

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS**

Função Socioambiental da Propriedade Urbana e IPTU Progressivo: Aplicação na cidade de Uberlândia

(Socio-Environmental Function of Urban Property and Progressive IPTU: Application in Uberlândia city)

Artigo Científico apresentado à Faculdade de Direito Professor Jacy De Assis da Universidade Federal de Uberlândia (FADIR-UFU) como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito.
Orientador: Prof. Fernando Rodrigues Martins

**ACADÊMICO(A): ANDRESSA BARBOSA
SANTOS**

Uberlândia - MG

2019

Função Socioambiental da Propriedade Urbana e IPTU Progressivo: Aplicação na cidade de Uberlândia

(Socio-Environmental Function of Urban Property and Progressive IPTU: Application in Uberlândia city)

Andressa Barbosa Santos¹

RESUMO: O meio ambiente é o habitat natural do homem, razão pela qual deve ser resguardado pelo ordenamento jurídico. Com a evolução do direito à propriedade, esta passou a ter uma dupla função, a socioambiental, na medida em que não há que se falar em desenvolvimento social sem que haja proteção e preservação do meio ambiente. As atuais construções desordenadas não primam por preservá-lo, o que contribui com os efeitos indesejáveis do aquecimento global, como "ilhas de calor", enchentes e a poluição atmosférica. Assim, o direito à propriedade, estando vinculado atualmente aos interesses coletivos, sociais e difusos, é parte integrante do Plano Diretor, instrumento essencial da Política Urbana, utilizada pelos Municípios para cumprir com as funções sociais e ambientais da cidade. Mas para que a função socioambiental da propriedade se efetive é necessária uma ação conjunta, dos cidadãos e do Estado (Art. 225, da Constituição Federal), sendo a política pública essencial para o controle e estímulo de uma conduta ecologicamente correta (Art. 225, § 1º, VI, CF). Trazendo essa reflexão acerca do meio ambiente, já amplamente tutelado por nosso ordenamento, objetiva-se com este artigo contribuir para o estudo de posturas que o poder público possa adotar para que se tenha êxito na proteção a este direito, tão essencial à espécie humana. Para isso, será feita uma análise aprofundada de obras doutrinárias, artigos, legislação e jurisprudência, demonstrando a possibilidade de se dar efetividade à função socioambiental da propriedade privada urbana, através da aplicação do IPTU progressivo, com foco na cidade de Uberlândia.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Direito Ambiental. Propriedade privada urbana. Função socioambiental da propriedade. IPTU progressivo.

ABSTRACT: The environment is the natural habitat of man, reason why it must be protected by the legal system. With the evolution of the right to property, the same started to have a dual function, the socio-environmental, because there is no way to talk about social development lacking protection and preservation of the environment. The disorderly constructions of actuality are not concerned of preserving the environment, contributing to undesirable global warming's effects, as "heat islands", floods and air pollution. This way, the right to property that is currently linked to collective, social and diffuse interests, is an integral part of the Master Plan, an essential instrument of Urban Policy, used by Municipalities to fulfill the social and environmental functions of the city. But for an effective application of socio-environmental function of property, is necessary a joint action by citizens and State (Article 225 of the Federal Constitution), being the public policy essential for the control and encouragement of an ecologically correct conduct (Article 225, § 1, VI, CF). Bringing this reflection about the environment, already widely protected by our

¹ Graduanda do 9º período do curso de Direito da FADIR-UFU.

planning, this article aims to contribute to the study of postures the public power can adopt to succeed in the protection of this right, so essential to the human species. For this, will be done a deep analyze through doctrinal works, articles, legislation and jurisprudence, demonstrating the possibility of giving effect to the socio-environmental function of urban private property, from the progressive IPTU (property tax) application, focused on the city of Uberlândia.

Keywords: Environment. Environmental Law. Urban private property. Socio-environmental function of the property. Progressive property tax.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. DA NECESSIDADE DE SE DAR EFETIVIDADE AO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL ÀS PROPRIEDADES PRIVADAS DO MEIO URBANO....	7
2.1. Um breve apontamento sobre a degradação ambiental nas cidades e seus principais efeitos no século XXI.....	7
2.2. A evolução do aspecto funcional da propriedade no direito brasileiro.....	10
<i>2.2.1. A função social da propriedade.....</i>	<i>10</i>
<i>2.2.2. A função socioambiental da propriedade.....</i>	<i>14</i>
<i>2.2.3. Da limitação à proteção do meio ambiente urbano.....</i>	<i>17</i>
<i>2.2.3.1. As Áreas Verdes e as Áreas De Preservação Permanente na cidade de Uberlândia.....</i>	<i>17</i>
<i>2.2.3.2. Da Arborização Em Uberlândia.....</i>	<i>19</i>
3. DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	22

4. DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU).....	25
4.1. A extrafiscalidade aplicada ao IPTU em sua modalidade progressiva.....	25
4.2. Como é cobrado o IPTU em Uberlândia?.....	30
5. DO TRIBUTO AMBIENTAL.....	35
6. CONCLUSÃO.....	37

1. INTRODUÇÃO

Até a chegada da década de 70, pouco se falava sobre o meio ambiente, e pensava-se mesmo que a natureza era fonte inesgotável de recursos, podendo ser infinitamente utilizada pelos homens. Com o surgimento de fenômenos que afetaram lagos e rios, como a seca, a chuva ácida e a inversão térmica, os problemas passaram a ser estudados e foram identificados pelos cientistas como sendo decorrentes de ações humanas, causadoras da poluição atmosférica.

Através de uma interpretação sistêmica, chega-se à conclusão de que falar do bem jurídico meio ambiente implica falar, dentre outros, do direito à vida, da saúde e da ordem econômica e financeira, onde se insere a política urbana, razão pela qual encontra-se no Direito Tributário uma forma de dar efetividade a esse direito humano fundamental.

A proteção ao meio ambiente em nosso ordenamento é de competência do Estado (*lato sensu*), sendo, portanto, de competência comum dos entes federativos que deve ser feita conjuntamente com a sociedade (Constituição Federal, artigo 225).

Para que essa proteção se realize, é preciso que os entes públicos se utilizem de instrumentos jurídicos capazes de conscientizar e incentivar a população. O direito tributário se mostra como um desses instrumentos, pois para além da função de captar recursos, usando-se a função extrafiscal, pode-se estimular a conduta desejada por parte do cidadão.

Será utilizada, além da técnica de pesquisa bibliográfica e análise de julgados de diferentes tribunais, o método analítico-dedutivo de abordagem. Apresentando-se, num primeiro momento, resumidamente, a atual conjuntura ambiental para após, ser trabalhada a construção do conceito de função socioambiental da propriedade, sua abrangência e limites.

Posteriormente, se explicará o conceito de tributo extrafiscal, com ênfase no IPTU em sua modalidade progressiva, para ao final, se aferir a possibilidade de aplicá-lo como meio de concretização da função socioambiental da propriedade urbana, em Uberlândia.

2. DA NECESSIDADE DE SE DAR EFETIVIDADE AO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL ÀS PROPRIEDADES PRIVADAS DO MEIO URBANO

2.1. Um breve apontamento sobre a degradação ambiental nas cidades e seus principais efeitos no século XXI

No meio rural, onde não prepondera a demarcação sob muros, é mais fácil obter uma visão dinâmica sobre a função social de uma propriedade privada. Já nos centros urbanos, marcados pelo medo generalizado da violência e da depredação patrimonial, instaurou-se a cultura das construções herméticas, sobretudo com o crescimento da população, que cada vez mais influencia no modo da construção civil.

Ocorre que, atualmente, no mundo inteiro experimenta-se uma série de efeitos ambientais decorrentes da intervenção humana na natureza. Sem muitas abstrações, pode-se apontar como um desses efeitos indesejados, notadamente nas cidades, a falta de chuva e, como consequência, o clima seco, que vêm marcando o clima brasileiro, sobretudo nas cidades do sudeste.

A falta de umidade no ar tem sido frequentemente noticiada nos meios de comunicação, sendo, em geral, explicada a sua relação com a diminuição das chuvas. O que quase nunca se explica, porém, é a continuação dessa cadeia, em que se chega à conclusão, entre outras causas, de que as cidades são mal estruturadas, fazendo com que não seja absorvido quase nada das chuvas (quando estas ocorrem), pois que a vegetação é escassa nesse ambiente (urbano) e os asfaltos em nada ajudam, pois impedem que a água penetre no solo.

Em sentido oposto, há épocas em que ocorrem chuvas fortes - as chamadas enchentes -, e outra consequência da falta de infraestrutura nas cidades são os alagamentos, também frequentemente noticiados.

A sensação deixada após tantas notícias de enchentes, inundações, alagamentos causados pela chuva, é a de que esta é indesejada, pois há cidades que ficam totalmente destruídas com os desastres ocasionados.

Essa relação básica entre absorção da água da chuva e vegetação é aprendida, ou deveria ser, no ensino fundamental. Entretanto, a vida em sociedade urbana peca

muito ao valorizar modos de viver que em nada condizem com os aspectos básicos da natureza, e, por conseguinte, básicos ao ser humano.

Algumas sociedades vêm se atentando a esse fato, tentando equalizar esta discrepância causada pelo modo de vida urbano, para que a qualidade de vida seja maior, sem, contudo, abrir mão do que se conhece por “cidade”.

Pode-se citar o pioneirismo da Alemanha em adotar um tipo de asfalto inovador: ele absorve, em parte, a água da chuva. No Brasil, também já se desenvolveu esse tipo de asfalto permeável, sobretudo a partir de pesquisas no âmbito das universidades.

