



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNICA E TECNOLOGIA DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA ENSINO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA E GESTÃO AMBIENTAL**

FRANCILENE PINAGÉ DE ANDRADE

**IPTU ECOLÓGICO: UM INSTRUMENTO ECONÔMICO DE GESTÃO
AMBIENTAL PARA O MUNICÍPIO DE FORTALEZA-CE**

FORTALEZA-CEARÁ

2012



FRANCILENE PINAGÉ DE ANDRADE

**IPTU ECOLÓGICO: UM INSTRUMENTO ECONÔMICO DE GESTÃO
AMBIENTAL PARA O MUNICÍPIO DE FORTALEZA-CE**

Dissertação submetida à Coordenação do
Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e
Gestão Ambiental do Instituto Federal do Ceará
como requisito para obtenção do título de
Mestre em Tecnologia e Gestão Ambiental

Orientadora: Prof. Dra. Nájila Rejanne Alencar Julião Cabral

**FORTALEZA – CEARÁ
2012**

A553i

Andrade, Francilene Pinagé de.

IPTU ecológico: um instrumento econômico de gestão ambiental para o município de Fortaleza-CE / Francilene Pinagé de Andrade. - 2012.

122 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Tecnologia e Gestão Ambiental) – Instituto Federal do Ceará, 2011.

Orientadora: Profª. Drª. Nájila Rejanne Alencar Julião Cabral

1. Gestão Ambiental – Políticas Públicas. 2. IPTU Ecológico. 3. Instrumentos econômicos. 4. Recursos naturais. I. Título. II. Instituto Federal do Ceará – IFCE.

CDD 363.7

FRANCILENE PINAGÉ DE ANDRADE

**IPTU ECOLÓGICO: UM INSTRUMENTO ECONÔMICO DE GESTÃO
AMBIENTAL PARA O MUNICÍPIO DE FORTALEZA-CE**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Tecnologia e Gestão Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará como requisito para obtenção do título de Mestre em Tecnologia e Gestão Ambiental.

Aprovada em __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Nájila Rejanne Alencar Julião Cabral (Orientadora)
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia - IFCE

Profa. Dra. Rita Mickaela Barros de Andrade
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia - IFCE

Profa. Dra. Maria Irles de Oliveira Mayorga
Universidade Federal do Ceará - UFC

“Cada um compartilha responsabilidade pelo presente e pelo futuro bem-estar da família humana e de todo o mundo dos seres vivos. O espírito de solidariedade humana e de parentesco com toda a vida é fortalecido quando vivemos com reverência o mistério da existência, com gratidão pelo dom da vida e com humildade em relação ao lugar que o ser humano ocupa na natureza”.

Carta da Terra, 2000.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me amar com perfeito amor de Pai, por tudo me conceder com sua graça.

Aos meus pais, Nasí e Elísio (In Memoriam) pelo afeto, esforço e dedicação com que ensinaram suas lições de amor.

Aos familiares e amigos, pelas palavras de estímulo e carinho, fundamentais na concretização deste trabalho.

À professora Dra. Nájila Rejanne Alencar Julião Cabral, pela amizade, empenho, compreensão e por transmitir confiança e tranquilidade em seus ensinamentos.

À banca examinadora composta pelas professoras Dra. Maria Irles de Oliveira Mayorga e a Dra. Rita Mickaela Barros de Andrade, que com sabedoria contribuíram para o aprimoramento desta dissertação.

À Assessoria Parlamentar do Vereador Ronivaldo Maia, pela disponibilidade em colaborar com as informações.

Ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Gestão Ambiental (PGTGA) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) e aos professores pelos valiosos conhecimentos que transmitiram.

RESUMO

O desequilíbrio ambiental ocasionado pela ação humana sobre os recursos naturais tem comprometido a qualidade de vida no planeta, exigindo a implementação de políticas públicas ambientais, gerando a necessidade de se empregar alternativas de instrumentos de gestão ambiental que visem o desenvolvimento socioeconômico aliado à proteção do meio ambiente. Como instrumento de gestão ambiental previsto na Política Nacional de Meio Ambiente, os Instrumentos Econômicos permitem que o poder público atue de maneira preventiva na degradação do meio ambiente. Nesse sentido, o governo utiliza a extrafiscalidade tributária como mecanismo jurídico para conciliar desenvolvimento econômico e defesa do meio ambiente; promovendo incentivos tributários como a isenção ou redução de alíquotas. A presente dissertação visa propor subsídios à implantação do IPTU Ecológico como instrumento econômico de gestão ambiental, para o município de Fortaleza; estabelecendo a inclusão da variável ambiental no contexto fiscal desse município, como estímulo para que a sociedade civil assuma em parceria com o poder público a responsabilidade na proteção dos recursos naturais. Com a finalidade de atingir o objetivo desejado foi adotada como técnica de pesquisa o estudo de caso, empregando o Princípio Protetor-Recebedor, com embasamento teórico, análise e discussão da viabilidade da proposta. Assim sendo, apresenta-se o Instrumento Econômico de gestão ambiental, IPTU Ecológico, como ferramenta complementar e eficiente para a política ambiental no município de Fortaleza, que, se adotado, deverá se constituir em um importante instrumento de incentivo às práticas ambientalmente sustentáveis, reduzindo o ritmo da degradação ambiental sobre os recursos naturais locais.

Palavras – Chave: Instrumentos de gestão ambiental, Instrumentos Econômicos, Meio ambiente, IPTU Ecológico, Recursos naturais.

ABSTRACT

The environmental imbalance caused by human activities on natural resources has reduced the quality of life on the Earth, with the implementation of environmental policies, creating the need for the use of alternative environmental management tools aimed at the socio-economic development coupled with the protection of the environment. As an instrument of environmental management established by National Environmental Policy, the economic tools allow the government to act preventively in the degradation of the environment. Accordingly, the government uses the extra tax as a legal mechanism to reconcile economic development and environmental protection, promoting tax incentives such as exemption or reduction of tax rates. This dissertation aims to propose subsidies the implementation of property tax as Ecological economic instrument of environmental management for the city of Fortaleza, establishing the inclusion of the environmental variable in the context of fiscal council, as a stimulus to assume that civil society in partnership with government the responsibility in the protection of natural resources. In order to achieve the desired goal it was adopted as a research case study, employing the Principle Recipient-Guard, with theoretical background, analysis and discussion of the feasibility of the proposal. Therefore, we present the economic instrument of environmental management, property tax Ecological and efficient as a complementary tool for environmental policy in the city of Fortaleza, which if adopted, will constitute an important tool for encouraging environmentally sustainable practices, reducing pace of environmental degradation on local natural resources.

