



A INCIDÊNCIA DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS NO IPTU PARA OS CONTRIBUINTES

Patricia Rossi Marcos¹

Resumo:

O trabalho aborda e identifica a realidade da cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano para o contribuinte. Por meio da pesquisa doutrinária, jurisprudencial e das respostas a questionamentos aplicados a dois Bairros da cidade de Belo Horizonte/MG percebe-se o valor do cidadão aos ambientes verdes da cidade e qual a sua relação com o local de sua moradia. O trabalho segue a metodologia teórica e empírica dando destaque a elementos influenciadores da sustentabilidade como a cultura e a educação ambiental no intuito de criticar as ações do ser humano e transformar práticas sociais em significados para a cidade.

Palavras-chave: Cultura; Educação Ambiental; Imposto Predial Territorial Urbano; Sustentabilidade.

THE VALUE OF TAX BENEFITS ON IPTU FOR THE TAXPAYERS

Abstract:

This paper discusses and identify the reality for recovery of the property tax vision to taxpayer. With a theoretical thoughts, legislation and from the answers of the questionnaires this text show us the opinion from the two neighborhood of Belo Horizonte's city that raising the human for the environment's cities and supposed how this is related to their place of residence. Although the education, the culture and the customs submit the influence elements and delivers creative concepts to criticize development. This text intended to propose actions for the specific concepts.

Keywords: Customs; Enviromental Education; Property Tax; Sustainability.

1. INTRODUÇÃO

¹ Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1997). Pós-graduação em Direito de Empresa pela UGF/RJ (1999). Pós-graduação em Direito Urbanístico pela PUC/MINAS (2013). Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara (2014). Pós-graduação em Contabilidade Tributária pela PUC/MINAS-IEC (2016). Pós-graduada em Direito Tributário pela PUC/MINAS (2015).

Membro colaborador da Comissão de Direito Ambiental da Ordem dos Advogados de Minas Gerais - Seccional Belo Horizonte.





O direito de propriedade com a Constituição Federal de 1988 passou a submeter-se às relações jurídicas reparatórias dos interesses individuais e difusos. O uso privado de espaços nas cidades para favorecer a necessidade da moradia passa a cumprir exigências legais. O cumprimento da função social da propriedade urbana tem sua base no Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001.

O primeiro capítulo discorre sobre uma percepção prática da cultura e hábitos da sociedade no intuito de entender as exigências de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor pela execução da função social da cidade, dentre as quais estruturar espaços e reservá-los para moradia. Sabe-se que os benefícios tributários e os incentivos sociais ocorrem de maneira proporcional à compreensão do cidadão para o que seja responsabilidade social e de maneira razoável de acordo com a aplicação do princípio da equidade. A responsabilidade pela organização do uso e ocupação do espaço produz uma lacuna aos proprietários, detentores do domínio útil e possuidores diretos de imóveis urbanos. O poder público em seus atos de gestão tem em vista a melhoria nas condições de vida da cidade. Conciliar o uso da propriedade como moradia para o crescimento econômico e social institui desafios para a gestão pública.

Nessa perspectiva, o segundo capítulo cita que o acesso a moradia está cada vez mais dificultoso em termos de montagem do espaço e aquisição de unidades regulares. Percebe-se que para a caracterização do direito comum da propriedade como moradia (dispor, reivindicar, usar e gozar), de forma genérica ou sob condições especiais e diferenciadas o recolhimento do imposto predial e territorial urbano aparece como uma obrigação ao contribuinte. Para tanto o Plano Diretor é instrumento de intervenção municipal no espaço urbano e impõe limites na organização do espaço público como o dever de recolher o IPTU progressivo. Esta forma de tributação aparece como ferramenta para orientar a atuação do contribuinte e estimulá-lo a investir em setores mais produtivos ou adequados ao interesse público e não meramente privado.

No terceiro capítulo o desenvolvimento aborda o imóvel edificado e o não edificado e



menciona a graduação da alíquota do IPTU de acordo com sua localização (art. 32 p.1⁰ e o art. 33 CTN), área do imóvel e aproveitamento do imóvel de maneira que haja favorecimento dos interesses sociais.

No quarto capítulo vale salientar que diante do princípio da capacidade contributiva deve haver observância da aplicação da lei tributária nos casos concretos no sentido de definir a base de cálculo do imposto como imposto real sob seu valor venal em favor da progressividade extrafiscal.

Por fim, apresenta-se as conclusões finais, com base em uma pesquisa empírica disposta por meio de questionário e da pesquisa doutrinária, no sentido de que não só há responsabilidade pública para a transformação da cidade mas também do cidadão. Dever e responsabilidade social tornam-se problema sem que haja a abordagem da educação ambiental.

2. A INTERVENÇÃO JURÍDICA NA EQUIDADE DO BEM-ESTAR SOCIAL

O avanço da industrialização e a distribuição de capitais com a intenção focada no aumento do poder econômico influencia a mudança dos comportamentos sociais e cria novos valores culturais. A capacidade de o sistema capitalista proporcionar riqueza e urbanização acarreta, inegavelmente, transformações das estruturas sociais.

