

O ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTITUTOS TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS: BREVES APONTAMENTOS SOB O VIÉS AMBIENTAL DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU)

Gilson Cesar Borges de Almeida

Doutorando em Direito na Universidade de Caxias do Sul, com ênfase na linha de pesquisa do Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico. Possui graduação em Direito, especialização em Direito Tributário e mestrado em Direito. Professor nos cursos de graduação e pós-Graduação. Representante Regional do Programa de Cidadania Fiscal da Receita Federal do Brasil na 10ª RF.

Artigo recebido em 11.09.2024 e aprovado em 24.09.2024.

SUMÁRIO: 1 Introdução 2 O meio ambiente construído e a cidade sustentável 3 A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade 4 Os institutos tributários e financeiros 5 Conclusão 6 Referências.

RESUMO: A intervenção antrópica ao longo dos anos tem provocado severas consequências no meio ambiente, em especial, no ambiente urbano. No presente artigo é realizada uma breve análise sobre as possibilidades previstas na Constituição Federal de 1988, bem como no Estatuto da Cidade, acerca dos instrumentos normativos da política urbana que podem contribuir na mitigação destes efeitos, em especial o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU). Apresenta-se assim o IPTU como um instrumento viabilizador da tributação ambiental no município.

PALAVRAS-CHAVE: Intervenção antrópica. Meio ambiente. IPTU. Tributação ambiental.

THE CITY STATUTE AND TAX AND FINANCIAL INSTITUTIONS: BRIEF NOTES ON THE ENVIRONMENTAL BIAS OF THE URBAN PROPERTY AND LAND TAX (IPTU)

CONTENTS: 1 Introduction 2 The built environment and the sustainable city 3 The Federal Constitution and the City Statute 4 Tax and financial institutes 5 Conclusion 6 References.

ABSTRACT: Human intervention over the years has caused severe consequences for the environment, especially in urban areas. This article briefly analyzes the possibilities provided for in the 1988 Federal Constitution and the City Statute, regarding the normative instruments of urban policy that can contribute to mitigating these effects, especially the tax on urban property and land (IPTU). The IPTU is thus presented as an instrument that enables environmental taxation in the municipality.

KEYWORDS: Human intervention, Environment, IPTU, Environmental taxation.

1 INTRODUÇÃO

O homem, ao longo dos tempos, tem provocado inúmeras alterações no meio ambiente que o cerca. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova fase para com os cuidados com o meio ambiente¹. Trata-se da primeira norma fundamental² a estabelecer diretrizes constitucionais voltadas para a proteção e preservação ambiental, superando assim o comportamento utilitarista que permeou as legislações anteriores.

No que se refere ao meio ambiente construído, a norma fundamental e a legislação infraconstitucional, em especial o Estatuto da Cidade³, trazem regras e diretrizes específicas, de modo a contribuir com o adequado ordenamento territorial urbano.

O objetivo do presente trabalho é analisar de que forma os instrumentos tributários e financeiros, em especial o imposto sobre a propriedade predial e

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.
2. LEITE, José Rubens Morato. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 49-50. As Constituições anteriores de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969, fizeram referências localizadas para alguns bens da natureza, mas em nenhum momento se referiram ao meio ambiente.
3. BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

territorial urbana (IPTU), pode contribuir para a construção da chamada “cidade sustentável”. Trata-se do emprego da tributação ambiental na cidade.

2 O MEIO AMBIENTE CONSTRUÍDO E A CIDADE SUSTENTÁVEL

Falar em meio ambiente é falar sobre tudo aquilo que nos cerca. O homem, desde o início da sua existência no planeta, buscou de alguma forma conhecer o seu entorno para então poder estabelecer-se, e posteriormente, construir estruturas até chegar ao conceito de cidade como temos hoje.

Sendo assim, constata-se que “a cidade é uma construção antropológica e que deve transcender o próprio tempo, pois deve levar em consideração o passado, o presente e o futuro⁴.

