: 23 out. 2017.

em sentido amplo representam a utilização dos tributos já existentes adaptados à proteção ambiental⁹¹.

2.2.1.1 Tributação Ambiental Direta

A tributação ambiental direta, ou em sentido estrito, é aquela instituída especificamente para proteção ao meio ambiente. Cabe salientar que no regime tributário brasileiro não há liberdade para o legislador instituir novos tributos, pois a Constituição Federal demarcou os limites da ação legiferante. A utilização das espécies tributárias com finalidade ambiental fica assim restrita às delimitações constitucionais previamente estabelecidas.

Desse modo, a instituição de novos impostos especificamente ambientais somente poderia ocorrer pelo exercício da competência residual da União (Art. 154, CRFB), desde que não-cumulativos e que não tenham hipótese de incidência e base de cálculo idênticos aos tributos de competência dos demais entes federados.

Por outro lado, não haveria como se criar impostos puramente ambientais no Brasil, tendo em vista que a Constituição veda a vinculação da sua receita (Art. 167, IV, CRFB). Da mesma forma, o art. 16 do CTN deixa claro que os tributos não podem ser vinculados a uma atividade específica. Ou seja, não haveria como se vincular o produto da arrecadação de eventual imposto ecológico a finalidades especificamente ambientais.

Dessa forma, atualmente no Brasil, as espécies tributárias adequadas para proteção direta do Meio ambiente são as Contribuições sobre intervenção no domínio econômico - CIDE e as Taxas Ambientais.

As primeiras encontram respaldo no art. 149 da Constituição Federal, constituindo instrumento de intervenção nas atividades econômicas geradoras das externalidades negativas ambientais que o Estado deseja que sejam minimizadas ou eliminadas. Assim, objetivam modificar o comportamento dos agentes em relação ao

⁹¹ DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999., p. 63.

ambiente, bem como gerar receitas públicas a serem aplicadas em ações de preservação e recuperação ambiental.

Assim, a CIDE com finalidade ambiental foi instituída pela Lei nº 10.336 de 2001, incidindo sobre atividades de importação ou comercialização de petróleo, gás natural e seus derivados e álcool combustível. A receita fica vinculada ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás. Busca-se, por um lado, compelir os setores relacionados à indústria do petróleo e do gás a considerarem as externalidades ambientais oriundas dessas atividades, e, por outro lado, gerar recursos a serem necessariamente empregados em projetos na área ambiental.

No que tange ao emprego de taxas ambientais, a Constituição confere competência tributária a todos os entes federativos para instituírem taxas pelo exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou posto a sua disposição (art. 145, II, da CRFB).

Nesse cenário, a taxa é tributo que apresenta na hipótese tributária a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal dirigida ao contribuinte. Existem questionamentos quanto à cobrança de taxas ambientais em decorrência do exercício do poder de polícia, no sentido de que a mera manutenção, pelo sujeito ativo, de órgão de controle em funcionamento não é suficiente para a cobrança. A legitimidade dessas taxas dependeria da efetiva realização de atos fiscalizatórios da conformação da atividade desempenhada pelo contribuinte às normas ambientais.

Esse é o problema apontado na Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA, instituída pela Lei 10.165/2000, ao alterar a Lei 6.938/81. Em que pese a lei prever como hipótese de incidência o exercício regular do poder de polícia conferido ao IBAMA, a taxa é cobrada sem que a empresa tenha necessariamente sofrido fiscalização. Assim, o tributo em questão na realidade seria uma CIDE, haja vista que é cobrado em vista das externalidades negativas produzidas pelas empresas que desenvolvam atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais. Ademais, é instrumento de intervenção do Estado nesses setores

econômicos, visando compelir os agentes a internalizarem os custos sociais de suas atividades, bem como há vinculação da arrecadação à atuação da União na área econômica específica.

Interessante destacar o caso da Taxa de Preservação Ambiental – TPA criada no município de Bombinhas, SC, pela Lei Complementar nº 185 de 2013. A TPA incide sobre os veículos que adentram o município, e visa arrecadação de recursos para serem aplicados em infraestrutura ambiental, conservação e preservação do Meio ambiente⁹².

Por fim, cabe notar que Carlos Montero apresenta alguns tributos de caráter ambiental utilizados em países da OCDE, os quais considera que poderiam ser instituídos em futuras reformas constitucionais fiscais no Brasil. Dentre eles, cita tributos sobre resíduos tóxicos e sobre resíduos sólidos, imposto sobre garrafas *pet* não retornáveis, assim como sobre sacolas plásticas, imposto sobre pesticidas e imposto sobre emissões de CO₂⁹³.

2.2.1.2 Tributação Ambiental Indireta

Embora a Constituição não conceda liberdade para a instituição de impostos ambientais específicos, o texto constitucional disponibiliza diversas formas de utilizarmos os tributos já existentes com foco na preservação ambiental. Ou seja, a tributação ambiental não depende necessariamente da instituição de novos impostos, pois pode ocorrer de forma indireta.

Nesse sentido, conforme Regina Helena Costa, uma tributação ambientalmente orientada caracteriza-se não apenas pela instituição de tributos para gerar recursos necessários à prestação de serviços públicos de natureza ambiental (aspecto fiscal ou arrecadatório), mas também para orientar o comportamento do

⁹² BOMBINHAS. Lei nº 185 de 19 de dezembro de 2013. Institui a taxa de preservação ambiental – TPA. Disponível em: <http://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/44897>. Acesso em: 19 out. 2017.

⁹³ MONTERO, Carlos Eduardo Pertalta. **Tributação ambiental**: reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário. São Paulo: Saraiva, 2014.p. 289.

contribuinte à proteção do Meio ambiente (aspecto extrafiscal ou regulatório)⁹⁴.

Dessa maneira, pode-se aumentar os custos das atividades com impactos negativos ao Meio ambiente, ou se reduzir os custos das atividades benéficas para o ambiente.

Nessa linha, Marins e Teodorovics conceituam extrafiscalidade socioambiental como “a utilização de mecanismos tributários vetorados para a obtenção de resultados sociais e ecológicos sistemicamente sustentáveis”⁹⁵. Para Costa, todas as espécies tributárias brasileiras podem prestar-se a tal fim:

Cremos que todas as espécies tributárias contempladas no sistema tributário brasileiro podem, a seu modo, prestar-se a tal fim: impostos, taxas, contribuição de melhoria e, também, as contribuições de intervenção no domínio econômico. As técnicas utilizadas incluem a concessão de incentivos fiscais, tais como as isenções e deduções, bem assim a adoção das técnicas da progressividade e da diferenciação de alíquotas⁹⁶.

Como exemplo desta tributação ambiental indireta, pode-se citar o “ICMS Ecológico”, que consiste no uso de critérios ambientais para determinar a parcela do repasse constitucional aos municípios do ICMS. Este mecanismo, positivado para o fim ambiental na Constituição Estadual do Paraná em 1990, foi posteriormente adotado por vários outros estados. Em São Paulo, o ICMS-E constitui um dos critérios para o cálculo do repasse, sendo calculado em função da existência de espaços territoriais especialmente protegidos nos Municípios do território estadual.

Assim, vê-se que não se trata de um novo imposto, e sim da introdução de novos critérios de redistribuição de recursos do ICMS, analisando o nível da atividade econômica nos Municípios em conjunto com a preservação do Meio ambiente.

Da mesma forma, o IPTU Verde, objeto de estudo deste trabalho, ao induzir

⁹⁴ COSTA, Regina Helena. Aparentamentos sobre a Tributação Ambiental no Brasil. **Revista Lusíada Direito e Meio Ambiente**, Lisboa, Universidades Lusíada, nº 2/3, p. 329-348, 2011. Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lda/article/view/2142>. p. 331.

⁹⁵ MARINS, James; TEODOROVICS, Jefferson. Extrafiscalidade Ambiental. In: Milaré, Edis (Org.). **Direito ambiental: tutela do meio ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1262.

⁹⁶ COSTA, Regina Helena. Aparentamentos sobre a Tributação Ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

comportamentos ambientalmente sustentáveis através da concessão de incentivos fiscais, pode ser considerado outro exemplo de tributação ambiental indireta.

Por fim, é de se notar a PEC nº 353 de 2009, que busca a introdução da extrafiscalidade ambiental em todos os impostos e contribuições, a criação de imunidades tributárias em favor de bens e serviços ambientais relevantes, bem como a repartição de receitas tributárias em razão de critérios ambientais.

Dessa maneira, constata-se que o Direito Tributário Ambiental emprega os mecanismos tributários na acepção extrafiscal, ou seja, com finalidades não apenas arrecadatórias, visando incentivar ou inibir comportamentos ecologicamente relevantes. Para tanto, além da existência de alguns tributos ambientais em sentido estrito, os demais tributos já existentes no sistema tributário nacional podem ser utilizados com esse viés, incentivando a adoção de condutas sustentáveis pelos contribuintes.

2.2.2 O princípio do poluidor-pagador

O princípio do poluidor-pagador foi expressamente previsto na Política Nacional do Meio ambiente (art. 4º da Lei 6.938/81), que prevê a “imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Esse princípio retira sua validade da ideia de equidade, ou seja, aqueles que auferem lucros por utilizarem recursos naturais devem arcar com os custos dessa exploração. Cabe destacar que não se objetiva a mercantilização da natureza, mas evitar a ausência de reparação para dano ecológico e promover a internalização das externalidade negativas. Nas palavras de Edis Milaré:

O princípio do poluidor pagador impõe a internalização dos custos decorrentes das externalidades negativas ambientais, isto é, dos efeitos nocivos resultantes do desenvolvimento de atividades humanas que, embora não sejam necessariamente voluntários, merecem igual reparação, uma vez que incidem sobre a qualidade do meio, em prejuízo de toda

sociedade⁹⁷.

Assim, o princípio carrega a ideia de que os agentes econômicos devem internalizar os custos ambientais de suas atividades econômicas, pagando pela utilização dos recursos naturais, pela degradação do Meio ambiente e pela adoção de técnicas que eliminem ou minimizem os danos ambientais.

Na prática, o poluidor-pagador acaba por transferir esses custos aos preços de seus produtos finais ou serviços, repassando-os aos consumidores. O uso dos recursos naturais representa um ônus para a coletividade que não o utiliza, ou para que os consomem em menor escala. Assim, a tributação ambiental é, também, uma manifestação do princípio do poluidor-pagador.

2.2.3 O princípio do protetor-recebedor

Em regra, as normas protetivas do meio ambiente constituem-se de sanções negativas, ou seja, tem natureza punitiva a quem desempenha atividades nocivas ao meio ambiente, em respeito ao princípio do poluidor-pagador. O princípio do protetor-recebedor inverte essa relação, atuando para que quem protege o meio ambiente receba compensação por esta proteção. Nesse sentido, esclarecem Rosa, Kandel e Dimas:

*Desde esa lógica económica, los mecanismos de compensación por servicios ambientales operarían bajo el principio protector-recibidor, transfiriendo recursos de aquellos que se benefician hacia aquellos que ayudan a la naturaleza a producir o mantener las condiciones que garantizan los procesos ecológicos de los que dependemos*⁹⁸.

No entendimento de Milaré, o princípio do protetor-recebedor “tem em mira premiar as condutas ambientais virtuosas para reverter os processos de destruição e utilização desenfreados dos bens da natureza”⁹⁹. Desse modo, aqueles indivíduos

⁹⁷ MILARÉ, Edis. Direito do Meio Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário. 6 ed. São Paulo: RT, 2009. p. 957.

⁹⁸ DIMAS, Leopoldo; KANDEL, Susan; ROSA, Herman. **Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales: lecciones de las Américas y temas críticos para fortalecer estrategias comunitarias**. Ciudad de Mexico: Instituto Nacional de Ecología, 2004. p. 62. Disponível em: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/430/cap1.html>. Acesso em: 2 nov. 2017.

⁹⁹ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 272.

responsáveis por adotar comportamentos de apoio ao Meio ambiente em benefício da coletividade seriam de alguma forma recompensados. É uma forma de incentivar a proteção do patrimônio ambiental por toda a população e estimular aquelas condutas ditas ambientalmente corretas.

De criação doutrinária mais recente, provavelmente a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi a primeira lei federal a nominar o princípio expressamente, ao estabelecer dentre seus princípios “o poluidor-pagador e o protetor-recebedor”^{100 101}.

O princípio já havia sido implicitamente adotado pela Política Nacional sobre Mudança do Clima, que prevê como instrumento ambiental “as medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos”¹⁰².

Do mesmo modo, o novo Código Florestal trouxe como princípio “a criação e a mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis¹⁰³”. Referido Código dedica um capítulo inteiro aos incentivos à preservação e recuperação do meio ambiente, prevendo pagamentos e incentivos em retribuição às atividades de conservação ambiental, enquadrando-se na descrição de Frederico Amado:

Seria a outra face da moeda do Princípio do Poluidor-Pagador, ao defender que as pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela preservação ambiental devem ser agraciadas com benefícios de alguma natureza, pois estão colaborando como toda a comunidade para a consecução do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim haverá

¹⁰⁰ “Art. 6º, II. (BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 5 nov. 2017).

¹⁰¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Direito ambiental brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 669.

¹⁰² Art. 6º, VI. (BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 5 nov. 2017).

¹⁰³ Art. 1º-A, parágrafo único, VI. (BRASIL. Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 5 nov. 2017).

uma espécie de compensação pelos serviços ambientais¹⁰⁴.

Ante o exposto, verifica-se pelo princípio do protetor-recebedor que devem haver retribuições a quem protege bens ambientais, não apenas como compensação aos custos decorrentes, mas também como estímulo econômico à adoção das práticas protetivas e à prestação de serviços ambientais.

Sem excluir a responsabilização do poluidor, o princípio valoriza a prevenção por intermédio das chamadas sanções premiais, incluindo-se dentre estas os incentivos fiscais, objeto do presente trabalho.

2.2.4 Impostos verdes no Brasil e no mundo - Índice KPMG

Como o resto do mundo, o Brasil vem adotando as *Green Taxes* como forma de tributação extrafiscal voltada a induzir comportamentos ambientalmente sustentáveis. No entanto, o país ficou apenas na 18ª posição entre os vinte e um países analisados no Índice de Imposto Verde elaborado pela consultoria KPMG, que avalia o uso de impostos como ferramenta para impulsionar o comportamento corporativo sustentável e atingir os objetivos de uma política verde¹⁰⁵.