Keywords: Environmental management tools, Economic tools, Environment, Property tax Ecological, Natural resources.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Distribuição da Arrecadação do ICMS	25
Figura 2 -	Distribuição da Arrecadação do ICMS – Lei 12.612/96	25
Figura 3 -	Localização da Cidade de Fortaleza	49
Figura 4 -	Bacias Hidrográficas de Fortaleza	50
Figura 5 -	Região Metropolitana de Fortaleza.	51
Figura 6 -	Mapa das Regionais de Fortaleza	52
Figura 7 -	Zoneamento do uso do solo de Fortaleza	54
Figura 8 -	Fórmula de Cálculo do IPTU	57
Figura 9 -	Composição da Receita Tributária Própria	58
Figura 10 -	Evolução da Receita Tributária	59
Figura 11 -	Percentual de Inadimplência do IPTU (Ano 2010)	61
Figura 12 -	Fluxograma do Procedimento Metodológico	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Aplicação de Instrumentos Econômicos no Brasil	24
Tabela 2-	ICMS ecológico nos estados brasileiros e os critérios de redistribuição.	37
Tabela 3-	Custo unitário por serviço prestado pela SEMAM	45
Tabela 4-	Alíquotas aplicadas em 2010 e 2011	57
Tabela 5-	Evolução da receita tributária	58
Tabela 6-	Evolução das despesas com educação	59
Tabela 7-	Evolução das despesas com saúde	60
Tabela 8-	Investimentos realizados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (Ano 2009)	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADA	Avaliação por Desempenho Ambiental
AGA	Avaliação por Gestão Ambiental
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
AMA	Avaliação por Mobilização Ambiental
APA	Área de Preservação Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
BVQI	Bureau Veritas Quality Internacional
CEC	Sistema de Comando e Controle
CF	Constituição Federal
CI	Conservação Internacional
CONPAM	Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FUNBIO	Fundo Brasileiro para Biodiversidade
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDHEA	Instituto de Desenvolvimento para Habitação Ecológica
IE	Instrumento Econômico
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
IPE	Instituto de Pesquisas Ecológicas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IQE	Índice Municipal de Qualidade Ambiental

IQS	Índice Municipal de Qualidade de Saúde
IR	Imposto de Renda
ISA	Instituto Sócio Ambiental
ISS	Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PL	Projeto de Lei
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Princípio Poluidor Pagador
PPR	Princípio Protetor Recebedor
PSMV	Programa Selo Município Verde
RCL	Receita Corrente Líquida
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SMAM	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEFIN	Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza
SEMAM	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano
SER	Secretaria Executiva Regional
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TCAF	Termo de Compromisso Ambiental Fiscal
TCN	The Nature Conservancy
UC	Unidade de Conservação
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
WWF	World Wildlife Fund
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico
ZIA	Zona de Interesse Ambiental

SUMÁRIO

	RESUMO	v
	ABSTRACT	vi
	LISTA DE FIGURAS	vii
	LISTA DE TABELAS	viii
	LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS	ix
1.	INTRODUÇÃO	13
2.	OBJETIVOS	15
2.1	Objetivo Geral	15
2.2.	Objetivos Específicos	15
3.	REVISÃO DE LITERATURA	16
3.1.	Gestão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável	16
3.2.	Princípio do Protetor Recebedor	18
3.3.	Política Nacional do Meio Ambiente e seus Instrumentos	19
3.4.	IPTU: Definições e Aplicações	25
3.5.	Estatuto das Cidades e Alguns de seus Instrumentos	27
3.6.	A Extrafiscalidade dos Tributos	30
3.7.	Tributos Ambientais	32
3.8.	ICMS Ecológico	33
3.9.	Imposto de Renda Ecológico	40
3.10.	IPTU Ecológico: Experiências Exitosas	41
3.11.	Uma Nova Política Tributária para o Município de Fortaleza	42
4.	MATERIAL E MÉTODO	49
4.1.	Área Geográfica do Estudo	49
4.1.1.	IPTU no município de Fortaleza - critérios de isenção, descontos e imunidades	54
4.2.	Método	61
5.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	64
5.1.	Projeto de Indicação 009/2009	64
5.2.	Projeto de Indicação 0235/2009	66

5.3.	Subsídios para Implantação do IPTU Ecológico	68
6.	CONCLUSÕES	82
7.	SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	84
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86
	ANEXO	94
	ANEXO I – SUMÁRIO EXECUTIVO	95
	ANEXO II – Projeto de Indicação 009/2009	106
	ANEXO III – Projeto de Indicação 0235/2009	115

1 INTRODUÇÃO

O processo produtivo conduzido, desde a Revolução Industrial, tem provocado sérios problemas socioambientais, que repercutem, negativamente, no ambiente urbano comprometendo a sadia qualidade de vida do homem.

Os recursos naturais não são utilizados de forma adequada nas estruturas de produção e consumo, devido ao fato de não serem economicamente valorados, e consequentemente não lhes são atribuídos valores equitativos.

A degradação dos recursos naturais ocorridos ao longo dos anos tem exigido a mudança de paradigma social, gerando a necessidade de empregar instrumentos de gestão ambiental com diferentes enfoques a fim de possibilitar a garantia da proteção ao meio ambiente.

Os instrumentos de gestão ambiental no contexto da legislação ambiental brasileira permitem aos tomadores de decisão optar por caminhos que promovam o desenvolvimento socioeconômico em consonância com a qualidade ambiental desejada.

O desafio de operacionalizar o desenvolvimento sustentável pressupõe conhecer e reconhecer o papel que cada instrumento detém no ordenamento jurídico e de sua atuação conjunta (ou interfaceada) com os demais instrumentos de gestão ambiental.

A dimensão econômica associada a questões ambientais tem se tornado fundamental para formular diretrizes de atuação dos governos no sentido de corrigir as perdas sofridas no bem-estar da população buscando reduzir as externalidades negativas ambientais por meio da transferência dos custos para os seus causadores com a adoção dos Instrumentos Econômicos de gestão incorporados às políticas públicas ambientais.

Dentre os instrumentos de gestão ambiental previstos na Política Nacional do Meio ambiente, estão os instrumentos econômicos. Dentro dos chamados instrumentos de gestão urbana, preconizados pelo Estatuto da Cidade, está o IPTU.

Os Instrumentos Econômicos têm a finalidade de incorporar o valor do bem ambiental no processo produtivo, possibilitando a redução do ritmo da degradação ambiental sobre os recursos naturais remanescentes.

Este fato não significa dizer que, na prática, estejam em operação. Pelo contrário, a partir de discussões com a sociedade civil, Academia e Poder Público é que se pode dar o início de proposições que reforcem a necessidade de estes instrumentos econômicos realmente serem instituídos.

A escolha do instrumento econômico IPTU (ecológico) se justifica por duas razões:

- Incorpora o Princípio do Protetor-Recebedor, que procura premiar o agente (público ou privado) que promove a proteção do meio ambiente;
- Possibilita a consideração primordial da função social da propriedade, que permeia a proteção ao meio ambiente.

A atuação do Estado na promoção de instrumentos econômicos encontra base jurídico-constitucional, entretanto, não é suficiente o Estado reconhecer os direitos, é necessário e urgente adotá-los como ferramentas de prevenção a danos ambientais futuros.