O desenvolvimento comparado ao crescimento econômico, após a segunda-guerra mundial, segue uma industrialização crescente, com produção material em larga escala o que implica na maior utilização dos recursos naturais. Nesse contexto, esperava-se um novo refluxo da aceleração da economia em prol da melhora na qualidade de vida e, conseqüentemente, aumento do poder de consumo das famílias brasileiras.



Os riscos sociais decorrentes das consequências do aumento do mercado de consumo acabam por fazer criar estímulos fiscais no intuito de apoiar a proteção do meio ambiente. Em busca do equilíbrio econômico-social percebe-se a tentativa de harmonização da realização da despesa e da destinação da receita para a existência do Estado e a distribuição dos deveres tributários. Para Alfredo Augusto Becker (2010, p. 238) “Quando a tributação é exclusivamente fiscal, a Receita estará reduzindo, dificultando e até poderá estar anulando o esforço da despesa”.

O crescimento do setor mobiliário demonstra a importância da proteção do meio ambiente de forma global. No entanto, cria obstáculos para equilibrar a função social da propriedade como um direito social. Críticas surgem no sentido de que este setor procura em primeira escala a acumulação de capital mas busca incentivos construtivos que permitem reduzir desigualdades e proporcionar melhor qualidade de vida.

A sociedade tem como senso comum determinar o modo de estabelecer suas regras. De acordo com o local e com a influência dos costumes da comunidade o cidadão passa a questionar o modelo socioeconômico e de seu bem-estar. Kuwahara Mônica Yukie (2014, p. 76) demonstra que o atual padrão de produção e consumo afetam a capacidade de vida dos seres humanos o que requer o uso contínuo de ferramentas políticas e ambientais: “São necessários novos valores de vida e novas concepções de progresso e sucesso, assim como novos arranjos e estruturas institucionais capazes não só de abarcar a complexidade do desafio ambiental, mas de permitir a alteração dos atuais padrões de desenvolvimento”.

Cada qual com um modo especial de agir, com sua influência e sua capacidade de viver. A percepção diferente do espaço em que vive e desenvolve seus objetivos de vida conforme as regras socioeconômicas. Roque de Barros Laraia dispõe sobre a sensibilidade do ser humano em razão de sua cultura e afirma:



A incidência de benefícios tributários no IPTU para os contribuintes

O modo de ver o mundo, as apreciações de ordem moral e valorativa, os diferentes comportamentos sociais e mesmo as posturas corporais são assim produtos de uma herança cultural, ou seja, o resultado da operação de uma determinada cultura (LARAIA, 2009, p. 68).

Os hábitos dos seres humanos são capazes de transformar as relações sociais e econômicas. O comportamento humano passa, constantemente, por averiguações e limites impostos por regramentos em busca da sustentabilidade. Com o intuito de produzir receita e redistribuir a despesa Alfredo Augusto Becker dispõe (2010, p. 239): “Os fenômenos sociais ocorrem numa sucessão de causa e efeito, este indissolúvelmente ligado àquela; de modo que ocorrendo a causa, fatalmente, produz-se o efeito”.

O intervencionismo estatal aparece como uma vertente para discutir alternativas para a sustentabilidade. Na esperança de que a construção de novos valores sociais sejam capazes de produzir novas perspectivas socioeconômicas o governo deve fazer com que a sociedade responda aos moldes incentivadores e restritivos. Roque de Barros Laraia (2009, p. 710), cita como causa delimitadora de grupos sociais o conhecimento adquirido e repassado pela vida “[...] este depende de um aprendizado e este consiste na cópia de padrões que fazem parte da herança cultural do grupo”.

Muitos são os compromissos políticos sustentáveis com base em novas regras e legislações para projetar qualidade de vida e planejar igualdade de direitos. Aprimorar o bem-estar social para Ronald Dworkin (2005, p. 30) requer avaliações sobre o que é fundamental: “A igualdade de bem-estar propõe igualar as pessoas no que é real e fundamentalmente importante para todos”. Sob essa perspectiva passa-se a afirmar que a qualidade de vida está condicionada ao conhecimento intelectual, científico e tecnológico determinante da sustentabilidade e que a intervenção jurídica aparece no sentido de estabelecer condições sociais equitativas.



3. O CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SUA APLICAÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE

O ser humano procura entender e compreender o próximo. A atitude de receber e informações, processá-las e desenvolvê-las faz parte da razão humana. Saber diferenciar a educação, da cultura, dos hábitos e do costume é o primeiro passo para exercer direitos fundamentais e construir novos conceitos e valores nas sociedades de risco.

