

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

ANÁLISE DA EFICÁCIA DA LEI DO IPTU-VERDE NO MUNICÍPIO DE CARUARU-PE

DIOGO DE CARVALHO BEZERRA
SANNY DINIZ BARBOSA

ANÁLISE DA EFICÁCIA DA LEI DO IPTU-VERDE NO MUNICÍPIO DE CARUARU-PE

ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE IPTU-GREEN LAW IN THE MUNICIPALITY OF CARUARU-PE

Recebido: 13/11/2021
Aprovado: 16/06/2023

Diogo de Carvalho Bezerra¹
Sanny Diniz Barbosa²

RESUMO:

O objetivo principal deste trabalho é verificar se a extrafiscalidade do IPTU-Verde do município de Caruaru funciona com mecanismo de indução na preservação do meio ambiente. A identificação de mecanismo de extrafiscalidade é importante principalmente para verificar a capacidade de ação da mudança cultural e social. O presente trabalho visa aprofundar o estudo sobre as ações de construção sustentáveis no município de Caruaru, instituído no âmbito do município através da Lei Complementar nº62/2018. O método aplicado na pesquisa foi o método indutivo, uma fundamentação jurídica do instrumento de indução de preservação do meio ambiente através da extrafiscalidade do IPTU-Verde foi realizada; e o levantamento através de dados coletados junto a Autarquia Urbanização e Meio Ambiente de Caruaru para verificação dos projetos arquitetônicos em conformidade com as indicações da Lei de IPTU-Verde de Caruaru. Constatou-se que as medidas propostas no programa municipal do IPTU-Verde de Caruaru são importantes no seguimento sustentável urbano. Porém sem eficácia no município de Caruaru, considerando a doutrina jurídica observou-se que o comportamento dos agentes responsável pelo desenvolvimento construtivo do município de Caruaru não exerceu a função da extrafiscalidade do IPTU-Verde, por esta se apresentar de forma motivacional-consciente e não punitiva.

Palavras-chave: IPTU-verde. Extrafiscalidade. Sustentabilidade. Caruaru.

ABSTRACT:

The main objective of this work is to verify if the extrafiscality of the IPTU-Green in the municipality of Caruaru works as an induction mechanism in the preservation of the environment. The identification of the extrafiscality mechanism is especially important to verify the capacity for action of cultural and social change. This work aims to deepen the study of sustainable construction actions in the municipality of Caruaru, established within the municipality through Complementary Law No. 62/2018. The method applied in the research was the inductive method, a legal foundation of the instrument of induction of environmental preservation through the extrafiscality of the IPTU-Green was carried out; and the survey through data collected from the Municipality Urbanization and Environment of Caruaru to verify the architectural projects in accordance with the indications of the Law of IPTU-Green of Caruaru. It was found that the measures proposed in the municipal program of the IPTU-Green de Caruaru are important in the sustainable urban follow-up. However, without success in the municipality of Caruaru, considering

¹ Economista e Doutor em Engenharia de Produção. Professor do Núcleo de Gestão da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: dicbezerra@hotmail.com

² Bacharel e Mestre em Direito pela UNIPE. Email: sannydbarbosa@gmail.com

the legal doctrine, it is observed that the behavior of the agents responsible for the constructive development of the municipality of Caruaru did not exercise the extrafiscality function of the IPTU-Green, as it is presented in a motivational-conscious and not punitive.

Keywords: IPTU-Green. Extrafiscality. Sustainability. Caruaru.

INTRODUÇÃO

A temática ambiental está diretamente associada à economia. Com efeito, o subsistema econômico retira continuamente do meio ambiente: energia, água e a matéria prima necessárias à produção, para nele despejar indefinidamente resíduos e rejeitos da produção e do consumo. Até o final da década de 1960, abundância de recursos naturais e a falta de consciência dos impactos ambientais das atividades antrópicas impediu que Estados e organizações se ocupassem dessa temática.

Todavia, notadamente a partir do início da década de 1970, os sinais de esgotamento dos processos naturais que absorviam e revertiam os efeitos das atividades humanas resultou na agudização da crise ambiental, com a diminuição da água potável, degradação de biomas, desertificação do solo, perda de biodiversidade, esgotamento de minerais, poluição marinha, fluvial e atmosférica, com comprometimento para a vida e a qualidade de vida das pessoas.

Desta forma, a junção do frenético crescimento desordenado, demográfico e econômico, associado ao consumo não sustentável, geram de forma generalizada a degradação ambiental. Nesse entendimento, a crise ambiental atinou nos governantes a discussão sobre os limites do crescimento econômico em função da limitação da capacidade do planeta.

Na Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ter papel mais relevante na repartição das competências federativas, sendo-lhes atribuídos mais atribuições e obrigações. Este novo *status* constitucional dos entes federativos resultou em mais autonomia e responsabilidade quanto à oferta de serviços públicos. Além disso, a Constituição Federal também dispôs sobre propriedade, tanto sob o ponto de vista quanto sob sua dimensão social, vez que os proprietários dos imóveis, para poderem exercer validamente seus direitos, devem atender à função socioambiental da propriedade.

Recentemente, o conceito de cidade inteligente, ou *smart city*, ganha força e destaque no planejamento da construção de políticas públicas.

CONCEITOS E DEFINIÇÕES DA NORMA JURÍDICA

Nesta seção vamos analisar a norma jurídica, de que modo ela se enquadra na sociedade e sua complexidade, tendo em vista que a lei do IPTU-Verde precisa de análise no que tange a sua eficácia e vigência dentro do município. Mostrando a análise dos conceitos da eficácia da norma jurídica, pois os conceitos e aplicações da norma dizem respeito a sua interpretação e uso, tudo isso pelas diversas opiniões de juristas e filósofos.

A NORMA JURÍDICA

Lembra-se em Kelsen, que a norma constitucional quando em confronto com a norma ordinária sempre prevalece. (KELSEN, 1986)

No Brasil, no entanto, se tem a peculiaridade, de necessitar muitas vezes da reforma da Lei ordinária ajustando-a a Lei maior para que esta seja cumprida. Há claro, as decisões dos tribunais superiores firmando jurisprudência conforme a Constituição, mas trata-se de processo lento, o que na prática levou a um conflito, que permanece até hoje, entre o velho Código Civil e a Constituição. (KELSEN, 1986)

Podem ocorrer situações em que se depara com uma falsa percepção da verdade, onde a princípio verifica-se a existência de um conflito, que realmente não ocorreu, tratando-se de uma simples mensuração incorreta do âmbito de proteção, reconhecida por colisão aparente. Definindo-a como uma simples ilusão da existência de um conflito de normas vinculadoras de direitos fundamentais. (KELSEN, 1986)

Ana Lúcia Sabadell entende que: “[...] podem existir ordenamentos jurídicos contraditórios (que levam a soluções diferentes para a mesma situação), mas também ordenamentos complementares aplicáveis a situações diferentes”. (SABADELL, 205)

Bobbio relata que é alta a complexidade do conceito de ordenamento jurídico, tão grande que não existe nenhum órgão em condições de satisfazê-la sozinho e por isso esse conjunto normativo pode recorrer aos expedientes de recepção de normas já feitas, produzidas por ordenamento diversos e precedentes e a delegação do poder de produzir normas jurídicas a poderes ou órgãos inferiores. (BOBBIO, 1995)

Na busca de uma definição do direito, a norma jurídica, em si, não é suficiente para defini-lo, sendo, portanto, necessária a perspectiva do ordenamento jurídico para fazê-lo.