A tributação ambiental tem se apresentado como forma de incentivo a preservação do meio ambiente, através da extrafiscalidade, atuando por meio de reduções, isenções ou restituições. Assim, o IPTU, instrumento tributário de intervenção urbanística, poderá ser utilizado na implantação das políticas públicas ambientais.

O escopo desta investigação é oferecer subsídios à inclusão da variável ambiental no contexto fiscal do município como estímulo para a sociedade civil assumir em parceria com o poder público a responsabilidade na proteção ambiental. Trata-se da implantação do IPTU Ecológico, que se apresenta como um Instrumento Econômico de gestão ambiental para o Município de Fortaleza, com custo zero, tornando-se opção adequada para países como o Brasil que tem urgência na criação, ampliação e otimização de sua política de desenvolvimento sustentável. Tudo isso, amparado no Princípio Protetor-Recebedor que afirma que aquele agente público ou privado que protege um bem natural em benefício da coletividade deve receber uma compensação financeira como estímulo pelo serviço de proteção prestado, que na prática traduziria em descontos a serem definidos com base em critérios ambientais adotados pela administração pública municipal.

Esta dissertação propõe uma ferramenta de gestão ambiental para o Município de Fortaleza, o IPTU Ecológico, não como um novo imposto, mas como instrumento econômico, dentro de um programa de políticas públicas ambientais que o município poderá valer-se para promover e incentivar as práticas ambientalmente sustentáveis desenvolvidas pela sociedade civil em parceria com o Poder Público.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

Propor subsídios à implantação do IPTU Ecológico como Instrumento Econômico de gestão ambiental para o Município de Fortaleza-CE.

2.2 Objetivos Específicos

- Analisar o conteúdo dos Projetos de Indicação referentes ao IPTU Ecológico tramitados na Câmara Municipal de Fortaleza – CE;
- Sugerir critérios para propositura de um Projeto Substitutivo do IPTU Ecológico, no Município de Fortaleza-CE.

3 REVISÃO DE LITERATURA

3.1 Gestão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável

É notório o avanço da degradação dos recursos naturais no planeta. Constatam-se a cada dia a pressão da humanidade sobre os recursos naturais, que são finitos, e necessitam do compromisso de bem administrá-los para presentes e futuras gerações.

Atualmente, embora pesem favoravelmente, o avanço tecnológico e os esforços para o conhecimento das forças da natureza, a sociedade humana permanece bastante vulnerável diante de eventos naturais extremos. Sob o rótulo genérico de eventos naturais extremos encontra-se uma gama de fenômenos ligados direta ou indiretamente à atmosfera: enchentes, secas, nevoeiros, geadas, chuvas de granizo, descargas elétricas, nevascas, tornados, ondas de calor, ciclones tropicais e vendavais, complementados por desmoronamentos, deslizamentos de vertentes e ressacas, acrescidos por impactos pluviais concentrados, que afetam os domínios intertropicais (BRANDÃO, 2001).

Assim, é urgente o desenvolvimento de políticas públicas que tenham como foco as questões ambientais que atingem a coletividade. É fundamental que o poder público exerça o seu papel no sentido proteger os recursos ambientais, evitando que os agentes privados destruam os bens comuns, e se autodestruam.

Nesse contexto, adequada gestão ambiental favorecerá a proteção dos recursos ambientais. Gestão ambiental qualifica a ação institucional do poder público no sentido de implementar políticas ambientais (MORAES, 1994).

Como afirma Lanna (1995), a gestão ambiental é um processo de articulação das ações dos diferentes agentes sociais que interagem em um dado espaço, com vistas a garantir com base em princípios e diretrizes previamente acordados/definidos, a adequação dos meios de exploração dos recursos ambientais e às especificidades do meio ambiente.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, 1972, estabeleceu princípios fundamentais de proteção ao meio ambiente que influenciaram o Poder Constituinte de 1988 a dedicar um capítulo, exclusivamente, ao meio ambiente, inserindo-o no Título VIII, “Da Ordem Social”, Capítulo VI, sendo posteriormente reforçados pela conferência Eco-92, realizada no Rio de Janeiro.

Machado (2003) apresenta os princípios ambientais como:

- Princípio do direito à sadia qualidade de vida – por seu intermédio, garante a proteção de todos os elementos da natureza, visando possibilitar a todos uma vida saudável;

- Princípio do Acesso Equitativo aos Recursos Naturais – segundo o qual o meio ambiente é um bem de uso comum que deverá ser utilizado para satisfazer as necessidades atuais, assegurando o seu uso para as gerações futuras;
- Princípio do Usuário-Pagador e do Poluidor-Pagador – o autor considera que o princípio Poluidor-Pagador está contido no Usuário-Pagador. Porém, o Princípio Poluidor-Pagador tem caráter reparatório e punitivo, diferentemente do princípio Usuário-Pagador que enseja contrapartida remuneratória pela outorga do direito de uso de um recurso natural;
- Princípio da Precaução – sua principal característica é a incerteza do dano ambiental. Implica na ação de antecipar a sua ocorrência. Esse princípio exige do poder público e da sociedade civil, medidas ambientais, para impedir alguma atividade que resulte em riscos para o meio ambiente;
- Princípio da Prevenção – visa prevenir quando as consequências já são conhecidas, comprovadas cientificamente com informações claras e precisas;
- Princípio da Reparação – determina que os danos ambientais devem ser reparados, independentemente de culpa civil;
- Princípio da Informação – consiste no direito que todos têm de receber dos órgãos públicos informações relativas ao meio ambiente. Esse princípio permite que o indivíduo informado seja capaz de tomar atitudes que possibilitem a preservação do meio ambiente;
- Princípio da Participação – por meio do qual, cada cidadão participa do processo de tomada de decisões que envolvam as questões ambientais, participando da gestão dos interesses coletivos;
- Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção do Poder Público - indica que o poder público tem o dever de defender o meio ambiente, garantindo a manutenção do equilíbrio ecológico.

Esses princípios encontram-se introduzidos no art. 225 da Carta Magna, além de outros princípios que merecem destaque como o Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Para Nicolau Dino de Castro e Costa Neto (2003), tal princípio sintetiza um dos mais importantes pilares da temática jus-ambiental, compondo o núcleo essencial de todos os esforços empreendidos na construção de um quadro de desenvolvimento social menos adverso e de um cenário de distribuição de riquezas mais equânime. Numa visão eco-integradora, trata-se de estabelecer um liame, entre o direito ao desenvolvimento, em todas as

dimensões (humana, física, econômica, política, cultural, social), e o direito a um ambiente sadio, edificando condições para que a humanidade possa projetar o seu amanhã.

Fiorillo (2004) aduz que o Princípio do Desenvolvimento Sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do Homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes como seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que se tem hoje à disposição.

3.2 Princípio do Protetor-Recebedor

Como prevê a Constituição Federal usufruir de um meio ambiente saudável é direito de toda coletividade e é dever do Estado assegurar esse direito. Desse modo, se faz necessária à aplicação de uma política ambiental que estimule ações voltadas à preservação do meio ambiente, utilizando-se dos instrumentos econômicos com caráter complementar e mais eficaz do que os conhecidos instrumentos de comando e controle.