O levantamento explorou as formas como os governos estão utilizando os seus sistemas tributários, tanto na forma de incentivos fiscais verdes como de penalidades, para responder aos desafios globais, incluindo escassez de água e energia, poluição, mudanças climáticas e inovação verde.

A classificação é limitada aos instrumentos que fazem parte do código tributário de um país, por exemplo, sanções fiscais, créditos, descontos, subsídios aprimorados, depreciação acelerada e benefícios fiscais indiretos. Na pesquisa não entram outros tipos incentivos não tributários, como bolsas, subsídios e empréstimos em condições favoráveis.

¹⁰⁴ AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Método, 2012. p. 77.

¹⁰⁵ KPMG. **The KPMG Green tax index 2013**. Disponível em: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2015/03/kpmg-green-tax-index-2013.pdf>. Acesso em 24 out. 2017.

Os Estados Unidos lideram o ranking, principalmente em função do seu amplo programa de incentivos fiscais federais para eficiência energética, energias renováveis e edifícios verdes. Já considerando-se apenas o uso de sanções, o país cai para a 14^a posição, o que indica que a política fiscal verde dos EUA é fortemente voltada a favor dos incentivos. Por outro lado, o Japão, segundo colocado geral, ocupa uma classificação maior em sanções fiscais verdes do que em incentivos, adotando política inversa a dos EUA, com política fiscal verde mais voltada ao desestímulo¹⁰⁶.

No tocante aos incentivos fiscais às edificações verdes, os EUA lideram o ranking, oferecendo dois tipos de incentivos federais: créditos fiscais à indústria da construção, por cada casa construída que tenha maior eficiência energética que o padrão; e deduções tributárias, como forma de compensação ao custo de instalação de equipamentos que reduzam custos com aquecimento, resfriamento e iluminação em edifícios comerciais. A Bélgica oferece descontos no imposto sobre a propriedade imóvel para imóveis que atendam requisitos verdes, e a França oferece isenção do imposto por até cinco anos para edificações de baixo consumo energético¹⁰⁷.

Por fim, o levantamento da KPMG constatou que, após 2011, foram adotados ao menos trinta novos incentivos fiscais, penalidades ou regulamentação de impostos verdes, concluindo que a abordagem proativa na adoção dos impostos verdes ajuda as empresas a reduzirem custos de investimentos ambientais, a promoverem a inovação, a aumentarem a eficiência e a assegurarem vantagens competitivas.

2.3 BENEFÍCIOS FISCAIS COMO FORMA DE TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

2.3.1 Vantagens das leis de incentivo

¹⁰⁶ IDEIA SUSTENTÁVEL. **Índice de imposto verde da KPMG**. Disponível em: <http://www.ideiasustentavel.com.br/indice-de-imposto-verde-da-kpmg>. Acesso em: 23 out. 2017.

¹⁰⁷ KPMG. **The KPMG Green tax index 2013**. p. 24. Disponível em: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2015/03/kpmg-green-tax-index-2013.pdf>. Acesso em 24 out. 2017.

Como visto, a tributação ambiental, mediante o uso da extrafiscalidade dos impostos para a Sustentabilidade, pode se dar em dois sentidos: onerando ou incentivando comportamentos. O escopo do presente trabalho é investigar a concessão de incentivos à adoção de práticas sustentáveis nas edificações urbanas, através de incentivos fiscais no IPTU, por acreditar na efetividade das medidas por baixo custo.

Dessa maneira, o Poder Público pode induzir comportamentos através de incentivos fiscais, os quais se caracterizam pela redução ou eliminação do ônus de recolhimento do tributo.

Em 1977 Norberto Bobbio publicou a obra “Da estrutura à função”, na qual ressalta a importância dos incentivos, subsídios e prêmios na indução de comportamentos. As leis de incentivo, diferentemente das leis sancionatórias, empregam a técnica do encorajamento, que se traduz na promoção de comportamentos desejados, em vez do desencorajamento, que consiste em reprimir os comportamentos não desejados. Ressalta que é preciso adequar a teoria geral do direito às transformações da sociedade contemporânea e ao crescimento do Estado Social, a fim de descrever com exatidão a passagem do Estado "garantista" para o Estado "dirigista", e, conseqüentemente, a transformação do direito como mero instrumento de "controle social" em instrumento de "direção social".

O jurista classifica as sanções positivas em retributivas, para condutas desejadas socialmente, e indenizatórias, como compensações pelo dispêndio de esforços em prol da comunidade. A respeito do tema:

No âmbito dessa categoria geral, é possível discernir os dois expedientes – o da facilitação (por exemplo, no caso de uma subvenção, de uma ajuda, ou de uma contribuição financeira, ou mesmo de uma facilitação de crédito) e o da sanção positiva, como no caso da consignação de um prêmio para um comportamento superconforme ou de uma isenção fiscal. Com o primeiro expediente, deseja-se tornar menos oneroso o custo da operação desejada, ora acrescentando os meios necessários à realização da operação, ora diminuindo o seu ônus; com o segundo, tende-se a tornar a operação atraente, ou assegurando a quem a realiza a obtenção de uma vantagem ou, então, o desaparecimento de uma desvantagem, uma vez observado o comportamento¹⁰⁸.

¹⁰⁸ BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito**. Tradução de

Dessa forma, o encorajamento é a técnica típica de medida indireta utilizada em um ordenamento promocional. O jurista italiano conceitua encorajamento como “a operação pela qual A procura influenciar o comportamento desejado (não importa se comissivo ou omissivo) de B, ou facilitando-o ou atribuindo-lhe consequências agradáveis”¹⁰⁹.

Não de outro modo, constata-se que o Estado contemporâneo, cada vez com maior frequência, busca encorajar determinadas atividades, sejam elas econômicas ou não, por intermédio das leis de incentivo, mais especificamente do procedimento das sanções positivas, que consistem, de forma precisa, em uma vantagem oferecida a quem observa a norma, ao passo que para a inobservância da mesma norma não há qualquer consequência jurídica.

Nessa linha, Cunha, Martinez e Nossa afirmam que “os incentivos fiscais verdes, como o IPTU Verde, se inserem no contexto atual de desenvolvimento sustentável, com a adoção de sanções premiais para aqueles que de alguma forma preservam o Meio ambiente, ou seja, a denominada tributação verde”¹¹⁰.

Romeu Thomé esclarece que os benefícios ou incentivos fiscais constituem relevantes instrumentos econômicos de implementação de políticas públicas ambientalmente saudáveis. Através de isenções concedidas em caráter extrafiscal a determinados setores da economia, ao Poder Público é facultado induzir políticas econômicas e investimentos em prol do desenvolvimento sustentável e da preservação ambiental¹¹¹.

A concessão de incentivos fiscais é também uma forma de aplicação do princípio ambiental do protetor-recebedor, segundo o qual aquele que protege um bem natural em benefício da comunidade deve receber compensação financeira

Daniela Beccacia Versiani. Barueri: Manole, 2007. p. 19.

¹⁰⁹ BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito**. Tradução de Daniela Beccacia Versiani. Barueri: Manole, 2007. p. 16.

¹¹⁰ CUNHA, Deborah Sarah Almeida; MARTINEZ, Antonio Lopo; NOSSA, Valdemiro. Incentivos fiscais verdes e tributação extrafiscal: estudo sobre o IPTU verde no município de Vila Velha (ES) comparativamente a outros municípios. **Revista razão contábil & finanças**. v. 4, n. 2, p. 79-98, julho/dezembro de 2015. Disponível em: <http://institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/index>. Acesso em: 28 out. 2017.

¹¹¹ THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 6 ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 799.

como incentivo à prestação ambiental e às condutas ambientalmente corretas¹¹².

Interessante notar que a legislação ambiental brasileira mais recente recomenda expressamente o uso dos incentivos fiscais para fins de promoção da Sustentabilidade. Nesse sentido, um dos instrumento previstos no Estatuto da Cidade é o uso de “institutos tributários e financeiros, dentre eles o IPTU e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros” (art. 4º, IV, “a” e “c”).

Já a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, estabelece como instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima “as medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos, a serem estabelecidos em lei específica”.

Nessa mesma linha, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, traz como instrumento “os incentivos fiscais, financeiros e creditícios” (art. 8º, IX), autorizando a instituição por todos entes federativos de “normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais a empresas dedicadas à reciclagem e limpeza urbana” (art. 44).

Assim, dentre as vantagens da adoção de impostos verdes mediante incentivos econômicos, além da eficácia, cabe apontar a redução da burocracia e onerosidade em comparação aos mecanismos tradicionais de comando e controle, os quais dependem amplamente da manutenção de inúmeros órgãos e servidores para o exercício efetivo do poder de polícia. Ademais, ao se substituírem mecanismos punitivos por mecanismos de incentivos, reduz-se significativamente a litigiosidade administrativa e judicial, que invariavelmente surge na defesa quanto à aplicação das penalidades.

Assim, constatada a possibilidade e utilidade da indução de comportamentos ambientais mediante incentivos fiscais, passa-se a uma rápida análise das

¹¹² BRANDÃO, Renata Figueiredo. **Incentivo fiscal ambiental: parâmetros e limites para sua instituição à luz da Constituição Federal de 1988**. 2013. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 38. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-12022014-150245/pt-br.php>. Acesso em: 5 out. 2017.

características desses benefícios, que podem ocorrer na forma de isenções, diferenciações de alíquotas e bases de cálculo, bem como descontos, conforme será analisado a seguir.

2.3.2 Isenções

Conforme leciona Carrazza, não se deve confundir os incentivos fiscais com as isenções tributárias. Estas são, apenas, um dos meios de concedê-los¹¹³.

Para Sabbag, a isenção é instituto de conceituação polêmica: sua natureza jurídica oscila entre os parâmetros de não incidência e incidência da norma¹¹⁴. Assim, para a doutrina tradicional, a isenção é uma mera dispensa legal de pagamento de tributo devido, verificando-se em uma situação na qual há legítima incidência, porquanto se deu um fato gerador, e o legislador, por expressa disposição legal, optou por dispensar o pagamento do imposto. Para outros, como Jose Souto Maior Borges, a isenção é uma hipótese de não incidência legalmente qualificada¹¹⁵.

Nos termos do art. 176 do Código Tributário Nacional, a isenção deve ter duração delimitada, cláusula de reversão e um mínimo de contraprestação por parte do beneficiado. Com efeito, a desigualdade de tratamento entre contribuintes, a título de incentivos do Poder Público, somente encontra justificativa se houver razoabilidade na concessão e se buscar efetivamente a realização do interesse público previsto na Constituição.

A isenção, em princípio, não se aplica às taxas e contribuições de melhoria, nem aos tributos criados após sua concessão, mas a lei pode determinar o contrário (Art. 177 CTN). Pode ser concedida em caráter geral ou específico. Na primeira hipótese decorre diretamente da lei, não dependendo de requerimento do

¹¹³ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 988.

¹¹⁴ SABBAG, Eduardo Moraes. **Manual de Direito Tributário**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. pos. 785. (versão digital).

¹¹⁵ SABBAG, Eduardo Moraes. **Manual de Direito Tributário**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. pos. 785. (versão digital).

interessado nem de qualquer ato administrativo. Na segunda hipótese, ocorre por despacho da autoridade administrativa diante de requerimento da parte interessada, desde que comprove o preenchimento das condições e requisitos previstos em lei (Art. 179, CTN).

As isenções concedidas podem ser revogadas mediante lei do mesmo ente que as concedeu. Entende-se, porém, que o contribuinte pode ser atraído pelo incentivo que a isenção representa e, assim, passe a desenvolver atividade em que não se lançaria se não existisse a isenção, fazendo investimentos vultuosos e ficando mesmo em situação de não poder, sem graves prejuízos, desistir¹¹⁶.

Nesses casos, a retirada pode acarretar maiores problemas do que aqueles que visou resolver, gerando, inclusive, direito a indenizações, de modo que sua revogação deve ser feita com cautela pelo Poder Público.

No que se refere ao IPTU, o poder municipal tem autonomia plena para conceder isenções, sendo sua isenção sobre áreas de preservação permanente um exemplo de isenção ambiental.

2.3.3 Diferenciação de alíquotas

Hugo de Brito Machado conceitua “alíquota” como a relação existente entre a expressão quantitativa do fato gerador e o valor do tributo correspondente. É o percentual que, aplicado sobre a base de cálculo, indica o valor do imposto devido¹¹⁷.

Assim, a alteração de alíquota pode elevar ou reduzir o valor do imposto a ser pago, encontrando-se sua majoração sob reserva de lei (art. 97, IV, do CTN).

A alteração o de alíquotas, em decorrência do princípio da seletividade

¹¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.040.629-PE, primeira turma, Rel. Min. Francisco Falcão. Data julgamento 26/08/2008. Aplica-se também a Súmula 544 do Supremo Tribunal Federal: “Isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não pode ser livremente suprimidas”.

¹¹⁷ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 143.

tributária, ou seja, em razão da essencialidade dos produtos e serviços, é um eficiente mecanismo tributário para implementação de políticas ambientais. Pode agir estimulando operações que envolvam produtos, mercadorias e serviços considerados necessários, úteis ou convenientes ambientalmente à sociedade e, em contrapartida, onerando outros que não atendam tão de perto ao interesse ambiental coletivo.

Como exemplo, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) vem sendo utilizado como instrumento de incentivo à preservação ambiental, ao prever alíquotas menores para os proprietários de veículos menos poluentes (ecologicamente corretos). Por exemplo, no estado do Rio de Janeiro, a alíquota normal para automóveis à gasolina ou diesel é de 4%, enquanto que veículos híbridos ou movidos a gás natural veicular pagam 1,5%, e carros elétricos apenas 0,5%¹¹⁸. Em São Paulo, veículos a gasolina ou bicom bustíveis pagam 4%, enquanto que veículos a álcool, gás natural veicular ou eletricidade pagam 3%¹¹⁹.

Por fim, cabe ressaltar que a famosa “alíquota zero” é uma forma encontrada pelas autoridades da Administração Tributária de se conceder facilmente isenções, pois, como visto, a isenção somente pode ser concedida por lei específica, exigência essa que não se aplica à redução de alíquotas.