Em uma perspectiva de sustentabilidade, a cultura se relaciona de forma curial com o desenvolvimento das cidades, com a convivência democrática e com a realização do princípio da dignidade da pessoa humana. Ela pressupõe o convívio com as diferenças e a própria construção do que, amanhã, será incluído no rol do que deve ser preservado, se facultado hoje o livre exercício dos direitos culturais (AHMED, 2010, p. 48).

O homem é um ser racional e precisa estar ativando seu conhecimento a cada momento em busca do desenvolvimento. De acordo com o condicionamento econômico e social de cada região, falar em proteção da cultura é pensar em criar raízes para conservar uma história e reivindicar direitos. Émilien Vilas Boas Reis e Sebastian Kiwongui (2014, p. 75) afirmam: “Em suma, a busca por senso crítico passa, inevitavelmente, pela educação. Por isso, os demais direitos sociais elencados têm mais possibilidade de se efetivarem a partir deste primeiro direito social. Saber dos seus próprios direitos é um primeiro movimento para se adquirir cidadania”.

Da razão nasce a intenção, a apreciação, o reconhecimento, o desejo, o saber. O ser humano encontra em si o sentido de seu viver e projeta-se perante o meio ambiente em que habita de acordo com suas necessidades, sensibilidades, costumes e, também, de acordo com seu conhecimento, interesse e intuição. A estrutura proposta para o direito de propriedade



2

urbana na Constituição Federal de 1988² aparece como base para o exercício deste direito além do campo delimitado para sua afirmação e seu reconhecimento em leis esparsas.

As limitações do solo urbano e as restrições do domínio seguem em direção da promoção da realização de direitos fundamentais como o reconhecimento ao direito de moradia. O cumprimento das obrigações impostas pelo princípio da função social e o caminho a se percorrer em busca da sustentabilidade segue um conteúdo racional em que se consiga compor conflitos de interesses e angariar receitas por meio de tributos. Alfredo Augusto Becker quando discorre sobre a destinação do tributo afirma:

No plano jurídico tributário, a finalidade do tributo é simplesmente a de satisfazer o dever jurídico tributário. A natureza jurídica do tributo (e a do dever jurídico tributário) não depende da destinação financeira ou extrafiscal que o sujeito ativo da relação jurídica tributária vier a dar ao bem (dinheiro ou coisa ou serviço) que conferia a consistência material ao tributo que foi ou deve ser prestado. (BECKER, 2010, p. 307).

Nessa perspectiva a crise de valores socioeconômicos demonstra a influência do desbravamento antrópico e suas possíveis ou previsíveis consequências. Diante da realidade o ser humano projeta-se para agir, fixa bases legais e traça os limites para exercer os direitos fundamentais. A palavra propriedade inserida na Constituição Federal de 1988 indica a natureza real do direito fundamental ao qual este trabalho se refere.

Este direito fundamental configura fato gerador do IPTU. Há autores que mencionam como fato gerador deste imposto o domínio útil e a posse do imóvel. Porém outros afirmam que não se deve deixar de lado o aspecto econômico da propriedade para que ocorra o exercício do direito de tributar. Que deve existir em respeito ao princípio da capacidade contributiva como pelo princípio da segurança jurídica.

² Artigos 5^o, XXIII; art. 170, III; art. 182 e seus parágrafos da CF/88. Disponível em: < www.planalto.gov.br > . Acesso em: 19 jul. 2016.



As relações humanas influenciam e modulam as atitudes, que são criadas de acordo com conhecimentos, sentimentos, conceitos e valores sociais. As relações jurídicas criam consistência material por meio de relações sociais e produzem eficácia ou efeito jurídico. A prestação jurídica que consiste em um fazer ou não fazer tem por objeto a satisfação de um dever. Alfredo Augusto Becker (2010, p. 305) afirma: “O tributo é o objeto da *prestação* jurídica. Uma vez efetuada a prestação, a relação jurídica tributária se *extingue*”.

No âmbito do exercício do direito de propriedade com a ocupação e manutenção da população em locais seguros e salubres apresenta-se nesse trabalho por questionamento o desenvolvimento das habilidades sociais e dos deveres municipais. Émilien Vilas Boas Reis e Sebastian Kiwongui (2014, p. 81) afirmam: “a educação ambiental está umbilicalmente vinculada ao desenvolvimento de mentalidades, comportamentos e costumes baseados na preservação dos recursos naturais da Terra e na busca de um meio ambiente equilibrado a fim de criar um mundo melhor”.

3

A racionalidade dos seres humanos tem atingido um nível elevado de conhecimento e desenvolvimento intelectual, mas não consegue controlar sentimentos como agressividade, inveja, ânsia por poder, dominação, consumismo. Realmente a sensibilização dos seres humanos, diante de uma nova perspectiva sustentável, pauta-se na construção de novos valores éticos e sociais.