Nesse contexto, Bobbio dá a sua própria definição de direito, identificando-a com a própria norma jurídica, para quem é a norma “[...] cuja execução é garantida por uma sanção externa e institucionalizada”. (BOBBIO, 1995)

O termo direito, para Bobbio, na acepção do direito objetivo, indica um tipo de sistema normativo e não um tipo de norma. Diz respeito, pois, a um dado tipo de ordenamento, cujo significado geral seria um verdadeiro “[...] conjunto de normas”. Estas, por sua vez, podem ser de três tipos: as que permitem determinada conduta, as que proíbem e as que obrigam determinada conduta, donde conclui pela impossibilidade fática de existência de um ordenamento jurídico composto por uma norma apenas. (BOBBIO, 1995)

Kelsen, por sua vez, elenca que uma norma jurídica é criada a partir de certos atos, que mercê de outra que lhe é anterior, tem o sentido de atos produtores do direito. Deste modo cada norma de grau inferior postula, além do ato que a produz, uma norma de grau superior, em consequência da qual o ato que produz a primeira vem a ser visto como ato jurídico. A interpretação de uma norma por ser uma atividade de conhecimento, pode ter vários significados possíveis, e todos eles podem estar corretos, mas o aplicador através de um ato voluntário opinará por uma das possibilidades e assim se cria o Direito. (KELSEN, 1986)

A interpretação feita por um aplicador é autêntica e cria Direito, e a interpretação feita por um órgão jurídico da ciência do direito, não produz direito, mas apenas fixação cognitiva do sentido das normas jurídicas. (KELSEN, 1986)

Segundo Dimoulis “[...] a norma jurídica é uma construção da linguagem, especificamente um comando genérico e universal.” (DIMOULIS, 2007)

Ainda elenca o autor que a norma jurídica é um comando, ou seja, possui um caráter impositivo, dirigido essencialmente a conduta humana ou sobre as próprias normas jurídicas. (DIMOULIS, 2007)

Para Lorenzetti:

A norma é um espelho do querer social, ela deve modificar-se acompanhando as mudanças sociais. Nesse caso, é perfeitamente possível que o legislador que cria uma norma que reflita um querer social em determinado momento, não preveja certas situações às quais

a norma possa vir a ser aplicado futuramente, refletindo as transformações no mesmo querer social. Assim, o importante não é buscar a opinião do legislador, mas revelar a *mens legis* (espírito da lei. o fim social que a lei visa; intenção; objetivo). (BENVINDO e LIRA, 2012)

Como podemos perceber o autor usa do critério que o modo como a norma é aplicada não focaliza no modo final da aplicação, sendo absoluto ou relativo, o resultado de tal norma só pode ser confirmado no final.

A doutrina vem classificando as normas jurídicas em dois grupos distintos. O primeiro deles trata das regras, que “[...] correspondem às normas que, diante da ocorrência do seu suposto de fato, exigem, proíbem ou permitem algo em termos categóricos” (NOVELINO, 2008). Não podendo a regra ser aplicada progressivamente, pois, em havendo outra regra em contrário, o problema se resolverá em termos de validade, além disso, não há possibilidade de duas normas antagônicas conviverem simultaneamente no ordenamento jurídico. (NOVELINO, 2008)

O outro grupo é formado pelos princípios, definidos como “[...] determinações para que um determinado bem jurídico seja satisfeito e protegido da maior medida que as circunstâncias permitirem”. (NOVELINO, 2008)

Os princípios estabelecem que sua imposição seja na sua máxima extensão possível, tornando viável sua aplicabilidade em graus diferenciados, conforme o caso que o atrai. Deve-se ponderar os interesses jurídicos em conflito a fim de harmonizá-los para então alcançar a solução. (NOVELINO, 2008).

Havendo conflito entre princípios, deve-se buscar uma harmonização entre eles, aplicando cada qual em extensões variadas, observando sua relevância no caso concreto. Todavia, não poderá um princípio ser excluído do ordenamento jurídico pela contradição existente. (NOVELINO, 2008).

Poder-se-á dizer que, o conflito de direitos fundamental equivale a um conflito de princípios, que só podem ser percebidos na supremacia, em função das particularidades em termos concretos, necessitando da prevalência de um direito sobre o outro. (NOVELINO, 2008).

Sendo assim, pairando dúvida quanto à aplicabilidade dos direitos fundamentais em visível conflito, deve primeiramente se analisar o que se entende por âmbito de proteção dos direitos fundamentais, observando o bem jurídico protegido pela norma e os limites que foram estabelecidos pelo constituinte, para que se possa concluir claramente qual é o âmbito de proteção (SCURO NETO, 2009).

Scuro Neto chama atenção ao fato de que:

[...] a sociedade não tem a capacidade de auto organizar, não consegue viver em harmonia e, conseqüentemente, necessita de uma norma jurídica para controlar a conduta desviante praticada por cada indivíduo no meio social contra um bem particular tutelado pelo estado. Entretanto, esse, por ser titular do direito, é através dele que se busca a solução para os conflitos e punir aqueles que, por ventura, transgredirem as normas ou cometerem algum ato que vai de encontro ao ordenamento jurídico. Destarte, o direito não contempla todos os casos concretos. Mas nem por isso os operadores jurídicos devem cruzar os braços, ficando no aguardo de providências legislativas compatíveis com a modernidade das técnicas criminosas. (SCURO NETO, 2009)

Desta forma, diz-se que a tarefa de fixar o âmbito de atuação dos direitos fundamentais é embaraçada, tanto por serem tais direitos apresentados de forma diversa, como por ostentar conteúdo bastante amplo.

Apesar da regra, ter casos em que a esfera de proteção é mais facilmente delineável, por ser instituído de forma direta e expressa pelo próprio ordenamento jurídico. Há quem o trate

por âmbito de proteção estritamente normativo, cabendo ao legislador delimitar seu conteúdo de atuação, como com o encargo de vincular e obrigar o Estado. (SCURO NETO, 2009).

Já para Bobbio é possível entender que para cada ordenamento existe uma norma fundamental. Então, isso vai possibilitar que todas as normas que estão espalhadas e também de várias proveniências formem um conjunto unitário, que assim, poderia começar a ser chamado de “ordenamento”. (BOBBIO, 1995).

Com relação aos tipos de limites, podem-se citar um exemplo em que um órgão superior atribui a órgão inferior um poder normativo, porém, esse poder tem limites. Esse tipo de limite que é imposto ao poder inferior pelo poder superior pode ser dividido em dois tipos: o relativo ao conteúdo e o relativo à forma. (BOBBIO, 1995)

O primeiro fala até onde o poder inferior pode surgir e o segundo fala qual seria a melhor maneira que o inferior deve mandar. É por isso que para o tipo de limite relativo ao conteúdo é chamado de materiais e o que está relativo à forma chama-se de formais. (BOBBIO, 1995).

Entende-se no decorrer do texto que Bobbio tratou o ordenamento jurídico de forma a dividi-lo em três caracteres fundamentais, são eles: a unidade, a coerência e a completude. (BOBBIO, 1995).

Diante de tais características, elenca-se, que as normas jurídicas nunca existem isoladamente, mas sempre em um contexto de normas com relações particulares entre si. Formam um conjunto e esse conglomerado normativo se denomina ordenamento jurídico. (BOBBIO, 1995).

Diante do explanado, passa-se a análise dos conceitos da eficácia da norma jurídica, sendo necessário elencar a eficácia e a vigência, pois como é sabido, os conceitos e aplicações da norma dizem respeito a sua interpretação e uso.

A EFICÁCIA E VIGÊNCIA DA NORMA JURÍDICA

A interpretação e a aplicação das regras exigem uma avaliação da correspondência entre a construção conceitual dos fatos e a construção conceitual da norma e da finalidade que lhe dá suporte ao passo que a interpretação e a aplicação demandam uma avaliação de correlação entre o estado de coisas posto como fim e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária. (ÁVILA, 2009).