2.3.4 Redução da base de cálculo

Conforme Machado, base de cálculo é a expressão econômica do fato gerador do tributo. Assim, quando a lei institui um tributo, há de se referir a uma realidade economicamente quantificável. Essa realidade permite identificar e distinguir a espécie de tributo, mais especialmente identificar a espécie de

¹¹⁸ RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 2.877, de 22 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA). Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/fa1a422b516211130325657a0064293f?OpenDocument>. Acesso em: 10 out. 2017.

¹¹⁹ SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.296, de 23 de dezembro de 2008. Art. 9, III. Estabelece o tratamento tributário do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2008/lei-13296-23.12.2008.html>

imposto¹²⁰.

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, calculado através da planta genérica de valores de cada município, que presume o preço do metro quadrado conforme as regiões da cidade e padrões de acabamento.

A alteração da base de cálculo para implementação da finalidade ambiental pode ocorrer avaliando-se o potencial poluente da atividade ou produto, o grau de utilização ou de degradação dos recursos naturais, a capacidade de assimilação do Meio ambiente, dentre outros fatores.

Como exemplo, pode-se citar o art. 10, inc. II, da Lei 9.393/96, determina a exclusão da base de cálculo do ITR das áreas de preservação permanente e de reserva legal, além das áreas de interesse ecológico, sob regime de servidão ambiental ou cobertas por florestas nativas.

2.3.5 Deduções

Dedução é a concessão do direito de deduzir determinada parcela da base de cálculo ou do valor do imposto, sob condição de que os recursos correspondentes tenham sido ou venham a ser aplicados em eventos relevantes para a política econômica.

Há a possibilidade do uso das deduções como forma de benefícios fiscais em matéria ambiental, a exemplo do que ocorre com o Imposto de Renda. Esse foi o primeiro tributo brasileiro a ser empregado com uma função ambiental, ao estabelecer a possibilidade de abatimento ou desconto nas declarações de rendimento de pessoas físicas ou jurídicas dos recursos empregados em florestamentos ou reflorestamentos (Art. 1º da Lei nº 5.106/66).

Ainda quanto a este tipo de incentivo fiscal, cabe destacar o Projeto de Lei nº 5.974/05 da Câmara dos Deputados, que visava implementar o Imposto de Renda Ecológico. O texto, que chegou a ser aprovado em diversas comissões, mas não

¹²⁰ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 142.

teve votação definitiva, permite deduzir do imposto de renda doações para entidades ambientais sem fins lucrativos e para o Fundo Nacional do Meio ambiente¹²¹. As doações devem ser feitas para projetos que promovam o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação do Meio ambiente, permitindo que as pessoas físicas deduzam até 80% das doações e 60% dos patrocínios, enquanto as pessoas jurídicas podem deduzir, respectivamente, 40% e 30%, até o limite legal de 4% do total do imposto de renda devido.

2.3.6 Descontos

Por fim, os incentivos tributários também podem ser concedidos através da previsão em lei de descontos sobre o valor final do tributo. Ou seja, os elementos básicos que determinam o valor imposto são mantidos (base de cálculo e alíquota), mas se aplica um desconto sobre o valor final devido. Por exemplo, são comuns as previsões de descontos para pagamento do IPTU e IPVA em parcela única. Como será visto no próximo capítulo, essa é a principal modalidade de incentivo utilizada pelo chamado IPTU Verde, que visa induzir os contribuintes a adotarem práticas sustentáveis em seus imóveis.

2.3.7 Limitações à concessão de incentivos fiscais

Alguns requisitos formais e materiais deve ser cumpridos para a concessão de benefícios e incentivos fiscais. Como requisito formal, qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos aos tributos somente poderá ser concedido por lei específica, conforme art. 150 § 6º da Constituição Federal.

A regra foi inserida pelo legislador constituinte de 1998, após ter se

¹²¹ BRASIL. Câmara dos Deputados Projeto de Lei nº 5.974/2005. Dispões sobre incentivos fiscais ambientais. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=296515>. Acesso em: 13 out. 2017.

constatado que, na vigência das ordens constitucionais anteriores, era usual a concessão de benefícios tributários “escondida” no bojo de uma lei genérica cuidando de diversas matérias. Não havia qualquer debate ou transparência nessas renúncias de receita pública, e muitos incentivos eram concedidos sem análise do binômio custo-benefício para a sociedade, no interesse exclusivo de setores específicos da economia.

Fiorillo e Ferreira chamam atenção para a competência quanto à concessão de incentivos fiscais, que “só pode ser feita pela pessoa política tributante competente constitucionalmente para a criação do determinado tributo”¹²². Nesse sentido, a Constituição veda à União “instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios” (art. 151, inc. III, da CRFB). Trata-se do denominado princípio da proibição das isenções heterônomas¹²³.

Cabem, contudo, duas ressalvas à proibição de heteronomia nas isenções: a União, por lei complementar, pode conceder isenção heterônoma do ISS nas exportações de serviços (art. 156, § 3º, inc. II, CRFB); e, muito embora não haja mandamento constitucional expresso, a jurisprudência considera tratados e convenções internacionais como outra exceção à proibição.

Acrescente-se a necessidade de as isenções e incentivos fiscais obedecerem às limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101 de 2000). Assim, somente são possíveis quando estiverem acompanhadas de estimativa do impacto-orçamentário financeiro, de modo que não afetem as metas dos resultados fiscais e estejam acompanhadas das medidas compensatórias no aludido período (art. 14).

Segundo a LRF, a renúncia compreende, dentre outros, a concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

¹²² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito ambiental tributário**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. Obra digital. pos. 2940.

¹²³ SABBAG, Eduardo de Moraes. Limites Formais à Concessão de Incentivos Fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.) **Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 101.

Na prática, porém, verifica-se que as três esferas federativas vêm concedendo incentivos tributários sem o cumprimento dos requisitos do art. 14 retro analisado.

Por fim, para que os benefícios fiscais não se transformem em privilégios de certas categorias econômicas, é importante que seja previsto duração delimitada, cláusula de reversão em caso de descumprimento, bem como previsão de alguma contraprestação por parte do beneficiado.

Ante o exposto, conclui-se que aos impostos podem ser conferidas características extrafiscais, inclusive através de incentivos para a indução de comportamentos de proteção ambiental e Sustentabilidade. Assim, estará se aplicando uma tributação inteligente, ambientalmente orientada, com inúmeras vantagens para o Estado e a Sociedade. No próximo capítulo, será feita análise específica de como o IPTU pode contribuir com esse objetivo.

CAPÍTULO 3

O IPTU COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE URBANA

3.1 O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

3.1.1 Aspectos gerais

No ensinamento de Aliomar Baleeiro, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU é um dos mais antigos tributos do Brasil. Surgiu no ano de 1799, por determinação da Rainha Dona Maria I de Portugal, que, desejando um empréstimo, recomendou ao Governador da Bahia que instituísse uma “décima urbana” sobre as casas nas cidades marítimas¹²⁴.

Em breve apanhado histórico, o autor cita que a Constituição de 1891 situava o imposto na competência dos estados. A Constituição de 1934, por sua vez, colocou na competência dos Municípios o imposto predial, juntamente com o territorial urbano, os quais eram considerados impostos diferentes, determinando que o primeiro fosse cobrado sob a forma de décima ou cédula de renda.

A Constituição de 1937 também fez distinção entre imposto predial e territorial, sendo que aos Estados foi atribuído o imposto sobre a propriedade territorial, exceto a urbana. Já aos Municípios foi atribuída competência para instituir o Imposto predial e o territorial urbanos. A partir da Constituição de 1964, os impostos foram unificados, com o nome de Imposto predial e territorial urbano, da competência dos Municípios¹²⁵.

Atualmente, referido imposto está previsto no art. 156, I, da Constituição, o

¹²⁴ BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 243.

¹²⁵ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 409.

qual estabelece que compete aos Municípios instituir imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana.

O Código Tributário Nacional, por sua vez, define o fato gerador, a base de cálculo e os contribuintes, estabelecendo regras a serem observadas pelas leis municipais quando da efetiva instituição do imposto. Nesse sentido, o art. 32 do CTN dispõe que o fato gerador (fato ou conjunto de fatos que geram a obrigação de pagar o imposto) do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, localizado na zona urbana do Município.

Percebe-se que, na definição do fato gerador, são utilizados vários conceitos de Direito Civil, como “propriedade”, “posse” e “domínio útil”. O Código Civil determina que proprietário é aquele que tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, como titular do direito real de propriedade (art. 1.228). Estabelece, ainda, que os direitos reais sobre imóveis, dentre os quais se inclui a propriedade, apenas se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis (art. 1.227).

Já “posse” é considerada o exercício de fato, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade (art. 1.196 do CC). Quanto ao “domínio útil”, decorre da instituição da enfiteuse, na qual se concede o direito de usufruir do imóvel da maneira mais ampla possível, de forma perpétua (art. 678 do Código Civil de 1916).

Quanto ao “bem imóvel”, considera-se como tal o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente (art. 79 do Código Civil). Tributa-se tanto a propriedade do terreno, bem imóvel por natureza (“territorial”), quanto da construção nele edificada, imóvel por acessão física (“predial”). Cabe destacar que, as ficções jurídicas previstas no art. 80 do Código Civil (os direitos reais sobre os imóveis e as ações que os asseguram e o direito à sucessão aberta), apesar de serem consideradas imóveis para efeitos legais, não se submetem ao IPTU.

Por fim, conforme o CTN, “zona urbana”, em oposição à zona rural, é aquela assim delimitada por Lei Municipal, exigindo-se para tanto pelo menos dois dos seguintes melhoramentos: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação

pública; com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; e escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado (art. 32, §1º, do CTN). Ainda, permite-se que a lei caracterize como urbanas “áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou a comércio” (art. 32, §2º, do CTN).

Cabe salientar que o Superior Tribunal de Justiça tem decidido que o IPTU “não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR” ¹²⁶. Assim, a regra para cobrança do imposto é o critério da localização do imóvel em área urbana. No entanto, caso o imóvel tenha destinação rural, pode ser usado o critério da destinação para excluir se cobrar ITR, excluindo-se a incidência do IPTU.

A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel (art. 33 do CTN), ou seja, seu valor no mercado imobiliário. Referido valor é presumido conforme tabelas elaboradas por cada Município, chamadas de “planta de valores”, que definem o valor do metro quadrado de acordo com a localização, a natureza e o nível da construção.

Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título (art. 34 do CTN). O Superior Tribunal de Justiça decidiu que só o possuidor que tenha *animus domini* é que pode ser chamado a pagar o IPTU, jamais o locatário ou o comodatário¹²⁷.

Quanto às alíquotas, a serem estabelecidas por cada município, geralmente são influenciadas pela finalidade de uso, em regra sendo aplicadas alíquotas seletivas aos imóveis não residenciais (comerciais, industriais, especiais e

¹²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1325.489 – SP. Relator: Min. Eliana Calmon. Data do julgamento: 19/11/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=200100675055.REG>. Acesso em 22 out. 2017.

¹²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.112.646 – SP. Relator: Min. Herman Benjamin. Data do julgamento: 26/08/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1112646&repetitivos=REPETITIVOS&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 22 out. 2017.

institucionais) de valor superior ao das alíquotas pertinentes aos imóveis residenciais (apartamentos e casas).

Relevante destacar que, conforme a regra de imunidade tributária prevista no artigo 150, inciso VI, da Constituição, é vedado instituir imposto sobre o patrimônio de igrejas e templos de qualquer culto, dos entes federados entre si, dos partidos políticos, inclusive suas fundações, entidades educacionais ou de assistência social sem fins lucrativos, entidades sindicais dos trabalhadores, atendidos os requisitos da lei.

O IPTU é considerado um imposto real porquanto considera a propriedade de uma coisa, isoladamente, não avaliando as condições de riqueza pessoal do proprietário, que dimensionariam a possibilidade atual de o contribuinte pagar tributo¹²⁸. Ou seja, o IPTU incide sobre a coisa, não sendo relacionado ao proprietário ou possuidor. Dentre outras coisas, isso implica que aquele que venha a se tornar proprietário de imóvel com dívidas de IPTU poderá ser cobrado pelas parcelas não pagas do imposto, anteriores a sua titularidade.

Portanto, o regramento legal básico do IPTU é constituído pelos seguintes instrumentos: a) em nível federal, criado pela Constituição de 1988 e com regras gerais estabelecidas pelo Código Tributário Nacional; b) em nível municipal, instituído pelos Códigos Tributários dos Municípios, ou por lei específica, podendo existir decretos municipais regulamentadores.

3.1.2 Alíquotas: proporcionalidade, progressividade, e seletividade

Quanto a suas alíquotas, em regra, o IPTU é considerado imposto proporcional. Ou seja, a alíquota é fixa, independentemente da variação do valor da base de cálculo. A imposição de uma alíquota única garante que os contribuintes paguem o imposto proporcionalmente ao valor venal do imóvel, mas não proporcionalmente a sua capacidade contributiva.

¹²⁸ PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. pos. 321 (versão digital).

Ao contrário do sistema proporcional de tributação, os sistemas progressivos e regressivos adotam mais de uma alíquota, as quais são hierarquizadas conforme o valor da base de cálculo, e definidas de acordo com um ou mais critérios. As alíquotas são progressivas quando aumentam de valor conforme aumenta a base de cálculo do imposto, e regressivas quando diminuem o seu valor à medida que aumenta a base tributável.

A progressividade do IPTU é autorizada constitucionalmente em dois casos diversos: por razões arrecadatórias ou fiscais, segundo o valor do imóvel (art. 156, §1º, I); bem como por razões extrafiscais, para induzir o aproveitamento do imóvel e o respeito à sua função social (art. 182, §4º, II). Essas duas hipóteses serão analisadas no decorrer deste trabalho.

Por fim, independentemente de as alíquotas incidirem de forma proporcional ou progressiva, elas ainda podem ser seletivas. A seletividade advém da possibilidade de previsão de alíquotas diferenciadas para cada tipo de uso e localização do imóvel, conforme autorizado pelo art. 156, §1º, II, da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 29 de 2000. A seletividade das alíquotas está relacionada exclusivamente com o objeto da tributação. Nesse caso, elas são definidas especificamente para subgrupos de imóveis dotados de características comuns.