No entanto, a busca pela qualidade de vida nas cidades só terá um mínimo de sucesso quando as árvores forem a prioridade máxima, pois elas são fundamentais para o equilíbrio ecológico e para a saúde humana, e, por conseguinte, o direito à saúde e ao meio ambiente estão intimamente ligados.

A arborização urbana propicia inúmeros benefícios aos cidadãos à medida em que ajuda a estabilizar o clima, proporciona o equilíbrio ambiental, aumenta a qualidade do ar, pois purifica o ar pela fixação de poeiras e gases tóxicos e pela reciclagem de gases através dos mecanismos fotossintéticos, melhorando sobremaneira a saúde física e mental da população, além de reduzir a poluição sonora e visual, possuindo ainda uma função paisagística.

As árvores são verdadeiras aliadas aos seres humanos: retêm a umidade do solo e do ar ao gerarem sombra, e ainda evitam que os raios solares incidam diretamente sobre as pessoas; reduzem a velocidade do vento, influenciam no balanço hídrico, favorecem a infiltração da água no solo, provocando evapotranspiração mais lenta; ocasionam abrigo à fauna, acarretando uma variedade maior de espécies, trazendo equilíbrio às cadeias alimentares, além da diminuição de pragas e agentes vetores de doenças.

O surto das doenças transmitidas pelo mosquito *Aedes aegypti*, como dengue, zika e chicungunha estão diretamente relacionadas ao desequilíbrio ambiental. Já se discute, por exemplo, se o surpreendente aumento dos casos registrados no ano de 2019 não são efeitos dos crimes ambientais cometidos em Brumadinho, já que, entre outros absurdos, ocasionaram a morte do rio Paraopeba e, assim, dos predadores do

mosquito, como os peixes, sapos e alguns insetos que se alimentam da larva do mosquito.

Quanto à responsabilização da pessoa jurídica por crimes ambientais, o entendimento recente do STJ e do STF² é de que não é necessária a dupla imputação, ou seja, pode-se responsabilizar tão somente a pessoa jurídica, dispensando-se a concomitante persecução penal da pessoa física que agiu em seu nome, evitando-se, assim, a impunidade da empresa quando há incerteza sobre quem deva recair a culpa da atitude lesiva.

Percebe-se, desta forma, uma significativa mudança de pensamento, mais voltada à tutela do bem jurídico meio ambiente. O próprio STF já discorreu sobre o conceito de meio ambiente:

O direito a integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de Segunda Geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 22164/SP. Brasília, 05 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.stf.gov.br> Data do acesso: 01/06/2019).

Diante das consequências já vivenciadas, o direito ao meio ambiente nunca esteve tão em destaque. Importante sublinhar que esse direito está elencado nos chamados direitos fundamentais de terceira dimensão,

(...) também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem--indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, homem, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa. (SARLET, 2007, p. 5).

² Recurso Extraordinário 548.181- Paraná - Relatora: Min. Rosa Weber. Recurso em Mandado de Segurança nº 39.173 - BA (2012/0203137-9) - Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca.

2.2. A evolução do aspecto funcional da propriedade no direito brasileiro

2.2.1. A função social da propriedade

A propriedade já é tema antigo nas Ciências Humanas, tão atrelado está à história da humanidade. A noção da propriedade evoluiu ao longo do tempo, em conformidade com os pensamentos e necessidades dos mais “fortes” de cada época, sendo objeto de estudo de pensadores famosos. A ideia de que a propriedade alcança uma função social demorou, porém, a surgir.

Na Idade Média, por exemplo, São Tomás de Aquino (1225-1274), filósofo e padre italiano da Idade Média, influenciado pelo *finalismo* de Aristóteles (384 a.C. - 322 a.C.), arguiu “*que o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora pertença a um só*”³.

A propriedade feudal, de fato, tinha um aspecto “comunitário”, pois a terra era muito mais utilizada para a produção de alimentos, garantindo aos servos um meio de subsistência, ainda que de forma degradante, assemelhando-se, guardadas as devidas proporções, à utilização da terra nos campos rurais, atualmente.

Da propriedade feudal à propriedade urbana dos centros industriais, o enfoque passou a ser não mais o potencial de produção da terra, e o pagamento por sua utilização passou a ser, marcadamente, pecuniário.

Foi na Idade Moderna que a propriedade ganhou um caráter ainda mais individualista, advindo da necessidade da ascendente burguesia à liberdade econômica e jurídica.

E ainda hoje quando se fala em função social da propriedade, o intervencionismo estatal emerge negativamente para alguns, pois há aqueles que, ainda arraigados na ideia de liberdade individual advinda da Revolução Francesa, defendem o direito incólume à propriedade, e que esta deveria ser protegida das investidas do Estado.

³ AQUINO, Tomás de. *Suma teológica. Justiça - Religião - Virtudes Sociais*, v.6, Parte II, Seção II. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p. 158-159.

Contudo, como se demonstrará, o direito brasileiro, em especial, já deu passos largos em direção ao século XXI, acerca da concepção de função social da propriedade. Ainda não colmatou, porém, as incertezas jurídicas acerca do referido instituto, pois que, e não havendo como ser diferente, o sistema jurídico nunca está completo à medida em que acompanha a evolução das sociedades.

A função social da propriedade, surgiu juridicamente no Brasil, gradativamente a partir da década de trinta, com a Constituição de 1934, sob influência da Constituição Mexicana e da Constituição de Weimar, as quais trouxeram em seu bojo o aspecto social da propriedade, pois que era vedado ao proprietário, no exercício de seu direito, ir de encontro a interesse social e coletivo.

A Constituição de 1946, resgatando o conteúdo previsto na Constituição de 1934, condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social, em seu artigo 147.

Um pouco antes, porém, já se falava também em fins sociais, em 1942, com a edição da Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), denominada hoje de Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), após redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010. Isto porque, tal Lei, em seu artigo 5º, determinou que o juiz, ao aplicar a lei, deveria atender “*aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum*”, fechando, assim, as portas ao abuso do direito subjetivo do proprietário.

Nota-se que, o Brasil passou a criar diplomas legais com caráter intervencionista, tentando amenizar o então vigente Código Civil de 1916, marcadamente retrógrado e individualista para a época, pois que no mundo afora já se sentia os efeitos das grandes guerras, motivo pelo qual o *welferismo*⁴ passou a ser visto como solução econômica para muitos países.

Somente com o advento da Constituição de 1967 é que o termo “função social da propriedade” passou a ser expressamente utilizado no ordenamento pátrio.

A teoria da função social da propriedade remonta ao jurista francês Leon Duguit (1859-1928), o qual contestava o caráter absoluto do exercício do direito de propriedade, preconizando que esta deveria conter uma função social.

⁴ O *Welfare State* ou *Estado de Bem-Estar Social* “*moralmente significou a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente foi parte de um projeto de construção nacional da democracia liberal em reação às ditaduras fascista e bolchevista*” (ESPING-ANDERSEN, 1994).

Alguns estudiosos, porém, como os juristas Eros R. Grau e Telga de Araújo, atribuem a origem da função social da propriedade a Augusto Comte, em seu "*Sistema de Política Positiva*". Contudo, como explica Dimas Macedo em seu livro "*Política e Constituição*", a atribuição da teoria à Léon Duguit justifica-se pelo fato de este ter vislumbrado que tal condição à propriedade não significa que ela "esteja se convertendo em coletiva, mas sim que estamos deixando de concebê-la em termos de direito privado, passando a aceitá-la em termos de Função Social".

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald ao discorrer sobre a função social explicam:

(...) função social não é um limite externo e negativo (restritivo) ao direito subjetivo. Pelo contrário, trata-se de limite interno e positivo. Interno, pois ingressa na própria estrutura do direito subjetivo, concedendo-lhe dinamismo e finalidade; positivo, pois a função social não objetiva inibir o exercício do direito subjetivo. Pelo contrário, procura valorizar e legitimar a atuação do indivíduo. (DIREITO CIVIL – Teoria Geral, 9ª ed., p. 49).

Sendo assim, a propriedade é concebida com uma finalidade, individual, mas também social, visando o bem comum.

No tocante ao bem comum, explicita Fernando Martins, que se trata de "*nítido equilíbrio de forças, entre o personalismo e o coletivismo, o bem comum além de servir a sociedade e a individualidade tem nítido compromisso com a equidade intergeracional*⁵".

O Código Civil de 2002 preceitua em seu artigo 1.228 o direito subjetivo clássico de propriedade: "*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*".

No entanto, acrescenta no parágrafo primeiro do mesmo artigo a sua função social:

Art. 1.228, § 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.

⁵ MARTINS, Fernando, R. *Os Deveres Fundamentais Como Causa Subjacente-Valorativa Da Tutela da Pessoa Consumidora: Contributo Transverso E Suplementar À Hermenêutica Consumerista Da Afirmação*. p. 24.

A Constituição de 1988 menciona, no Título que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, a função social da propriedade, no inciso XXIII, do art. 5º: “*a propriedade atenderá a sua função social*”; inserido logo após a menção ao direito de propriedade: “*é garantido o direito de propriedade*” (art. 5º, XXII, CF).

Quanto à propriedade urbana, estabelece, ainda, em seu artigo 182 § 2º que: “*A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*”.

Porém, como se demonstrará no próximo tópico, a CF/88 foi além e acrescentou ao conteúdo da propriedade a sua função ambiental, conciliando, assim, a propriedade privada (direito de primeira geração), com a função social (direito de segunda geração) e a função ambiental (direito de terceira geração).