Segundo Hans Kelsen:

[...] norma só é válida quando além de seguir todas as regras estabelecidas no ordenamento, tenha sido criada de conformidade com a norma fundamental. Afirma que, se fosse inadmissível a possibilidade de uma oposição entre o que uma norma estatui como devendo ser e o que de fato acontece, se houvesse uma norma que apenas estatuisse como devido (devendo ser) aquilo que de antemão sabemos que, segundo uma lei natural, tem de acontecer, tal norma não seria considerada válida. Por outro lado, também não se considera como válida uma norma que nunca é observada ou aplicada. E, de fato, uma norma jurídica pode perder a sua validade pelo fato de permanecer por longo tempo inaplicada ou inobservada. (KELSEN, 1996)

Assim sendo o autor em comento elenca que a vigência para ele designa como a existência específica de uma norma, que pertence à ordem do dever-ser, e não à ordem do ser. Já a eficácia, defende ele, é o fato da norma ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos. Um mínimo de eficácia da norma é a condição de sua vigência.

Nas concepções de Ana Lúcia Sabadell:

[...] Os efeitos da norma jurídica devem ser entendidos como qualquer repercussão social ocasionada por ela. Já a eficácia da norma deve ser medida pelo “grau de cumprimento da norma dentro da prática social”, devendo ser considerada socialmente eficaz quando “é respeitada por seus destinatários ou quando uma violação é efetivamente punida pelo estado”.

Para Dimoulis por sua vez, a validade da norma jurídica engloba o problema da existência da regra. Trata-se de averiguar se a autoridade de quem ela emanou tinha o poder legítimo para emanar normas jurídicas, averiguar se não foi ab-rogado e averiguar se não é incompatível com outras normas do ordenamento jurídico. (DIMOULIS, 2007)

Já de acordo com as concepções de Reale:

A validade formal ou vigência é, em suma, uma propriedade que diz respeito à competência dos órgãos e aos processos de produção e reconhecimento do direito no plano normativo. a eficácia, ao contrário, tem um caráter experimental, porquanto se refere ao cumprimento efetivo do direito por parte de uma sociedade, ao reconhecimento (anerkennung) do direito pela comunidade, no plano social, ou, mais particularizadamente aos efeitos sociais que uma regra suscita através de seu cumprimento. (REALE, 2002)

Ainda aduz Miguel Reale, que “Kelsen tinha inicialmente uma posição radicalmente normativa, sustentando que o elemento essencial do Direito é a validade formal”. Assim sendo “[...] a vigência se refere à norma; a eficácia se reporta ao fato, e o fundamento expressa sempre a exigência de um valor.” (REALE, 2002)

Ou seja, normas que estabelecem indiretamente fins, para cuja concretização mostre com maior exatidão qual o comportamento devido.

Segundo Hans Kelsen:

A eficácia jurídica está relacionada com a validade da norma, isso porque, a “eficácia é condição no sentido de que uma ordem jurídica como um todo e uma norma jurídica singular já não são consideradas como válidas quando cessam de ser eficazes”. Assim, para que uma norma seja eficaz ela tem que ter validade, que é “a resposta à questão de saber por que devem as normas desta ordem jurídica ser observadas e aplicadas”. (FERRAZ JÚNIOR, 1994).

Diante do exposto, a vigência da norma jurídica pode ser conceituada como um vínculo estabelecido entre a proposição jurídica, considerada na sua totalidade lógico- sintática e o sistema de direito apresentado, de forma que ela é válida se pertencer ao sistema, mas para pertencer a tal sistema dois aspectos devem ser observados: a adequação aos processos anteriormente estabelecidos para a criação da proposição jurídica (exceto no caso da recepção pela Constituição) e a competência constitucional do órgão criador.

Conforme, Paulo de Barros Carvalho:

A validade é uma relação de pertinência da proposição jurídica com o sistema, sendo que de tal afirmação podem ser deduzidos dois aspectos já tratados, a dedutibilidade extraída da dinâmica jurídica e a conformidade com os processos e órgãos estabelecidos pela norma maior. (CARVALHO, 2009).

Ou seja, o jurista não tem o condão de criar uma norma jurídica válida, já ao que concerne a eficácia aborda o problema de ser ou não seguida pelas pessoas a quem é dirigida. Assim, podem ser normas seguidas universalmente de modo espontâneo, normas seguidas na generalidade quando estão providas de coação ou violadas ou normas que não são seguidas. (CARVALHO, 2009)

Paulo Barros aduz ainda que: Firmemos estes conceitos: ‘validade’ é a relação de pertinencialidade de uma norma ‘n’ com o sistema jurídico ‘s’. ‘vigência’ é atributo de norma válida (norma jurídica), consistente na prontidão de produzir os efeitos para os quais está preordenada, tão logo aconteçam os fatos nela descritos, podendo ser plena ou parcial (só para fatos passados ou só para fatos futuros, no caso de regra nova). ‘eficácia técnica’ é a qualidade que a norma ostenta, no sentido de descrever fatos que, uma vez ocorridos, tenham aptidão de irradiar efeitos jurídicos, já removidos os obstáculos materiais ou as impossibilidades sintáticas (na terminologia da tercio). ‘eficácia jurídica’ é o predicado dos fatos jurídicos de desencadear as consequências que o ordenamento prevê. e, por fim, a ‘eficácia social’, como a produção concreta de resultados na ordem dos fatos sociais. Os quatro primeiros são conceitos jurídicos que muito interessam à dogmática, ao passo que o último é do campo da sociologia, mais precisamente da sociologia jurídica. (COUTO FILHO, 2013).

Elenca-se também que a eficácia de uma norma jurídica é a sua idoneidade para provocar, através da de sua posição sobre um fato aos fatos jurídicos descritos pela citada norma, as reações prescritas no ordenamento jurídico. A eficácia deriva diretamente dos efeitos da imputação normativa, partindo-se logicamente de uma relação de “dever-ser”. (COUTO FILHO, 2013)

Neste raciocínio, Marcelo Novelino acredita que:

Eficácia se relaciona com a aplicabilidade ou executividade de uma norma vigente, sendo que eficácia técnica ou jurídica se relaciona com a aplicabilidade da norma, ou seja, é a “aptidão da norma para produzir os efeitos que lhe são próprios”. (NOVELINO, 2008)

Paulo Barros de Carvalho aborda que a eficácia técnica é a qualidade que a norma leva consigo de forma ostensiva, explicitando fatos que, uma vez ocorridos, tenham aptidão de irradiar efeitos jurídicos, já removidos os obstáculos materiais ou as impossibilidades sintáticas (na terminologia da eficácia jurídica, que é o predicado dos fatos jurídicos de desencadear as consequências que o ordenamento prevê. Assim a “eficácia social”, como a produção concreta de resultados na ordem dos fatos sociais (CARVALHO, 2009).

Desta forma, é forçoso acrescentar que é preciso que as normas constitucionais existam juridicamente, para que sejam válidas, que tenham eficácia e, finalmente, sejam efetivas. Todavia, há duas exceções no funcionamento dessas premissas, a primeira é que essa mesma ordem de existência até efetividade não funciona na ordem inversa de efetividade à existência; a segunda é que, havendo um poder ameaçador, não é preciso que a existência de uma norma seja constitucional para que esta seja cumprida. (CARVALHO, 2009).

EXTRAFISCALIDADE DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE

O fenômeno tributário está na funcionalidade arrecadatória, porém a tributação pode ser utilizada como promoção efetiva de direitos fundamentais, neste sentido, os tributos apresentam uma segunda funcionalidade, a extrafiscalidade. O objetivo deste capítulo é apresentar o Imposto Predial e Territorial Urbano sobre a funcionalidade da extrafiscalidade e sua indução na proteção ambiental.