Assim, em muitos municípios as alíquotas do IPTU são seletivas, diferenciadas em função do tipo de uso dos imóveis (residenciais, comerciais, industriais, não edificadas), bem como em razão da localização, pelo bairro ou zona em que se encontra.

Desse modo, devido à seletividade das alíquotas, é possível que proprietários de terrenos venham a pagar valores maiores de IPTU do que proprietários de terrenos similares com casas já construídas, pois apesar de o valor venal desses terrenos construídos ser maior do que o valor venal dos terrenos sem construção, incidirá alíquota menor sobre terrenos edificadas

3.1.3 O IPTU em sua função fiscal arrecadatória

A principal finalidade do IPTU é a arrecadação de recursos financeiros pelos municípios, recursos esses que não serão vinculados a qualquer atividade específica, pois, por definição, imposto é espécie de tributo “cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (art. 16 do Código Tributário Nacional). Dessa forma, os recursos arrecadados pela cobrança de IPTU podem ser gastos nas mais diversas atividades do governo municipal, como saúde e educação, independentemente dos interesses do proprietário.

Segundo análise feita pela engenheira De Cesare para o *Lincoln Institute of Land Policy*, o valor da arrecadação do IPTU no Brasil em 2006 correspondeu a 0,45% do Produto Interno Bruto – PIB, compondo 1,72% da carga tributária total nacional¹²⁹. Já em 2014, a arrecadação com IPTU correspondeu a 0,75% do PIB, participando com 1,67% da receita total do Estado¹³⁰.

A autora afirma que na maioria dos países da América Latina a arrecadação é inferior a 0,50% do PIB. Na maioria dos países desenvolvidos, assim como no Brasil, o imposto representa menos de 1% do PIB, mas pode chegar a patamares entre 3 e 4% do PIB no Canadá, Estados Unidos e Reino Unido.

Consultando-se dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, verifica-se que 57% da receita total dos municípios brasileiros provém de transferências de outros entes federados, sendo apenas 22% provenientes de impostos próprios (IPTU, ISS, ITBI). Dessa receita com impostos próprios, constata-se que o IPTU corresponde a 35% do total, ficando atrás do ISS, com 49%¹³¹.

¹²⁹ DE CESARE, Claudia Maria. **Panorama do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina**. Disponível em: <http://datatoolkits.lincolnst.edu/Portals/0/upload/ptla/summary-results/summary-of-results-pt.pdf>

¹³⁰ FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estatísticas de finanças públicas e conta intermediária de governo: Brasil: 2015**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100339.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.

¹³¹ _____. **Estatísticas de finanças públicas e conta intermediária de governo: Brasil: 2015**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100339.pdf>. Acesso em: 16 out.

Como exemplo, verifica-se que, na cidade de Itajaí, o IPTU corresponde a 22% da arrecadação com impostos municipais, atrás do ISS com 65% e à frente do ITBI com 13%¹³². Já em Florianópolis, o IPTU constitui 34% da receita com impostos, sendo que em Balneário Camboriú compõe mais de 50% da arrecadação.

O regramento para cobrança do IPTU é bastante diversificado no Brasil, não existindo lei geral que padronize um sistema de IPTU para todos os municípios. Os critérios de definição de alíquotas, das bases de cálculo e de outros fatores que definem o IPTU variam de município para município, ainda que, muitas vezes, adotem elementos comuns, como localização e padrão construtivo.

No estudo realizado por Carvalho Júnior¹³³, pode-se verificar um estudo comparativo entre a arrecadação do IPTU do Brasil e a dos impostos similares dos países desenvolvidos, quanto ao comprometimento de renda das classes sociais, através de modelo econométrico com modelos estatísticos de regressão múltipla, objetivando identificar as variáveis que influenciam positivamente ou negativamente na arrecadação do IPTU.

O autor constatou que as variáveis que influenciam positivamente a arrecadação do IPTU são: renda *per capita* municipal, alíquotas legais, cobertura cadastral, graus de urbanização, gasto *per capita* em habitação e urbanismo e localização do município. Dentre outras conclusões apresentadas, destacam-se:

- a) a administração e a arrecadação do IPTU no Brasil são deficientes, precisando evoluir para chegar aos níveis dos países desenvolvidos;
- b) o imposto não deve ser somente um instrumento de arrecadação, mas ser utilizado como um instrumento importante da política urbana municipal;

2017.

¹³² FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Agregador de informações do IBGE**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/itajai/pesquisa/21/28134>. Acesso em: 16 out. 2017.

¹³³ CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno. **IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extrafiscais**. Brasília, DF: IPEA, Texto para Discussão No. 1251, dezembro 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1251.pdf>. Acesso em 14 set. 2017.

- c) os contribuintes mais pobres comprometem uma maior parcela da sua renda com o pagamento do imposto que os mais ricos.
- d) Apenas 60,0% dos imóveis urbanos estão devidamente cadastrados pelos municípios, na maioria das vezes com informações desatualizadas (estimativa sobre 16 capitais brasileiras);
- e) as avaliações dos imóveis são regressivas e possuem nível técnico baixo.

A tributação sobre o patrimônio teria vantagens em relação à tributação sobre o consumo, por considerar a real capacidade contributiva do contribuinte, podendo assim ser utilizada como mecanismo de redução da regressividade da carga tributária Brasileira.

No entanto, afirma que atualmente o IPTU compromete mais a renda da camada mais pobre dos contribuintes. O grande vilão da regressividade do IPTU seria o sistema de avaliações imobiliárias realizadas pelos municípios que, em decorrência da pouca técnica e de influências políticas, tendem a avaliar as propriedades mais valorizadas com uma grande defasagem em relação ao seu valor de mercado¹³⁴.

Por fim, cabe salientar que, mesmo na função puramente fiscal, o IPTU tem influência sobre desenvolvimento sustentável urbano, devido à sua importância como fonte de financiamento de serviços públicos no nível do governo municipal. Se bem administrado e cobrado, o IPTU produz receita estável e significativa, uma vez que detém ampla base de cálculo, alto potencial de cobrança efetiva (próprio imóvel responde pela dívida), bem como pela regularidade e reiteração da arrecadação, auxiliando no equilíbrio financeiro dos municípios, e possibilitando investimentos na preservação do Meio ambiente.

¹³⁴ CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno. **IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extrafiscais**. Brasília, DF: IPEA, Texto para Discussão No. 1251, dezembro 2006. p. 34. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1251.pdf. Acesso em 14 set. 2017.

3.1.4 A progressividade fiscal do IPTU, em razão do valor do imóvel

No atual sistema constitucional, a progressividade do IPTU pode se dar em razão do valor do imóvel (progressividade fiscal, com objetivo de arrecadar mais e como medida de justiça contributiva), mas também em razão da função social da propriedade, visando desestimular imóveis não edificados, subutilizados ou inutilizados (progressividade extrafiscal).

No entanto, nem sempre a progressividade arrecadatória da alíquota do IPTU, em razão do valor do imóvel, nem sempre foi considerada válida. Diversas leis municipais que previam esse tipo de progressividade foram declaradas inconstitucionais pelo STF, haja vista que a Constituição, em seu texto original, apenas previa a progressividade do IPTU para a promoção da função social da propriedade urbana¹³⁵.

Ademais, segundo a doutrina, pelo princípio da capacidade contributiva, só seria permitida a progressividade em impostos de natureza pessoal, e não em impostos reais, pois nesse último caso ofenderia os princípios da capacidade contributiva e da isonomia (art. 145, §1º, da CRFB).

Nesse sentido, Hugo de Brito Machado afirma que “alíquotas progressivas são aquelas que crescem a base de cálculo, que, conforme jurisprudência do STF, não podem ser aplicadas aos impostos reais, salvo permissivo constitucional”¹³⁶.

Foi assim até a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 29 no ano de 2000, que alterou a redação do parágrafo primeiro do artigo 156 da Constituição, consagrando a progressividade fiscal e delimitando os critérios de seletividade de alíquotas:

Art. 3º. O parágrafo 1º, do art. 156 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Parágrafo 1º - Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, parágrafo 4º, II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel;

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel”

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 153771 - MG, Relator: Min. Moreira Alves, Julgamento: 05/09/1997 - Tribunal Pleno.

¹³⁶ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. acr

Com isso, o entendimento jurisprudencial se alterou, mas a cobrança progressiva baseada em leis municipais editadas antes da inclusão dessa hipótese na Constituição, para esse período anterior, continuam sendo indevidas, consoante estabelece a Súmula n. 668, do STF, do seguinte teor:

É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Assim, nessas hipóteses anteriores à Emenda, o proprietário/possuidor não deixa de pagar as alíquotas referentes ao período em que o IPTU progressivo era vedado, mas a alíquota é fixada no valor mínimo correspondente à destinação do imóvel.

Desse modo, atualmente boa parte dos municípios brasileiros adotam sistemas de IPTU progressivo fiscal, nos quais as alíquotas aumentam conforme o valor venal dos imóveis aumenta, visando adequar o tributo ao princípio da capacidade contributiva.

3.1.5 A extrafiscalidade do IPTU

Até a promulgação da Constituição em 1988, grande parte da doutrina classificava o IPTU como um imposto com função unicamente fiscal, tendo como finalidade única arrecadar receitas. Com o advento da Constituição, o IPTU expressamente pode ser utilizado como um instrumento de política urbana, nos termos do artigo 182, § 4º, inciso II, *in verbis*:

Art. 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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:
II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

Essa função, que utiliza o imposto como instrumento de política urbana, permite o aumento anual das alíquotas do IPTU como uma forma de reprimir o uso inadequado do imóvel em relação ao planejamento estabelecido pelo Plano Diretor do município.

Nesse sentido, a Constituição faculta ao município exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação. Essa exigência se dará mediante lei específica para área incluída no plano diretor, nos termos da lei federal.

Originalmente, essa progressividade extrafiscal era a única prevista para o IPTU na Constituição. Diferencia-se da progressividade fiscal por ser progressiva no tempo, não tendo relação com o valor do imóvel, sendo regulamentada pelo Estatuto das Cidades e geralmente materializada a nível local no Plano Diretor do município.

José Ramos observa que os municípios poderão utilizar o IPTU progressivo no tempo como instrumento da política urbana, na busca do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar de seus habitantes, observando-se os seguintes requisitos e procedimentos: 1) plano diretor urbano; 2) lei específica exigindo que o proprietário do solo urbano, situado em área incluída no plano diretor, não edificado, subutilizando ou não utilizando, promova seu adequado aproveitamento; 3) notificação exigindo que o proprietário promova o adequado aproveitamento, parcelando ou edificando o imóvel, estabelecendo o prazo e as condições a serem observadas; 4) não atendida a notificação, poderá ser cobrado o IPTU progressivo no tempo; 5) o valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica que determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, não podendo exceder duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento; 6) atingida a alíquota máxima, a cobrança somente

poderá persistir por cinco anos, sob pena de ficar caracterizado o tributo com efeito de confisco; 7) após o quinto ano consecutivo de cobrança progressiva na alíquota máxima, sem que o proprietário promova a edificação ou o parcelamento compulsórios, o município deverá desapropriar o imóvel com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais¹³⁷.

É de ressaltar que, devido à importância arrecadatória já demonstrada, o IPTU continua a ser classificado como um imposto predominantemente fiscal, podendo assumir caráter extrafiscal em determinadas hipóteses, dentre elas para induzir o proprietário a cumprir a função social da propriedade.

Mas a extrafiscalidade do IPTU não se configura apenas no uso da progressividade com o objetivo de fazer o imóvel cumprir sua função social. A extrafiscalidade também pode ocorrer através da seletividade das alíquotas, fazendo incidir alíquotas diferenciadas conforme o uso e localização do imóvel, bem como pela concessão de isenções e outros benefícios fiscais, na tentativa de indução de comportamentos.

Quanto à seletividade, segundo Carraza, a alíquota do IPTU pode variar de acordo com “o índice de aproveitamento do terreno, com o tipo de construção, com suas dimensões, com sua localização, com o número de pavimentos do imóvel, com sua destinação, e assim avante”¹³⁸.

O autor cita como exemplo uma região onde, de acordo com o plano diretor, for desaconselhável a edificação de prédios de apartamentos, a alíquota do IPTU pode ser elevada, por meio de lei, de modo a desestimular este tipo de construção. A alíquota do IPTU poderia, ainda, ser exacerbada - sempre com base no plano diretor - para quem mantenha em suas casas jardins imensos (especialmente se estes imóveis estiverem localizados na zona central do Município). Por fim, a

¹³⁷ RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação ambiental**: o IPTU e o meio ambiente urbano. Belo horizonte: Fórum, 2011. p. 104-105.

¹³⁸ CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29ª ed. Malheiros. São Paulo: 2013. p. 129.

alíquota do IPTU poderia ser maior se o proprietário do imóvel o mantém vazio, sem cumprir sua função social, apenas para fins especulativos¹³⁹.

Ademais, os municípios brasileiros têm autonomia não só para diferenciar as alíquotas do IPTU, seja pela progressividade ou seletividade, como também para definir os critérios para exceções na tributação, como isenções e descontos, institutos esse que já tiveram suas características analisadas no capítulo anterior.

São comuns, por exemplo, isenções para imóveis de baixo valor venal, descontos para imóveis de contribuintes aposentados ou baixa renda, bem como para salas de espetáculos artísticos e culturais, não havendo qualquer impedimento a que sejam concedidos descontos também como incentivo à adoção de medidas sustentáveis.

A concessão de incentivos fiscais no IPTU é, inclusive, prevista expressamente como instrumento para a ordenação urbana no Estatuto das Cidades, pelo uso de “institutos tributários e financeiros, dentre eles o IPTU e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros”¹⁴⁰.

Nessa perspectiva, cabe analisar a possibilidade de utilização da função extrafiscal do IPTU, indutora de comportamento dos agentes econômicos, como instrumento eficaz no que se refere à Sustentabilidade ambiental das cidades.

3.2 O IPTU “VERDE”

3.2.1 Indução positiva e indução negativa

Como exposto, o IPTU, como instrumento de proteção ao Meio ambiente,

¹³⁹ CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29ª ed. Malheiros. São Paulo: 2013. p. 130.