Portanto, fica claro que o direito subjetivo do proprietário não se encontra mais isolado num caráter de direito individual, devendo ser exercido sob o prisma da função social, ou melhor, função socioambiental da propriedade, à medida em que esta se insere no espaço, meio (ambiente), o qual impacta toda a vida humana, devendo por isso ser compreendido o direito ambiental como um direito humano fundamental.

Nas sábias palavras do professor Fernando Rodrigues Martins: “*Disso obtempera-se facilmente que se a questão do solo e da propriedade liga-se naturalmente à idéia de um espaço, a esse espaço cumpre promover o bem-estar de todos*”⁶.

É sabido que o desenvolvimento econômico trouxe consigo inúmeras consequências, sobretudo à natureza, sendo este fator, nos dias atuais, mais uma condicionante à propriedade, a chamada função socioambiental da propriedade.

Importante ressaltar que tais previsões constitucionais acerca da função social da propriedade dizem respeito tanto à propriedade urbana quanto à rural.

⁶ MARTINS, Fernando R. *Propriedade na pós-modernidade: A democratização dos centros urbanos*. p. 10.

2.2.2. A função socioambiental da propriedade

Outro efeito pós-guerras, foi o despertar de consciência da população acerca do meio ambiente, devido à escassez dos recursos naturais. Apesar dessa nova conscientização, a reação dos povos e organismos não foi imediata.

Somente com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada na cidade de Estocolmo, Suécia, em 1972, é que se estabeleceu princípios para questões ambientais, com a Declaração sobre Ambiente Humano, ou Declaração de Estocolmo. Com a conferência elaborou-se também o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

Acompanhando a tendência mundial, em 1973, foi implementada no Brasil a Secretaria Especial do Meio Ambiente, vinculada à Presidência da República, com atribuições específicas para o controle da poluição e o uso racional dos recursos naturais.

Nos anos 80, o país seguindo o pensamento internacional à época, criou a Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), acatando a preocupação que já havia se instalado acerca do aquecimento global no meio científico.

A doutrina jurídica não tardou em tratar o meio ambiente como um bem jurídico, que demanda proteção, eis que intrinsecamente atrelado ao ser humano, não podendo mais se admitir sua proteção fragmentada, afastando a sua incidência nos centros urbanos, pois que nestes a degradação ambiental é ainda mais intensa.

Com o advento da Constituição de 1988, consolidou-se o que vinha sendo observado pelas Convenções e Tratados, dos quais o Brasil é signatário, preceituando em seu artigo 225:

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.

Depreende-se deste artigo que o Direito Ambiental também comporta princípios, como o princípio do meio ambiente equilibrado e o princípio da participação comunitária.

A Carta Magna também elencou em seu rol dos direitos fundamentais e garantias fundamentais, a ação popular, a qual poderá ser proposta por qualquer cidadão contra ato lesivo ao meio ambiente, conforme o art. 5º, LXXIII:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

A defesa do meio ambiente também está expressa na Constituição Federal, em seu artigo 170, VI, nestes termos:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI – Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

A função socioambiental da propriedade é formada pela tríade: função econômica, social e ambiental. Isto porque, a propriedade urbana:

Cumpra sua função social, segundo o § 2º do art. 182 da Constituição, quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Também aí é necessário falar-se em função ambiental como sendo um componente da função social da propriedade territorial urbana, pois o plano diretor contém normas ambientais que devem ser obedecidas pelo proprietário, uma vez que compõem a cidade e o meio ambiente natural, ou o que resta dele, e o meio ambiente artificial ao mesmo tempo. (BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função Ambiental da Propriedade Rural*. p. 110).

Conforme definição de Milaré apud Álvaro Luiz Valery Mirra:

A função social ambiental não constitui um simples limite ao exercício de direito de propriedade como aquela restrição tradicional por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício de seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício de seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente. (MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: Doutrina, Prática, Jurisprudência e Glossário*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 105).

Assim, pode-se afirmar que o direito ambiental se compenetrou no direito da propriedade à medida em que

(...) tal direito emana da proteção contra qualquer privação despótica da vida, mas também do fato de que, nos tempos de agora, o Estado está compelido a encontrar diretrizes capazes de garantir o acesso aos meios de sobrevivência da humanidade como um todo. Logo, com espeque em tal fundamento, o Estado tem o dever de fazer evitar a ocorrência de riscos ambientais prejudiciais à própria vida. (GOULART, Leandro Henrique; e FERNANDES, Josiane Livia. *Direito à Propriedade e ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: A colisão de direitos fundamentais*. p. 147).

Por essa razão, a Constituição Federal em seu artigo 225, §1º, VI, incumbiu o Poder Público do dever de promover a educação e conscientização ecológica, dispondo a Lei 9.795/1999 sobre Educação Ambiental e instituindo a Política Nacional de Educação Ambiental.

Como visto, já há em nosso ordenamento meios para que os cidadãos cobrem dos entes públicos uma política adequada aos princípios ambientais. Há inclusive mecanismos de sanção, que visem anular os atos lesivos ao meio ambiente, como a ação popular (Art. 5º, LXXIII, CF), assim como a ação civil pública, por meio do Ministério Público (Art. 129, III, CF), além da possibilidade de sanção penal a pessoas físicas ou jurídicas, conforme previsão constitucional (Art. 225, § 3º, CF).

Mas para cobrar do cidadão uma conduta ecologicamente correta ainda falta mecanismos. Um dos instrumentos da política pública que pode ser utilizado é a tributação, como o IPTU com caráter extrafiscal, isto é, com a finalidade de moldar a conduta social para aquela desejada, estimulando, assim, o proprietário contribuinte a efetivar a função socioambiental da propriedade, para que o meio urbano ganhe a qualidade mínima necessária ao equilíbrio ambiental.

2.2.3. Da limitação à proteção do meio ambiente urbano

2.2.3.1. As Áreas Verdes e as Áreas De Preservação Permanente na cidade de Uberlândia

Uberlândia é uma dentre as cidades brasileiras que têm experimentado o contemporâneo crescimento populacional, tendo passado de aproximadamente 72 mil habitantes, no início da década de 1960, para cerca de 675 mil, no ano 2017 (IBGE, 2017), resultando na intensa ampliação do território urbano.

No ambiente urbano, a proteção à natureza parece se limitar aos chamados “espaços verdes” ou “áreas verdes”, verdadeiros pontos de estoque limitadores à poluição atmosférica nas cidades. Essas unidades de conservação, abarcam, no meio urbano, basicamente as praças e parques públicos municipais, porém é possível que sua proteção também se dê em áreas privadas.

Também há no perímetro urbano as chamadas áreas de preservação permanente. Vejamos sua definição dada pela supracitada Lei municipal que dispõe sobre a Política de Proteção, Controle e Conservação do Meio Ambiente (Lei nº 10.700, de 9 de março de 2011):

Art. 125. Para fins desta Lei, aplicam-se as definições que se seguem:
VIII - área de preservação permanente – APP: área de domínio público ou privado, destinado à conservação dos recursos naturais, devido à sua importância, beleza, raridade, valor científico, cultural, de lazer e recreação.

Conforme a Lei 12.651/2012 (Código Florestal), as áreas de preservação permanente devem ser protegidas, estando cobertas ou não por vegetação nativa, com vistas à preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (artigo 3º, II do Código Florestal).

É de se destacar que, recentemente, a 8ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, decidiu, por unanimidade, negar recurso, mantendo a sentença que

isentou o proprietário de um imóvel, localizado em área de preservação ambiental, de pagar o IPTU.⁷

As áreas verdes, limitadas conceitualmente pela legislação municipal como *“toda área onde predominar qualquer forma de vegetação, quer seja nativa ou não, de domínio público ou privado, com função ambiental podendo ter atividades de lazer, contemplativas para a população”*⁸, são de suma importância para a vida em sociedade, eis que, com o crescente processo de urbanização, a qualidade de vida está cada vez mais baixa, proporcional aos métodos utilizados para a preservação ambiental nas cidades.

Não obstante isso, o conceito de área verde soa vago e impreciso, não havendo consenso entre os pesquisadores acerca de sua definição, tampouco há na legislação uma aceção única do termo:

Nucci (2008) afirma que uma área só deve ser identificada como verde se esta, cumprir funções estética, ecológica e de lazer, além de predominância de espaços plantados, cobertura vegetal e solo permeável que devem ocupar, segundo sua concepção, no mínimo 70% do terreno avaliado. Guzzo (2006) vai de encontro a Nucci, afirmando que as áreas verdes devem ter em sua composição a vegetação e o solo livre de impermeabilização como fatores fundamentais e que 70% do solo seja permeável.⁹

Segundo o art. 14 da Lei Complementar nº 632, de 14 de dezembro de 2017, as *“áreas verdes públicas poderão ser impermeabilizadas no máximo 35% (trinta e cinco por cento), para a implantação de equipamentos de lazer (culturais, cívicos, esportivos e contemplativos), apoio e caminhos”*.

Cabe ressaltar que essas áreas, porém, não são suficientes para melhorar as condições de bem-estar da população urbana, de acordo com cálculos desenvolvidos em pesquisa recente realizada por Laira Cristina da Silva, apontando que apenas 2,28% de toda a área do perímetro urbano da cidade de Uberlândia são ocupados por praças e parques.

Assim, ela ressalta que:

⁷Acórdão Nº 1139079 – Apelação no Processo de n. 0713841-05.2017.8.07.0018. Relator Desembargador Eustaquio de Castro - 8ª Turma Cível - Tribunal De Justiça Do Distrito Federal E Dos Territórios (TJDFT).