No atual estado da arte pode-se dizer que o meio ambiente é classificado de quatro formas, são as chamadas “matrizes ambientais”: meio ambiente natural ou físico, meio ambiente artificial ou construído, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho⁵. O meio ambiente artificial ou construído decorre das intervenções que o homem provoca e realiza no ambiente. Desta forma, a construção da cidade e todas as decorrências a ela atreladas estão inseridas no âmbito do meio ambiente construído.

Para falar da cidade, é importante referir que:

Antes da cidade, houve a pequena povoação, o santuário e a aldeia, o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes de tudo isso, houve certa

-
4. RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento*. Caxias do Sul: EducS, 2016. p.19. Ainda segundo os autores, “para conhecermos a cidade e projetarmos seu futuro, remetemo-nos à necessidade de uma reflexão da origem da construção da própria cidade”.
 5. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 19-24. O autor se refere à existência de três aspectos do meio ambiente: “I – meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído [...] II – meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do Homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido especial que adquiriu ou de que se impregnou; III – meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam”. Quanto ao meio ambiente do trabalho, o autor o refere como o local em que se desenrola boa parte da vida do trabalhador, cuja qualidade de vida está, por isso, em íntima dependência da qualidade daquele ambiente.

predisposição para a vida social que o homem compartilha, evidentemente, com diversas outras espécies animais⁶.

Sendo assim, foram séculos de evolução que acompanharam a trajetória do homem no planeta e que culminaram com o surgimento da cidade sustentável. Mas como pode se conceituar o que é uma cidade sustentável e quais os seus elementos básicos de constituição? Esta indagação começa a ser respondida, de início, pelo fato de que o homem é um ser gregário, portanto, vive em comunidade. É por intermédio das relações sociais que o homem desenvolve as suas potencialidades e evolui como espécie.

Assim, a cidade sustentável é aquela na qual existem os equipamentos mínimos para assegurar a dignidade da espécie humana: o asseguramento de direitos fundamentais, como a saúde, a educação, a segurança, a infraestrutura, entre outros.

Desta forma, em cada local do planeta, a construção de uma cidade sustentável⁷ terá, por certo, as peculiaridades da cultura do seu povo e da sua gente. Mas, certamente, será sustentável a cidade que, além dos equipamentos básicos estruturantes, já referidos, propiciar um ambiente de solidariedade e de paz, direitos fundamentais tão caros e, por muitas vezes, tão escassos, em muitas partes mundo afora.

Falar em cidade sustentável é buscar o desafio de viabilizar, de acordo com a Constituição de 1988, um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Trata-se de concretizar o desenvolvimento sustentável⁸.

6. MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 68.

7. RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educus, 2007. p. 103-104. De acordo com o autor, “muitas vezes, o cidadão passa uma vida sem ter problemas com o Direito Internacional, o Comunitário ou o Nacional, mas dificilmente passa um mês sem ter problemas com seus direitos de munícipe. São cotidianamente sentidos e reclamados pela população direitos como segurança, passeio público, serviços de saúde, educação, relações de vizinhança, trânsito, estacionamento, esgoto a ‘céu aberto’, alagamentos, água potável, ventilação, direito à luz do sol, higiene, saneamento, animais soltos, parcelamento do solo, habitação e tantos outros que poderiam estar previstos na Lei Orgânica, no Plano Diretor, no Código de Obras e no Código de Posturas. O lamentável é que a própria cultura jurídica de nosso país, no estudo e na aplicação do Direito, ignora o Direito Municipal, como fundamento da dignidade e da vida do próprio cidadão”.

8. FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 47. De acordo com o autor, “o desenvolvimento sustentável, para o Relatório Brundtland,

3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ESTATUTO DA CIDADE

O direito de propriedade evoluiu ao longo dos tempos⁹ e para além da noção de direito absoluto da propriedade, em que o homem podia fazer o que bem entendesse no seu imóvel; por exemplo, nos dias atuais, o direito de propriedade deve atender a uma função social.

No Brasil, as normas constitucionais¹⁰ e infraconstitucionais¹¹ asseguram o direito de propriedade, e vão além, ao estabelecer que o seu exercício deve atender à função social da propriedade.