A funcionalidade extrafiscal corresponderia a utilização de meios tributários para finalidades não fiscais. Neto (2017) salienta que “verifica-se que o comando normativo amesquinhou o princípio da capacidade contributiva à espécie tributária “imposto”, o que já foi desmistificado pelo Supremo Tribunal Federal em inúmeros julgados, entendendo o alcance do princípio aos tributos vinculados, inclusive aqueles outros com função extrafiscal, desde que

possível”. Historicamente, a questão da extrafiscalidade não é novidade na teorização do direito, como também, foi tema das obras fundadoras da teoria jurídica-tributária. Destaque-se, o trabalho de Mario Pugliese em 1932, intitulada “As finanças Públicas e sua função Extrafiscal nos Estados Modernos”. Caliendo (2013) alerta pelo uso exagerado do conceito de extrafiscalidade, “citando como presente em praticamente cada canto onde houver uma política pública”, porém, seguindo Caliendo (2013), o conceito é “tecnicamente relevante, constitucionalmente delimitado e econômica e socialmente benéfico”. Um dos pontos importante, destacado, novamente por Caliendo (2013), é a diferença entre o conceito de externalidade, usado na teoria econômica, que se torna uma proposição no Direito para compor o fato jurídico ou norma jurídica, enquanto a extrafiscalidade remete a “normas jurídicas de competência tributária que visam a ordenação pública, a intervenção econômica ou redistribuição de renda, com o propósito específico de promover os direitos fundamentais previstos no texto constitucional”.

O papel da extrafiscalidade constitui uma intervenção do Estado sobre o domínio econômico por meio de indução. De Oliveira, Pereira e Catão (2020) apresenta a relação existente entre a teoria desenvolvimentista de Amartya Sen e o sistema tributário brasileiro, em particular destaca a necessidade da harmonia das funções arrecadatória e de indução da norma jurídica.

Caliendo, Rammê e Muniz (2014) destacam que o fenômeno da extrafiscalidade tenta compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental. O papel jurídico-constitucional socioambiental brasileiro é possível com o uso da extrafiscalidade, como também, os direitos fundamentais socioambientais são garantidos.

O uso de mecanismos extrafiscais obtém legitimidade plena quando o propósito almejado é a ascensão dos direitos fundamentais. Na hipótese da extrafiscalidade manejada em prol da preservação ambiental, há uma evidente deficiência em conciliar o progresso econômico nacional com o preceito fundamental de proteção do meio ambiente e da justiça socioambiental, como mencionado no artigo 170, inciso VI, da CF/88. Fiorillo (2013) aduz que:

[...] o legislador constituinte de 1988, ao verificar a necessidade de um novo tratamento para o crescimento das atividades econômicas, buscou a preservação do meio ambiente, porquanto sua contínua degradação implicaria em diminuição da própria capacidade econômica do País, impedindo assim o desfrute (não só da nossa, mas das futuras gerações) da vida com qualidade.

A ocorrência da extrafiscalidade vem ao encontro dessa tentativa de concordância do progresso econômico com a proteção ambiental. E mais, declara-se como mecanismo de política fiscal (tributária) resignadora do plano jurídico-constitucional socioambiental nacional, visto que pode servir para a consolidação dos direitos fundamentais socioambientais e a ascensão da justiça socioambiental no país.

Dessa forma, o estado busca realizar a tributação para promoção do bem-estar social por meio de políticas públicas, o objetivo da tributação é arrecadatório, com intuito de promover o desenvolvimento do Estado.

Nesse sentido, Nunes (2005) aponta que:

[...] que o papel do Estado, no que se refere à atividade tributária, é o de inibir comportamentos sociais, além, evidentemente, das finalidades tradicionais dos tributos, quais sejam, custear a burocracia estatal e prestar serviços. O tributo, assim, passa a ser utilizado como instrumento de cobrança de responsabilidades sociais e veículo condutor do interesse público à justiça social.

Portanto, é na condição de instrumento de indução de comportamentos moldados na ideia de responsabilidade social e de alcance das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento social sustentável que se inclui, na esfera do poder de tributar, a concepção da extrafiscalidade tributária em prol da proteção do meio ambiente. Noutros termos, refere-se a caminhos para o alcance do princípio poluidor-pagador, que visa, em síntese, incentivar condutas que pretendam a internalização devida das externalidades ambientais negativas pelo sistema produtivo privativo, impedindo assim a socialização do custo ambiental da produção, circunstância que desencadeia injustiças de natureza socioambiental.

Portanto, nota-se, que a extrafiscalidade, em sentido protetivo ao meio ambiente, apesar de ainda ser embrionária no direito brasileiro, assegura-se a partir de fundamentos jurídicos, sociais e econômicos, exprimindo um conceito de solidariedade social muito forte, sendo plausível enxergá-la como mecanismo de promoção da justiça socioambiental brasileira.

Atualmente, existem dois grandes grupos de soluções tributárias aplicadas com a finalidade de contribuir para um meio ambiente ecologicamente equilibrado: (I) imposição de tributos ambientais; e (II) criação de incentivos à produção sustentável.

O primeiro grupo, que versa sobre a imposição de tributos ambientais, constitui-se em deliberação do tipo “comando e controle”, isto é, soluções que instituem um padrão de conduta e a necessidade da internalização do custo das externalidades, tornando claramente a atividade mais onerosa do que outra. Deste modo, por exemplo, a seletividade do ICMS ou IPI pode distinguir a incidência sobre garrafas de vidro, garrafas PET e outros.

A constituição de fomentos à produção e construção sustentáveis se caracteriza como uma espécie de solução tipo positiva, em outras palavras, “incentivo-premiação”, que almeja compelir a tomada de decisões ecologicamente sustentáveis pelos indícios benéficos. Dessa maneira, o uso de estímulos à indústria ou construção civil ecológicas ou seus respectivos produtos é importante instrumento de indução de condutas ambientalmente adequadas.

A indução tributária positiva em prol da proteção ambiental abrange a adoção de instrumentos legais que resultem em redução ou supressão dos ônus tributários, partindo da adoção, pelo destinatário do tributo, de condutas com natureza preservacionista do meio ambiente, por meio de comportamentos adequados do ponto de vista ecológico. Nabais (2009, p. 651-2), a respeito dessa espécie de indução tributária positiva, elucida que:

Ora, entre os numerosos e diversos meios ou instrumentos de que a política (de defesa) do ambiente vem lançando mão, conta-se, como um dos mais importantes instrumentos de orientação indirecta ou mediata dos comportamentos ou condutas (dos particulares), a extrafiscalidade nas duas modalidades ou manifestações de que vimos falando: (...); 2. o estímulo ou incentivo das actuações filoambientais através de eco-benefícios fiscais.

Tem-se como exemplo de indução tributária positiva com propósitos ambientais: (a) depreciação acelerada, isto é, a atenuação das bases de cálculo de tributos e a obtenção de bens para uso no processo produtivo que atuem de maneira mais apropriada sob a ótica ecológica; (b) os créditos fiscais, como mencionado no Projeto de Lei (PL) nº 3.072/2008, atualmente arquivado, que propunha a outorga de crédito fiscal a ser usado no vencimento da contribuição social em cima do lucro líquido (CSLL), para as empresas que instituírem um Sistema de Gestão Ambiental (SGA); e c) as isenções fiscais, que resultam num desincargo de tributos em troca da adoção de meios de produção ecologicamente mais cobiçados – encontra, no entanto, com limitações na Lei de Responsabilidade Fiscal que proíbe renúncias fiscais.