A regra jurídica que incide sob o exercício do direito de propriedade envolve a relação jurídica de natureza tributária. Para tanto, ao satisfazer a pretensão jurídica de exercer o direito de propriedade a relação jurídica tributária se realiza. Por essa razão há a promoção

² Essa racionalidade é definida por HACKER: Os seres humanos são animais racionais. Ser uma criatura racional é possuir a faculdade da razão, a qual é exercida no racionar e no discernir razões por que e para. Ela é exposta na fala e na ação arrazoadas, e no dar razões por que e para. Carecer dessa faculdade não é ser irracional, mas ser uma criatura não racional. Possuir a faculdade da razão implica poder ser, de ocasião para ocasião, ou racional ou irracional (completamente ou em um grau maior ou menor) em pensamento, sentimento ou ação. Raciocinar é tirar conclusões de fundamentos (2010, p. 206).



dos direitos fundamentais como menciona Liana Portilho Matos (2006, p. 24): “um papel de enorme importância no sistema jurídico é assumido pelas normas jurídicas de natureza principiológica, das quais a função social da propriedade faz parte”.

O ser humano movido pelo domínio da razão agride e destrói os arredores de sua moradia ao ponto de viver em um meio ambiente que está se rebelando. Saber se a educação do ser humano é a causa que leva o mesmo a cometer atrocidades, é o desafio. Pensar em novos sentidos para os hábitos, em novos conceitos baseados e limitados por princípios e normas do direito, talvez seja um começo para orientar práticas sociais preventivas e construir condições para dar aplicabilidade às normas tributárias. Émilien Vilas Boas Reis e Sébastien Kiwongui (2013, p. 90) explicam: “Mas a completude da cidadania ocorre efetivamente com a educação. Nesse sentido, o papel da educação ambiental não pode ser descartado”.

Saber educar é encarar a origem dos problemas. Diante do quadro de risco socioambiental as ações dos seres humanos passam por análises e percebe-se que são impulsionadas pela vontade, liberdade e omissão. O ato de cumprir dever muitas vezes gera modelos preventivos que se tornam ferramentas favorecedoras do planejamento de metas de governo. As condutas administrativas coercitivas impõe novos hábitos sociais capazes de gerar bons costumes e angariar receitas.

Diante da incidência das regras jurídicas tributárias e administrativas percebe-se que ambas incidem em razão do efeito jurídico da regra constitucional orçamentária. Repensar a relação homem-natureza, segundo as perspectivas constitucionais, ou seja, de proteção e preservação, é uma maneira de discernir os valores e vincular as atitudes e condutas humanas ao direito. Para tanto, os valores sociais da contemporaneidade devem ser repensados a ponto de incluí-los na problemática para o alcance de atitudes sustentáveis.

Os hábitos, atitudes e condutas dos seres humanos precisam evoluir no sentido de perceber o espaço em que habita ao ponto de estimular a qualidade de vida na localidade. Para tanto,



o sistema normativo possui instrumentos para promover a conservação, prevenção e proteção do meio ambiente ao ponto de conseguir traçar na estrutura organizacional da cidade melhorias para a saúde da comunidade.

No mundo moderno, entretanto, dificilmente um imposto deixa de ter função extrafiscal. Assim, existem formulações relativas ao imposto em estudo pretendendo atribuir função extrafiscal, especialmente com o fim de desestimular vultuosas imobilizações de recursos em terrenos para fins meramente especulativos dificultando o crescimento normal das cidades. Com esse pensamento, alguns Municípios pretenderam cobrar esse imposto, mediante alíquotas progressivas, em função de terreno pertencente a cada contribuinte (MACHADO, 2016, p. 399).

Para evolução do trabalho foram entrevistados dois grupos de pessoas por meio de questionário escrito em dois bairros de Belo Horizonte/MG. Os bairros são Lindéia e Lourdes. Estes envolvem moradores em realidades diferentes de habitação. No primeiro bairro os moradores entrevistados participantes de grupos comunitários, em número de 20, relatam que não há área verde ofertada pelo poder público para o aproveitamento da comunidade no bairro. E indicam que não sabem o significado de qualidade de vida que envolve o direito de morar protegido pelo Município. Habitam no bairro por opção financeira. Apenas cinco responderam o questionário.

O segundo, o bairro de Lourdes, do grupo de vinte pessoas selecionadas, simples moradores do bairro, apenas cinco responderam. Para eles há uma opção de lazer diferenciada e protegida pela função social da propriedade e financiada pelo Município. Neste bairro denominado Lourdes, foram entrevistadas pessoas comuns que habitam seus arredores. Todas relatam que a área verde ofertada ao bairro é pouca e carecedora de preservação e proteção. No entanto, sentem-se estimulados ao ponto da área verde existente (praça, canteiros de ruas e prédios) ofertar melhoria para qualidade de vida e bem-estar social. Habitam o bairro por opção de vida e condições sociais que lhes favoreçam.