Da mesma forma, é fundamental observar que a propriedade deve atender à função socioambiental, a qual “autoriza restrições e determina formas de intervenção e ocupações humanas na propriedade, buscando evitar a degradação ambiental”¹². Neste sentido, pode-se dizer também que:

da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1987, no citado documento ‘Nosso Futuro Comum’, é aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas. Trata-se de progresso histórico, digno de nota. É imprescindível, porém, aperfeiçoar esse conceito, com o fito de deixar mais claro que as necessidades atendidas não podem ser aquelas artificiais ou hiperinflacionadas pelo consumismo em cascata”.

9. KRELL, Andreas J. A relação entre proteção ambiental e função social da propriedade nos sistemas jurídicos brasileiro e alemão. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010. p. 182. Segundo o autor, “no Brasil, o princípio da função social da propriedade foi introduzido formalmente pela Constituição Federal de 1934 (art. 113, n. 17 – É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.) e reforçado na de 1946 (art. 147 – O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá [...] promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos)”.
10. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: “Art.5º [...] XXII – é garantido o direito de propriedade; [...] XXX – a propriedade atenderá a sua função social”.
11. BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil: “Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.
12. RECH, Adir Ubaldo. O valor econômico e a natureza jurídica dos serviços ambientais. In: Rech, Adir Ubaldo (org.). *Direito e economia verde: natureza jurídica e aplicações práticas do*

O princípio da função social da propriedade se superpõe à autonomia privada, que rege as relações econômicas, para proteger os interesses de toda a coletividade em torno de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Somente a propriedade privada que cumpra a sua função social possui proteção constitucional. Por essa razão, seu descumprimento importa a imposição de uma sanção: a expropriação compulsória. Esta é suportada pelo proprietário exatamente em razão do exercício irresponsável do direito e da gestão inadequada dos recursos naturais¹³.

As diretrizes para a política urbana no Brasil estão disciplinadas no Capítulo II do Título VII da Constituição Federal de 1988, que trata da Ordem Econômica e Financeira¹⁴. Estes dispositivos normativos foram regulados por meio da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como “Estatuto da Cidade”.

Constata-se que, na Lei Fundamental¹⁵, o legislador constituinte originário tem a preocupação de estabelecer que a política do desenvolvimento urbano deve buscar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo, por este modo, o bem-estar dos seus habitantes. Assim, é previsto o plano diretor, para as cidades com mais de vinte mil habitantes, como um dos instrumentos a viabilizar as políticas de desenvolvimento e de expansão urbana. Da mesma forma é estabelecido que o cumprimento da função social da propriedade urbana ocorre quando atendidas as exigências de ordenação da cidade previstas no plano diretor.

Importante observar ainda que, em decorrência da própria função social e socioambiental da propriedade, a Constituição¹⁶ possibilita, com a devida regu-

pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis. *Caxias do Sul: Educs, 2011. p. 61.*

13. FERREIRA, Helene Sivini. Política ambiental constitucional. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 310.
14. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: “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”.
15. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: “Art. 182. 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.
16. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: “Art. 182. 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída

lação infraconstitucional, que aquele proprietário que não dá a sua propriedade a destinação adequada, ou seja, o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, possa ser alvo, na sua propriedade, de um parcelamento do solo ou mesmo de edificação compulsória. Da mesma forma e sucessivamente, pode ocorrer a incidência do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, o IPTU, progressivo no tempo e, bem assim, também a desapropriação do imóvel, com o pagamento da indenização correspondente mediante títulos da dívida pública municipal.

Sendo assim, conclui-se que a Constituição Federal de 1988, de fato, ao estabelecer as diretrizes para a política urbana, confirma o propósito da realização do meio ambiente ecologicamente equilibrado¹⁷ como direito fundamental e, por decorrência, firma os pressupostos para a construção de uma cidade sustentável que também deve ser uma cidade inteligente¹⁸.

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: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação 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 legais”.

17. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.
18. RECH, Adir Ubaldo. *Inteligência artificial, meio ambiente e cidades inteligente*. Caxias do Sul: Educ, 2020. p. 105-107. Segundo o autor, “o conceito de cidade inteligente [...], como sendo o auge, em se tratando de cidades ideais, organizadas e resilientes, vem se disseminando não apenas graças aos avanços tecnológicos em curso nas últimas décadas, mas também devido aos crescentes desafios impostos aos municípios. [...] Portanto, nesse contexto, a primeira inovação que deve ser implantada na gestão pública é a lei inteligente, resultado de pesquisa, da ciência e da priorização de valores permanentes e éticos, como instrumento de planejamento, de preservação do meio ambiente, de zoneamento das potencialidades naturais dos espaços urbanos e das necessidades da população, com inclusão social urbana, como solução da complexidade técnica e econômica que prioriza o capital”.

4 OS INSTITUTOS TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS

O Estatuto da Cidade¹⁹ estabelece no seu art. 4º instrumentos para a política urbana, como: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território; planejamento das regiões metropolitanas; planejamento municipal, através do plano diretor, do zoneamento ambiental, da gestão orçamentária, entre outros; institutos jurídicos e políticos, como a desapropriação, a servidão administrativa e o tombamento, por exemplo; estudo prévio de impacto ambiental e estudo prévio de impacto de vizinhança e os institutos tributários e financeiros.

Entre os instrumentos de natureza tributária e financeira destacam-se:

- a) o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU);
- b) a contribuição de melhoria;
- c) os incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Os incentivos fiscais e financeiros podem ser implementados por meio da concessão de isenções, imunidades, bem como financiamentos públicos e privados, linhas de crédito, empréstimos com juros subsidiados, entre outros

19. BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001: “Art. 4º: Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidade de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse; VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)”.

benefícios, de modo a viabilizar a implantação de políticas públicas voltadas a melhor ordenação do ambiente urbano.

A contribuição de melhoria²⁰, por seu turno, é um tributo previsto no art. 81 do Código Tributário Nacional²¹ e também no art. 145, III, da Constituição Federal²², e tem como fato gerador a realização de obras públicas²³ de que decorra valorização imobiliária.

Quanto ao imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), trata-se de um imposto da competência tributária do município, cuja norma matriz de incidência vem disposta no art. 32 do Código Tributário Nacional²⁴ e também no art. 156, I, da Constituição Federal²⁵.

Importante destacar que, no âmbito da tributação imobiliária no Brasil, o Sistema Tributário Nacional prevê os seguintes tributos: imposto sobre

20. SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 188-189. Segundo o autor, “a contribuição de melhoria justifica-se tendo em vista que obras públicas podem beneficiar a um determinado grupo, geralmente localizado nas proximidades da obra, não se legitimando que toda a coletividade suporte o custo da obra que, afinal, veio em benefício de alguns”.

21. BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributários aplicáveis à União, Estados e Municípios: “Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”.

22. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas”.

23. BARRETO, Aires. *Curso de direito tributário municipal*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 485. De acordo com o autor, “a contribuição de melhoria, prevista na Constituição de 1988, constitui um *tertium genus*, diverso de imposto e de taxa, cujo fato tributário (fato gerador) é a valorização imobiliária causada por obra pública. De um lado a simplificação redacional, fruto da eliminação do custo global, representa aprimoramento; de outro, a não referência à valorização imobiliária (proporcionada por obra pública) não tem o condão de lhe retirar o caráter de tributo incidente sobre a mais-valia imobiliária”.

24. BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributários aplicáveis à União, Estados e Municípios: “Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana 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 Município”.

25. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I – propriedade predial e territorial urbana”.

a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); imposto de transmissão de bens imóveis *inter vivos* (ITBI); imposto territorial rural (ITR) e contribuições de melhoria. Estes tributos são de competência do município, com exceção do ITR, que é de competência tributária da União. Verifica-se, desta forma, que o município é o maior responsável pela administração, arrecadação e fiscalização dos tributos incidentes sobre a propriedade no Brasil e isto lhe confere a possibilidade de utilizar a tributação imobiliária como um instrumento eficaz na realização das políticas públicas de ordenação do território urbano.