A indução tributária negativa, por sua vez, pautada na oneração tributária quando da inobservância de procedimentos mais complacentes ao meio ambiente, é também um mecanismo extrafiscal, que da mesma forma pode alcançar os fins de proteção ambiental e de

justiça socioambiental. O IPTU, imposto sobre propriedade territorial urbana, é um exemplo dessa espécie de indução tributária. O imposto poderá ser empregado com finalidade extrafiscal, para que cumpra o encargo socioambiental da propriedade, assim como nas condições no qual o proprietário infrinja deliberação do Poder Público, relativo ao devido uso do solo urbano, apontando, àquele, ações que deva aderir como forma de promoção da proteção ambiental, conforme artigo 7º da Lei nº 10.257/2001.

Ainda, a respeito da extrafiscalidade ambiental tributária, Reale (2006, p. 142) assevera que:

Todos os tributos de competência municipal podem ser utilizados para a efetivação da tributação ambiental. Os impostos, como o IPTU, o ISSQN e o ITBI são os tributos mais apropriados para a extrafiscalidade, por não estarem associados a uma contraprestação direta de bens ou serviços aos contribuintes e, portanto, não dependerem da alocação prévia de recursos públicos. A Constituição Federal, por sinal, indica amplas possibilidades para o IPTU, facultando a aplicação da progressividade e da diferenciação de alíquotas, em associação ao cumprimento da função social da propriedade, expressa, entre outros fatores, pela função ambiental.

Apesar das vantagens da adoção de políticas de indução tributária como ferramenta para viabilizar o direito fundamental ao meio ambiente salutar e equilibrado, tal solução esbarra na morosidade dos processos legislativos e na falta de interesse político, de modo que sua utilização ainda não se disseminou pelos municípios brasileiros

Sendo a tributação o principal mecanismo de sustentação das despesas do governo, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, a instituição de impostos se mostra vantajosa por não apresentarem nenhuma contrapartida direta por parte do poder público (CASTINHO, 2016).

O IPTU-Verde ou simplesmente tributo verde tem como objetivo principal contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental com baixas emissões de carbono, eficiência e consciência no uso dos recursos naturais.

A tributação para preservação do meio ambiente nasceu na Europa nos anos de 1980, quando países como Itália, França e, posteriormente, os Estados Unidos incorporaram incentivos fiscais em suas legislações voltadas para preservação ambiental. Porém, o Brasil adotou a Lei nº 5106/1966 que autorizava desconto no imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas dos recursos usados em ações de reflorestamento ou uso do maquinário contra a poluição. (CASTINHO, 2016).

O IPTU-VERDE DE CARUARU

Na relação entres agentes econômicos e sociais as regras que disciplinam a convivência humana devem ser claras e acessíveis a todos, dessa forma as condições para vida em conjunto desses agentes permitiram relações de trocas eficientes, como também o sistema garantir a proteção dos direitos no caso de eventuais violações. (DA ROCHA e RIBEIRO, 2015)

O direito de ter o meio ambiente equilibrado ecologicamente, de consideramos o meio ambiente um bem de uso comum e essencial para qualidade de vida do povo brasileiro está garantido no artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Além disso, o poder público e à coletividade tem o dever de defender e preservar o meio ambiente as presentes e futuras gerações. Considerando a legislação nacional, a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, onde o objetivo principal desta política a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida. (CHIOCHETTA e TEDESCO, 2018)

Dentro deste contexto na análise normativa, serão verificados, além dos aspectos estruturais e procedimentais, outros atinentes à políticas de diretrizes orçamentárias, bem como, fundos municipais, práticas de formação, consciência ambiental e sustentabilidade.

No município de Caruaru, existem legislações municipais com enfoque em alguns princípios elencados pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, e temas relacionados ao estudo deste trabalho, tais como Lei 2.890/1984 que cria o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, CONDEMA, órgão consultivo e de assessoramento da Prefeitura Municipal de Caruaru, em questões referentes ao equilíbrio ecológico e ao combate à poluição ambiental, Lei 4.068/2001 que cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Lei 4.053/2001 que dispõe sobre a política ambiental e consciência ecológica da população, Lei 4.192/2003 dispõe sobre a proteção ao meio ambiente, através de controle de destino de recipientes de vidros, plásticos e alumínio servidos no âmbito do município, Lei 4.470/2005 dispõe sobre a inclusão da disciplina de educação ambiental na grade curricular das escolas da rede municipal de ensino, Lei 4.666/2008 que dispõe sobre a doação de terrenos públicos municipais, situados no Polo de Desenvolvimento Sustentável do Agreste - PDSA (denominado pela Lei 3.990/2000 que define por: atividades econômicas que se vinculem direta ou indiretamente com o desenvolvimento econômico de Caruaru e Região); e concessão de incentivos fiscais nessas áreas, onde traz em seu art. 7º questões relativas ao tratamento de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, bem como ao controle ambiental, Lei 5.268/2013 que institui o fundo municipal de investimentos em infraestrutura urbana, educação, saúde, meio ambiente, sustentabilidade, segurança e desenvolvimento social, Lei 4.636/2007 que dispõe sobre a criação do fundo socioambiental de Caruaru afim de dar suporte financeiro a planos, programas, projetos e ações que visem à proteção e recuperação ao meio ambiente, em especial dos recursos hídricos e de áreas legalmente protegidas e da ações contempladas na agenda 21 municipal, que teve como tema “A Implementação da Agenda 21 Local” e como lema “Vamos Cuidar do Brasil”, e que teve como base o Documento Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizado em 1992 no Rio de Janeiro, que pode ser definido como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Ainda neste sentido o município possui a Lei 4.866/2009 considerando de utilidade pública a Associação dos Protetores do Meio Ambiente – ASPROMA.

CARUARU

Caruaru é um município no agreste pernambucano com uma população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE de 356.812 habitantes, com Produto Interno Bruto per capita de R\$ 17.880,19 em 2016, um índice de desenvolvimento econômico de 0,677 em 2010. Segundo o IBGE o território do município de Caruaru é de 920,610 km², em 2010 o esgotamento sanitário adequado era de 81,3%, a arborização de vias públicas 61,8% e a urbanização de vias públicas de 3,4%.

Ainda segundo o IBGE o salário médio mensal era de 1,6 salários-mínimos, em 2016. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 24,1%, o que reflete um alto nível de informalidade. Apenas como efeito de comparação o município de Campina Grande apresenta um percentual de pessoas ocupadas em relação a população de 26,6%, porém o salário médio mensal no mesmo período é de 2,1 salários-mínimos.

A informalidade na cidade de Caruaru é inerente a sua principal atividade o comércio através das feiras tradicionais, em particular, a feira da Sulanca, com aproximadamente 9000

bancos de feira, onde se vende a produção têxtil da cidade e região para todo Brasil. Porém, é justamente a produção têxtil por sua proximidade com a informalidade da feira que se tem uma dificuldade na obtenção de empreendimentos e imóveis regulares. Na maioria dos empreendimentos do município. O rio Ipojuca, importante na cidade por fazer um corte geográfico de oeste a leste na cidade é, segundo reportagem do diário de Pernambuco, o terceiro rio mais poluído do país³. O equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a preservação ambiental é necessário, um estudo que identifique as ações em termos da legislação existente na esfera municipal do município de Caruaru e sua relação com o desenvolvimento do município será de suma importância para o município.

LEI DO IPTU-VERDE DE CARUARU

O município de Caruaru seguiu a normativa nacional, através da lei complementar nº15/2009, de 5 de janeiro de 2009, ao determinar de forma análoga as condições de incidência do IPTU.