À medida que o tempo passa, a sociedade toma cada vez mais consciência que os benefícios trazidos por um meio ambiente ecologicamente equilibrado são infinitos e, dessa maneira, cresce uma corrente que entende que os serviços gerados pela natureza devem ser compensados economicamente aos seus provedores (FURLAN, 2008).

As regras de caráter ambiental de natureza punitiva, como no caso do Princípio Poluidor-Pagador, têm se mostrado insuficientes para minimizar os riscos ambientais, carecendo de mecanismos que possibilitem estímulo a quem protege o meio ambiente, como forma de incentivar aos atores sociais que contribuem para preservação/conservação ambiental, por meio da adoção do Princípio Protetor-Recebedor.

Seiffert(2007) afirma que a percepção da necessidade da internalização das externalidades foi o grande fator indutor da agregação do Princípio Poluidor-Pagador (PPP) como base para elaboração dos instrumentos de gestão ambiental. A característica sancionatória deste princípio tem como explicação o fato de fazer com que o responsável pelo dano ambiental passe a ter responsabilidade objetiva e financeira pela proteção do meio ambiente. A criação do PPP representou alternativa para mediar às negociações existentes entre os vários agentes envolvidos no processo de gestão ambiental, o qual envolve harmonização na utilização de bens ambientais que são propriedade de uma coletividade e não de um único indivíduo.

Além da aplicação do Princípio Poluidor-Pagador com a imposição de desestímulos e ônus aos degradadores, verifica-se também a existência das técnicas de estímulo, que estão pautadas no Princípio Protetor-Recebedor, como ensina Yoshida (2005):

“O êxito e a efetividade da proteção ambiental dependem da adoção e implementação de políticas e ações que, a par das medidas de desestímulo à poluição e degradação ambientais, prestigiem, ao mesmo tempo, medidas de incentivo à prevenção, calcadas em atrativos econômico-financeiros.”

Ribeiro (1998) destaca o Princípio Protetor-Recebedor como aquele em que o agente público ou privado, de alguma forma, protege um bem natural que reverte em benefício da comunidade e deve receber uma compensação financeira como incentivo pelo serviço prestado. São exemplos de tais benefícios: a compensação – a transferência de recursos financeiros dos beneficiados de serviços ambientais para os que, devido a práticas que conservam a natureza, fornecem esses serviços: o favorecimento na obtenção de crédito; a garantia de acesso a mercados e programas especiais; a isenção de taxas e impostos e a disponibilização de tecnologia e capacitação, entre outros (FAGNELLO, 2005).

Apesar de tanto o prêmio como a punição conduzirem à reação a uma determinada conduta, a possibilidade de obtenção de um prêmio produz maior motivação no acatamento da norma do que a intimidação produzida pela ameaça de uma penalidade (HEMPEL et al., 2006).

Com efeito, ao invés da proibição de uma conduta danosa ao meio ambiente, procura-se tornar lucrativo, sob o aspecto econômico, à adoção de uma conduta ecologicamente correta.

Trata-se de um princípio oposto ao Princípio Poluidor-Pagador, pois visa implementar a justiça ambiental, estimulando a preservação e incentivando economicamente quem protege uma área ou deixa de explorar os recursos que dela dispõe.

Como afirma Furlan (2008), o entrelace entre os princípios do protetor-recebedor e da participação nas questões ambientais acontece na medida em que o primeiro estimula a participação da sociedade nas questões relacionadas à proteção do meio ambiente; ao estimular e não apenas impor obrigações, os cidadãos são encorajados a um maior engajamento nas causas ambientais.

3.3 Política Nacional do Meio Ambiente e seus Instrumentos

A Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecida pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, tem como fundamento o art. 8º, inciso XVII, alíneas “c”, “h” e “i”, da

Constituição de 1969, que conferiam à União competência para legislar sobre a defesa e proteção à saúde, florestas e águas, sendo recepcionada pela Constituição de 1988, em que tal competência está prevista nos artigos 22, 24, VI e VII, e 225 (SILVA, 1994).

Como observa (Philliph et al, 2005) antes do estabelecimento da Lei nº 6.938/81 a abordagem da política ambiental subordinava a questão da proteção ambiental ao desenvolvimento econômico. Por meio desse instrumento legislativo, essa política evoluiu para uma nova abordagem, em que se busca maior equilíbrio entre o ambiente e o desenvolvimento, fortalecendo a aplicação de medidas de controle e mitigação dos seus efeitos. Trata-se de um novo enfoque em que a qualidade ambiental passa a ser reconhecida como um fator importante para a qualidade de vida do homem. A partir daí, os órgãos ambientais de governo passaram a receber a atribuição de regular os efeitos nocivos do desenvolvimento econômico.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) apresenta em seus objetivos as premissas do desenvolvimento sustentável, criando elementos que visam favorecer a sua implementação. Segundo Sousa (2000), os elementos integrantes de qualquer política são os seguintes:

- “- objetivos e pressupostos: devem revelar os motivos pelos quais a política deve ser implementada. Significa o que deve ser perseguido;
- instrumentos: são os meios para atingir os objetivos propostos: Tratam de “como implementar” a política;
- definição dos aspectos institucionais: representam os atores que devem implementar a política. É o “quem implementa.”

Os instrumentos da PNMA estão definidos no art. 9º da Lei 6.938/81 e são 13, a saber:

- O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- O zoneamento ambiental ou (Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE);
- Avaliação de Impactos Ambientais (AIA);
- O licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras;
- Os incentivos à produção, instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia voltada para a melhoria da qualidade ambiental;
- A criação dos espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público;
- O sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- O cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental;
- As penalidades disciplinares ou compensatórias ou não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou à correção da degradação ambiental;

- A instituição do Relatório Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo IBAMA;
- A garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando o poder público a produzi-las, quando inexistentes;
- O cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e/ ou utilizadoras dos recursos ambientais;
- Instrumentos Econômicos.

No Brasil, conforme Merico (2002), os instrumentos da política ambiental pública são classificados como: instrumentos de comando e controle, instrumentos voluntários, gastos governamentais e instrumentos econômicos. Como indica o autor:

- Instrumentos de comando e controle – envolvem basicamente a aplicação da legislação ambiental (comando) e a fiscalização (controle) da qualidade ambiental. É a maneira mais tradicional de implementar a política ambiental e pode ter suas atividades potencializadas através da ação conjunta com o Ministério Público.
- Instrumentos voluntários – são utilizados pelo Poder Público para induzir processos de transformação da sociedade através de mudanças comportamentais e de mercado, fortalecimento da sociedade civil e mudanças produtivas. Um interessante mecanismo voluntário é a certificação ambiental: o poder público, em parceria com outras instituições, pode contribuir muito na estruturação de programas com estes objetivos. A Agenda 21 é também um instrumento voluntário. Nela podem ser fixados, pela própria sociedade, quais as principais ações que o poder público, a sociedade civil e as empresas deverão adotar para aproximar a cidade de padrões sustentáveis.
- Gastos governamentais – envolvem as atividades que o governo estabelece como importantes e prioritárias para canalizar seus esforços e recursos. Pode-se citar: criação de unidades de conservação, programas de manejo sustentável de recursos florestais e o controle da poluição em suas diversas formas.
- Instrumentos Econômicos – a aplicação de mecanismos econômicos na gestão ambiental é algo promissor e está relacionado à internalização de custos ambientais. Tanto pode ser

baseado na adoção do princípio protetor-recebedor, como incentivos para detentores de áreas preservadas, como no princípio do poluidor-pagador, como taxação de atividades com fortes impactos ambientais.