⁸ Lei nº 10.700, de 9 de março de 2011, art. 125, VII.

⁹ DA SILVA, Laira Cristina. *O Mapeamento Das Áreas Verdes Urbanas De Uberlândia (Mg): análise da concentração de investimentos públicos*. p. 31.

(...) é possível observar que bairros como Morumbi, Laranjeiras e São Jorge sofrem pouquíssima influência das importantes áreas verdes. Destaca-se que bairros como Morada da Colina, um bairro com mansões, onde grande parte das residências possuem sua “área verde” particular, sofre grande influência, tanto pelo Parque Gávea, quanto pela quantidade de praças existentes no local, enquanto o bairro Tocantins, com população significativamente maior, possui apenas uma praça, não atendendo sequer metade do bairro. (DA SILVA, Laira Cristina. *O Mapeamento Das Áreas Verdes Urbanas De Uberlândia (Mg): análise da concentração de investimentos públicos*. p. 112).

Ademais, *"Uberlândia encontra-se com níveis abaixo do índice recomendado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pela Organização das Nações Unidas (ONU) – que considera 12 m² de área verde por habitante."*¹⁰

2.2.3.2. Da Arborização Em Uberlândia

Em um artigo publicado em 2009, sobre a arborização em Uberlândia, produzido pela engenheira agrônoma Flávia Alice Borges Soares Ribeiro, ficou demonstrado que o principal motivo de cortes realizados em árvores plantadas nas calçadas da cidade decorre do plantio inadequado das mesmas. Como exemplo, pode-se citar os danos à calçada causados pelas raízes da árvore, o confronto dos galhos com pedestres, veículos e fiação elétrica.

Nas palavras da engenheira:

O tipo de espécie a ser plantada é relevante, pois vale lembrar que uma muda cresce e que a população deve respeitar o tamanho da copa e a estrutura de raízes das árvores para evitar problemas futuros. É necessário que se realize podas de formação, pois algumas espécies consideradas de médio porte podem crescer e causar confrontos como os que já citamos no decorrer deste artigo. Portanto, plantar árvores só não basta. É preciso que a população perceba a importância de escolher adequadamente a espécie a ser plantada e o manejo adequado para que haja, de fato, a melhoria na qualidade de vida da população. (RIBEIRO, F. A. B. S. *Arborização Urbana Em Uberlândia*, Revista Da Católica. p. 224/237).

E faz, ainda, um importante apontamento:

¹⁰ DA SILVA, Laira Cristina. *O Mapeamento Das Áreas Verdes Urbanas De Uberlândia (Mg): análise da concentração de investimentos públicos*. p. 105.

Embora haja uma crescente disposição, tanto dos órgãos governamentais envolvidos, como de grande parcela da população, muitos são os problemas enfrentados, como a falta de técnicos capacitados que orientem sobre um plantio correto, escolha da espécie, poda de formação, utilização de tutores, grade de proteção, irrigação em período de estiagem e adubação. (RIBEIRO, F. A. B. S. *Arborização Urbana Em Uberlândia*, Revista Da Católica. p. 224/237).

A lei municipal nº 5399/91 dispõe em seu artigo 1º: *“a concessão de licença para corte eventual de árvores no Município de Uberlândia será feita somente mediante a apresentação de comprovante do plantio de duas árvores para cada árvore cortada”*.

Já a lei complementar nº 017/91, em seu artigo 169, dispõe que *“é proibido podar, suprimir, transplantar ou sacrificar árvores da arborização pública, sendo estes serviços da atribuição específica da Secretaria Municipal competente”*.

No artigo 170 da referida lei complementar está disposto que *“qualquer árvore poderá ser considerada imune de corte por motivo de originalidade, idade, localização, beleza, interesse histórico ou condição de porta-semente, mesmo estando em terreno particular, observadas as disposições do Código Florestal”*.

Portanto, para se cortar uma árvore, deve-se requerer à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente. Os responsáveis pela concessão ou não dos pedidos de corte de árvores no município são os técnicos do Horto Municipal da cidade.

Ocorre que, na prática, esses cortes são realizados clandestinamente, dificultando ainda mais o controle ambiental.

O Código de Postura do Município de Uberlândia (Lei n. 4804/88), preceitua que para a expedição do “habite-se”, exige-se a placa de numeração oficial, passeios com recipiente de lixo e uma árvore plantada a cada 10 metros de testada.

A exigência da lei, no entanto, não abarca a manutenção dessas mudas, o que faz com que, após ser expedido o “habite-se”, poucas árvores sobrevivam, devido à falta de cuidados básicos: irrigação, poda de manutenção e adubação periódica.

Caso seja autorizado o corte, por motivo de transtornos causados por uma árvore plantada inadequadamente, o proprietário deve assinar um termo de compromisso de plantar outra árvore no mesmo local. Na prática, esse replantio acaba não acontecendo.

Assim, verifica-se que a questão da arborização é questão de difícil solução sem que haja comprometimento da população conjuntamente com o Poder Público. Na cidade de Uberlândia, com cerca de 700.000 habitantes, onde há bastante incentivo para o plantio, a arborização ainda não se encontra adequada.

Importante considerar que plantar árvores é apenas uma dentre muitas atitudes que podem melhorar a sustentabilidade das cidades.

3 DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, sendo que os §§ 1º e 2º, do artigo 182, impôs ao Poder Público municipal a tarefa de ordenar a função social das cidades, por intermédio do Plano Diretor a ser instituído a cada dez anos:

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.

§ 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.

O Código Civil, ao tratar da função social da propriedade, em seu art. 1.228, § 1º, não logrou êxito em exemplificar tal conceito, enquanto o Estatuto da Cidade, por exemplo, nos incisos de seu art. 2º, não deixa dúvidas de que a utilização inadequada dos imóveis urbanos é vedada; assim como, dentre outras, é vedada a retenção especulativa do imóvel urbano resultando na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; e a poluição e degradação ambiental.

Demais disso, não se pode esquecer que outra finalidade, mesmo que secundária do Estatuto da Cidade, é proporcionar aos habitantes dos centros urbanos a necessária *qualidade de vida*, expressão maior dos interesses difusos e coletivos, prevista no *caput* do art. 37 e art. 39 do referido diploma legal. (...) Nunca é demais dizer que a preservação do meio ambiente, nos moldes previstos nos incisos IV, VI, XII e XIII do art. 2º do Estatuto da Cidade, em todas as suas acepções (natural, artificial, cultural e do trabalho), significa a preservação da própria espécie humana. (MARTINS, F. R. *Propriedade na pós-modernidade: A democratização dos centros urbanos*. p.37/40).

Pela leitura do Estatuto também se evidencia a preservação do meio ambiente como princípio indicador de sua finalidade. Em seu artigo 32, por exemplo, verifica-se o sistema de cooperação entre o Estado e os cidadãos, incluindo empresários, para fins de implementar o processo de urbanização, que deve contribuir para a melhoria social e a valorização ambiental.

No art. 39 do Estatuto está disposto, ainda, que:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

No que toca à progressividade do IPTU, o Estatuto da Cidade prevê que:

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 cinco anos consecutivos (art. 7º, caput).

O Plano Diretor dos Municípios deverá observar as normas gerais contidas na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979), tendo, nessa medida, liberdade para regrar a melhor forma de aproveitamento do solo urbano e, por conseguinte, o cumprimento da função social pelo proprietário.

O Plano Diretor de Uberlândia preceitua em seu artigo 2º que aquele:

é o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano e ambiental de Uberlândia, tendo por objetivo orientar a atuação do Poder Público e da iniciativa privada, bem como atender às aspirações da comunidade, constituindo-se na principal referência normativa das relações entre o cidadão, as instituições e os meios físicos e bióticos.

O art. 5º do referido Plano Diretor traz os seus fundamentos:

I – proteção da **função social** da cidade e garantia ao cidadão do pleno exercício dos direitos à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, ao saneamento, ao lazer, à informação e demais direitos assegurados pela legislação vigente; II - **prevalência do interesse coletivo sobre o individual**; III - **proteção do meio ambiente** e dos recursos hídricos.

No artigo 6º também se menciona como objetivo o “*desenvolvimento local equilibrado das dimensões sociais, econômica e ambiental, para a garantia da melhoria contínua da qualidade de vida das gerações presentes e futuras (...)*”.

Ademais, no Capítulo IV - Do Desenvolvimento Ambiental -, o art. 12 assim dispõe: “*É dever do Poder Público e da comunidade zelar pela proteção ambiental em todo o território do Município, de acordo com as disposições das legislações municipal, estadual e federal*”.

Outro artigo relevantíssimo, é o artigo 14 do Plano Diretor de Uberlândia, que elenca as diretrizes da política ambiental municipal, sendo elas:

I – proteger e preservar a biodiversidade, os recursos e os elementos naturais;
II – elaborar o Plano Municipal de Meio Ambiente, destinado a planejar e ordenar ações e medidas que visem à conservação e à recuperação dos recursos naturais visando o desenvolvimento sustentável, garantindo-se: a) as áreas de interesse ambiental como unidades de conservação; b) as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade; c) as áreas protegidas; d) os corredores ecológicos; e) as áreas de preservação permanente; f) os mosaicos; g) a expansão dos parques lineares urbanos ao longo dos fundos de vale; h) os parâmetros e índices de área verde por habitante e estratégias para atingi-los; i) mecanismos para o monitoramento e fiscalização; j) outras áreas importantes de interesse público; k) as bacias hidrográficas como uma das unidades de planejamento do desenvolvimento ambiental; l) **os mecanismos que visem a minimizar os efeitos das mudanças climáticas no município.**

Como se vê, o Plano Diretor de Uberlândia está recheado de normas que visam otimizar o meio ambiente do município, em especial, na área urbana, revelando-se de extrema importância, posto que consolida as diretrizes mais modernas concernentes à política ambiental.