A instituição de um mecanismo de incentivos, que ocorre mediante a adoção de um benefício fiscal, para preservação ambiental e dessa forma permite um estímulo ao desenvolvimento sustentável deu-se através da lei que estabelece o programa denominado IPTU-Verde no município de Caruaru, conforma Art.1:

Art 1º. Fica instituído no âmbito do Município de Caruaru o Programa IPTU Verde que tem por objetivo estimular a adoção de medidas que protejam o meio ambiente e estimulem o desenvolvimento sustentável, mediante concessão de benefício tributário. § 1º O Programa IPTU Verde é facultativo e aplicável aos novos empreendimentos no âmbito do município de Caruaru/PE. § 2º O benefício de que trata o caput deste artigo só poderá ser concedido aos empreendimentos que não tenham pendências relativas ao licenciamento e/ou fiscalização ambiental. § 3º Entende-se por imóveis novos aqueles que estão com processos abertos em qualquer das etapas de licenciamento ou que ainda não foram iniciados. § 4º A concessão do benefício está condicionada a regularidade fiscal. (CARUARU, 2018)

O programa é facultativo e aplicável a novos empreendimentos. O imóvel ainda tem que estar regularizado, ou seja, sem pendência ao licenciamento e/ou fiscalização ambiental. Fica claro que a lei é concebida na percepção de futuro, pois não abrange o incentivo para empreendimentos já existentes e regularizados.

O benefício é concedido através de um programa de pontuação em três áreas que refletem o desenvolvimento sustentável. Em destaque, tem-se a Gestão Sustentável da Água que é essencial para sustentabilidade do semiárido. Mas são contempladas com pontuação ações que observem a eficiência e alternativas energéticas, como também, projetos sustentáveis. A divisão da pontuação ainda segue a classificação de empreendimentos unifamiliar e multifamiliar, uso misto, comerciais e industriais.

O percentual de desconto é fixado em 10% (dez por cento) de forma não acumulativa, visto que há outros descontos no código tributário municipal, a exemplo, do pagamento antecipado e não existe na lei do IPTU Verde restrições quando a acumulação do benefício.

A pontuação, seja para os empreendimentos unifamiliares ou multifamiliares, misto, comercial e industrial, permite a classificação em três faixas e são faixas que estabelecem o período do desconto. No caso dos empreendimentos unifamiliares a classificação dá-se da seguinte forma: 15 pontos – Faixa 1; 35 pontos – Faixa 2; 55 pontos – Faixa 3. O período de

³ http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/09/18/interna_vidaurbana,598690/rio-ipojuca-terceiro-mais-poluido-do-brasil-tera-parques-lineares.shtml

desconto por cada faixa será 3 anos, 6 anos e 10 anos para as Faixas 1, 2 e 3, respectivamente. Nos empreendimentos multifamiliares, misto, comercial e industrial o tempo de desconto segue o mesmo padrão por faixa, porém a pontuação de classificação é diferente. O empreendimento será classificado Faixa 1, Faixa 2 e Faixa 3, se a pontuação for a seguinte: 31 pontos, 59 pontos e 75 pontos, respectivamente para cada faixa.

Art.3 Os benefícios de que trata esta Lei obedecerão aos seguintes prazos, improrrogáveis, de validade: I - FAIXA 1 - 3 anos; II - FAIXA 2 - 6 anos; III - FAIXA 3 - 10 anos. Parágrafo único. Os imóveis de que trata esta Lei Complementar serão classificados nas seguintes categorias: I - Unifamiliar: imóvel destinado a uma única edificação com utilização exclusivamente para habitação familiar; II - Multifamiliar: imóvel destinado à habitação de múltiplas famílias; III - Uso misto: construções que contenham a combinação de escritórios, lojas e espaços residenciais em uma mesma unidade; IV - Comerciais: imóveis utilizados exclusivamente para fins de comércio; V - Industriais: usados exclusivamente para atividades de transformação de matérias primas em produtos acabados ou semi acabados. (CARUARU, 2018)

O anexo 1 da Lei Complementar nº 62/2018 apresenta quadros que permitem os critérios para pontuação. No caso dos empreendimentos unifamiliares a pontuação dá-se da seguinte forma:

- **Gestão Sustentável da Água:** Uso de equipamentos economizadores de água (1,00 ponto). Bacias sanitárias com duplo acionamento (2 pontos). Captação e aproveitamento de águas pluviais (6 pontos). Sistema de reuso de águas cinzas ou negras (10 pontos).
- **Eficiência e Alternativas Energéticas:** Lâmpadas de LED (1 ponto). Sistema de aquecimento solar para água (8 pontos). Fontes alternativas de energia: Uso de Painéis solares fotovoltaicos (10 pontos). Fontes alternativas de energia: Uso de turbinas eólica (10 pontos).
- **Projetos Sustentáveis:** Plantio e manutenção de vegetação nativa na calçada (1 ponto). Ventilação e iluminação natural dos banheiros (aberturas voltadas para o exterior, no mínimo, 1/10 área do piso (3 pontos). Ventilação e iluminação natural das áreas comuns (abertura voltadas para o exterior), no mínimo, 1/10 área do piso (3 pontos). Local de coleta seletiva (3 pontos). Ampliação da área permeável (com vegetação) 10% acima do exigido pela legislação (4 pontos). Bicicletário com estrutura de apoio para atender, no mínimo, 40% da população (4 pontos). Telhado Verde com espécies nativas (6 pontos).

No caso de empreendimentos multifamiliares, comerciais, mistos e industriais a pontuação segue a seguinte orientação:

- **Gestão Sustentável da Água:** Uso de equipamentos economizadores de água (1,00 ponto). Medição individualizada de água (1 ponto). Bacias sanitárias com duplo acionamento (2 pontos). Captação e aproveitamento de águas pluviais (6 pontos). Sistema de aproveitamento de águas de condensação de ar condicionado (6 pontos). Sistema de reuso de águas cinzas ou negras (10 pontos).
- **Eficiência e Alternativas Energéticas:** Lâmpadas de LED (1 ponto). Medição individualizada de gás (1 ponto). Lâmpadas de LED com sensores de presença nas áreas comuns e de permanência prolongada (2 pontos). Elevadores eficientes (3 pontos). Sistema de aquecimento solar para águas (8 pontos). Fontes alternativas de energia: Uso de Painéis solares fotovoltaicos (10 pontos). Fontes alternativas de energia: Uso de turbinas eólica (10 pontos).

- **Projetos Sustentáveis:** Plantio e manutenção de vegetação nativa na calçada (1 ponto). Ventilação e iluminação natural dos banheiros (aberturas voltadas para o exterior, no mínimo, 1/10 área do piso (3 pontos). Ventilação e iluminação natural das áreas comuns (abertura voltadas para o exterior), no mínimo, 1/10 área do piso (3 pontos). Local de coleta seletiva (3 pontos). Ampliação da área permeável (com vegetação) 10% acima do exigido pela legislação (4 pontos). Bicicletário com estrutura de apoio para atender, no mínimo, 40% da população (4 pontos). Telhado Verde com espécies nativas (6 pontos).

Fazendo a relação com a classificação estabelecida por Feio em (2018) a legislação do município de Caruaru para o IPTU Verde, apresenta contribuições em três dos critérios para isenção do IPTU Verde, que são: Cobertura Vegetal, Calçadas Arborizadas, e Tecnologias Sustentáveis. Porém, na classificação dos pilares da cidade sustentável dois são os destaques: Moradia e Saneamento Ambiental. A moradia é identificada ao beneficiar a concepção do projeto arquitetônico. A maioria dos outros critérios são direcionados diretamente a tecnologias sustentáveis. Principalmente nos critérios relacionados a preservação do uso da água. Justificado pela necessidade de preservar a água em um ambiente do semiárido.