Há muitas faces de uma mesma realidade ambiental, porém, as diretrizes gerais da política



pública fiscal são reguladas por instrumentos legais. Dar aplicabilidade a princípios tributários é verificar e estimular o cumprimento da função social como definir e atribuir a competência para o recolhimento da receita. Diante de locais em que se verifica um cumprimento da função social da propriedade mais diferenciado e apropriada aos interesses do proprietário e da comunidade, percebe-se uma tributação mais evoluída e com alíquotas benéficas. Outras em que não há a compreensão do interesse social para a propriedade imóvel as alíquotas são progressivas e conseqüentemente superiores. Alfredo Augusto Becker (2010, p. 249) menciona: “Antes da incidência da regra jurídica orçamentária, o orçamento público é a relação constitucional *natural*; depois da incidência, ele é a relação constitucional juridicalizada, em síntese, uma relação jurídica”.

Para os casos que envolvem o direito de propriedade a incidência tributária existirá quando houver a garantia de seu exercício reconhecida. O conceito de propriedade possui uma função de interesse social e como afirma Liana Portilho Matos (2006, p., 37): “Para atender à sua função social, a propriedade deve andar junto com os interesses coletivos, sem, no entanto, se sobrepor a eles”.

Portanto dizer que ao lado do interesse do titular da propriedade há interesses de terceiros é demonstrar a suficiência da estrutura sustentável que estimula a permanência do morador na localidade, o exercício do direito de usar e gozar da coisa como se fosse sua e exercer um dever e responsabilidade capaz de propor transformações do ambiente para a coletividade. Hugo de Brito Machado (2016, p. 399) afirma que a lei: “pode também estabelecer alíquotas diversas para os imóveis não edificadas, em razão da respectiva localização”.

A propriedade como um direito real e absoluto passa ser capaz de fornecer estímulos inspiradores para uma incidência tributária favorável. Nesse caso específico a pesquisa demonstra com base na entrevista que os contribuintes proprietários ou possuidor direto, esclarecidos em seu direito e possuidores de condições que o favoreçam, não possuem o costume de praticar atos capazes de angariar benefícios tributários.



Mas precisam de incentivos e educação ambiental para compreender o fundamento da extrafiscalidade. Os abatimentos no IPTU por utilizar, conservar e preservar áreas verdes capazes de beneficiar a população da redondeza nos imóveis urbanos é um exemplo da falta de compreensão quando se percebe o desinteresse e desestímulo por parte dos proprietários de imóveis urbanos em reservar espaços verdes em prol da melhoria do seu bem-estar.

4. O CONTRIBUINTE DO IPTU E O POSICIONAMENTO DO STJ E STF

Diante deste cenário, o trabalho dá destaque ao princípio da transparência³ no intuito de dar aplicabilidade ao recolhimento de tributos e transparência para os atos da gestão pública. Este princípio aparece como diretriz na cobrança da tributação ao cidadão. Surge para dar lisura ao dever fiscal de recolher aos cofres públicos o tributo devido e diante de seus objetivos tem o valor de esclarecer suas características, como sua destinação, valor e seu fato gerador ao cidadão. Para a hipótese de incidência tributária menciona que qualquer fato lícito pode integrá-la.

Essa tendência contemporânea emerge do entendimento de que os princípios, como normas jurídicas vinculantes, dotadas de juridicidade, efetiva, com aptidão constituem-se em ferramentas aptas para contribuir com a construção de novas práticas jurídicas, nas quais preponderam os valores mais elevados do ordenamento jurídico (MATTOS, 2006, p. 25).

Vale lembrar que o processo de formação e aprimoramento de um povo, modifica e faz com que o ser humano desenvolva novos hábitos e transforme os seus próprios costumes. Émilien Vilas Boas Reis e Sebastian Kiwongui (2014, p. 91) concluem: “O que demonstra uma verdade mudança de mentalidades em seu processo de sobrevivência”.



Entender que as cidades brasileiras cresceram de forma desigual e acelerada é fruto de um processo de urbanização cuja tipicidade tem origem no modelo econômico capitalista. Diferente é o desenvolvimento das periferias nas cidades brasileiras em busca da realização do direito à moradia o que traz a lógica da segregação e exclusão social. Elaine Adelina Pagani (2009, p. 266) dispõe: “Entretanto, foi a Constituição Vigente que consolidou o modelo de propriedade imóvel não é um princípio novo no direito constitucional brasileiro, eis que esse princípio já figurava nas constituições anteriores, em especial na constituição de 1934”.

Percebe-se dos entrevistados, mediante as respostas no questionário, que há desigualdade ao acesso às condições de bem-estar social e a moradia digna. O Estatuto das Cidades possui como princípio básico para o poder público promover o direito à moradia e sustentar cidades salubres. Gerar transformações sociais positivas deixa de ser um dever e uma responsabilidade apenas do poder público e passa a envolver também a sociedade.

O Estado tem o dever e a responsabilidade de criar, implementar e executar políticas públicas de ordenação e pleno desenvolvimento da cidade, de modo a garantir aos seus habitantes o bem-estar social. Assim o Estado é legitimado e dispõe de prerrogativas de impor ao proprietário de imóvel urbano o uso adequado de sua propriedade em consonância com os ditames instituídos na Carta Magna de 1988, Estatuto da Cidade, legislação civil e demais instrumentos legais que tratam da matéria (PAGANI, 2009, p. 266).