O desenvolvimento de políticas públicas ambientais, por intermédio da utilização dos instrumentos econômicos, se constitui numa poderosa ferramenta de gestão ambiental na busca da sustentabilidade.

Como afirma Cabral e Souza (2005), a sustentabilidade pressupõe garantir o bem-estar social sem causar danos ou prejuízos às funções, bens e serviços ambientais, em escala intra e intergeracional. Uma política ambiental comprometida com a sustentabilidade deve: (1) desencorajar ações que ameacem ou causem danos em curto, médio e longo prazo, aos ecossistemas e à base geoambiental da economia, (2) encorajar ou impulsionar ações que favoreçam, em base sustentável, a renda, o bem-estar, o ambiente saudável e o uso adequado dos recursos ambientais.

Sob o ponto de vista de Holliday et al (2002), o maior interesse na aplicação de instrumentos econômicos resulta de quatro necessidades: recompensar e incentivar continuamente as melhorias no campo ambiental, usar os mercados de forma mais efetiva para atingir os objetivos ambientais, buscar os menores custos efetivos tanto para os governos como para as empresas e, por fim, mudar a ênfase na política e na prática ambiental, recorrendo à prevenção ao invés da correção.

Apesar de cada vez mais restritiva, a legislação, na prática, não tem sido capaz, sozinha, de reduzir a poluição e a má utilização dos recursos naturais aos níveis propostos, seja em função do alto custo, seja da corrupção que, infelizmente, ainda assola o país, ou ainda, pela sobreposição de funções e ações entre Estados, Municípios e União (JOÃO, 2004).

Constanza et al (1997) e Veiga Neto (2000) classificam os instrumentos em: sistema regulatório e sistemas de incentivos. O Sistema Regulatório é também conhecido como sistema de comando e controle (CEC). Esses instrumentos são amplamente difundidos e exigem mudanças individuais de comportamento, tendo seus custos e esforços divididos entre União, Estados e Municípios.

O Sistema de Incentivos pode ser caracterizado como o que induz mudanças no comportamento dos agentes em relação ao ambiente natural, em função de modificações nos preços relativos, buscando a internalização dos custos e benefícios ambientais (CONSTANZA et al., 1997).

Os instrumentos econômicos possuem características que os diferenciam dos instrumentos regulatórios, tais como:

- Existência de estímulo financeiro;
- Possibilidade de ação voluntária;
- Intenção de, direta ou indiretamente, melhorar a qualidade ambiental.

Calderoni (2004) afirma que como os recursos naturais não são apropriados de modo adequado nas estruturas de produção e de consumo, não são economicamente valorados, por não lhe serem atribuídos preços adequados. Assim, o custo ou benefício privado não reflete seu custo nem o benefício econômico. Portanto, para corrigir as perdas sofridas no bem-estar da população, reduzindo as externalidades negativas ambientais, o que se procura é a transferência dos custos para seus causadores, pela adoção de instrumentos econômicos a serem incorporados pelas políticas ambientais. Todos esses instrumentos têm como objetivo a mudança de comportamento dos usuários desses recursos, de modo que incluam em seus custos os aspectos ambientais das atividades poluidoras.

A Tabela 1 destaca alguns exemplos da aplicabilidade desses instrumentos, no Brasil:

Tabela 1 – Aplicação de Instrumentos Econômicos no Brasil.

Instrumentos	Propósitos	Dispositivo Legal	Características
Cobrança pelo uso da água em bacias hidrográficas por volume e conteúdo poluente	Financiamento de bacias hidrográficas e indução do uso racional de recursos hídricos	Lei 9433/97	PPP*
Tarifas de esgoto industrial baseadas no conteúdo de poluentes	Recuperação de custos de estação de tratamento de esgotos	Decreto Federal 76389/75	PPP*
Imposto da poluição do ar e poluição hídrica	Financiamento do órgão estadual	Lei 6938/75	PPP*
Compensação Financeira devido à exploração dos recursos naturais	Compensação de Municípios e Estados onde se realiza a produção e onde se encontram as agências de regulação	Lei 7990/89 Regulamentada pela 8001/90	PPR**
Compensação fiscal por áreas de preservação – São Paulo	Compensação de Municípios para restrição de uso do solo em áreas de mananciais e de preservação florestal	Lei 9146/95	PPP*
Imposto por desmatamento	Financiamento de projetos de reflorestamento público e atividade do serviço florestal	Lei 4771/65 Lei 7803/89	PPP*
ICMS Ecológico ou SócioAmbiental - Ceará	Compensação aos Municípios por proteção ambiental	Lei Estadual 14.023/07 - Dec. Estadual 29.306/08	PPR**

*PPP – Princípio Poluidor Pagador

**PPR – Princípio Protetor Recebedor

Fonte: Adaptado de PNUD, 1998.

Conforme Ribeiro (2000) os tradicionais instrumentos de gestão ambiental baseados no comando e controle, na fiscalização e licenciamento ambientais são insuficientes para induzir novos comportamentos nos agentes econômicos. Eles precisam ser combinados com

os instrumentos econômicos, para induzir os empreendedores a adotarem práticas ambientalmente saudáveis.

Os Instrumentos Econômicos não têm a pretensão de incrementar a carga tributária nacional, e sim influenciar e procurar modificar a conduta dos agentes econômicos para que estes atuem comprometidos com o meio ambiente. Desta maneira, os IE têm caráter extrafiscal, ou finalidade não arrecadatória, podendo ter objetivos de dissuasão, compensação ou incentivos (positivos ou negativos). Normalmente, os benefícios concedidos por IE na área ambiental consistem em isenções, incentivos fiscais e diferenciação de alíquotas (PESSOA, 2005).

Para Yoshida (2005, p.560),

As políticas ambientais devem se valer mais incisivamente dos instrumentos tributários e econômicos-financeiros, com objetivo primordial de incentivar a observância de seus princípios e preceitos, e preferencialmente no âmbito da prevenção. Não basta, para a efetivação reversa do preocupante quadro de degradação ambiental em escala global, perfilhar a lógica do princípio poluidor-pagador, baseada na imposição de pesados ônus ao poluidor e ao degradador como forma de desestímulo.