¹⁴⁰ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Art. 4º, inciso IV. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 out. 2017.(grifo não original).

atingirá seu objetivo através de sua extrafiscalidade, incentivando ou desestimulando comportamentos sustentáveis, tendo em vista que não se pode afetar a receita auferida, inclusive a fins ambientais, por consequência de expressa vedação constitucional¹⁴¹.

Assim, é denominado IPTU Verde ou IPTU Ecológico o IPTU dotado da função extrafiscal visando ações de cunho ambiental. Segundo Feldman, a utilização da função extrafiscal do IPTU pode induzir comportamentos socioeconômicos pró-ambientais positivamente ou negativamente:

- a) Indução positiva, quando ocorre o estímulo mediante desoneração ou isenção tributária, subsídios ou preferência de obtenção de crédito.
- b) Indução negativa, efetivada através da majoração do valor do imposto. Geralmente, ocorre a indução positiva quando a extrafiscalidade instrui a desoneração tributária, por meio da redução das alíquotas, da diminuição da base de cálculo de incidência ou de isenções tributárias¹⁴².

Por sua vez, Souza esclarece que o IPTU Ambiental pode ser classificado em três tipos: a) o IPTU Ambiental Preservacionista; b) o IPTU Ambiental Repressivo; c) o IPTU Ambiental Progressivo no tempo¹⁴³.

O IPTU Ambiental Preservacionista é aquele que introduz incentivos fiscais aos contribuintes que tenham propriedades que colaborem com a preservação da natureza. Ou seja, trata-se de uma forma de tributação reduzida sobre a propriedade imobiliária urbana, podendo diminuir a tributação ou isentá-la a quem preserve o Meio ambiente, quer seja cuidando da flora, da fauna, das belezas naturais, do equilíbrio ecológico ou do patrimônio histórico e artístico, ou ainda evitando a poluição do ar e das águas.

Acerca do IPTU Ambiental Repressivo, o autor esclarece que se caracteriza quando o município impõe gravames fiscais aos contribuintes que não colaboram com a preservação da natureza. Ou seja, é uma forma de tributação majorada, sem

¹⁴¹ RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação ambiental**: o IPTU e o meio ambiente urbano. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 91.

¹⁴² FELDMAN, Maria Teresa Ribeiro. **IPTU um Tributo Ambiental**: imposto sobre a propriedade territorial urbana. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10194&revista_caderno=26. Acesso em: 1 nov. 2017.

¹⁴³ SOUZA, Daniel Barbosa Lima Faria Correa. **IPTU Ambiental**. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170725105752.pdf. Acesso em: 15 out. 2017.

chegar a caracterizar sanção por ato ilícito, prática esta autorizada pela Constituição, ao prever a possibilidade de o IPTU ter alíquotas diferentes conforme o uso ou localização do imóvel (art. 156, §1º, II, CRFB).

Por fim, o autor esclarece que o IPTU Ambiental progressivo no tempo é aquele que decorre da aplicação do art. 182, §4º, II, da Constituição, já analisado neste trabalho, esclarece que a proteção e preservação do Meio ambiente é fator determinante para que a propriedade cumpra a sua função social (art. 1.228 do CC).

Importante destacar ponto controverso quanto ao IPTU Ambiental Progressivo no tempo. Analisando-se a letra do art. 182, §4º, da CRFB, verifica-se que as únicas hipóteses previstas para o IPTU progressivo no tempo são os casos de “solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, para que promova o seu adequado aproveitamento”. Da mesma forma, o Estatuto da Cidade prevê o IPTU progressivo no tempo apenas nos casos de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, não fazendo qualquer referência a outras questões que impactem na função social da propriedade.

Vê-se, assim, que não há no texto constitucional autorização para aplicação da progressividade pelo descumprimento da função social em sentido amplo, no que se inclui o respeito ao meio ambiente. Pelo contrário, a Constituição foi bem específica ao elencar as hipóteses de cabimento da imposição do ônus da progressividade. Essa constatação, somada ao princípio de que não se pode utilizar analogia ou interpretação extensiva *in malam partem*, podem constituir óbice à utilização do IPTU progressivo no tempo com motivação ambiental.

De qualquer modo, o Município pode utilizar o IPTU como instrumento de indução de comportamentos, seja concedendo incentivos fiscais aos munícipes que colaborarem em sua propriedade imobiliária com a preservação da natureza (IPTU Ambiental Preservacionista), ou mediante gravames fiscais àqueles que posicionarem em sentido diverso (IPTU Ambiental Repressivo ou IPTU Ambiental Progressivo no tempo)¹⁴⁴.

¹⁴⁴ SOUZA, Daniel Barbosa Lima Faria Correa. **IPTU Ambiental**. Disponível em:

Por fim, cabe destacar que o IPTU Verde também encontra suporte expresso no Estatuto da Cidade, que traz como diretrizes do desenvolvimento urbano a “garantia do direito a cidades sustentáveis”, bem como o “estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais” (art. 2º, I e XVII), recomendando o uso de “institutos tributários e financeiros, dentre eles o IPTU e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros”¹⁴⁵.

Desse modo, haja vista competir aos municípios a execução da política de desenvolvimento urbano, a qual deve ser compatibilizada com a defesa do Meio ambiente, fica claro que a utilização do IPTU Verde como instrumento de promoção da Sustentabilidade se constitui em excelente alternativa, sendo várias as modalidades possíveis de benefícios, como adiante se detalha.

3.2.2. Modalidades de IPTU Verde

Rodrigues e Silva elaboraram interessante pesquisa qualitativa e quantitativa, referente às características das legislações de IPTU Verde existentes nas cidades do estado de São Paulo com mais de quinhentos mil habitantes. A partir dessa diversidade, foram identificadas quatro modalidades mais recorrentes, que agrupam tipologias similares de benefícios via extrafiscalidade tributária¹⁴⁶:

Modalidade 1 – Áreas Ambientalmente Protegidas;
Modalidade 2 – Arborização em Espaço Público;
Modalidade 3 – Áreas Verdes em Espaço Privado;
Modalidade 4 – Edificações Sustentáveis.

http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170725105752.pdf. Acesso em: 15 out. 2017.

¹⁴⁵BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Art. 4º, inciso IV. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 out. 2017. (grifo não original).

¹⁴⁶SILVA, Sandra Regina Mota Silva; RODRIGUES, F. A. F. N. **IPTU Verde na política ambiental urbana**: incorporação de benefícios ambientais em municípios paulistas com mais de 500 mil habitantes. Disponível em: <http://www.fau.ufal.br/evento/pluris2016/files/Tema%204%20-%20Planejamento%20Regional%20e%20Urbano/Paper940.pdf>. Acesso em: 24 out. 2017.

Assim, na Modalidade 1, Áreas Ambientalmente Protegidas, os autores enquadraram benefícios aos imóveis localizados em áreas de proteção ambiental, ou imóveis que, devido às suas características naturais, sejam de interesse ambiental para a sociedade. Como exemplo desse tipo tem-se os imóveis que contenham Áreas de Preservação Permanente em qualquer uma das formas previstas no Código Florestal Brasileiro.

A Modalidade 2, Arborização em Espaço Público, trata de casos em que os proprietários de imóveis realizam alguma melhoria ambiental, mesmo que fora de sua propriedade. Enquadram-se nessa categoria ações de ampliação da arborização ou de implantação de áreas verdes em espaços públicos, tais como o plantio e cultivo de árvores no passeio público contíguo ao imóvel ou em espaços públicos como praças e canteiros centrais.

A Modalidade 3, Áreas Verdes em Espaço Privado, é similar à modalidade anterior, contudo, a ação ocorre dentro do próprio imóvel, aumentando as áreas verdes e permeáveis internas ao lote.

Por último, a Modalidade 4, Edificações sustentáveis, engloba todos os benefícios ambientais promovidos pela implementação de sistemas, mecanismos e dispositivos no imóvel edificado, produzindo resultados que contribuam na perspectiva de maior Sustentabilidade, em relação aos meios convencionais. Como exemplo dessa modalidade tem-se o aproveitamento de águas pluviais, o reuso de águas residuárias, a geração de energia por fonte renovável (solar ou eólica) e a construção de telhados verdes.

Os autores do estudo observam que, na maioria dos municípios, os benefícios da Modalidade 1 garantem 100% de isenção no IPTU, apresentando os maiores percentuais de desconto. Tendo em vista que a Modalidade 1 diz respeito às Áreas Ambientalmente Protegidas, pode-se associar a expressividade dos descontos a uma medida de caráter compensatório, tendo em vista a ocorrência de restrição total ou parcial no uso do imóvel, ao vinculá-lo às políticas de conservação ou de preservação ambiental. Destacam que os benefício das modalidade 1 foram os

primeiros a surgir, logo após a aprovação da Política Nacional do Meio ambiente, Lei nº 6.938, em 1981.

A Modalidade 1 mostrou-se a mais disseminada, tanto ao longo dos anos, quanto nos municípios selecionados. Essa informação é bem compreensível, uma vez que os benefícios dessa modalidade visam preservar áreas já existentes com elevada importância ambiental, surgindo o incentivo fiscal apenas como forma de compensação para o proprietário do imóvel localizado nessas áreas, dado que estes não podem modificá-las, danificá-las ou edificá-las, devendo, ao contrário, assegurar a manutenção de medidas conservacionistas.

Os autores constataram ainda que os incentivos aos sistemas sustentáveis nas edificações começaram a surgir há poucos anos. O primeiro benefício ambiental da Modalidade 4 só foi previsto pela legislação brasileira em 2010, sendo um importante marco para a política ambiental urbana, ao incentivar a sociedade a implementar tais medidas no âmbito da edificação. À época do estudo, a Modalidade 4, focada nas Edificações Sustentáveis, só estava prevista em dois municípios paulistas, Guarulhos e Sorocaba. Contudo, previa-se a tendência de crescimento, diante de eventos como a crise hídrica e energética que vinham impactando a região sudeste do país¹⁴⁷.

3.2.3. Análise de legislações municipais

Baseando-se nos marcos legais até este ponto destacados, constata-se que existem diversas oportunidades para a difusão de políticas públicas que, ao invés de apenas penalizar, também incentivem a participação ativa da sociedade, promovendo alterações nos padrões de condutas.

O setor de construção civil tem promovido inovações tecnológicas, as quais constituem alternativas viáveis economicamente às construções tradicionais,

¹⁴⁷ SILVA, Sandra Regina Mota Silva; RODRIGUES, F. A. F. N. **IPTU Verde na política ambiental urbana**: incorporação de benefícios ambientais em municípios paulistas com mais de 500 mil habitantes. Disponível em: <http://www.fau.ufal.br/evento/pluris2016/files/Tema%204%20-%20Planejamento%20Regional%20e%20Urbano/Paper940.pdf>. Acesso em: 24 out. 2017. p. 11.

diminuindo consideravelmente o impacto ambiental das edificações urbanas. Ocorre que, via de regra, a adoção de tais técnicas implica o aumento do custo de construção, sendo longo o período para recuperação do investimento, o que desestimula sua adoção em larga escala.

Assim, tornam-se relevantes as iniciativas municipais para beneficiar os contribuintes que constroem imóveis ecologicamente sustentáveis, através do chamado “IPTU Verde”. A redução do imposto geralmente se dá através de descontos previstos em lei, a qual também determina os atributos do imóvel que serão reconhecidos por promoverem a Sustentabilidade. Desse modo, oferece-se uma contrapartida aos proprietários que investem na Sustentabilidade ambiental, medidas essas que acabam beneficiando o Meio ambiente, bem comum do povo.

O IPTU Verde normalmente beneficia imóveis residenciais que adotam medidas sustentáveis como: arborização, áreas permeáveis, captação de água da chuva, sistema de reuso de água, sistema de aquecimento hidráulico solar, uso de materiais sustentáveis, geração de energia eólica e fotovoltaica, telhado verde e separação de resíduos sólidos. A cada item cumprido cumula-se um desconto percentual no valor do IPTU, variando conforme o impacto da medida.

Neste trabalho, não serão analisados os casos de IPTU Verde relativos simplesmente à isenção fiscal para áreas verdes, pois o escopo principal é o incentivo à Sustentabilidade ambiental urbana ligada à Sustentabilidade das edificações, em especial quanto ao consumo de recursos naturais (água, energia, matérias primas) e geração de resíduos.

Por exemplo, em Curitiba, PR, desde o ano de 2000 está previsto no Código Florestal da cidade (Lei nº 9.806/2000) o sistema de descontos para o imposto para proprietários que mantêm preservados desde bosques nativos relevantes até árvores imunes, variando de 10% a 100% a depender da área protegida. A cidade é considerada uma das primeiras a terem adotado o IPTU Verde. No entanto, constata-se que não há previsão de reduções ou descontos para edificações que adotarem tecnologias sustentáveis, como reuso de água, separação de resíduos e energias limpas.

De forma semelhante, na cidade de Mafra, SC, a Lei Complementar nº 23 de 2011 criou o chamado projeto “solo verde”, e autoriza a redução do IPTU para os proprietários de casas e terrenos em área residencial que mantenham terreno com cultivo de árvores nativas, sem espécies exóticas. A isenção é proporcional a área preservada, e o contemplado obterá o Selo Verde para afixar no seu imóvel, no entanto, também não há qualquer previsão quanto à implantação de características construtivas ecológicas¹⁴⁸.

Por outro lado, em Florianópolis, SC, a Lei Complementar nº 480 de 2013, ao alterar o Código Tributário Municipal, autorizou a concessão de desconto de até 5% ao imóvel que se enquadrar na categoria de uso sustentável, nos termos da regulamentação. Dentre as várias medidas consideradas sustentáveis, como acessibilidade e isolamento acústico, as relacionadas à Sustentabilidade ambiental são a existência de bicicletário em imóveis comerciais (1,5% de desconto), sistema de aproveitamento de água de chuva (0,5%), de reuso de água (0,5%), e medidores individuais de consumo (1%)¹⁴⁹.

Assim, vê-se que, nesse caso de IPTU Verde, diferentemente dos anteriores, já há previsão de incentivos para a adoção de tecnologias construtivas ambientalmente sustentáveis.