Resgatar o conceito do fato gerador do Imposto Predial territorial Urbano aparece nesta pesquisa como um norte para demonstrar caminhos assistencialistas e incorporar ao percurso da urbanização uma melhora das relações entre ambiente, sociedade, saúde e tributação. Luciano Amaro (2016, p. 293) explica: “Fato gerador do tributo é uma situação material descrita pelo legislador: adquirir renda, prestar serviços, importar mercadorias estrangeiras etc”.

O fato gerador do Imposto Predial Territorial Urbano incide sobre a propriedade de imóvel



localizada em zona urbana (espaço espacial para incidência da tributação). O domínio útil ou sua posse por natureza e acessão física é fato que grava a disponibilidade econômica da propriedade e faz o legislador municipal eleger o contribuinte do imóvel. Segundo Luciano Amaro explica (2016, p. 293): “Embora a legislação tributária (a Constituição, inclusive) identifique o fato gerador pela menção à sua *materialidade*, não é possível apreendê-lo sem que sejam captados também aqueles elementos ou aspectos que dão plenitude ao fato gerador como *acontecimento* presente no mundo”.

Há expansão do conceito de propriedade na atribuição da competência tributária para o sujeito passivo (contribuinte) pessoa a que a lei atribui o dever de recolher o tributo. No Imposto Predial Territorial Urbano o lançamento incide sobre a pessoa que provoca a ocorrência do fato gerador da tributação e que detém a disponibilidade econômica do imóvel urbano (proprietário, titular do domínio útil ou possuidor). Essa pessoa é o sujeito passivo e em razão do fato de dispor a propriedade como sua por lei tem o dever de recolher a tributação.

O STJ pacificou o entendimento de que o IPTU pode incidir para o possuidor (promitente comprador), quanto para o proprietário (promitente vendedor). A ementa abaixo explica a problemática:

Tributário. Execução Fiscal. IPTU. Contrato de promessa de compra e venda de imóvel. Legitimidade passiva do possuidor (promitente comprador) e proprietário (promitente vendedor). Segundo o art. 34 do CTN, consideram-se contribuintes do IPTU o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou seu possuidor a qualquer título.

A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que tanto o promitente comprador (possuidor a qualquer título) do imóvel quanto seu proprietário/promitente vendedor (aquele que tem a propriedade registrada no Registro de Imóveis) são contribuintes responsáveis pelo pagamento do IPTU. Precedentes. REsp n^o 1022614/SP, 1^a T., rel. Min. Luiz Fux, DJ de 18-6-2008; AgRg no REsp n^o 712.998/RJ, 2^a T., rel. Min. Castro Meira, DJ 1^o-8-2007; REsp



A incidência de benefícios tributários no IPTU para os contribuintes

n⁰ 793073/RS, 2^a T, rel. Min. Castro Meira, DJ 20-2-2006.

Recurso especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008. (REsp n⁰ 1110551/SP, rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 27-9-2004).

A propriedade aparece como um instrumento de realização de interesses em que incide o princípio da função social da propriedade como um requisito para garantir segurança jurídica de seu direito e a progressividade de sua tributação. Liana Portilho Mattos (2006, p. 46) afirma: “O interesse que se procura atingir com a propriedade é um interesse social, que nem sempre tem identificação com um interesse público muitas vezes confundido com um mero interesse estatal”.

Dessa maneira percebe que as limitações do solo urbano e as restrições do domínio somam-se à função social no sentido de se perceber mudanças e melhorias na organização local para o interesse da comunidade como a distribuição da riqueza no planejamento urbano da cidade, no sentido de definir a titularidade de domínio e consagrar o direito fundamental à moradia.

Nesse sentido, é possível, por exemplo, que os municípios venham a assumir, de maneira crescente, as rédeas do processo de controle jurídico do desenvolvimento urbano, intervindo mais e mais no mercado da terra e nos resultados decorrentes de sua produção na dinâmica das cidades; é possível que os municípios passem a se dar conta, cada vez mais, da importância crucial da legislação urbanística nesse processo e que passarão a ver essa mesma legislação não como um empecilho, mas como uma ferramenta poderosa para a aferição das mais valias urbanas pelo Poder Público, e não só pelos particulares que operam aquele mercado (MATTOS, 2006, p. 51).

No STF o assunto consta na Súmula 668 publicada após a Constituição Federal de 1988⁴ e

³ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: < [http //: www. Planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) > Art. 150, p. 5⁰





menciona: É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. Nesses termos o Poder Público é legitimado a intervir na esfera privada do proprietário particular e dele exigir o uso adequado da propriedade que não esteja desempenhando sua função social por meio da aplicação de alíquotas progressivas. Também a Emenda 29/2000 estabelece que o IPTU pode ser progressivo no tempo em razão do valor do imóvel e de suas alíquotas diferenciadas pela sua localização e maneiras de uso.