(...)

Embora a legislação ambiental brasileira tenha um cunho marcadamente protetivo-repressivo, devem ser introduzidas cada vez mais técnicas de estímulo (facilitação ou atribuição de incentivos), privilegiando-se o controle ativo, que se preocupa em favorecer as ações vantajosas do que desfavorecer as ações nocivas ao meio ambiente. Os estímulos e incentivos tributários e econômicos em geral são anteriores ou concomitantes à degradação ambiental e, desse modo, são menos onerosos que corrigi-la posteriormente.

3.4 IPTU: Definições e Aplicações

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é um tributo instituído pela Constituição Federal, em seu artigo 156, cuja incidência ocorre sobre a propriedade urbana. Somente os municípios têm competência para aplicá-lo, exercendo papel de destaque entre suas fontes arrecadatórias.

De acordo com o que preconiza o art. 3º do Código tributário Nacional: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que

não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

Para reforçar o Ministro Carlos Veloso (1993) afirma:

“Os tributos, nas suas diversas espécies, compõem o Sistema Constitucional Tributário Brasileiro, que a Constituição inscreve nos seus artigos 145 a 162. Tributo, sabemos todos, encontra sua definição no art. 3º do CTN, definição que se resume, em termos jurídicos, no constituir ele uma obrigação que a lei impõe às pessoas, de entrega de certa importância em dinheiro ao Estado. As obrigações são voluntárias ou legais. As primeiras decorrem da vontade das partes, assim, do contrato; as legais resultam da lei, por isso são denominadas obrigações ex lege e podem ser encontradas tanto no direito público quanto no direito privado. A obrigação tributária, a obrigação ex lege, a mais importante do direito público, nasce de um fato qualquer da vida concreta, que antes havia sido qualificado pela lei como apto a determinar o seu nascimento (Geraldo Ataliba, *Hermenêutica e Sistema Constitucional Tributário*, in *Diritto e prática tributária*, Volume L, Padova, Cedam, 1979).” (ADI 447, Rel. Min. Otávio Galloti, voto do Min. Carlos Veloso, julgamento em 5-6-91, DJ de 5-3-93).

A Lei complementar 101/2000 estabelece que o município tem a obrigação de instituir, cobrar, e efetivamente arrecadar todos os impostos de sua competência, dentre os quais, o IPTU, sob pena de renúncia de receita.

Preceitua a Constituição Federal em seu art. 156:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

O Código Tributário Nacional dispõe sobre o referido instrumento dilatando a área de incidência do aludido imposto.

Estabelece o art. 32 do Código Tributário Nacional:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, acesso domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

De acordo com o Ministro Luiz Fux (2007) o IPTU na sua configuração constitucional, incide sobre a propriedade predial e territorial urbana, cujo conceito pressuposto pela Carta Magna envolve a faculdade de usar, gozar e dispor, sendo a

propriedade a revelação de riqueza capaz de ensejar a sujeição do seu titular a esse imposto de competência municipal.

É considerado como uma ferramenta de promoção da função social da propriedade privada no Brasil. A Constituição Federal no seu art. 182 define claramente, essa função:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - E facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

3.5 Estatuto da Cidade e Alguns dos seus Instrumentos

A Carta Constitucional, no § 2º determina as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, que estão previstas na Lei 10.257 de 10 de julho de 2001(Estatuto da Cidade), estabelecendo as diretrizes da política urbana, regulamentando a função social, e uma série de instrumentos urbanísticos a serem aplicados pelas prefeituras como forma de sua promoção.

O direito de propriedade deve ser compatível com a preservação do meio ambiente, pois foi elevado a macrolimite constitucional insuperável (art. 225 da CF), no sentido da

construção do desenvolvimento ecologicamente sustentável. O meio ambiente é bem de uso comum do povo e prevalece sobre qualquer direito individual de propriedade, não podendo ser afastado até mesmo quando se deparar com as exigências do desenvolvimento econômico. É oponível e exigível por todos (FARIA, 2005).

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como o parcelamento ou edificação compulsória, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, a desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, são exemplos da aplicação do princípio da função social da propriedade.

O parcelamento ou edificação compulsória são instrumentos utilizados pelo Poder Público municipal, com intuito de obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizar socialmente estes imóveis, conforme previsto no Plano diretor de cada município.

O Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo (IPTU progressivo) está previsto nos artigos 145, § 1º, artigo 150, II, e artigo 156, § 1º da Constituição Federal e visa promover a realização da justiça social.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, com natureza extrafiscal é caracterizado como instrumento de sanção ao proprietário por não destinar a sua propriedade, função social. Ao município cabe aplicar a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos, nos casos de descumprimento das condições e prazos previstos.

A desapropriação para fins de reforma urbana prevista no artigo 182, parágrafo 4º, inciso III, é uma das exceções ao artigo 5º, XXIV da Constituição Federal pelo qual a desapropriação será efetuada mediante justa e prévia indenização em dinheiro. O poder público municipal pode fazer a desapropriação no caso do proprietário deixar de cumprir com a obrigação de dar destinação social a propriedade após o término do prazo máximo de cinco anos da aplicação do IPTU progressivo (OLIVEIRA FILHO, 2011).

É importante ressaltar que o poder público tem na extrafiscalidade tributária uma maneira de conciliar desenvolvimento econômico e defesa do meio ambiente, pois seu mecanismo não se destina apenas em arrecadar recursos, mas possibilita disciplinar comportamentos e induzir os indivíduos a adotarem práticas ambientalmente sustentáveis.

O direito de preempção é um instrumento jurídico que confere, em determinadas situações, o direito de preferência, por parte do Poder Público, na compra de um imóvel que esteja sendo alienado pelo proprietário para outra pessoa, tendo em vista as diretrizes da política urbana.

De acordo com Oliveira Filho (2011), o §1º do artigo 25, do Estatuto da Cidade, estabelece a necessidade de que áreas que incidem o direito sejam delimitadas em lei

municipal, conforme os critérios do Plano Diretor e deve definir também o prazo de vigência do direito, sendo que este prazo não pode ser superior a cinco anos. O prazo máximo só pode ser renovável somente a partir de um ano do encerramento do prazo anterior. De acordo com o artigo 27, o proprietário do imóvel se torna obrigado a notificar o Poder Público da intenção de alienar o imóvel, o não cumprimento acarreta a nulidade do negócio. O proprietário deve anexar a notificação à proposta de compra assinada pelo terceiro interessado, com o preço, condição de pagamento e prazo de validade. Recebida a notificação, o Poder Público tem o prazo máximo de trinta dias para manifestar o seu interesse, por escrito, em comprar o imóvel. Isto não ocorrendo, o proprietário fica autorizado a realizar a alienação para terceiros.

Pelo exposto, entende-se que a propriedade somente atenderá sua função social quando forem observadas as ordenações do Plano Diretor. Como lembra Faria (2005) a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da ordenação da cidade expressa no Plano Diretor, devidamente aprovado por lei municipal, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à utilidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes urbanísticas gerais.