Na mesma linha, no município de Camboriú, SC, o Programa IPTU Verde foi instituído através da Lei nº 2.544 de 2013, cujo objetivo é fomentar medidas que preservem, protejam e recuperem o Meio ambiente, mediante a concessão de benefícios tributários aos contribuintes. Dessa forma, imóveis que adotarem sistema de captação e reutilização de água da chuva, sistema de reuso de águas residuais, sistema de aquecimento solar ou construção com materiais sustentáveis certificados poderão ser beneficiados com redução no valor do imposto, com possibilidade de

¹⁴⁸ MAFRA. Lei Complementar nº 23, de 8 de novembro de 2011. Autoriza a redução de imposto predial e territorial urbano aos proprietários de imóveis residenciais e terrenos que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente (Projeto Selo Verde). Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 15 out. 2017.

¹⁴⁹ FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar nº 7 de 1997. Código Tributário. Art. 244, §5º, VII. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/codigo-tributario-florianopolis-sc>. Acesso em 2 nov. 2017.

cumulação por medida, pelo prazo de cinco anos consecutivos¹⁵⁰.

Em Salvador, BA, o IPTU Verde foi instituído pela Lei Municipal nº 8.474 de 2013, concedendo até 10% de desconto no valor do IPTU, ao proprietário de imóvel que adote medidas que se enquadrem no padrão de construção ambiental. Proprietários de imóveis que implantem sistemas de reaproveitamento de águas, captação de luz natural, uso de energia solar e lâmpadas LED, plantio de árvores e telhado verde serão beneficiados com desconto. Para tanto, os imóveis deverão ser vistoriados quanto a sua Sustentabilidade pela prefeitura, que atribuirá a pontuação¹⁵¹.

Outras cidades que implementaram o IPTU Verde são Cabo Frio, RJ (Lei nº 2.443/2012); Guaíra, SP (Lei nº 2.491/2011); São Vicente, SP (LC nº 634/2010); São Bernardo, SP (Lei nº 6.091/2010); Sorocaba, SP (Lei Municipal nº 9.571/2011); Seropédica, RJ (Lei nº 526/2014) e Goiânia (Lei Complementar nº 235/2012).

Cabe destacar que muitas das maiores cidades do país, como São Paulo e Rio de Janeiro, ainda não adotaram a prática de concessão de incentivos fiscais no IPTU como instrumento para a promoção da sustentabilidade.

Por exemplo, o Projeto de Lei nº 039 de 2011, que buscava instituir o IPTU Verde na cidade de São Paulo, foi vetado pelo então prefeito. Em 2015, o prefeito Fernando Haddad apresentou o Projeto de Lei nº 568, buscando instituir o IPTU Verde, adotando três faixas de desconto (4, 8 e 12%) pelo prazo de oito anos, exigindo certificação por instituição de credibilidade reconhecida¹⁵². O projeto encontra-se parado desde 2015.

Na cidade do Rio de Janeiro, no início do ano de 2017, determinou-se aos

¹⁵⁰ CAMBORIÚ. Lei nº 2.544 de 2013. Institui o programa de incentivo e desconto, denominado "IPTU Verde" no âmbito do município de Camboriú. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/camboriu/lei-ordinaria/2013/254/2544/lei-ordinaria-n-2544-2013-institui-o-programa-de-incentivo-e-desconto-denominado-iptu-verde-no-ambito-do-municipio-de-camboriu-e-da-outras-providencias.html>. Acesso em 2 out. 2017.

¹⁵¹ SALVADOR. Lei nº 8.474 de 2013. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=260282>. Acesso em 2 nov. 2017.

¹⁵² SÃO PAULO (Município). Projeto de Lei nº 568/2015. Disponível em http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PC_SS_CMSP=2015&COD_PCSS_CMSP=568. Acesso em 2 out. 2017.

órgãos competentes que elaborassem plano para instituição do IPTU Verde, prevendo descontos para a adoção de sistemas de aquecimento solar, captação de águas de chuva para reaproveitamento, dentre outros, sem conclusão até o momento¹⁵³. A cidade criou, por meio do Decreto n° 35.745 de 2012, os certificados de qualificação ambiental Qualiverde e Qualiverde Total. A iniciativa visa incentivar a adoção de práticas sustentáveis, tanto em novas edificações quanto em edificações já existentes (*retrofit*), seja de uso residencial, comercial, misto ou institucional.

Os critérios para a concessão dos certificados são: gestão da água, eficiência energética, desempenho térmico e características do projeto de edificação que favoreçam o Meio ambiente¹⁵⁴. Estes certificados deveriam possibilitar benefícios fiscais relacionados à isenção e descontos de impostos municipais como o IPTU, ITBI e ISS. No entanto, os descontos ainda não foram viabilizados devido à falta de aprovação da lei de benefícios fiscais.

A cidade de Belo Horizonte possui projeto de lei em tramitação, buscando instituir o IPTU verde, com três faixas de desconto (5, 7 e 10%) conforme o nível de certificação de Sustentabilidade que a edificação obtiver. O desconto tem validade por três anos, renovável por igual período. O projeto traz um anexo arrolando sessenta oito medidas de Sustentabilidade, e cria uma comissão de certificação pela prefeitura que será responsável por inspecionar e pontuar o projeto¹⁵⁵.

A título ilustrativo, elaborou-se a seguinte tabela, que permite a comparação entre algumas leis municipais. Em todas, a modalidade de benefício fiscal utilizada é o desconto no valor do imposto a ser pago:

¹⁵³ RIO DE JANEIRO (Município). Decreto n° 42.766, de 01/01/2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=335277>, acesso em 2 out. 2017.

¹⁵⁴ RIO DE JANEIRO (Município). Decreto n° 35.745 de 2012. Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/42362Dec%2035745_2012.pdf. Acesso em 2 nov. 2017.

¹⁵⁵ BELO HORIZONTE. Projeto de Lei n° 179/2017. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes>, acesso em 02 out. 2017.

Tabela 1 – comparação entre as medidas sustentáveis previstas em alguns municípios

	Florianópolis	Camboriú	Seropédica	Guarulhos	Campo Grande	Goiânia
Denominação da lei	-	IPTU Verde	IPTU Verde	Isenções ambientais	Imposto ecológico	IPTU Verde
Arborização e área verde preservada	-	-	4%	2% árvore calçada	-	3% calçada
Área permeável vegetal	-	-	-	1% condomínio 2% casas	-	2%
Captação e uso chuva	0,5%	2%	3%	3%	4%	3%
Reuso água	0,5%	2%	3%	3%	4%	3%
Aquecimento água solar	-	4%	3%	3%	2%	2%
Construção sustentável	-	6%	3%	3%	Revogado em 2016	3%
Iluminação Natural	-	-	-	3%	-	-
Energia eólica	-	-	-	5%	-	3%
Energia fotovoltaica	-	-	4%	3%	2%	2%
Telhado verde	-	-	-	3%	-	3% total
Separação de resíduos sólidos	-	-	2%	5% (condom.)	-	3% (condom.)
Outros	Bici. 1,5% APP100%	-	Resíduos agrop. 2%	Também ISS	Não pode parcelar IPTU	Calçadas ecológicas 3%
Valor máximo desconto	5%	14%	Limitado a 15%	Limitado a 20%	Limitado a 10%	Limitado a 20%

3.2.4 Requisitos e procedimentos para a concessão dos benefícios

Analisando-se as legislações acima referidas, constatou-se que as exigências no procedimento de concessão dos benefícios variam bastante, sendo que alguns municípios exigem apenas que o contribuinte apresente requerimento com laudo técnico elaborado por profissional habilitado, enquanto outros exigem vistorias *in loco*, elaboração de pareceres e atuação de diversos órgãos municipais em conjunto.

Alguns Municípios limitam a concessão do benefício a um prazo determinado, como Camboriú e Goiânia, que limitam a cinco anos consecutivos. Outros não tem prazo determinado de duração, mas exigem renovação anual do pedido, como Mafra e Florianópolis, ou trienal, como Campo Grande. Há, ainda, os que não fazem

qualquer referência a prazo de duração ou necessidade de renovação, como São Carlos e Guarulhos.

Requisito encontrado em todas as legislações para a obtenção dos benefícios é estar em dia com suas obrigações tributárias. Da mesma forma, são causas comuns de perda do benefício: inutilizar a medida que levou à concessão do desconto; atrasar alguma parcela no caso de IPTU parcelado; ou deixar de fornecer informações solicitadas pelo órgão competente.

Quanto ao procedimento para obtenção do benefício pelo contribuinte, na cidade de Camboriú, SC, basta requerimento apresentando laudo técnico atestando a implementação e funcionamento dos sistemas. Em Goiânia, também se exige apenas requerimento com documentação comprobatória, sendo que a prefeitura emitirá o parecer técnico¹⁵⁶.

Na cidade de Mafra, SC, o procedimento é mais complexo e burocrático. O interessado deverá protocolar pedido com planta detalhada do imóvel, bem como memorial descritivo completo. A Secretaria Municipal do Meio Ambiente designará um responsável para fazer vistoria no local, após o que o Secretário Municipal do Meio Ambiente deverá elaborar parecer favorável ou não. Sendo favorável, o pedido será enviado para a Secretaria de Fazenda e Planejamento, a qual poderá entender pela concessão do benefício, ou arquivá-lo. Sendo concedido, será realizada vistoria anual no imóvel¹⁵⁷.

Em Campo Grande, MS, o interessado em obter o benefício tributário deve protocolar o pedido devidamente justificado na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, expondo qual das medidas previstas no aplicou em sua edificação ou terreno, instruindo o mesmo com documentos

¹⁵⁶ CAMBORIÚ. Lei nº 2.544 de 2013. Institui o programa de incentivo e desconto, denominado “IPTU Verde” no âmbito do município de Camboriú. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/camboriu/lei-ordinaria/2013/254/2544/lei-ordinaria-n-2544-2013-institui-o-programa-de-incentivo-e-desconto-denominado-iptu-verde-no-ambito-do-municipio-de-camboriu-e-da-outras-providencias.html>. Acesso em 2 out. 2017.

¹⁵⁷ MAFRA. Lei Complementar nº 23, de 8 de novembro de 2011. Autoriza a redução de imposto predial e territorial urbano aos proprietários de imóveis residenciais e terrenos que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente (Projeto Selo Verde). Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 15 out. 2017

comprobatórios. A Secretaria designará então um responsável para comparecer ao local e, analisa-lo. Após a análise, o Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano deverá elaborar parecer conclusivo acerca da concessão ou não do benefício. Sendo o parecer favorável, após ciência do interessado, o pedido será enviado para a Secretaria Municipal da Receita para providências. A Secretaria de Meio Ambiente deverá ainda realizar a fiscalização quanto à correta aplicação das medidas¹⁵⁸.

Em Guarulhos, SP, o interessado deve protocolar pedido na Secretaria Municipal de Finanças, que encaminha o pedido para um dos três órgãos conforme a competência, o qual designará um funcionário para ir até o local. Após análise, o órgão elabora parecer, dá-se ciência ao interessado, e retorna à Secretaria de Finanças para aplicar o desconto. A divisão entre os órgãos competentes é feita conforme a medida adotada. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano analisa sistemas de aquecimentos hidráulico e elétrico solar. A Secretaria de Serviços Públicos, a separação de resíduos sólidos, e a Secretaria de Meio Ambiente os demais, como captação de água da chuva, reuso de água, utilização de energia passiva, energia eólica e telhado. Cada órgão pode baixar portaria com exigências para comprovação, mediante certificações ou laudos técnicos¹⁵⁹.

Em Belo Horizonte, MG, o projeto determina que a prefeitura deverá criar uma comissão de certificação responsável por pontuar o projeto e conferir o nível de certificação. Já o projeto de São Paulo exige que o contribuinte providencie a certificação por entidade credenciada.

O destaque fica para o município de São Carlos, SP, em que todo procedimento de requerimento do benefício pode ser feito através da página da prefeitura¹⁶⁰.

¹⁵⁸ CAMPO GRANDE. Lei Complementar nº 153 de 20 de janeiro de 2010. Autoriza o Poder Executivo a criar o programa “Imposto Ecológico”. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=173502>. Acesso em 3 nov. 2017.

¹⁵⁹ GUARULHOS. Decreto nº 28.696, de 31 de março de 2011. Regulamenta a Lei Municipal nº 6.793 que trata do IPTU. Disponível em: http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/decretos_2011/28696decr.pdf. Acesso em: 14 out. 2017.

¹⁶⁰ SÃO CARLOS. Incentivo Ambiental – IPTU Verde. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/incentivo-ambiental-iptu.html>. Acesso em: 2 nov. 2017.

3.2.5 Reflexão crítica e sugestões quanto às leis analisadas

Como visto, não existe, no Brasil, uma metodologia ou lei geral que possa regulamentar um sistema padrão de IPTU válido para todos os municípios brasileiros, muito menos de IPTU Verde. De um modo geral, as alíquotas e a forma de calcular o IPTU são estabelecidas localmente por métodos empíricos, e vale ressaltar que o empirismo é também utilizado quando surgem iniciativas no sentido de estimular a Sustentabilidade urbana através de incentivos fiscais.

Em cidades como São Carlos, SP, e Mafra, SC, o chamado IPTU verde atribui descontos apenas para a questão da arborização e área permeável, sem qualquer incentivos para adoção de tecnologias construtivas sustentáveis. Mafra, inclusive, prevê a entrega de um “selo verde” para ser afixado no imóvel, simplesmente por possuir árvores nativas. Como demonstrado neste trabalho, um imóvel para ser considerado sustentável deve possuir várias características, como reuso de água, aquecimento solar, uso de materiais sustentáveis, geração sustentável de energia, dentre outros.

Não obstante, mesmo que a legislação venha a beneficiar medidas de Sustentabilidade para edificações, é essencial que exista a definição de critérios técnicos mínimos para que a alegada medida construtiva seja considerada sustentável, evitando-se absurdos, como alguém pretender ter seu telhado reconhecido como verde por possuir alguns vasos com plantas na laje.

Por outro lado, cabe reconhecer que a necessidade de certificação por instituições reconhecidas, como previsto no projeto de lei na cidade de São Paulo, pode encarecer e dificultar a obtenção dos benefícios por cidadãos comuns, e pode acabar restringindo a obtenção do benefício aos grandes construtores e investidores.

