

IPTU e ITR: função social e socioambiental da propriedade privada para desenvolvimento ambiental sustentável.

Andréia Fogaça Maricato

INTRODUÇÃO:

O presente trabalho tem como objetivo o estudo da função social e socioambiental do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto Territorial Rural (ITR), para o desenvolvimento ambiental sustentável.

Para isto, discorrer-se-á sobre os princípios jurídico-ambientais que se vinculam mais estreitamente aos tópicos de direito tributário, assim como, analisaremos a função social da propriedade, a extrafiscalidade e a tributação sobre a propriedade imóvel. Posteriormente, discorreremos sobre a função socioambiental do IPTU e do ITR, e a importância da utilização destas exações tributárias, em seu viés extrafiscal, com vistas ao desenvolvimento ambiental sustentável.

1. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

A Legislação Ambiental tem como objetivo a proteção ao meio ambiente, limitando a atuação do homem no ambiente. Por isto o Direito Ambiental norteia as atividades humanas para que não causem ou causem da menor maneira possível danos ao meio ambiente.

Nos termos da Lei nº 6.938/1981, o meio ambiente é:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – Meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. (BRASIL, 1981.)

Deste modo, o Direito Ambiental é um dos chamados “direitos humanos de terceira geração”, pois não dá para determinar o número de titulares que dele usufrui e necessita.

A Constituição Federal, assegura que o meio ambiente é um direito fundamental, pois é de uso comum do povo, sendo essencial à qualidade de vida, em seu artigo 225, assim estabelece:

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - Definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

VIII - Manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 123, de 2022).

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017). (BRASIL. Constituição, 1988).

Nossa Magna Carta deixa claro que a proteção ao meio ambiente é obrigação do Estado, o qual deve ter diretrizes e prover ações e que deverão ser seguidas. É o que fundamenta a existência de inúmeros mecanismos de regulação e proteção previstos na Constituição e em outras leis esparsas, como por exemplo, a Lei dos Crimes Ambientais n. 9.605/98, assim como a Lei nº 14.119/21, que estabelece pagamentos por serviços ambientais como mecanismos regulatórios que remuneram ou recompensam quem protege a natureza e mantém os serviços ambientais funcionando em prol do bem comum.

Neste mesmo sentido, o princípio do desenvolvimento sustentável compatibiliza a coexistência do homem e suas atividades de crescimento econômico com a conservação do meio ambiente, permitindo o consensualismo entre as perspectivas de desenvolvimento econômico, tecnológico e social e, ao mesmo tempo, garante a preservação dos recursos ambientais (Pearce, 2022).

A Lei nº 6.938/81, dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, e diz em seu artigo 2º:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a 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, atendidos os seguintes princípios:

I - Ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser

necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - Racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - Proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - Controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - Incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - Proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - Educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 1981).

E, conforme o artigo 4º:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - A compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. (BRASIL, 1981).

Podemos notar que, o desenvolvimento sustentável estabelece o consumo consciente e equilibrado, sendo um dos principais pilares do Direito Ambiental, sendo um dos pilares da função do social da propriedade.

2. A FUNÇÃO EXTRAFISCAL DO IPTU E DO ITR

Para que se concretize, alguns dos direitos subjetivos fundamentais devem necessariamente se abrir ao poder fiscal do Estado, como o direito de propriedade (art. 5º, XXII e XXIII, da CF/88), que deverá atender à sua função social.

Sobre o IPTU e ITR, não é de hoje que tem sempre tem discussões perante o judiciário para solucionar conflitos de competência, mas nosso objeto de estudo é analisar a função extrafiscal dos referidos impostos.

Para isto, construiremos suas Regras Matrizes, para que fique claro onde é aplicada a extrafiscalidade para cumprimento da função social da propriedade em ambos os impostos. (Carvalho, 2022).

a) Regra matriz do IPTU

O IPTU é imposto municipal, de competência dos municípios e Distrito Federal, sua materialidade está prescrita no art. 156, I, da CF, art. 32 do CTN, qual seja: Ser proprietário, detentor do domínio útil ou da posse de bem imóvel localizado na zona urbana, conforme artigos abaixo:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - Propriedade predial e territorial urbana; (BRASIL, Constituição 1988) (grifo nosso)

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.** (BRASIL, CTN 1956). (grifo nosso).

O critério temporal, é estabelecido como ficção jurídica, a data de 1º de janeiro de cada ano. Enquanto o critério espacial é o conceito de zona urbana que está estabelecida no art. 32, §1º, I a V, do Código Tributário Nacional, sendo indispensável preencher dois dos cinco incisos discriminados, com os melhoramentos respectivos, para que a área possa ser considerada zona urbana.