De acordo com o art. 1.228 do Código Civil (Diniz, 2008):

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição e das águas.

Percebe-se que o direito de propriedade encontra outra limitação, além da função social, que deve ser exercido de acordo com suas finalidades econômicas e sociais, levando-se em consideração a preservação do meio ambiente. Consoante afirma Diniz (2008), dever-se-á, então, preservar, observando-se normas especiais, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico, o patrimônio histórico e artístico e evitar quaisquer tipos de poluição. A propriedade está impregnada de socialidade e limitada pelo interesse público. O atendimento ao princípio da função social da propriedade requer não só que seu uso seja efetivamente compatível com a destinação socioeconômica do bem, mas também que sua utilização

respeite o meio ambiente, as relações de trabalho, o bem-estar social e a utilidade de exploração. Deverá haver, portanto, uso efetivo e socialmente adequado da coisa.

O Estatuto da Cidade não deixa dúvida: proteger, preservar e recuperar o patrimônio cultural não é uma mera faculdade ou opção dos administradores das cidades e executores das políticas urbanas municipais, mas sim um dever indeclinável, uma inafastável imposição de ordem pública e interesse social em prol do bem coletivo (MIRANDA, 2007).

3.6 A Extrafiscalidade dos Tributos

Sob o ponto de vista de Tupiassu (2004), no que se refere à conformidade com os princípios informadores do sistema financeiro e tributário nacional, a adequação dos instrumentos econômicos já existentes, sem aumentar a carga tributária a que é submetida à população, representa uma das mais convenientes opções de financiamento das políticas ambientais no contexto atual.

Desse modo, é importante ressaltar a criação de instrumentos econômicos de gestão que contribuam para o processo da sustentabilidade, inserindo as políticas ambientais no contexto da extrafiscalidade dos tributos.

A extrafiscalidade é a utilização do tributo como meio de fomento ou desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à comunidade. É ato de polícia fiscal, isto é, de ação de governo para o atingimento de fins sociais através da maior ou menor imposição tributária (MEIRELLES, 1999).

Para Ataliba (1990), a extrafiscalidade consiste no uso de instrumentos tributários para a obtenção de finalidade não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamento; tendo em vista outros fins, a realização de outros valores – constitucionalmente consagrados.

A utilização do tributo com o caráter de extrafiscalidade tem permitido a concessão de incentivos fiscais, visando à promoção do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.

Nesse sentido, com base no Princípio Protetor-Recebedor ou Princípio Protetor-Beneficiário, segundo o pensamento de Araújo et al (2003), o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU também pode ser utilizado, como valioso aliado na conservação e preservação do patrimônio cultural e da paisagem urbana do país, por meio da concessão de isenções e incentivos aos proprietários de imóveis protegidos.

A Constituição Federal admite a intervenção direta no direito de propriedade, quando incumbe ao Poder Público a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços

territoriais a serem especialmente protegidos, vedando qualquer utilização que comprometa a qualidade desses atributos.

É o cumprimento da função social da propriedade que assegura o Estado intervir no exercício desse direito, seja estimulando ou restringindo comportamentos ambientalmente inadequados (MEIRELLES, 1999).

O poder público possui dois mecanismos legais que permitem a proteção dos recursos naturais, a saber:

- Desapropriação – é assim definida:

Procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real (MELLO, 2001)

- Limitações administrativas – tem como objetivo atender às exigências do interesse público e do bem-estar social, em seu tríplice aspecto:
 - positiva – o particular fica obrigado à imposição da administração;
 - negativa – o particular fica impedido de fazer algo;
 - permissiva – o particular deve permitir que a administração faça a atividade a que se propõe.

Como exemplo desses espaços territoriais protegidos destaca-se aqueles definidos pelo Código Florestal (Lei 4.771/65), que institui as Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei 9.985/00).

Dentre as Unidades de Conservação possíveis de serem implementadas em propriedades particulares tem-se as Áreas de Proteção Ambiental – APAs, Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIEs, Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs, Monumentos Naturais e Refúgio da Vida Silvestre, que são permitidos a compatibilização do exercício do direito de propriedade e a proteção ambiental.

Nas UCs (Unidades de Conservação) de Uso Sustentável a atividade humana existe, desde que seja orientada e regulada de forma a evitar a degradação ambiental, permitindo o uso racional e sustentável do patrimônio natural.

Nas UCs de Proteção Integral o uso é indireto, sendo permitido atividades relacionadas ao turismo, educação ambiental e a pesquisa.

Os incentivos fiscais ocorridos sob à forma de imunidade ou isenção têm contribuído para a crescente procura de proprietários interessados em requerer o reconhecimento de suas áreas particulares como Reservas Particulares do Patrimônio Natural, haja vista a isenção do ITR no caso da criação deste tipo de UC, em área rural. Não há previsão legal, em âmbito federal, para isenção do IPTU, por inconstitucionalidade. Cada município deve legislar sobre essa matéria, consoante suas peculiaridades.

3.7 Tributos Ambientais

A evolução da atuação do Estado na consecução dos interesses coletivos, especialmente, a partir da Constituição Federal de 1988, evidenciou uma faceta do tributo antes não explorada, deixando ser apenas um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas para ser um instrumento relevante na aplicação de políticas públicas que contemplem simultaneamente: proteção do meio ambiente e desenvolvimento econômico.

No que concerne ao meio ambiente a possibilidade de utilizar o tributo como instrumento para sua conservação está intrinsecamente ligado a aplicação da extrafiscalidade tributária, enquanto orientação econômica dirigida pelo Estado através de estímulo ou desestímulo da atividade econômica. A finalidade do caráter extrafiscal do tributo na proteção ambiental propõe que o intervencionismo fiscal seja utilizado como instrumento eficiente na reeducação socioambiental (VIANA, 2009)

Os tributos ambientais são caracterizados pela sua função preponderantemente extrafiscal, sem olvidar da finalidade necessária à geração de receitas para consecução dos fins do Estado (inclusive os fins em prol do meio ambiente), cuja finalidade será intervir na economia e no comportamento social, como instrumento de desestímulo às condutas ambientalmente incorretas, por meio da taxação mais onerosa dessas condutas indesejadas, ou como estímulos às condutas ecologicamente corretas via incentivos fiscais. Serão, sempre, instrumentos das políticas públicas ambientais, inclusive, da política urbana (RAMOS, 2006).

Saliba (2005) ensina que o tributo será ambiental quando se “averiguar” se dentro da estrutura de possíveis tributos ambientais, existe motivação constitucional, ou seja, finalidade que diga respeito à defesa e preservação do meio ambiente.

O tributo ambiental apresenta-se, doutrinariamente, sob dois conceitos: os tributos ambientais em sentido amplo, e os tributos ambientais em sentido estrito.

O conceito de tributo ambiental no sentido amplo atinge toda e qualquer política de tributação que leve em consideração, para configurar a hipótese de incidência, a variável ambiental, considerando tributo ambiental não só o tributo que incide de forma majorada sobre o produto com alto nível de impacto ambiental, como também o tributo que tem redução de alíquota decorrente dos benefícios ambientais.