É de se destacar também o art. 83 do Capítulo IX - Das Operações Urbanas Consorciadas – o qual explicita o caráter de cooperação a ser feito entre Estado e cidadãos:

Art. 83. Compreende-se como operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas, coordenadas pelo Poder Executivo Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

4 DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU)

4.1. A extrafiscalidade aplicada ao IPTU em sua modalidade progressiva

Nas doutrinas de Direito Tributário, observa-se que foram desenvolvidas duas classificações acerca da finalidade dos impostos: a fiscal e a extrafiscal.

O imposto fiscal tem como finalidade apenas a captação de recursos aos cofres públicos, para que o Estado desenvolva suas atividades fins. Assim, um imposto que possui apenas a finalidade fiscal servirá somente nesse aspecto financeiro, de arrecadação. Por outro lado, o imposto, quando possui a finalidade extrafiscalidade, além da função arrecadatória, intenta o estímulo ou o desestímulo de condutas sociais específicas.

Sendo o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) um dos mais importantes tributos para os Municípios, pois que é um tributo de competência privativa destes (Municípios) e também do Distrito Federal, conforme o disposto na Constituição Federal no art. 156, I, c/c art. 147, *in fine*, excetuando-se a possibilidade prevista de a União poder instituí-lo e cobrá-lo sobre os imóveis situados em Território Federal não divididos em Municípios (CF, art. 147), importante se faz sua arrecadação para fins além do arrecadatório.

Cabe aos Municípios, desde a Carta de 1934, instituir e cobrar esse tributo que costuma ser situado entre os chamados impostos reais, pois que incide sobre a propriedade, sem considerar aspectos pessoais do contribuinte.

No plano arrecadatório, o IPTU representa um importante imposto para as municipalidades, embora seja notória a desigualdade na distribuição da competência tributária entre as entidades políticas – ao Município pertence um terço dos impostos que podem ser instituídos pela União. (SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 9. ed. - São Paulo: Saraiva, 2017. p.1.444)

Segundo o art. 34 do CTN, o contribuinte do IPTU será “o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título”.

Desta forma, o sujeito passivo está definido legalmente, prevalecendo sobre quaisquer avenças entre as partes de um contrato, mesmo que este expressamente estipule a um outro o pagamento do IPTU, pois referido contrato não é oponível à

Fazenda, conforme art. 123 do CTN e entendimento do STJ - sobre o locatário e o comodatário no *AgRg no AgRg no AREsp 143.631/RJ*, rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª T., j. em 04-10-2012 e *REsp 325.489/SP*, rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., j. em 19-11-2002, respectivamente.

À época das Constituições de 1946 e 1967 havia o entendimento do STF (Súmula 589) de que o uso de alíquotas progressivas no IPTU, proporcional à quantidade de imóveis do contribuinte, era inconstitucional.

Com o advento da CF/88, permitiu-se o uso do IPTU progressivo em duas hipóteses: "sempre que possível", respeitando-se o princípio da capacidade contributiva, conforme o art. 145, §1º; e na hipótese aqui defendida, qual seja, em respeito ao princípio da função social da propriedade, conforme determinado pelo art. 156, §1º, II (redação inserida com Emenda Constitucional 29/2000) c/c art. 182 §4º.

A nova redação do art. 156 possibilitou a progressividade do imposto municipal em razão do valor do imóvel, com alíquotas diferentes proporcional à sua localização e uso.

Na lição de SABBAG:

(...) a progressividade é técnica de incidência de alíquotas variadas, cujo aumento se dá na medida em que se majora a base de cálculo do gravame. O critério, como meio de exteriorização do princípio da capacidade contributiva, permite ao IPTU a consagrada progressividade extrafiscal (a progressividade no tempo), sem embargo da recente progressividade fiscal, ventilada a partir do critério modificador permitido pela EC n. 29/2000 – a progressividade em razão do valor do imóvel. Historicamente, à luz do art. 182, § 4º, II, da CF, sempre se admitiu ao IPTU a progressividade no tempo, para fins extrafiscais, como instrumento de pressão²⁴ ao proprietário do bem imóvel que, devendo dar a ele o adequado aproveitamento, mantinha-se recalcitrante ao necessário cumprimento da função social da propriedade. Entretanto, após o advento da EC n. 29/2000, o IPTU passou a ter uma progressividade fiscal, conforme se depreende do art. 156, § 1º, I, da CF. Tal comando prevê que o IPTU “poderá ter” uma progressividade em razão do valor do imóvel, além de dar margem à “possibilidade de ter” alíquotas diferenciadas em razão da localização e uso do imóvel, despontando aqui uma cogitação de “seletividade”. (...) Em termos conclusivos, é possível assinalar uma progressividade dupla ao IPTU atual: a progressividade extrafiscal, que lhe é genuína e histórica, e a progressividade fiscal, haurida na EC n. 29/2000 (...) 1. a progressividade extrafiscal, que lhe é – e sempre foi – genuína, rotulada de progressividade no tempo (art. 182, § 4º, II, CF), única normatizada antes do texto constitucional de 1988; 2. a progressividade fiscal, prevista na EC n. 29/2000, com base no valor do imóvel (art. 156, § 1º, I, CF), sem embargo da seletividade trazida pela diferenciação de alíquotas em razão da localização e uso do imóvel. (SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 9. ed. - São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1.465-1.468).

O STF já se posicionou acerca da constitucionalidade da utilização de alíquotas progressivas para o IPTU de acordo com o valor do imóvel, trazida pela Emenda Constitucional 29/2000, na Tese de Repercussão geral de Tema n. 94: *“Exigência de reserva de plenário para as situações em que a Emenda Constitucional nº 29/2000 deixa de ser aplicada em face da incidência da versão primitiva da norma constitucional por ela modificada”*.

Tal Tese institui que *“É constitucional a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, no que estabeleceu a possibilidade de previsão legal de alíquotas progressivas para o IPTU de acordo com o valor do imóvel”*, a qual adveio de um Recurso Extraordinário (RE 586693 / SP - SÃO PAULO) em Mandado de Segurança impetrado contra o Município de São Paulo.

Ainda sobre esse tema, segundo a Súmula n. 668 do STF: *“É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional n. 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento de função social da propriedade urbana”*.

Em outubro de 2013, o STF consolidou esse entendimento ao destacar que *“a progressividade extrafiscal, baseada na função social da propriedade, sempre foi permitida pelo texto Constitucional. Esta é a modalidade de progressividade que se opera conforme as condições previstas pelo Estatuto da Cidade. (...)”* (AgR no ARE 639.632, rel. Min. Roberto Barroso, 1ª T., j. em 22-10-2013).

O Supremo Tribunal Federal também já declarou a inconstitucionalidade da fixação de adicional progressivo do IPTU em função do número de imóveis que o contribuinte possui, o que não impede, porém, a utilização do critério subjetivo para a concessão de benefícios fiscais, conforme verbete número 589 e 539, respectivamente, da súmula de jurisprudência deste tribunal.

Depreende-se do art. 156, §1º, II, da CF/88, que a progressividade extrafiscal do IPTU é um dos meios utilizados pela Constituição da República para a implementação da função socioambiental da propriedade, pois estipula o aumento da alíquota conforme a localização e, sobretudo, conforme a utilização dada ao solo urbano.

Ademais, do artigo 182, §4º, da CF/88, compreende-se que a progressividade tem uma dupla finalidade, à medida em que não objetiva a mera arrecadação de

tributos ao erário, conferindo aos municípios a tarefa de instituir planos urbanísticos que possibilitem “a correta destinação do solo, garantindo um melhor desenvolvimento das cidades e proporcionando melhores condições de vida a seus habitantes¹¹”.

Dessa forma, a progressividade que busca o cumprimento da função social da propriedade ou a edificação de imóveis é a extrafiscalidade. Na progressividade extrafiscal o objetivo primordial não é conferir ao Estado os recursos necessários para o seu custeio, mas a finalidade será a ordenação da propriedade conforme a sua função social. Para alcançar tal objetivo, o legislador tributário poderá estimular ou desestimular determinados comportamentos, levando em consideração os interesses primordiais da coletividade, seja por meio de agravações, seja mediante a concessão de benefícios e incentivos fiscais. BALEEIRO, (2000).

Portanto, mister se faz a compreensão de que a progressividade do imposto é permitida constitucionalmente, sendo da competência dos entes federativos, de forma concorrente, o dever de legislar sobre o direito tributário, assim como o direito econômico, financeiro e urbanístico, conforme prevê o art. 24 da Constituição.

Os tributos progressivos se diferenciam dos regressivos: nestes a onerosidade relativa cresce inversamente à capacidade econômica do contribuinte, ou seja, quanto mais pobre o contribuinte, maior será a carga suportada pela incidência do tributo. Em contrapartida, os tributos progressivos crescem conforme a capacidade econômica do contribuinte, isto é, quanto mais rico, maior a carga suportada do tributo.

Como exemplo de tributo regressivo, pode-se citar o ICMS, e também o IPTU, este admitindo a modalidade progressiva. E, assim como os demais tributos, o IPTU também se sujeita às limitações dos princípios tributários, como o princípio da legalidade, da anterioridade, do não confisco, da igualdade e da capacidade contributiva.