Quanto ao procedimento de requerimento e concessão do benefício, a melhor solução aparenta ser aquela que exige simplesmente requerimento do proprietário,

acompanhado de laudo técnico por profissional competente, atestando a implementação das medidas previstas em lei. Dessa forma, elimina-se a necessidade de disponibilidade de servidores, agendamentos, tempo e meios de transporte para vistorias *in loco*, bem como os altos custos de certificação.

Cabe lembrar que devem ser previstas hipóteses de revogação do benefício, bem como aplicação de multa, caso se constate a inexistência ou remoção da medida, dissuadindo-se assim eventuais contribuintes desonestos.

Por outro lado, os recursos financeiros arrecadados através do IPTU são relevantes para a manutenção e desenvolvimento dos municípios, e a concessão de descontos muito expressivos pode causar significativa diminuição de arrecadação, vindo a prejudicar serviços essenciais como saúde e educação.

Assim, parece importante que seja previsto um prazo determinado para a duração do benefício, que seja o suficiente para incentivar os contribuintes a adotarem as medidas e compensar parte dos investimentos, não havendo necessidade de ser concedido com duração indeterminada.

Também, é essencial que o município, praticando a boa governança, defina as melhores medidas sustentáveis em conjunto com arquitetos, urbanistas e engenheiros, priorizando as tecnologias construtivas que terão mais impacto em sua região, conforme os principais desafios ambientais identificados.

Por exemplo, cidades como São Paulo, que sofrem com enchentes, podem priorizar a concessão de incentivos para edificações que adotem sistema de captação de água da chuva e áreas permeáveis. Por outro lado, talvez essa não seria uma medida prioritária para cidades com abundância de recursos hídricos e sem histórico de enchentes.

Nessa linha, cidades localizadas em regiões mais frias, podem priorizar a instalação de sistemas de aquecimento solar de água, reduzindo o alto consumo energético pelos chuveiros elétricos. No entanto, talvez essa medida fosse menos relevante para municípios em regiões quentes como Nordeste, que por sua vez poderiam priorizar sistemas de captação e reuso de água, ou de isolamento térmico.

De todo modo, não restam dúvidas que todas as medidas e tecnologias analisadas são válidas, e se possível devem ser incentivadas. Mas, face à realidade da maioria dos municípios brasileiros, que sofrem com a limitação permanente de recursos, cabe adequar os incentivos às peculiaridades e problemas principais de cada cidade.

Da mesma forma, os municípios devem priorizar o incentivo a medidas de maior impacto para a coletividade. Assim, não haveria necessidade de concessão de incentivos adicionais a medidas que já possuam boa relação custo-benefício, ou que tragam maiores benefícios econômicos ao contribuinte individualmente do que à coletividade, como a adoção de lâmpadas mais eficientes. Por outro lado, medidas como plantio de árvores, adoção de áreas permeáveis e construção de cisternas para redução de enchentes talvez beneficiem mais ao coletivo do que ao contribuinte, sendo recomendável a concessão de incentivos nesses casos.

Assim, a possibilidade de se utilizar uma política tributária para o IPTU, que possa transformá-lo em um instrumento propulsor do desenvolvimento sustentável, está relacionada a uma modelagem que integre benefícios fiscais atrativos, priorize os problemas locais mais relevantes, e tenha procedimento burocrático simplificado e de baixo custo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, constata-se que a rápida urbanização é um dos maiores desafios a serem enfrentados pela humanidade no século XXI. Na maioria dos países, assim como no Brasil, o governo e os administradores não tem meios para controlar o crescimento populacional ou a migração para as cidades. Assim, face ao seu alto consumo energético e de recursos naturais, bem como a sua natureza poluente, conclui-se que encontrar meios de se torná-las mais sustentáveis deve ser prioridade para governos e a sociedade.

A presente Dissertação teve como objeto o uso do Imposto predial e territorial urbano como instrumento para a promoção da Sustentabilidade ambiental urbana. Está inserida na linha de pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade, dentro da área de concentração Fundamento do Direito Positivo. Diante do estudo, pode-se estabelecer as seguintes considerações.

Recuperando-se as hipóteses levantadas no início do trabalho, observa-se que todas foram confirmadas:

- a busca pela Sustentabilidade ambiental nas cidades, incluindo suas edificações, tem sua relevância amplamente reconhecida, tanto pelos acordos internacionais que versam sobre Meio ambiente e desenvolvimento sustentável, como no ordenamento jurídico nacional;

- o uso de instrumentos tributários, em especial os incentivos fiscais, na tutela do Meio ambiente urbano, não é só possível, como recomendado expressamente pela legislação nacional, unindo o dever do Estado de proteger o Meio ambiente à sua atividade arrecadatória;

- a concessão de incentivos fiscais ao contribuinte do IPTU é instrumento juridicamente válido e útil na indução de adoção de comportamentos e tecnologias sustentáveis.

A ONU chama atenção de todos para o fato de que, para pôr o mundo em um caminho sustentável e resiliente, é necessário tomar medidas ousadas e

transformadoras, urgentemente¹⁶¹. A sustentabilidade de uma cidade passa por três dimensões, a social, a econômica e a ambiental, assim como a acessibilidade. No entanto, não era o objetivo deste trabalho analisar todas as dimensões da sustentabilidade urbana, mas sim focar na dimensão ambiental da sustentabilidade, e mais especificamente em medidas para otimização do uso dos recursos naturais pelas cidades e edificações urbanas.

O amplo debate internacional sobre desenvolvimento sustentável passa obrigatoriamente pela sustentabilidade urbana, e os objetivos e metas estabelecidos em documentos como a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e a Nova Agenda Urbana constituem-se em ótimos balizadores para a ação local. A estrutura regulatória e normativa brasileira também oferece apoio às políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável mediante o uso da tributação.

Constatou-se que a Constituição de 1988 firmou o dever de o Estado atuar na proteção do meio ambiente e na busca do desenvolvimento econômico sustentável, seja através da determinação ou proibição de condutas, seja mediante a intervenção na economia através de incentivos econômicos à adoção de práticas sustentáveis.

Os Municípios tem papel fundamental na execução das políticas públicas urbanas relativas à sustentabilidade ambiental. Os governos locais são decisivos na abertura de canais de participação social, elaboração das políticas públicas e fiscalização de sua execução, motivando maior comprometimento social na definição das prioridades a serem adotadas.

No entanto, verifica-se que o processo de municipalização da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana, dentre outros acordos adotados pelo Brasil, ainda é tímido. A constatação é de que os administradores municipais não conseguirão lidar sozinhos com todos os desafios impostos pela rápida urbanização, devendo atuar em colaboração com os cidadãos, setor privado, ONGs e instituições acadêmicas sempre que possível.

Assim, é inequívoca a conveniência do uso de instrumentos de incentivo

¹⁶¹ ONU. **Agenda 2030**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em 7 out. 2017.

econômico para a busca desses objetivos, inclusive mediante o uso dos instrumentos tributários. Não há necessidade de uma reforma fiscal autorizando a utilização dos tributos na proteção do Meio ambiente. A Constituição, através de seus arts. 225 e 170, bem como as demais leis como o Estatuto da Cidade, constituem firme arcabouço para que os impostos sejam usados não apenas para arrecadação, também como instrumentos de tutela ambiental, cumprindo sua função extrafiscal.

Desse modo, constatou-se que o IPTU possui grande potencial para a indução de comportamentos através de sua extrafiscalidade, sendo instrumento útil à promoção da adoção de tecnologias construtivas sustentáveis pelos contribuintes, através da concessão de incentivos fiscais. Dessa forma, problemas ambientais comuns aos municípios brasileiros como, por exemplo, enchentes, falta de água, apagões, poluição, contaminação de águas, tratamento inadequado do lixo e falta áreas verdes poderão ser amenizados com o apoio da população e sem custo para o poder público.

Ficou demonstrado que várias cidades já implementaram o IPTU Verde, visando o incentivo à Sustentabilidade ambiental urbana através da indução da adoção de medidas pró-meio ambiente pelos contribuintes. Esses benefícios tributários incentivam medidas sustentáveis relacionadas às edificações, como, por exemplo, arborização e preservação das áreas verdes, captação de água da chuva e reuso da água, geração de energia solar e eólica, construção de áreas permeáveis com gramados ou jardins, adoção de telhados verdes e gestão de resíduos.

Ainda que o número de cidades não seja expressivo, observa-se que a iniciativa tem grande potencial de adesão caso seja bem divulgada. Isso pois, além de implicar em valorização dos imóveis da localidade, contribui para a proteção do Meio ambiente urbano e reduz os custos de operação e manutenção para os proprietários. Ademais, a proposta é politicamente benéfica às autoridades, ao unir os sempre bem recebidos descontos fiscais à crescente conscientização dos eleitores quanto à importância da preservação ambiental.

Verificou-se que não há norma geral que estabeleça padrões ou diretrizes

para a instituição do IPTU Verde, cabendo a cada um criar suas próprias regras e benefícios, assim como não há norma que obrigue os municípios a concederem características extrafiscais de sustentabilidade aos seus tributos, cabendo a cada um optar nesse sentido. Nesse aspecto, é de se pensar em uma emenda constitucional que venha inserir a necessidade de os tributos terem função extrafiscal ambiental.

Muitas questões relacionadas ao tema demandam aprofundamento de debates. Problemas como a renúncia de receita, a definição das exigências técnicas mínimas a serem atendidas pelos contribuintes, a necessidade de uma constante fiscalização, a definição das tecnologias sustentáveis mais relevantes para a região, tudo isso também merece ser debatido, e a doutrina ainda é incipiente nesses pontos.

Quanto às fontes e autores consultados, verificou-se que a existência de um bom nível de bibliografia, tanto em quantidade quanto em qualidade, e a virtual inexistência de controvérsias jurídicas doutrinárias quanto ao assunto.

A abrangência do tema gerou a necessidade de um estudo sistemático e interdisciplinar, por unir questões ligadas às áreas da arquitetura, urbanismo e engenharia, além de ramos jurídicos diversos, como Direito Internacional, Direito Constitucional, Direito Financeiro e Tributário, Direito Ambiental, Direito Urbanístico e Direito Municipal em geral.

Cabe salientar que também não se encontraram discussões jurisprudenciais relevantes quanto ao instituto do IPTU verde em si, apenas alguns questionamentos quanto à necessidade de cumprir os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como quanto à competência para a iniciativa legislativa para instituir os benefícios¹⁶². Assim, alguns prefeitos questionaram a constitucionalidade de leis instituídas pelas Câmaras de Vereadores, alegando que seria matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, por impactar no orçamento público. As decisões mais

¹⁶² Nesse sentido: Tribunal de Justiça de São Paulo. ADI nº 0018346-19.2011.8.26.0000. Relator Guilherme Strenger. Data do julgamento 21/09/2011. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoSimples.do?conversationId=&nuProcOrigem=0018346-19.2011.8.26.0000&nuRegistro=>. Acesso em 5 nov. 2017.

recentes são pela competência legislativa concorrente para tanto¹⁶³.

É bem verdade que as cidades Brasileiras possuem outros inúmeros problemas, como falta de moradias, ocupações irregulares, deficiência de infraestrutura, falta de saneamento e injustiça social, muitos dos quais talvez mais graves e urgentes do que a preocupação com a sustentabilidade ambiental. No entanto, a existência desses problemas ainda por resolver, ou mesmo o fato de certas medidas não atingirem a população mais carente, não constitui qualquer óbice à adoção e incentivo de melhores práticas sempre que possível.

Por fim, ressalte-se que a Dissertação não teve a intenção de esgotar a pesquisa do assunto, mas sim de estimular a sua discussão. Espera-se, dessa forma, que as ideias aqui desenvolvidas possam contribuir para novos estudos sobre o fenômeno da tributação ambiental, em especial no aprimoramento do sistema de concessão de incentivos fiscais para a adoção de tecnologias sustentáveis nas edificações urbanas.

¹⁶³ Nesse sentido: Tribunal de Justiça de São Paulo. ADI nº 2150797-95.2016.8.26.0000. Relator Guilherme Strenger. Data do julgamento 01/02/2017. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br>. Acesso em 5 nov. 2017.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

- AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Método, 2012.
- AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- BANCO MUNDIAL. **Databank**. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?year_high_desc=true.
- BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009. p. 03.
- BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº 179/2017. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes>.
- BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito**. Tradução de Daniela Beccacia Versiani. Barueri: Manole, 2007.
- BOMBINHAS. Lei nº 185 de 19 de dezembro de 2013. Institui a taxa de preservação ambiental – TPA. Disponível em: <http://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/44897>.
- BRANDÃO, Renata Figueiredo. **Incentivo fiscal ambiental: parâmetros e limites para sua instituição à luz da Constituição Federal de 1988**. 2013. 267f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-12022014-150245/pt-br.php>.
- BRASIL. Câmara dos Deputados Projeto de Lei nº 5.974/2005. Dispões sobre incentivos fiscais ambientais. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=296515>.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm.
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm.
- BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm.

BRASIL. Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre União, os Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas decorrentes da competência comum em relação à preservação do meio ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1325.489 – SP. Relator: Min. Eliana Calmon. Data do julgamento: 19/11/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=200100675055.REG>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.112.646 – SP. Relator: Min. Herman Benjamin. Data do julgamento: 26/08/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1112646&repetitivos=RE PETITIVOS&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.040.629-PE, primeira turma, Rel. Min. Francisco Falcão. Data do julgamento: 26/08/2008. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1040629&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 153771 / MG, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Publicação: DJ DATA-05-09-97 PP-41892 EMENT VOL-01881-03 PP-00496, Julgamento: 05/09/1997 - Tribunal Pleno.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Construção Sustentável**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/urbanismo-sustentavel/constru%C3%A7%C3%A3o-sustent%C3%A1vel>.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Construções Sustentáveis**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/item/10317-eixos-tem%C3%A1ticos-constru%C3%A7%C3%B5es-sustent%C3%A1veis>.

CAMBORIÚ. Lei nº 2.544 de 2013. Institui o programa de incentivo e desconto, denominado “IPTU Verde” no âmbito do município de Camboriú. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/camboriu/lei-ordinaria/2013/254/2544/lei-ordinaria-n-2544-2013-institui-o-programa-de-incentivo-e-desconto-denominado-iptu->

verde-no-ambito-do-municipio-de-camboriu-e-da-outras-providencias.html.