Art. 32. (...)

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - Abastecimento de água;

III - Sistema de esgotos sanitários;

IV - Rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - Escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. (BRASIL, CTN 1956).

Já no conseqüente, temos como sujeito passivo o proprietário, o titular do domínio útil (enfiteuta e usufrutuário) e o possuidor do bem imóvel.

E para se chegar ao valor do tributo, tem-se a base de cálculo como sendo o “valor venal do imóvel”, nos termos do art. 33 do CTN. Lembrando que, quando se fala em valor venal do imóvel é o valor de mercado, ou seja, valor provável que o imóvel atingirá diante da transação no mercado imobiliário. Sua forma e apuração pode ser individual – específico à cada imóvel, e a mais comum, através da planta genérica – valor estimado, presunção relativa. (Melo, 2015).

Lembrando que a proposta de emenda à Constituição (PEC) 45/2019 prevê a possibilidade de alteração da base de cálculo do IPTU por meio de decreto, a partir de critérios gerais previstos em lei municipal. Dessa forma, o prefeito poderá aumentar ou diminuir a cobrança do imposto sem precisar do aval da Câmara Municipal.

Por fim, a alíquota do IPTU pode ser progressiva, seja fiscal, conforme estabelece art. 156 § 1º, I CF, inserido pela EC 29/00, que permite o legislador municipal instituir alíquotas progressivas em razão do valor do imóvel.

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, inciso 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. (BRASIL, Constituição 1988)

Além da progressividade fiscal deste modo, o IPTU também, pode ser a alteração da alíquota pela progressividade extrafiscal, objeto do nosso estudo, nos termos Art. 182, §4º, II, da CF:

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:

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. (BRASIL, Constituição 1988) (grifo nosso).

Podemos notar que o referido artigo, permite ao legislador municipal instituir tributo progressivo no tempo para proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado.

b) Regra matriz do ITR

Referente ao ITR, é tributo de competência da União, conforme previsão do art. 153, VI da CF, art. 29 do CTN e art. 1º da Lei nº 9.393/96, tem como critério material, ser proprietário, detentor do domínio útil ou da posse de bem imóvel localizado na zona rural.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

VI - Propriedade territorial rural; (BRASIL, Constituição, 1988)

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município. (BRASIL, CTN, 1956).

Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano. (BRASIL, 1996).

O critério temporal, é o mesmo do ITR, 1º de janeiro de cada ano, conforme art. 1º da Lei nº 9.393/96.

No que se refere ao critério espacial, a lei não define o que é zona rural, mas estabelece que será fora da zona urbana do município. Insta mencionar que o conceito de zona rural se dá por exclusão, considerando-se a zona urbana do município.

Ainda vale destacar que, o Código Tributário Nacional, enquanto regra norma geral de direito tributário, atribui competência aos Municípios para definirem a delimitação de zona urbana, adotando, no entanto, o critério da localização do imóvel ao fixar os requisitos para identificação da zona urbana (art. 32 CTN), conforme visto acima. E o referido artigo também autoriza a tributação municipal sobre áreas urbanizáveis (§2º).

Art. 32. (...)

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior. (BRASIL, CTN 1956).

Todavia, o Decreto-Lei 57/66, que dispõe sobre lançamento e cobrança do ITR, em seu artigo 15, traz de forma clara as hipóteses em que deve se manter a incidência de ITR, nas hipóteses de exploração rural, nos seguintes termos:

Art. 15. O disposto no art. 32 do CTN, não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo assim, sobre ele, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados. (BRASIL, 1966).

A jurisprudência adota como solução para tributação o que estabelece o art. 32 do CTN cumulado com o art. 15 do DL 57/66, ou seja, critério da localização do imóvel e critério da destinação para os imóveis situados na zona urbana, mas comprovadamente utilizados em fins rurais (exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial)

O Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o REsp 1.112.646/SP, submetido à sistemática de julgamento dos recursos repetitivos, assentou a jurisprudência no sentido da ausência de competência tributária municipal para instituição e cobrança de IPTU quando se tratar de imóvel localizado em perímetro urbano com comprovada destinação rural.

O referido julgamento deu origem ao Tema 174 do STJ: "Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial" (artigo 15 do DL 57/1966)¹.

Com relação ao conseqüente, são sujeitos passivos do ITR, igualmente segundo o artigo 31 do CTN, o proprietário, o titular do domínio útil e o possuidor.

¹ Julgados sobre o tema: STJ: AgRg no AREsp 80.947/ES, AgInt no AREsp 1377458/SP; TJSP: Mandado de Segurança 1032974-50.2019.8.26.0053; TJBA: Agravo de Instrumento 0021616-26.2017.8.05.0000.