⁵
O Estatuto da Cidade indica a propriedade imóvel integrante do solo urbano no sentido de fazê-la contribuir com o ordenamento da cidade, afinal o processo de desenvolvimento não acontece sem a urbanização.

Não atendendo a determinação estatal, o proprietário estará sujeito às penalidades impostas pelo Poder Público que vão desde a imposição de parcelamento ou edificação compulsórios, passando pelo aumento progressivo do imposto incidente sobre a propriedade imóvel até a perda do direito de propriedade (PAGANI, 2009, p. 267).

5. ALÍQUOTAS DIFERENCIADAS E SUA INCIDÊNCIA NA BASE DE CÁLCULO DO IPTU

As oportunidades oferecidas pela cultura local favorecem a urbanização regional. Nessa ceara econômica surge um conjunto imprevisível de oportunidades. A pesquisa parte do questionário realizado aos moradores de dois bairros da cidade de Belo Horizonte (Lindéia

Constituição Federal de 1988. Acesso em: 16 jul 2016.

⁴ BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: [http://: www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). < Lei n^o 10.257/2001 >. Acesso em: 16 jul 2016.



e Lourdes) no intuito de perceber as necessidades vitais para os moradores dos bairros. Por meio das respostas aos questionamentos nota-se por meio das respostas dos moradores que há diferentes padrões de urbanização de acordo com a localização do bairro. Portanto, as propriedades possuem seus valores diferenciados em razão do tamanho da sua área, da urbanização local e das infra-estruturas e áreas verdes dispostas nos bairros como formas de beneficiamento da gestão pública ao cidadão. Liana Portilho Mattos (2006, p. 57) explica: “Não é sem razão, portanto, que a cidade e cidadania são termos que têm a mesma raiz etimológica”.

6

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel. Ao ser determinada a base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos no imóvel, seja em caráter permanente ou temporário, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade. Para tanto, ao se realizar o lançamento pela administração por meio de ato administrativo vinculado, verifica-se que esta segue a lei como parâmetro para a fixação da base de cálculo do imóvel. Luciano Amaro explica: “Porém, a incidência (ou imposição), tanto de tributo fixo como variável na verdade opera-se sobre o *fato gerador*. A base de cálculo, quando exista, é a medida de grandeza do fato gerador”.

Sobre a base de cálculo aplica-se a alíquota. Esta determina o montante devido do tributo. Para Luciano Amaro (2016, p. 296): “A expressão ‘alíquota’, por vezes, aparece como designativa do próprio *quantum debeat*”.

Nessa abordagem passa-se a examinar o valor venal do imóvel como fato material responsável pelo nascimento ao lançamento do Imposto Predial Territorial Urbano. O conceito de valor venal é parâmetro para a apuração do valor unitário do metro quadrado da

⁵ Luciano Amaro (2016, p. 294) explica: “Chama-se *base de cálculo* a medida *legal* da grandeza do fato gerador. Dizemos *legal* porque só é base de cálculo, dentro das possíveis medidas do fato gerador, aquela que tiver sido eleita pela lei”.



construção e do terreno, considerando os diferentes padrões de construção. A localização do imóvel nas diferentes zonas fiscais em que se subdivide a zona urbana do Município também influencia no valor do metro quadrado. Para o valor venal do imóvel que provém das avaliações decorrentes de pesquisas de mercados não se considera o instrumento para o lançamento tributário. Este como ato administrativo vinculado poderia incidir em erro diante de avaliações de mercado contraditórias e exacerbadas (art. 148 do CTN).

Em respeito ao princípio da segurança jurídica na fixação da base de cálculo o que deve prevalecer é o conceito legal de valor venal para sua fixação no IPTU. Em outras palavras o valor apurado para a aplicabilidade da alíquota segue a lei de regência da matéria e não o conceito doutrinário mercantil que orienta a ação do legislador. Nesta ceara há a influência do princípio da razoabilidade como sustentáculo da exigibilidade de direitos a depender do enquadramento do mínimo existencial para se considerar uma vida digna. Liana Portilho Mattos ao analisar a aplicação das funções da propriedade e correlacioná-las ao direito de moradia indica como regra de ilegalidade urbana o não pleno atendimento da legislação urbanística:

Sem ignorar esse contexto é que surge o Estatuto da Cidade, delineando o campo de aplicação e efetivação das noções de propriedade funcionalizada e de proteção à moradia garantidas, antes, na Constituição Federal. Suas normas incorporam as profundas alterações feitas pelo constituinte de 1988 nos institutos da propriedade e da posse, trazendo para seu conteúdo as exigências de atendimento a uma função social que a tornasse útil não só para o seu proprietário ou possuidor, mas também para aqueles que vivem na cidade, surgindo daí a idéia de uma função social também da cidade (MATTOS, 2006, p. 83).