O semiárido nordestino foi criado pela lei Federal nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Área total de 974.752 km, sendo 86,48% no Nordeste e 13,52% no Sudeste. Na classificação brasileira, o clima semiárido é aquele com precipitação inferior a 1000 mm, com precipitação média anual inferior a 300 mm por ano, característica de desertificação. 1.135 municípios espalhados pelo território de nove Unidades da Federação (UFs): Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Minas Gerais. Uma população de 22.598.318 pessoas. (DE CASTRO, 2018)

Dessa forma, o IPTU Verde de Caruaru é direcionado para situação da região. A ampliação de outras ações é mais difícil de serem adotadas pela população porque ainda não há uma identificação cultura e social.

ANÁLISE DA EFICÁCIA DA LEI DO IPTU-VERDE DE CARUARU

A eficácia da função da extrafiscalidade do IPTU-Verde no município de Caruaru dar-se-á com a observação, ao longo dos anos, do número crescente de processos arquitetônicos com características de preservação do meio ambiente, em outras palavras, se os processos arquitetônicos observarem elementos de sustentabilidade destacados na Lei Complementar nº62/2018, do município de Caruaru, a lei apresentará sua eficácia e a função de extrafiscalidade será observada.

Em resposta ao pedido de informação sobre a eficácia da Lei do IPTU-Verde de Caruaru, verificou-se, apesar da Lei ser de 2018, após dois anos de aprovação da lei, nenhuma solicitação de desconto do IPTU foi realizada na Secretaria da Fazenda Municipal de Caruaru, responsável, conforme lei de efetivar os descontos dos projetos arquitetônicos que apresentem características de preservação ambiental, ou seja, projetos sustentáveis.

Tabela 1. Dados amostral de Processos de Licenciamento da Autarquia de Urbanismo e Meio Ambiente de Caruaru.

| Nº do processo | Data | Tipo de processo | Status | Pontuação | Uso |
|----------------|------------|-----------------------|-----------|-----------|-------------|
| 271x/2019 | 02/01/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 313x/2019 | 27/12/2019 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 20 | Unifamiliar |
| 301x/2019 | 07/01/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 314x/2019 | 06/01/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 20 | Unifamiliar |
| 248x/2019 | 05/02/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 269x/2019 | 05/02/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 349x/2019 | 06/02/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 348x/2019 | 07/02/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 263x/2019 | 19/02/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 037x/2020 | 02/03/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 023x/2020 | 20/02/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 029x/2020 | 12/03/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 327x/2019 | 16/03/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 042x/2020 | 19/03/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 20 | Unifamiliar |
| 049x/2020 | 12/05/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 207x/2029 | 08/06/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 089x/2020 | 03/08/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |
| 062/2020 | 10/08/2020 | Licença de construção | Atenda-se | Aprox. 14 | Unifamiliar |

Apesar da não ocorrência de solicitações de desconto sobre o IPTU, um estudo realizado pela Autarquia de Urbanismo e Meio Ambiente do município de Caruaru apresentou projetos arquitetônicos com características que permitiriam, pelo menos, o desconto de 10% durante três anos, conforme Tabela 1.

Conclui-se em razão da não eficácia da Lei do IPTU-Verde, algumas considerações devem ser feitas na tentativa de entender o porquê da Lei não apresenta a eficácia esperada. Sabe-se, que: Apesar da existência da publicidade da Lei, é fato que, administrativamente, a comunicação deveria ser sempre reiterada com campanhas educativas mostrando os benefícios da Lei; Em 2018, através da Lei Complementar nº60, no município ficou instituída uma Lei de Regularização de Edificações, pode-se deduzir que o número de construções irregulares na cidade é alto, visto a necessidade apresentada pelo poder executivo da Lei. Dessa forma, os aspectos sociais da Cidade ainda não alcançam projetos arquitetônicos que observem características de sustentabilidade; Entre os agentes, responsáveis pela concepção dos projetos arquitetônicos, seja arquitetos e grandes construtoras da cidade não se verificou, a princípio, o interesse de apresentar projetos sustentáveis, seguindo a Lei do IPTU-Verde, neste sentido, questiona-se se a lei não deveria ser punitiva, ou seja, o valor do IPTU deveria ser acrescido em projetos que não apresentam características sustentáveis. O que não se sabe, é a razão de

alguns projetos, como observado no relatório do Anexo III, apresentarem a possibilidade da pontuação que garante o desconto do IPTU-Verde, não solicitarem a efetividade do desconto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção e a evolução do meio ambiente humano é uma questão essencial que afeta o melhoramento econômico global e o bem-estar da população, um anseio impreterível da população mundial e um encargo de todos os governos.

Nesse contexto, o IPTU-Verde consiste em uma política pública desenvolvida pelos municípios do Brasil e no mundo, por meio da instituição de legislação que autorize a concessão da isenção ou desconto fiscal para os contribuintes que auxiliam o Estado na proteção do meio ambiente e promoção do bem-estar social. Via de regra, a lei municipal define o IPTU-Verde como programa que será implementado com o intuito de fomentar medidas em benefício do meio ambiente e do bem-estar social.

Este trabalho apresentou a ligação entre o equilíbrio primordial entre o meio social (meio ambiente nas áreas urbanas) e o meio ambiente. Nesta perspectiva, insere-se juntamente a ideia de incentivo a este hábito de preservação, tendo como objeto a atenuação do montante do imposto, denominado aqui por “IPTU-Verde”, via pela qual pode-se conceder e abranger toda população, um ofício e um costume de conservação, proteção, desenvolvimento e recuperação deste, por meio do uso sustentável dos recursos naturais.

Nesse contexto, constatou-se que as medidas propostas no programa municipal do IPTU-Verde de Caruaru são importantes no seguimento sustentável urbano. Ao conceder benefícios fiscais (isenções, alíquotas reduzidas etc.), colabora para que o proprietário de imóvel urbano adote comportamento, devidamente previsto na lei municipal, reputado ambientalmente interessante (captar água da chuva, utilizar energias alternativas, coletar de maneira seletiva o lixo, preservar áreas verdes etc.). O controle e fiscalização da política pública deve constituir o *checklist* da elaboração e execução do IPTU-Verde, que se verdadeira implantado de acordo com os dispositivos da Lei Municipal de Caruaru contribuirá para construção da cidade sustentável. Porém sem eficácia no município de Caruaru, considerando a doutrina jurídica observou-se que o comportamento dos agentes responsável pelo desenvolvimento construtivo do município de Caruaru não exerceu a função da extrafiscalidade do IPTU-Verde, por esta se apresentar de forma motivacional-consciente e não punitiva. Apesar, das leis do IPTU-Verde no mundo se apresentarem na forma motivacional, é possível que a lei punitiva seja mais eficaz.

REFERÊNCIAS

ÀVILA, H. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: 10.ed., 2009.

BENVINDO, A. J. A.; LIRA, D. D. S. Estado: o requinte do direito moderno.. **Revista Âmbito Jurídico**, n. disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-102/estado-o-requinte-do-direito-moderno/>, 2012.

BOBBIO, N. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. [S.l.]: 6.ed. São Paulo: UNB , 1995.

BRASIL. **Decreto-Lei n.57, de 18 de novembro de 1966.** [S.l.]: Disponível em:. Acesso em: 12 abr. 2021., 1966.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966.** [S.l.]: Disponível em:. Acesso em: 10 abr. 2021., 1966.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.** Brasília, 5 de outubro de 1988.: [s.n.], 1988.

CALIENDO, P. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar com Finalidade Extrafiscal. **Nomos. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, V. 1. 2013.

CALIENDO, P.; RAMMÊ, R.; MUNIZ, V. Tributação e Sustentabilidade Ambiental: A Extrafiscalidade Como Instrumento de Proteção do Meio Ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, v. 76, p. 471, Outubro e Dezembro 2014.

CAMPINAS. **DISPÕE SOBRE O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS.** Campinas: Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/seplama/lei_6031.pdf. Acesso em 01 de dezembro de 2019., 1988.