O fato gerador do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana é a aquisição da “*propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município*”, conforme dispõe o artigo 32 do Código Tributário Nacional.

Os imóveis tributados são aqueles situados na zona urbana do Município. Para a definição de zona urbana, o CTN adotou o critério geográfico. Assim a zona urbana é aquela definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da

¹¹ ANDRADE, Vivian C. F. de. *O IPTU Progressivo como meio de efetivação da Função Social da Propriedade*. p. 18).

existência de 2 (dois) dos melhoramentos públicos referidos no § 1º, do art. 32 do CTN (HARADA, 2013, p. 464).

Observa-se desse dispositivo que tal imposto incidirá sobre o espaço territorial urbano, independente, portanto, de edificação sobre o mesmo.

Entretanto, não se pode analisar o critério topográfico previsto no art. 32, § 1º, I ao V, CTN, de forma isolada, e sim em conjunto com o art. 15 do DL n. 57/66, pois o IPTU não será o tributo incidente quando o imóvel, ainda que situado na zona urbana, receber quaisquer das destinações consideradas não urbanas (exploração vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial), evidenciando a prevalência do critério da destinação econômica¹².

Vivian Curvacho Faria de Andrade explica que:

O IPTU pode ser cobrado tanto em função da propriedade predial, que será o imóvel por acessão física, como da propriedade territorial, que compreende o imóvel por natureza. O legislador municipal pode optar pela criação de um único imposto ou pela instituição de dois impostos, um incidindo sobre os imóveis edificados e outro sobre os não edificados. (ANDRADE, Vivian C. F. de. *O IPTU Progressivo como meio de efetivação da Função Social da Propriedade*. p. 11).

As alíquotas do IPTU são fixadas pelos Municípios, por meio de lei, que deverão observar os princípios (explícitos ou implícitos) constitucionais tributários.

De acordo com o art. 33 do CTN “*a base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel*”.

Assim, conclui o Professor Fernando R. Martins que:

(...) o IPTU progressivo representa a segunda tarefa intervencionista do administrador em face do proprietário, considerando-se, evidentemente, o escalonamento de sanções previsto no art. 182, § 4º da Constituição Federal, assim como a postura recalcitrante do titular do direito de propriedade em não dar destinação econômico-social ao seu bem. Daí, porque alguns doutrinadores defenderem o raciocínio de que a natureza do IPTU progressivo seja urbanística e não tributária. (MARTINS, F. R. *Propriedade na pós-modernidade: A democratização dos centros urbanos*. p. 47).

¹² Conforme esse entendimento: REsp 492.869/PR, rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª T., j. em 15-02-2005.

4.2. Como é cobrado o IPTU em Uberlândia?

Em esquema, a Regra matriz de Incidência Tributária do IPTU em Uberlândia, de acordo com o Decreto nº 4514/1989 e Lei nº 4012/1983:

- Critério Material: ser proprietário, possuir o domínio útil ou a posse de bem imóvel.
- Critério Espacial: zona urbana do Município, classificados em lotes e glebas.
- Critério Temporal: em 1º de janeiro de cada ano.
- Sujeito Ativo: Município de Uberlândia.
- Sujeito Passivo: o proprietário, o titular do domínio útil ou possuidores, a qualquer título, de imóvel construído, que, mesmo localizado fora da zona urbana, seja utilizado como sítio de recreio, clubes ou similares.
- Critério Quantitativo:
 - Base de Cálculo: valor venal do lote ou gleba.
 - Alíquota: Conforme art. 15 da Lei nº 4012/1983, serão *“diferenciadas segundo as zonas socioeconômicas definidas em Regulamento pelo Poder Executivo, em número de seis (06), aplicando - se as seguintes alíquotas: Zona 1 - 1,0%; Zona 2 - 0,8%; Zona 3 - 0,7%; Zona 4 - 0,6%; Zona 5 - 0,5%; Zona 6 - 0,4%”*

Tais zonas são regulamentadas pelo Decreto Nº 3082/1985, que segundo seu artigo 2º, são:

ZONA 06 - ALÍQUOTA 0,4%

BAIRRO SÃO JOSÉ - delimitado pelos logradouros, Av. Uberabinha, limite com a Gleba de Leôncio R. Chaves, Av. Cel. José Teófilo Carneiro.

ZONA 05 - ALÍQUOTA 0,5%

BAIRROS MARAVILHA E VILA MARIA - delimitado pelos logradouros da R. Paulo de Tarso, R. Constelação, R. Simão Pedro, limites com o Bairro Pacaembu, Rua 07 de Setembro, R. 1º de Maio, Avenida 3 de outubro, Córrego Liso, limites com as glebas do B.N.H.

BAIRROS INDUSTRIAL, DONA ZULMIRA - delimitado pelos logradouros Avenida C, Av. Aspirante Mega, Córrego do Óleo, Av. Minervina Cândida de Oliveira, R. Francisco Bernardes, R. Euripedes Barsanulfo, Rio Uberabinha, R. Diabase, R. dos Eucaliptos.

BAIRROS ACLIMAÇÃO, AEROPORTO, JARDIM IPANEMA I E II, JARDIM CALIFÓRNIA - delimitado pelos logradouros, R. Aeronarta, Av. Perimetral, R. das Gameleiras, R. das Palmeiras, R. dos Bálsamos, R. QB-12, R. Mário Faria, limites do Bairro Aclimação, Córrego do Buriti, limites do Bairro Aeroporto.

ZONA 04 - ALÍQUOTA 0,6%

BAIRRO TOCANTINS - delimitado pelos logradouros BR 365, Rua 15, Rua 25, Rua 22, Rua 51 e Rua 01.

BAIRROS TUBALINA, PLANALTO, PRO-CASA, SANTO IGNÁCIO, JARDIM DAS PALMEIRAS - delimitado pelos logradouros, Rua das Garças, R. das Papoulas, R. das Primaveras, R. das Alamandas, R. das Camomilas, Av. do Contorno, Av. Maestro Villa Lobos, R. Humaitá, Av. Silvío Rugani, Rio Uberabinha, Av. Getúlio Vargas, Av. das Gameleiras, Av. Imbaúbas, R. MI, Alameda L, Avenida Santa Maria.

ZONA 03 - ALÍQUOTA 0,7%

BAIRRO CONJUNTO HABITACIONAL ALVORADA - todo o Conjunto.

BAIRROS OLIVEIRA, PACAEMBU, VILA SATÉLITE, JARDIM METRÓPOLE, JARDIM BRASÍLIA, ROOSEVELT - delimitado pelos logradouros, Av. Minervina Cândida de Oliveira, Av. Cesário Crosara, Av. Equador, Rua 99, Av. Olívia de Freitas Guimarães, Av. 3 de Outubro, R. 1º de Maio, R. 7 de Setembro, limite com a Gleba de Aldo Borges Leão, R. Simão Pedro, R. Constelação, limite com a Gleba do B.N.H., R. Mercúrio, R. Eurípedes Barsanulfo e R. Francisco Bernardes de Assis.

BAIRROS PATRIMÔNIO E ALTAMIRA - delimitado pelos logradouros, Av. das Américas, R. Augusto dos Anjos, R. Presidente Castelo Branco, Av. Concórdia, R. da Paz, R. Perdizes, R. General Osório, Av. Rondon Pacheco, R. Ipanema, R. José Custódio Pereira, R. General Osório.

BAIRROS MINAS BRASIL, MARTA HELENA, UMUARAMA - delimitado pelos logradouros, Av. José Andraus Gassani, BR 050, limites do loteamento Umuarama e Minas Brasil, limite do Bairro Marta Helena e Avenida Ayrton Borges da Silva.

BAIRROS CUSTÓDIO PEREIRA, TIBERY, EDUARDO RENDE, PARQUE DO SABIÁ, JARDIM PANORAMA, SANTA MÔNICA, JARDIM OZANAN, LAGOINHA, LEÃO XIII, RESIDENCIAL CARAJÁS, XANGRILÁ, PAMPULHA, SANTA LUZIA, PARQUE GRANADA, BAIRRO DOS BURITIS, CEASA - delimitado pelos logradouros, Av. Pedro II, limites com a Estação Ferroviária, Av. 04, R. Euclides da Cunha, BR-365, Av. Europa, Av. Noruega, R. da Bandeira, Av. Suíça, Av. José Rezende Costa, R. João Pereira da Silva, Av. Salomão Abrahão, Avenida I, Av. Progresso, Av. João Naves de Ávila, R. Cassemiro de Abreu, R. Emília Saraiva, R. Caetés, R. Olegário Maciel, R. Tenente Virmondês, limite com a Gleba Minas Moya Ltda, Av. G-45, Alameda E-280, Av. E-20, limite com o Espólio de Pedro Crosara Cherulli, Av. V-15, Av. João Naves de Ávila, BR-050, CEASA, BR-050, todo o Jardim Panorama, R. Santiago, R. Acre, limite do Bairro Tibery.

JARDIM PATRÍCIA, LUIZOTE DE FREITAS, RESIDENCIAL NOSSO LAR, BAIRRO TAIAMAN E JARAGUÁ - delimitado pelos logradouros Córrego do Óleo, Av. Aspirante Mega, Av. C, R. dos Eucaliptos, R. Diabase, limite do Frigorífico Caiapõ, Rua 01, Rua 51, Rua 22, Rua 25, Rua 15, BR-365, limite com o Espólio de Guiomar de Freitas Costa e linha de alta tensão da CEMIG.