A base de cálculo do ITR é o VTNt “valor da terra nua tributável”, nos termos do art. 10, III Lei 9.393/96, é, o valor da terra nua (VTN) multiplicado pelo quociente entre a área tributável e a área total. (Melo, 2015).

Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

§ 1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á:

I - VTN, o valor do imóvel, excluídos os valores relativos a:

- a) construções, instalações e benfeitorias;
- b) culturas permanentes e temporárias;
- c) pastagens cultivadas e melhoradas;
- d) florestas plantadas;

II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:

- a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012;
- b) de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior;
- c) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual;
- d) sob regime de servidão ambiental;
- e) cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração;
- f) alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo poder público.

III - VTNt, o valor da terra nua tributável, obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável e a área total; (BRASIL, 1996).

O valor da terra nua (VTN) é o valor do imóvel menos os valores relativos às construções, instalações e benfeitorias, culturas permanentes e temporárias, pastagem cultivadas e melhoradas, florestas plantadas (art. 10 § 1º I Lei 9.393/96). E a área tributável, é a área total do imóvel menos as áreas de preservação permanente de reserva legal, de interesse ecológico para proteção do ecossistema, declarados mediante órgão competente, comprovadamente imprestáveis, sob regime de servidão florestal ou

ambiental, cobertas por florestas nativas, alagadas para fins de reservatório de hidrelétricas autorizadas pelo poder público (art. 10 § 1º II Lei 9.393/96).

No que se refere à alíquota, assim como IPTU, o ITR também tem alíquotas com caráter extrafiscal ambiental, nos termos do art. 153 § 4º I CF, inserido pela EC 42/03, que permite a desestimular propriedades improdutivas, com aplicação de alíquotas que variam de 0,03% a 20%, conforme o grau de utilização do imóvel (art. 11 da Lei 9.393/96).

Grau de utilização do imóvel – GU (art. 10 § 1º VI) é o percentual entre a área efetivamente utilizada (art. 10 § 1º V da Lei 9.393/96) e a área aproveitável (art. 10 § 1º IV). E, também garantir a não incidência do imposto sobre pequenas áreas produtivas vocacionadas a atividades de subsistência familiar.

O ITR também possui outros diplomas legais, como os arts. 47 a 50 da Lei nº 4.504 (Estatuto da Terra), na Lei nº 9.393 que, por sua vez, revogou os arts. 1º a 22 da Lei nº 8.847, e no art. 18, §2º, da Lei nº 4.771/65 (Código Florestal).

A utilização adequada da propriedade rural, é um dos requisitos constitucionais para o cumprimento de sua função social, conforme estabelece o art. 186, I, da Constituição. Assim como os aspectos ambientais para desoneração tributária das áreas que servem de instrumento, de acordo com sua conformação natural ou intervenção do homem, para preservação do meio ambiente, atendendo, portanto, ao preceito do art. 225 da Constituição Federal.

Portanto, a função social da propriedade urbana ou rural é dar ao solo uma destinação adequada, de forma que se não o fizer poderá ser compelido a tanto, através da progressividade das alíquotas do imposto. Podendo dizer desta forma que o fiscalizador fará com que haja um equilíbrio entre a utilização da propriedade e os impostos pagos em relação ao seu uso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tratamento dado à matéria pela Constituição Federal consagra o uso de tributo como uma ferramenta de política social, e, neste passo, da própria cidadania, e não, apenas, de política estatal, ou seja, há uma ação bem maior que irrompe as barreiras da tributação apenas como um mecanismo de auferir renda ao município.

As normas constitucionais relativas à função social da propriedade, é que o Estado exerce um papel decisivo e insubstituível na aplicação normativa. Assim, tanto no plano urbano quanto no rural, o dever de adequada utilização de seus bens em proveito da sociedade supõe a existência de uma política urbana e de uma política agrária, ou seja, um programa de atuação governamental fazendo assim que haja a verdadeira função social daquela propriedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 18/10/2023.

BRASIL, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acessado em: 18/10/2023.

BRASIL, Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19393.htm. Acessado em: 18/10/2023.

BRASIL, Decreto-Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966. Altera dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, institui normas sobre arrecadação da Dívida Ativa correspondente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0057.htm. Acessado em: 18/10/2023.

CARVALHO. Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. São Paulo: Noeses, 2022.

MELO. José Eduardo Soares. **IPTU e ITR: teoria e prática**. São Paulo: Dialética, 20215.

PEARCE. Isabella. **Teoria Geral e o princípio do desenvolvimento sustentável: conciliando desenvolvimento, ambiente e justiça**. 1ª ed. Porto Alegre: Simplíssimo, 2022.