No que se refere especificamente ao IPTU, é importante salientar que a sua instituição e cobrança pode ser empregada sob dois aspectos: o fiscal e o extrafiscal²⁶.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana

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

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

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

Neste sentido verifica-se que a instituição do IPTU sob o viés de receita pública tributária direta, de competência do município, observará o princípio tributário da capacidade contributiva²⁷. Assim o IPTU é informado como receita

26. COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 67-68. Segundo a autora, “a fiscalidade traduz a exigência de tributos com o objetivo de abastecimento dos cofres públicos, sem que outros interesses interfiram no direcionamento da atividade impositiva. Significa olhar para o tributo, simplesmente, como ferramenta de arrecadação, meio de geração de receita. É a noção mais corrente quando se pensa em tributação. A extrafiscalidade, por sua vez, consiste no emprego de instrumentos tributários para o atingimento de finalidades não arrecadatórias, mas sim, incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vista à realização de outros valores, constitucionalmente contemplados”.

27. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: “Art. 145, 1º. Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

tributária de natureza fiscal e observará uma progressividade da mesma natureza e de existência obrigatória²⁸.

Por outro lado, com o advento da Emenda Constitucional n. 29/2000, que traz uma nova redação ao § 1º do art. 156 da Constituição Federal, o IPTU passa a ter a possibilidade de incidência com alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel, cumprindo desta forma a função social da propriedade urbana. Verifica-se, assim, a presença da progressividade extrafiscal, que dependerá da previsão do plano diretor urbano²⁹.

Segundo a doutrina³⁰,

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.

De acordo com o art. 5º do Estatuto da Cidade, lei específica do município pode determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. A lei específica do município para tratar desta matéria é a lei do plano diretor urbano³¹.

28. CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 126-127.

29. CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 127-129. Segundo o autor, “o IPTU pode ser um instrumento de extrafiscalidade. Há extrafiscalidade quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou as bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa. Por aí se vê que a extrafiscalidade nem sempre causa perda de numerário; antes, pode aumentá-lo, como, por exemplo, quando se exacerba a tributação sobre o consumo de cigarros”.

30. CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 129-130. Segundo o autor, “a alíquota do IPTU pode, ainda, ser exacerbada – sempre com base no plano diretor – para quem mantenha, em suas casas, jardins ou quintais imensos (especialmente se estes imóveis estiverem localizados na zona central do Município). Ou, ainda, a alíquota do IPTU pode ser maior se o proprietário do imóvel o mantém vazio, sem cumprir sua função social (então, num mesmo prédio, em havendo plano diretor nesse sentido, o proprietário que mora em seu apartamento, ou mantém alugado, pagará menos imposto do que o proprietário que o mantém fechado, apenas para fins especulativos)”.

31. RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educus, 2010. p. 173. Segundo os autores é possível a utilização do IPTU progressivo no tempo e este “não se

Sendo assim, “como vemos, embora sua ausência não iniba o Município de disciplinar legislativamente o assunto, é dado à lei federal³² estabelecer diretrizes urbanísticas, aptas a melhor possibilitar que o IPTU seja utilizado para induzir os contribuintes a atender à função social da propriedade urbana”³³.

Constata-se desta forma que a efetividade dos instrumentos de natureza tributária, previstos no Estatuto da Cidade, somente se tornará concreta quando os Municípios no Brasil observarem o planejamento urbano como uma ferramenta de Estado e não de Governo. Quando as administrações municipais implantarem nos seus corpos técnicos as diretrizes e regras normativas previstas no ordenamento jurídico pátrio³⁴.

trata de observar a capacidade contributiva do proprietário, pois sobre a renda já existe o Imposto de renda, mas de se observar a função social da propriedade, prevista no Plano Diretor. Nesse sentido, muitos prefeitos simplesmente previram no Código Tributário o IPTU progressivo, sem contemplar no Plano Diretor a função social daquele espaço, o que torna a cobrança inconstitucional. É lógico que o valor da alíquota será estabelecido no Código Tributário, que, nesse caso, passa a ser instrumento de concretização do Plano Diretor municipal, portanto com característica e finalidade extrafiscais”.

32. BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. A lei que trata das diretrizes gerais da política urbanística é o Estatuto da Cidade, que dispõe sobre o IPTU progressivo no tempo no seu art. 7º: “Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do *caput* do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos. § 1º O valor da alíquota a ser aplicada a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento); § 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em 5 (cinco) anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º; § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo”.
33. CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 129.
34. RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade*. Caxias do Sul: Educus, 2012. p. 95. De acordo com os autores, “o Plano Diretor, portanto, foi criado pelo Estatuto da Cidade, como um instrumento de planejamento municipal. Esta é sua natureza jurídica. Sua implementação é obrigatória para cidades: (a) com mais de vinte mil habitantes; (b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (c) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento ou da edificação compulsórios, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo ou desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida; (d) integrantes de áreas de especial interesse turístico; e (e) inseridas na

5 CONCLUSÃO

Conforme estudado ao longo deste artigo, a construção do meio ambiente ecologicamente equilibrado requer a participação do Estado e de toda a coletividade. No que se refere ao meio ambiente construído, a intervenção do homem no seu entorno tem provocado inúmeras modificações no ambiente, sendo que muitas delas têm causado diversos transtornos e impedido o atingimento de uma cidade sustentável.

Este fato, na maior parte das vezes, decorre da falta de um planejamento na utilização do solo, e, no caso do presente estudo, do solo urbano. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988, ao tratar das diretrizes da política urbana, traça regras importantes que foram reguladas, em especial, pelo Estatuto da Cidade.

A normatização infraconstitucional inserida no Estatuto da Cidade contempla diversos instrumentos de intervenção e de viabilização da cidade sustentável. Entre estes instrumentos, está a tributação imobiliária e nesta ressalta-se o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU).

O IPTU, tal qual previsto no texto constitucional e também na legislação infraconstitucional, pode ser empregado tanto no seu viés fiscal quanto como fonte de receita tributária direta no município, e neste caso observará o princípio da capacidade contributiva.

De outro lado, também poderá o IPTU ser utilizado como um instrumento na viabilização da função social e socioambiental da propriedade urbana, por meio do emprego de instrumentos regulatórios ou extrafiscais. Nestes termos, como visto na pesquisa, o IPTU pode ser adotado conforme previsão estabelecida no plano diretor urbano, de modo a contemplar uma incidência tributária por meio de progressividade de alíquotas em razão do valor do imóvel, da sua localização ou da sua utilização.

Sendo assim, concluímos que o IPTU pode ser um eficaz e eficiente instrumento de ingresso de receita pública derivada nos cofres da fazenda municipal e, desta forma, contribuir na viabilização das políticas públicas – em especial, aquelas alinhadas na consecução de um meio ambiente ecologicamente equilibrado – e promover a construção da cidade sustentável.

área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”.

6 REFERÊNCIAS

- BARRETO, Aires. *Curso de direito tributário municipal*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributários aplicáveis à União, Estados e Municípios.
- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- FREITAS, Juez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- FERREIRA, Helene Sivini. Política ambiental constitucional. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo; Saraiva, 2015.
- LEITE, José Rubens Morato. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- KRELL, Andreas J. A relação entre proteção ambiental e função social da propriedade nos sistemas jurídicos brasileiro e alemão. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.
- RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007.
- RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010.
- RECH, Adir Ubaldo. O valor econômico e a natureza jurídica dos serviços ambientais. In: RECH, Adir Ubaldo (org.). *Direito e economia verde: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis*. Caxias do Sul: Educs, 2011.
- RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade*. Caxias do Sul: Educs, 2012.
- RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento*. Caxias do Sul: Educs, 2016.

RECH, Adir Ubaldó. *Inteligência artificial, meio ambiente e cidades inteligente*. Caxias do Sul: EducS, 2020.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2000.