CAMPINAS. **Institui o Plano Local de Gestão Urbana de Barão Geraldo.** Campinas: Disponível em: http://suplementos.campinas.sp.gov.br/admin/download/suplemento_1996-12-28_cod382_1.pdf. Acesso em 01 de dezembro de 2019., 1996.

CAMPINAS. **CRIA A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA - DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, REGULAMENTA O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES PELO SETOR PÚBLICO E PRIVADO.** Campinas: Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/lei-ordinaria/2001/1085/10850/lei-ordinaria-n-10850-2001>. Acesso em 01 de dezembro de 2001., 2001.

CAMPINAS. **DISPÕE SOBRE A APROVAÇÃO RESPONSÁVEL DE PROJETOS DE CONSTRUÇÃO DE EDIFICAÇÕES UNIFAMILIARES E DE COMÉRCIO DE PEQUENO PORTE.** Campinas: Disponível em: <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/128672>. Acesso em 01 de dezembro de 2019., 2015.

CARUARU. **Dispõe sobre a Aprovação Responsável de projetos de construção de edificações unifamiliares, comércio e institucional de pequeno porte.** Caruaru: Disponível em: <https://caruaru.pe.gov.br/lei-no-6-162-de-27-de-dezembro-de-2018/>. Acesso em 01 de dezembro de 2019., 2018.

CARUARU. **Lei Complementar Nº 62, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2018. Institui o Programa de incentivo denominado IPTU Verde no Município de Caruaru e dá outras providências.** Caruaru: Disponível em :http://sapl.caruaru.pe.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2018/2872/lc062_-_projeto_073_-_institui_o_programa_iptu_verde.pdf. Acesso em Janeiro de 2020., 2018.

CARVALHO, F. T. D. A extrafiscalidade tributária como instrumento para a concretização de políticas públicas: a construção de cidades sustentáveis e o estudo de caso do IPTU verde. **Revista Direito da Cidade**, v. 12, n. 1, p. 514-555, 2020.

CARVALHO, P. B. D. **Teoria da Incidência da Norma Jurídica; crítica ao realismo lingüístico**. São Paulo: Malheiros, 2009.

CASTINHO, A. F. D. A. N. A Extrafiscalidade no Brasil. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, p. 135-159, Ano 2 2016.

CHIOCHETTA, B.; TEDESCO, C. D. Licenciamento Ambiental Municipal e Minimização dos Impactos. **Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental**, p. v. 7, n. 2, p.411-425, abr./jun, 2018.

COUTINHO, M. J. V. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, n. 3 v. 51 2000. 40-72.

COUTO FILHO, R. D. S. Considerações sobre a validade, a vigência e a eficácia das normas jurídicas. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 49 ano 6 2013.

DA ROCHA, L. B. A.; RIBEIRO, M. C. P. A Importância do Sistema de Justiça para o Desenvolvimento Econômico. **Direito do Estado em Debate**, p. v. 6, p. 103-134, 2015.

DANTAS, G. T. **O IPTU verde como instrumento de efetividade da função socioambiental da propriedade privada urbana**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal da Bahia. ed. Salvador: [s.n.], 2014.

DE CASTRO, C. N. **Sobre a Agricultura Irrigada no Semiárido: Uma Análise histórica e atual de diferentes opções de política**. IPEA. Brasília. 2018.

DE MELO, T. D. **Multipropriedade Sustentável: A Multipropriedade Imobiliária no Contexto das Smart Cities**. João Pessoa: Dissertação de Mestrado em Direito e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ, 2020.

DE OLIVEIRA, F. P. M.; PEREIRA, M. M. F.; CATÃO, M. J. F. A Tributação como Mecanismo de Fomento do Desenvolvimento como Liberdade: Uma Análise do Sistema Tributário Brasileiro à Luz da Teoria de Amartya Sen. **Revista Argumentum**, Marília, v. 21, n. 2, Mai-Ago 2020.

DE OLIVEIRA, L. T. **A Extrafiscalidade dos Tributos como Instrumento Econômico Hábil à Proteção Ambiental: Uma Análise da Taxa de Coleta Resíduos Sólidos no Município de João Pessoa**. João Pessoa: Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ, 2021.

DIMOULIS, D. Manual de Introdução ao Estudo do Direito: definição e conceitos básicos; norma jurídica; fontes, interpretação e ramos do direito; sujeito de direitos e fatos jurídicos; relações entre direito, justiça, moral e política; direito e linguagem. **Revistas dos Tribunais**, São Paulo, p. 69, 2007.

DOMIGUES, J. M. **Direito tributário e meio ambiente**. Rio de Janeiro: 3. ed., 2007.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. V. D. N. J. A. E. o. S.. 2. A Validade das Normas Jurídicas. **Seqüência**, V. 15 n. 28 , V. 15 n. 28 1994.

FIORILLO, C. A. P. **O princípio do desenvolvimento sustentável no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Sarai: In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (coords.), v. Comentários à Constituição do Brasil. , 2013.

FORTALEZA. **Institui no Município de Fortaleza o Alvará de Construção Automática e da outras Profidências**. Fortaleza: Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/lei_ndeg_10391_de_07_de_julho_de_2015.pdf. Acesso em 01 de Dezembro de 2019., 2015.

GLAESER, E. L. **Os Centros Urbanos: A maior invenção da humanidade**. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

HABLE, J. S. S. **TRIBUTAÇÃO E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: Uso de Mecanismos Tributários na Proteção do Meio Ambiente no Brasil**. Brasília: Monografia apresentada como requisito parcial, 2020.

KELSEN, H. **Teoria Geral das Normas**. Porto Alegre: Fabris : [s.n.], 1986.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**5. ed. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1996, pp. 221-222. p. 221-222. ed. São Paulo: 5. ed. Trad. João Baptista Machado., 1996.

NABAIS, J. C. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina: [s.n.], 2009.

NALINE, J. R.; SILVA NETO, W. L. B. D. Cidades Inteligentes e sustentáveis: desafios conceituas e regulatórios. In: CONTESE, T. T. P.; KNISS, C. T.; MACCARI, E. A. **Cidades Inteligentes e Sustentáveis**. São Paulo: Manole, 2017. p. 3-18.

NETO, J. G. D. L. **A Responsabilidade Tributária das Empresas Pertencentes ao Mesmo Grupo Econômico e suas Limitações nos Planos Constitucional e Infraconstitucional**. São Paulo : Tese de Doutorado do programa de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

NOVELINO, M. **Hermenêutica Constitucional**. São Paulo: Jus Podivm, : [s.n.], v. p 181, 2008.

NUNES, C. S. **Direito tributário e meio ambiente**. São Paulo: Dialética.: [s.n.], 2005.

PAULSEN, L. **Curso de direito tributário completo**. São Paulo: Saraiva: 8.ed. , 2017.

REALE, M. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, v. p. 114, 2002.

REALÍ, D. **Os municípios e a tributação ambiental**. Caxias do Sul: EDUCS: [s.n.], 2006.

SABADELL, A. L. **Manual de Sociologia Jurídica. Introdução a uma leitura externa do Direito**. p.121. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: 3. ed. , 205.

SCURO NETO, P. **Sociologia Geral e Jurídica**. São Paulo: Saraiva, v. p. 89, 2009.

SHAZMIN, S. A. A.; SIPAN, I.; SAPRI, M. Property tax assessment incentives for green building: A review. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, 60, 2016. 536-548.

STN, S. D. T. N.-. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral**. Ministério da Economia. Brasília, p. 5. 2021.

THOMÉ, R. **Manual de Direito Ambiental**. Salvador: Juspodivm: [s.n.], 2011.

TORRES, H. T. (). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros: [s.n.], 2005.