ZONA 02 - ALÍQUOTA 0,8%

BAIRROS PRESIDENTE ROOSEVELT E BOM JESUS - delimitado pelos logradouros, Av. Minervina Cândida de Oliveira, R. Itumbiara, Av. Monsenhor Eduardo, trilhos da FEPASA, R. São Domingos, R. 03 de outubro, Av. Olívia de Freitas, Guimarães, Rua 11, Av. Equador, Av. Cesário Crosara.

BAIRRO DANIEL FONSECA, REZENDE, THOMAZ REZENDE, CHAVES, VALLÉE REZENDE JUNQUEIRA, JARAGUÁ - delimitado pelos logradouros Avenida Paes Leme, Av. Minervina Cândida de Oliveira, Rio Uberabinha, Córrego do Óleo, Av. Aspirante Mega, Av. das Gameleiras, Av. do Pinho, Av.

Aspirante Mega, Av. das Imbaúbas, Av. das Gameleiras, Av. Getúlio Vargas, Av. Marcos de Freitas Costa, Av. Fernando Vilela.

BAIRROS BELO HORIZONTE, PROGRESSO, SANTOS DUMONT, SARAIVA, JARDIM FINOTTI, SANTA MÔNICA, VILA CORREA, CAZECA, ERLAN, ANA ANGÉLICA, CUSTÓDIO PEREIRA, TIBERY - delimitado pelos logradouros, R. Olegário Maciel, R. Caetés, R.Emília Saraiva, R. Cassemiro de Abreu, Av. João Naves de Ávila, Av. Progresso, Av. I, Av. Salomão Abrahão, R. João Ferreira da Silva, Av. José Rezende Costa, R. Maria das Dores Dias, Av. Suíça, R. Bandeira, Av. Noruega, Av. Europa, BR-365, R. Euclides da Cunha, Av. 04, limites da Estação Ferroviária, Av. Floriano Peixoto, R. Bernardo Sayão, Av. Rondon Pacheco, Av. João Naves de Ávila, R. Francisco Zumpano, R. Mário R. Ribeiro, Av. Rondon Pacheco, Av. José Rezende Costa, Av. F, Av. João Naves de Ávila, R. dos Carrijos, Av. Rondon Pacheco.

BAIRRO RESIDENCIAL GRAMADO, CRUZEIRO DO SUL, NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS, MARTA HELENA, RESIDENCIAL LIBERDADE, SANTA ROSA, BENEDITO JACOB - delimitado pelos logradouros. Av. Minervina Cândida de Oliveira, R. Dr. Luiz Antônio Waack, Av. Cabanadas, trilhos da FEPASA, limites da CASEMG, R. Maria Quitéria, Av. João Jorge Coury, limite com o Distrito Industrial, limite com a Gleba de Vitorio Siquerolli, Av. Pampulha, Av. do Contorno, Av. Olímpica, Av. 3 de Outubro, R. São Domingos, trilhos da FEPASA.

ZONA 01 - ALÍQUOTA 1,0%

MORADA DO SOL – completo

CHÁCARAS JARDIM HOLANDA – completo

MANSÕES AEROPORTO – completo

QUINTAS DO BOSQUE E MORADA DOS PÁSSAROS - delimitado pelos logradouros R. das Gameleiras, limites com as Glebas de Álvaro Alves Pinto, Rua QB-16, Rua QB-08, Rua QB-12, R. dos Bálsamos, R. das Palmeiras.

BAIRRO TUBALINA - SETOR CHÁCARAS- delimitado pelos logradouros, Córrego do Óleo, Rua M-I, Av. Imbaúbas, Av. Aspirante Mega, Av. do Pinho, Av. das Gameleiras, Av. Aspirante Mega.

BAIRROS CIDADE JARDIM, INTERLAGOS - delimitado pelos logradouros, R. das Papoulas, Rio Uberabinha, Av. Silvio Rugani, Rua Humaitá, Av. Maestro Villa Lobos, Av. do Contorno, R. das Camomilas, R. das Alamandas, R. das Primaveras.

BAIRROS ITAPEMA SUL, JARDIM DAS ACÁCIAS, JARDIM KARAÍBA, JARDIM INDAIÁ, CITY UBERLÂNDIA, MORADA DA COLINA, JARDIM NOSSO RECANTO, ALTAMIRA, VIGILATO PEREIRA, VILA PÓVOA, MARACANÃ, COPACABANA, TABAJARAS, GENERAL OSÓRIO, LÍDICE, CENTRO, RIBEIRINHO, SANTA MARIA, ERLAN, VILA OSWALDO, DANIEL FONSECA, VILA CARNEIRO, THOMAZ REZENDE, LOURDES, VILA FÁTIMA, HIGINO GUERRA, APARECIDA, CONJUNTO BANDEIRANTES, VILA ESPLANADA, VILA SANTA TEREZINHA, BRASIL, FLUMINENSE, NOVO HORIZONTE, JARDIM UMUARAMA - delimitado pelos logradouros, Alameda W-47, Av. City, R. Tenente Virmondos, Rua Olegário Maciel, Av. Rondon Pacheco, R. dos Carrijos, Av. João Naves de Ávila, Av. F, Av. José Rezende Costa, Av. Rondon Pacheco, R. Mário R. Ribeiro, R. Francisco Zumpano, Av. João Naves de Ávila, Av. Rondon Pacheco, R. Bernardo Sayão, Av. Floriano Peixoto, limites com a Estação Ferroviária, Rua 02, trilhos da FEPASA, limites do Jardim Umuarama, BR-050, Av. Minervina Cândida de Oliveira, trilhos da FEPASA, Av. - Monsenhor Eduardo, Rua Itumbiara, Av. Minervina C. de Oliveira, Av. Paes Leme, Av. Fernando Vilela, Av. Marcos de Freitas Costa, Av. Getúlio Vargas, Rio Uberabinha, R. Tenente Rafael de Freitas, R. Ipanema, Av. Rondon Pacheco e General Osório, R. Perdizes, R. da Paz, Av. Concórdia, R. Presidente Castelo Branco, Av. Augusto dos Anjos, Av. das Américas, limites com as Glebas de José Cunha Chaves, Av. Nicomedes Alves dos Santos, Alameda Nilo Tabuquini,

Alameda José Antônio Lopes, limites com as Glebas de Romeu Margonari, Vitorio Capparelli, Mogi Emp. Imob. S/C.
LOTEAMENTO GÁVEA.
CHÁCARAS MORADA NOVA I A VII, RECANTO DOS PESCADORES, PANORAMA I, JOCKEY CAMPING, I E II, LAGO AZUL, VALPARAÍSO, BONANZA, BEIRA RIO, PARQUE DAS AMÉRICAS, OLIVEIRAS, PARQUE DAS LARANJEIRAS, UIRAPURU, IBIPORÃ, PARQUE DAS ANDORINHAS, BÁLSAMO, VALO DO OURO, RANCHO ALEGRE, CHÁCARAS JARDIM SANDRA I E II.

Sendo assim, além de ser levado em conta a zona em que está situado o imóvel para que se dê a incidência da alíquota correspondente, será também levado em conta o valor venal do imóvel.

Exemplificando, o cálculo das alíquotas progressivas sobre o valor venal do imóvel é feito da seguinte forma:

O IPTU é calculado pela aplicação de uma alíquota percentual sobre o valor de mercado do imóvel. Exemplo: uma casa que vale 200 mil reais tem alíquota de 1% para o IPTU. Então a base de cálculo do imposto são os 200 mil. Pra saber o valor do imposto devido, calcula-se o valor de 1% de 200 mil, que resulta em R\$ 2.000,00. Portanto, esta casa deve pagar R\$ 2.000,00 reais por ano de IPTU. (Disponível em <https://www.prefeituradeuberlandia.org/iptu-uberlandia/>. Data do acesso: 08/06/2019.)

O artigo 8º da Lei nº 4012/1983, alterado pela Lei 4112/84, que estabeleceu a progressividade das alíquotas no Imposto Territorial Urbano aplicáveis sobre lotes não edificados foi revogado pela Lei nº 5344, de 04 de outubro de 1991.

No entanto, com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 521, de 16 de fevereiro de 2011, se implementou a modalidade progressiva do IPTU, apenas aos vazios urbanos ou lotes vagos, assim considerados aqueles com área total superior a 8.000 m² (oito mil metros quadrados) não edificados ou não utilizados.

Conforme o art. 8º, II, da referida lei, após notificados, os proprietários ou titulares do domínio útil que não promoverem o adequado aproveitamento de seus bens imóveis, deverão pagar o IPTU na sua forma progressiva.

Ocorre que tal progressividade leva em conta a edificação, conforme se depreende do disposto no § 2º do art. 9º da supracitada lei:

Art. 9º. Após o recebimento da notificação mencionada no inc. II do artigo 8º desta Lei Complementar, o proprietário terá:

§ 2º. Para fins de comprovação da obrigação de atender a função social os proprietários deverão comprovar a utilização efetiva de no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos imóveis objeto da notificação.

Nota-se na política urbana uberlandense que o uso (conforme a função socioambiental) do imóvel quase nunca é levado em conta, isto é, excetuando-se as hipóteses em que há a subutilização ou a não edificação/utilização do solo, em consonância com o previsto no Estatuto da Cidade:

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 cinco anos consecutivos (art. 7º, caput).

Optou-se muito mais por dar efetividade ao disposto nos artigos 182, §4º e 156, §1º, I, do que a esse último (art. 156), especificamente na parte final de seu inciso II, o qual estipula alíquotas diferentes de acordo com o uso do imóvel.