CAMPO GRANDE. Lei Complementar nº 153, de 20 de janeiro de 2010. Autoriza o Poder Executivo a criar o programa “Imposto Ecológico”. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=173502>.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno. **IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extrafiscais**. Brasília, DF: IPEA, Texto para Discussão No. 1251, dezembro 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1251.pdf.

CASADO, Marcos. **Green Building Council Brasil – construindo um futuro sustentável**. Disponível em: <http://www.hospitaissaudaveis.org/pdf/2B%20Marcos%20Casado.pdf>.

CIMENTO ITAMBÉ. **Brasil segue no top 5 em construções Sustentáveis**. Disponível em: <http://www.cimentoitambe.com.br/brasil-construcoes-sustentaveis>.

CIMENTO ITAMBÉ. **Curitiba ganha prédio com pontuação máxima LEED Platinum**. Disponível em: <http://www.cimentoitambe.com.br/curitiba-ganha-predio-com-pontuacao-maxima-leed-platinum>.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CONSELHO BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL. **Caderno de condutas de Sustentabilidade no setor imobiliário residencial**. Disponível em: <http://www.cbcs.org.br/website/condutas-de-Sustentabilidade/show.asp?ppgCode=2AF07A75-7E4C-426B-BF7A-C2F925B2B065>.

CONSELHO BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL. **Aspectos da construção sustentável no Brasil e promoção de políticas públicas**. Disponível em: <http://www.cbcs.org.br/website/aspectos-construcao-sustentavel/show.asp?ppgCode=31E2524C-905E-4FC0-B784-118693813AC4>.

COSTA, João Pedro Fidalgo da. **Tratamento Mecânico e Biológico de Resíduos Sólidos Urbanos: Avaliação do seu Potencial para a Recuperação de Materiais Recicláveis**. Relatório de Estágio de Mestrado em Ecologia Humana e Problemas Sociais Contemporâneos. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Nova de Lisboa. Lisboa, Portugal. 2010. Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/5816>.

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

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a Tributação Ambiental no Brasil. **Revista Lusíada Direito e Meio Ambiente**, Lisboa, Universidades Lusíada, nº 2/3, p. 329-348, 2011. Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lda/article/view/2142>.

CRUZ, Paulo Marcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2002.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O acesso à justiça e as dimensões materiais da efetividade da jurisdição ambiental. In: SOUZA, Maria Claudia Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.). **Direito ambiental, transnacionalidade e Sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2013.

CUNHA, Deborah Sarah Almeida; MARTINEZ, Antonio Lopo; NOSSA, Valdemiro. Incentivos fiscais verdes e tributação extrafiscal: estudo sobre o IPTU verde no município de Vila Velha (ES) comparativamente a outros municípios. **Revista razão contábil & finanças**. v. 4, n. 2, p. 79-98, julho/dezembro de 2015. Disponível em: <http://institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/index>.

CUSTODIO, Helita Barreira. Meio Ambiente Urbano. In: Milaré, Edis (Org.). **Direito ambiental: meio ambiente urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. Licenciamento Ambiental de atividades produtivas. **Cidades Sustentáveis no Brasil e sua Tutela Jurídica**. Coord. Flavio Ahmed e Ronaldo Coutinho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. **Mapeamento de incentivos econômicos para a construção sustentável**. Disponível em: http://cbic.org.br/migracao/sites/default/files/Mapeamento%20de%20Incentivos%20Econ%C3%B4micos%20para%20a%20Constru%C3%A7%C3%A3o%20Sustent%C3%A1vel%20-%20Vers%C3%A3o%20Final_0.pdf.

DE CESARE, Claudia Maria. **Panorama do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina**. Disponível em: <http://datatoolkits.lincolnst.edu/Portals/0/upload/ptla/summary-results/summary-of-results-pt.pdf>.

DICIONÁRIO ONLINE PRIBERIAM. Disponível em: <https://www.priberam.pt/dlpo/instrumento>.

DIMAS, Leopoldo; KANDEL, Susan; ROSA, Herman. **Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales: lecciones de las Américas y temas críticos para fortalecer estrategias comunitarias**. Ciudad de Mexico: Instituto Nacional de

Ecología, 2004. p. 62. Disponível em: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/430/cap1.html>.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FELDMAN, Maria Teresa Ribeiro. **IPTU um Tributo Ambiental**: imposto sobre a propriedade territorial urbana. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10194&revista_caderno=26.

FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. André Lima (Org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 351-370.

FERRER, Gabriel Real; LACERDA, Emanuela Cristina Andrade; ROSA, Alexandre Moraes da. A propriedade ante o novo paradigma do Estado constitucional moderno: a Sustentabilidade. **Revista Novos Estudos Jurídicos** – Eletrônica. Itajaí, v. 19, n. 4, p. 1185-1219, dez. 2014. ISSN: 2175-0491. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6703>.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Direito ambiental brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito ambiental tributário**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar nº 7 de 1997. Código Tributário. Art. 244, §5º, VII. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/codigo-tributario-florianopolis-sc>.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Ambiental em evolução**. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2002.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estatísticas de finanças públicas e conta intermediária de governo: Brasil: 2015**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100339.pdf>.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Agregador de informações do IBGE**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/itajai/pesquisa/21/28134>.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. Objetivos de

Desenvolvimento do Milênio e as novas perspectivas do desenvolvimento sustentável pela Organização das Nações Unidas. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 35, vol. esp., p. 194-206, dez. 2016.

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS. **The New Urban Agenda as an indispensable framework for the achievement of the 2030 Agenda**. Disponível em: <https://www.global-taskforce.org/new-urban-agenda-indispensable-framework-achievement-2030-agenda>.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Meio Ambiente Urbano e Sustentabilidade. **Revista de Direito Ambiental**. Ed. 48/179, out-dez/2007.

GREEN BUILDING COUNCIL BRASIL. **Certificação Casa**. Disponível em: <http://www.gbcbrazil.org.br/referencial-casa.php>.

GUARULHOS. Decreto nº 28.696, de 31 de março de 2011. Regulamenta a Lei Municipal nº 6.793 que trata do IPTU. Disponível em: http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/decretos_2011/28696decr.pdf.

GUSMÃO, Omara Oliveira. Proteção Ambiental e Tributação. In: Milaré, Edis (Org.). **Direito ambiental: tutela do meio ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

ICLEI – GOVERNOS LOCAIS PELA SUSTENTABILIDADE. **Construindo cidades verdes**. Manual de políticas públicas para construções sustentáveis. Disponível em: Http://www.iclei.org.br/polics/CD/P1/1_Manual/PDF1_Manual_port_baixa.pdf.

IDEIA SUSTENTÁVEL. **Índice de imposto verde da KPMG**. Disponível em: <http://www.ideiasustentavel.com.br/indice-de-imposto-verde-da-kpmg>.

KPMG. **The KPMG Green tax index 2013**. Disponível em: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2015/03/kpmg-green-tax-index-2013.pdf>.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MACEDO, Laura Valente de; FREITAS, Paula Gabriela de Oliveira (Org.). **Construindo Cidades Verdes: Manual de Políticas Públicas para Construções Sustentáveis**. São Paulo: ICLEI-BRASIL, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MAFRA. Lei Complementar nº 23, de 8 de novembro de 2011. Autoriza a redução de imposto predial e territorial urbano aos proprietários de imóveis residenciais e terrenos que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente (Projeto Selo Verde). Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/>.

MARINS, James. TEODOROVICS, Jefferson. Extrafiscalidade Ambiental. In: Milaré, Edis (Org.). **Direito ambiental: tutela do meio ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MEDAUAR, Odete. Estatuto da Cidade – Comentários. São Paulo: RT, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MAFRA. Lei Complementar nº 23, de 8 de novembro de 2011. Autoriza a redução de imposto predial e territorial urbano aos proprietários de imóveis residenciais e terrenos que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente (Projeto Selo Verde). Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 3a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. **Direito do Meio Ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário. 6 ed. São Paulo: RT, 2009.

MONTERO, Carlos Eduardo Pertalta. **Tributação ambiental**: reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORIN, Edgar. **A Via para o futuro da humanidade**. Tradução Edgard de Assis Carvalho; Maria Perasso Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand. 2013. Título Original: La voie pour l'avenir de l'humanité.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NASCIMENTO, Jairon Alcir dos Santos; MAURO, Cláudio Antônio de. **A Sustentabilidade ambiental urbana a partir de uma perspectiva espacial**. Disponível em: <http://ambientalsustentavel.org/2011/356/>.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 101, p. 357-378, jan/dez. 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf..>

_____. **Agenda 2030**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>.

_____. **Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável (Rio+20) – O futuro que queremos**. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>.

_____. **Goal 11 Targets.** Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>.

_____. **Goal 7: Ensure environmental sustainability.** Disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/envIRON.shtml>.

_____. **Habitat Global Activities Report 2015.** p. 01. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1726Habitat%20Global%20Activities%202015.pdf>.

_____. **Objetivos da Meta 11.** Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities/targets>.

_____. **Report of the World Commission on Environment and Development.** Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>.

_____. **Sustainable cities and communities.** Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>.

ONU-HABITAT. **About Habitat III.** Disponível em: <http://habitat3.org/the-conference/about-habitat-3>.

_____. **Habitat III. The New Urban Agenda.** Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>.

_____. **Gobernanza.** Disponível em: <https://es.unhabitat.org/gobernanza>.

PARDINI, Andrea Fonseca. **Contribuição ao entendimento da aplicação da Certificação LEED e do conceito de custos no ciclo de vida em Empreendimentos mais Sustentáveis no Brasil.** 2009. 223 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Faculdade de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP).

PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo.** 3. ed. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2003.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário.** 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.(versão digital).

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Desenvolvimento sustentável nas cidades é essencial para maior alcance da**

Agenda 2030. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2016/10/21/desenvolvimento-sustent-vel-nas-cidades-essencial-para-maior-alcance-da-agenda-2030.html>.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Glossário.** Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/gps/glossário>.

RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação ambiental:** o IPTU e o meio ambiente urbano. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 2.877, de 22 de dezembro de 1998. Dispões sobre o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA). Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/fa1a422b516211130325657a0064293f?OpenDocument>.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 42.766, de 01/01/2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=335277>.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 35.745 de 2012. Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/42362Dec%2035745_2012.pdf.

ROCKSTRÖM, Johan et al. **Sustainable Development and Planetary Boundaries.** Background Paper for the High – Level Panel of Eminent Persons on the Post – 2015 Development Agenda. New York: Sustainable Development Solutions Network, 2013. Disponível em: http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/06/Rockstroem-Sachs-Oehman-Schmidt-Traub_Sustainable-Development-and-Planetary-Boundaries.pdf.

SÁ, José Delfino. **Um modelo para o IPTU dos imóveis residenciais que visa incentivar a Sustentabilidade urbana.** 2014. Tese 268 f. (Doutorando em Engenharia Industrial) - Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/17742/1/019_Tese%20Doutorado%20PEI_9a.%20EDICAO%20%28FINAL%29.pdf.

SÃO CARLOS. Incentivo Ambiental – IPTU Verde. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/incentivo-ambiental-iptu.html>.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.296, de 23 de dezembro de 2008. Art. 9, III. Estabelece o tratamento tributário do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2008/lei-13296-23.12.2008.html>

SÃO PAULO (Município). Projeto de Lei nº 568/2015. Disponível em http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2015&COD_PCSS_CMSP=568.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. ADI nº 0018346-19.2011.8.26.0000.

Relator Guilherme Strenger. Data do julgamento 21/09/2011. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoSimples.do?conversationId=&nuProcOrigem=0018346-19.2011.8.26.0000&nuRegistro=>.

SABBAG, Eduardo de Moraes. Limites Formais à Concessão de Incentivos Fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.) **Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. pos. 785. (versão digital).

SALVADOR. Lei nº 8.474 de 2013. Altera dispositivos da Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006, relativos ao pagamento, à isenção do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, concede incentivos fiscais, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=260282>.

SETTE, Marli Teresinha Deon; NOGUEIRA, Jorge Madeira. Relevância da Análise dos Aspectos Econômicos na Instituição de um Tributo Ambiental. **Revista de Direito Tributário** - RDT nº 96 São Paulo - SP, Malheiros, 2007, p. 211-224. ISS 0102-7956. Disponível em: http://www.marliambiental.com.br/artigos/artigos/Enapa_UnB.pdf.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico e Meio Ambiente. In: Milaré, Edis (Org.). **Direito ambiental: meio ambiente urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, Sandra Regina Mota Silva; RODRIGUES, F. A. F. N. **IPTU Verde na política ambiental urbana**: incorporação de benefícios ambientais em municípios paulistas com mais de 500 mil habitantes. Disponível em: <http://www.fau.ufal.br/evento/pluris2016/files/Tema%20-%20Planejamento%20Regional%20e%20Urbano/Paper940.pdf>.

SOARES, Josemar Sidnei; CRUZ, Paulo Márcio. Critério ético e Sustentabilidade na sociedade pós-moderna: impactos nas dimensões econômicas, transnacionais e jurídicas. **Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 17, n. 3, p. 412, dez. 2012. ISSN 2175-0491. Disponível em: <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4208/2419>.

SOUZA, Daniel Barbosa Lima Faria Correa. **IPTU Ambiental**. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170725105752.pdf.

THE ECONOMIST. **Triple bottom line**. Disponível em: <http://www.economist.com/node/14301663>. Acesso em: 22 out. 2017.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 6 ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

TÔRRES, Heleno Taveira. Da Relação entre Competências Constitucionais Tributárias e Ambiental – Os Limites dos Chamados “Tributos Ambientais”. In _____ (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____; CALIENDO, Paulo. **Direito tributário ambiental e o protocolo de kyoto**. In: Ives Gandra da Silva Martins; Alejandro Altamiro (Org.). **Direito tributário: VIII Colóquio Internacional de Direito Tributário**. São Paulo: IOB- Thomson, 2006. p. 253-277; p 275.

TUPIASSU, Lise. Fundamentos Econômicos da Tributação Ambiental. In: MENDES NETO, João Paulo; TUPIASSU, Lise (coord.). **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. 1 ed. São Paulo: Forense, 2016.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Inspiring Future Cities & Urban Services**. 2016. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Urban-Services.pdf.