Viver com dignidade é proporcionar condições de moradia com benefícios de bem-estar social e qualidade de vida. Liana Portilho Mattos (2006, p. 46) afirma: “Pode-se dizer, portanto, que as limitações do solo urbano e as restrições do domínio somam-se à função social para dar novo contorno à senhoria, perfazendo aquilo que antes já se adiantou: limitando internamente – na raiz – o conteúdo do direito de propriedade urbana”.



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Contribuinte é o devedor do tributo. Há uma relação entre a ação praticada e o agente de sua realização. Esse posicionamento define o sujeito passivo do Imposto Predial Territorial Urbano. Como observa-se na pesquisa a capacidade contributiva é um princípio de grande influência para a incidência do imposto em questão. Uma base que direciona e influencia a definição de seu valor venal em razão da capacidade financeira do contribuinte. O sujeito passivo da obrigação tributária tem o dever inicial de cumprir sua obrigação tributária mediante a localização do imóvel e sua dimensão. Afinal a tributação possui a função de arrecadar receita aos cofres públicos.

Mencionar que a progressividade fiscal da tributação do Imposto Predial Territorial Urbano advém da progressividade no tempo como instrumento da política urbana reflete sob a sua base de cálculo. Ter-se-á a aplicação de alíquotas diferenciada diante do interesse do proprietário, detentor do domínio útil e possuidor direto mediante o cumprimento da função social da propriedade.

Se a extrafiscalidade aparece como uma sanção para o contribuinte que descumpre regras do plano de urbanização da cidade terá alíquotas progressivas. Assim em razão da execução da função social da cidade ou melhor dizendo do desenvolvimento da cidade e da implantação de infraestruturas urbanas e espaços verdes houverem beneficiamentos nos imóveis em razão da sua localização e da forma de seu uso percebe-se alíquotas mais benéficas. Esta é uma regra sustentada com base na Emenda Constitucional 29, de 13.9.2000, estabelecendo expressamente a progressividade ordinária do IPTU.

Nessa perspectiva o contribuinte proprietário, possuidor direito ou detentor do domínio útil pode verificar em razão da localidade e com base nos princípios da capacidade contributiva a diferenciação da alíquota de forma mais benéfica. A crítica está no sentido de que o valor venal da propriedade imóvel estabelece sua base de cálculo para a aplicação da alíquota. Esta em primeiro plano atua em busca de satisfazer o mercado imobiliário. Fica a



observação para o cumprimento da função social da propriedade como exigência proposta capaz de proporcionar benefícios tributários aos contribuintes e também à cidade. Cita-se o exemplo das isenções de alíquotas em razão do cumprimento de regras do Plano Diretor.

Por fim a pesquisa demonstra que a comunidade ainda espera o cumprimento da função social como dever do poder público e não percebe como uma obrigação sua que pode propor mais valias e construir espaços verdes capazes de gerar bem-estar e melhor qualidade de vida. Doutrinariamente registra-se neste trabalho a busca por incentivos à sensibilidade do ser humano para promover melhoras em seu favor e o investimento do poder público em educação ambiental.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 21^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

AHMED, Flávio. **O Meio Ambiente e a Cultura na Perspectiva Constitucional**, p. 48.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: < [http://: www. Planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >

Art. 150, p. 5^o Constituição Federal de 1988. Acesso em: 16 jul 2016.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: [http://: www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). < Lei n^o 10.257/2001 >. Acesso em: 16 jul 2016.

BARRETO, Aires Fernandino. **Curso de Direito Tributário Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 5^a ed. São Paulo: Noeses, 2010.

DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio (Org). **Estatuto da Cidade: Comentários á**

Lei Federal 10.257/2001. 2^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006.



DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana. A teoria e a prática da igualdade.** Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HACKER, P. M. S. **Natureza Humana: categorias fundamentais.** Porto Alegre: Artmed, 2010.

KUWAHARA, Mônica Yukie. Resíduos Sólidos, **Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de Vida.** In: JÚNIOR, Rudinei Toneto; SAIANI, Carlos César Santejo; DOURADO, Juscelino. (Orgs) Resíduos sólidos no Brasil. Oportunidades e desafios da lei federal n. 12.305 (lei de Resíduos Sólidos). São Paulo: Manole, 2014, p. 55-102.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico.** 24 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova Ordem Jurídico-Urbanística: função social da propriedade na prática dos Tribunais.** Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 37^a ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

PAGANI, Elaine Adelina. **O Direito de Propriedade e o Direito à Moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

REIS, Émilien Vilas Boas; KIWONGHI, Sebastien. **Educação ambiental como processo para a construção da cidadania.** In: COSTA, Beatriz Souza; REZENDE, Élcio Nacur. Temas essenciais em direito ambiental: Um diálogo internacional. Coleção de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Dom Helder Câmara, Vol. IV, Rio de Janeiro: LumenJuris, 2014, p. 67-95.