A conduta mais correta a ser adotada pelos Municípios, atualmente, seria interpretar o art. 156, §1º, II, *in fine*, da CF conforme o avanço do direito ambiental, e, por conseguinte, da função socioambiental da propriedade, modificando, sob esse viés, a análise do uso da propriedade.

5. DO TRIBUTO AMBIENTAL

Hoje em dia, já se denominam *tributos ambientais* aqueles aplicados com o escopo de defesa ao meio ambiente.

José Marcos Domingues explica que:

Mas, cientificamente, há dois sentidos de tributos verdes ou tributos ambientais: um sentido estrito e um sentido amplo. Em sentido estrito, tributo ambiental significa um tributo novo cobrado em razão do uso do Meio Ambiente pelos agentes econômicos. Já em sentido amplo, tributo ambiental é um tributo tradicional ou ordinário adaptado de molde a servir aos esforços de proteção ambiental. (DOMINGUES, José Marcos. *Direito tributário e meio ambiente*. 3ª ed. rev., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 63-64).

Interessante mencionar que várias cidades já implementaram a aplicação municipal do chamado IPTU Sustentável ou IPTU Verde, como Camboriú (SC), Salvador (BA) e Goiânia (GO).

Florianópolis (SC), mais recentemente, implantou o IPTU Sustentável por meio da Lei Complementar Municipal nº 480/2013, “*o qual, através da concessão de descontos no IPTU de seus contribuintes, incentiva-os a ter comportamentos voltados à manutenção do meio-ambiente, através do cumprimento de requisitos sustentáveis em seus imóveis*”.¹³

Conforme bem pontuado por Carolina Schaufert Ávila da Silva:

O pagamento do IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) pode ser reduzido para proprietários praticantes de atitudes que amenizam o impacto de seus imóveis no meio ambiente. Muitos donos de terreno apenas pensam em ocupar a área com construções. Mas as cidades precisam, cada vez mais, de atitudes e ações que sejam aliadas ao meio ambiente. Caso contrário, os conceitos de preservação e sustentabilidade logo se tornarão mitos.¹⁴

¹³ DA SILVA, Carolina Schaufert Ávila. *IPTU E O Meio Ambiente: Extrafiscalidade Do Tributo E Inovação No Município De Florianópolis*. p. 24.

¹⁴ DA SILVA, Carolina Schaufert Ávila. *IPTU E O Meio Ambiente: Extrafiscalidade Do Tributo E Inovação No Município De Florianópolis*. p. 23.

Relevante mencionar que:

Ponto importante de partida no estudo da competência tributária é estabelecer a premissa de que o tributo ambiental extrafiscal não é uma sanção, pelo próprio conceito definido no art. 3º do CTN (tributo é 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), pois, embora lícita a atividade desenvolvida pelo sujeito passivo da obrigação tributária, ele é desestimulado a adotar determinado comportamento. (DANTAS, Gisane Tourinho. *O IPTU Verde Como Instrumento De Efetividade Da Função Socioambiental Da Propriedade Privada Urbana*. p.68).

6. CONCLUSÃO

As modernas civilizações estão ainda imbuídas em uma política de desenvolvimento econômico geradora de graves danos ao meio ambiente. Por esse motivo, urgente se faz a efetivação do dever do Estado, já esculpido em nosso sistema jurídico, de tutelar o direito ambiental.

Com a evolução do direito à propriedade, esta passou a ter uma dupla função, qual seja, a socioambiental, na medida em que não há que se falar em desenvolvimento social sem que haja proteção e preservação ao meio ambiente.

Desta forma, o direito à propriedade - que, no ordenamento jurídico atual, está vinculado aos interesses coletivos, sociais e difusos -, é parte integrante do Plano Diretor, instrumento essencial da Política Urbana, utilizada pelos Municípios para cumprir com as funções sociais e ambientais da cidade.

A mudança de paradigma acerca da função que a propriedade privada deve cumprir, levando-se em conta a importância de um meio ambiente equilibrado para a população e futuras gerações, deve ocorrer na prática, ou seja, ser concretizada via políticas públicas, eis que já há meios jurídicos para tanto.

O chamado IPTU verde geralmente é arrecadado por meio das construções posteriores à sua imposição uma vez que incentiva empreendimentos sustentáveis. Já o IPTU progressivo, como mostrado, já é medida de fácil implementação e arrecadação, à medida em que a Constituição Federal, assim como o Plano Diretor do Município de Uberlândia, atribui aos proprietários/possuidores o dever de destinar o uso do imóvel, conforme sua função socioambiental.

Uberlândia conta com excelentes instrumentos normativos capazes de dar efetividade à função socioambiental das propriedades privadas urbanas, faltando apenas sua implementação por parte do Poder Municipal, que pode utilizar do IPTU progressivo como se defende aqui.

Como demonstrado, a defesa ao meio ambiente carece de fiscalização, que não é tarefa fácil, sobretudo quando se trata de corte de árvores. Em contrapartida, o comportamento esperado do cidadão em cooperar para o equilíbrio do meio ambiente, poderia ser facilmente incentivado, em se tratando de arrecadação por tributo

extrafiscal, medida que se mostra eficaz para vários outros temas, através da progressividade das alíquotas dos respectivos impostos.

Na cidade de Uberlândia, como tantas outras cidades brasileiras, as construções desordenadas não primam por preservar o meio ambiente, o que contribui com os efeitos indesejáveis do fenômeno do aquecimento global, como “ilhas de calor”, enchentes e a poluição atmosférica.

O art. 156, §1º, II, precisa ser efetivado sob a luz da função socioambiental da propriedade, devendo transformar-se, nesse prisma, a análise do uso do imóvel nas cidades.

Sendo assim, considerando que: (a) o Brasil possui propriedades privadas notadamente extensas, em comparação a países de menor extensão geográfica; (b) que há propriedades privadas que poderiam, devido à sua extensão, contribuir com "pequenas áreas verdes"; (c) que o conceito de "área verde" é vago e impreciso, como demonstrado, enquadrando somente locais que tenham mais de 70% de área permeável; (d) que o IPTU atualmente deve desempenhar um papel de concretização da política urbana; (e) que já há a modalidade progressiva relativa a este imposto, assim como do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), que beneficia áreas rurais destinadas à preservação do meio ambiente, seja em função da mera manutenção da vegetação nativa, seja em razão de sua utilização de forma ecologicamente sustentável; (f) e os demais fatores trazidos neste artigo, insta seja a nova política ambiental colocada em prática, cabendo ao governo do Município de Uberlândia implementar a aplicação do IPTU progressivo aos contribuintes da cidade a fim de efetivar o direito e dever de todos (Estado e cidadãos) de zelar pelo meio ambiente, estabelecendo-se quais os parâmetros de preservação a serem adotados.

Disso, conclui-se que há respaldo jurídico suficiente para que haja a concretização em Uberlândia das atitudes atinentes à uma cidade ecologicamente equilibrada.

Atitudes essas que poderão ser cobradas dos cidadãos, por meio do IPTU progressivo, a fim de se efetivar a função socioambiental de suas propriedades, podendo-se mesmo estabelecer, por meio de lei específica, a progressividade

conforme a quantidade de árvores plantadas em seu terreno, proporcional à área desse.

Cogita-se na possibilidade de, a exemplo da lei que instituiu o dever de plantação de uma árvore na calçada ao morador, seja também, de acordo com a área da casa (que demanda estudo para sua estipulação), dever do morador possuir ao menos uma árvore em seu terreno, sob pena de sofrer a progressividade da alíquota incidente no IPTU, conforme o art.156, §1º, II, *in fine*, da CF/88.

A urbanização da cidade é de competência da administração municipal, podendo esta usar mecanismos para que os cidadãos sejam compelidos a cooperar com a preservação do meio ambiente, e a função socioambiental das propriedades privadas urbanas, enseja urgentemente sua aplicação, haja vista o momento de crise ambiental que se vive atualmente.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MARTINS, F. R. *Propriedade na pós-modernidade: A democratização dos centros urbanos.*

MARTINS, Fernando, R. *Os Deveres Fundamentais Como Causa Subjacente-Valorativa Da Tutela da Pessoa Consumidora: Contributo Transverso E Suplementar À Hermenêutica Consumerista Da Afirmação.*

DA SILVA, Carolina Schaufert Ávila. *IPTU E O Meio Ambiente: Extrafiscalidade Do Tributo E Inovação No Município De Florianópolis.*

DA SILVA, Laira Cristina. *O Mapeamento Das Áreas Verdes Urbanas De Uberlândia (Mg): análise da concentração de investimentos públicos.*

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário.* 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro.* 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

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

AQUINO, Tomás de. *Suma teológica. Justiça - Religião - Virtudes Sociais, v.6, Parte II, Seção II.* São Paulo: Edições Loyola, 2005.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: Doutrina, Prática, Jurisprudência e Glossário.* 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GOULART, Leandro Henrique; e FERNANDES, Josiane Livia. *Direito à Propriedade e ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: A colisão de direitos fundamentais.*

RIBEIRO, F. A. B. S. *Arborização Urbana Em Uberlândia*, Revista Da Católica.

ANDRADE, Vivian C. F. de. *O IPTU Progressivo como meio de efetivação da Função Social da Propriedade.*

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

DANTAS, Gisane Tourinho. *O IPTU Verde Como Instrumento De Efetividade Da Função Socioambiental Da Propriedade Privada Urbana.*

SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário.* 9. ed. - São Paulo: Saraiva, 2017.