O conceito de tributo ambiental em sentido estrito está relacionado, exclusivamente, à majoração da carga tributária sobre produtos prejudiciais ao meio ambiente.

Bonalume (1996) defende que os subsídios (tomados em sua acepção lata, equivalendo tanto ao efetivo pagamento em dinheiro, quanto à concessão de benefícios fiscais) são definidos por parte da doutrina como mais adequados à proteção ambiental do que a criação de um novo tributo, por não onerar – e, mesmo, desonerar – a cadeia produtiva.

As benesses da utilização dos tributos para fins ambientais consistem no fato de que aqueles, no primeiro momento, estimulam o comportamento individual que se direciona a uma postura ambientalmente correta e, justamente porque interfere nas suas finanças, estes optam por abstração comportamentos danosos ao meio ambiente. Ao revés, a efetivação de uma rede de tributos ambientais não exige grandes mudanças na infra-estrutura e aparelhagem estatal de fiscalização dos tributos (VIANA, 2009).

3.8 ICMS Ecológico

Como exemplo prático de Instrumentos Econômicos (IE) associado às ações de preservação ambiental, com economia sustentável, desenvolvimento social e compensação financeira para a preservação, que merece ser citado, é o ICMS Ecológico.

O ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) é um dos impostos que gera mais arrecadação para os Estados e Distrito Federal, sendo responsável por parte significativa da receita tributária dos municípios.

A fundamentação legal para sua aplicação está no art. 158 da Constituição Federal de 1988 que estabelece:

- $\frac{3}{4}$ (75%) no mínimo, sejam destinados ao Estado para a sua manutenção e investimentos;
- $\frac{1}{4}$ (25%) sejam distribuídos entre os municípios.

Transformando estes 25% que são distribuídos aos municípios em 100%, tem-se:

- $\frac{3}{4}$ (75%) no mínimo deve ser distribuído de acordo com o índice denominado VAF (Valor Adicionado Fiscal). De maneira simplificada, VAF corresponde, para cada município, a média do valor das mercadorias entradas, em cada ano civil;

- $\frac{1}{4}$ (25%) devem ser distribuídos de acordo com critérios fixados por Lei Estadual.

É através dessa prerrogativa que o Estado exerce influência nas prioridades dos municípios, impulsionando certas atividades e desestimulando outras.

No Ceará, a Lei 12. 612 de 07 de agosto de 1996 defini os critérios para distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS que pertence aos municípios, sendo:

- 75% (setenta e cinco por cento) distribuídos com referência ao VAF;

- 5% (cinco por cento) conforme relação existente entre a população do Município e a população total do Estado;

- 12,5% (doze e meio por cento) relacionado às despesas realizadas pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino;

- 7,5% (sete e meio por cento) a ser distribuído equitativamente para todos os municípios.

As figuras 1 e 2 representam como funciona a distribuição da arrecadação do ICMS de acordo com o previsto na Constituição Federal de 1988 e os critérios para distribuição da parcela da receita da arrecadação pertencente aos Municípios conforme a Lei 12.612 de 07 de agosto de 1996.

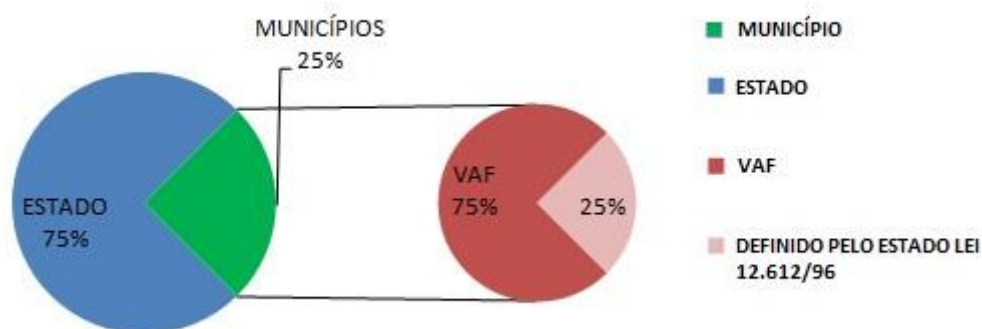


Figura 1 – Distribuição da Arrecadação do ICMS - Constituição Federal de 1988.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

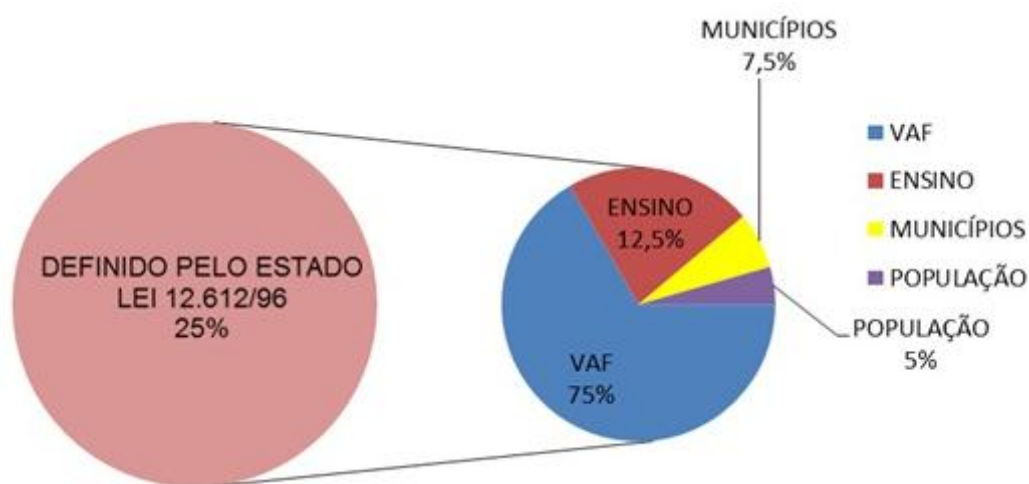


Figura 2 – Distribuição da Arrecadação do ICMS – Lei 12.612/96. **Fonte: Dados da pesquisa, 2012.**

Assim, surgiu a fundamentação para a criação de um novo modelo de divisão do ICMS, adicionando os critérios ambientais entre outros já existentes.

Conforme Loureiro (1998), o termo ICMS Ecológico foi proposto com o intuito de popularizar o imposto extrafiscal e torná-lo mais democrático possível, possibilitando a busca de informações e o aguçamento da curiosidade popular a fim de facilitar o processo de transparência na sua gestão.

Ao ICMS Ecológico são atribuídas duas funções primordiais, a saber: a compensatória e a incentivadora (BENSUSAN, 2002).

A função compensatória visa beneficiar os municípios que sofrem limitações quanto ao gerenciamento de seus territórios, em função, por exemplo, da existência de UCs ou áreas com restrições de uso.

A função incentivadora age como incentivo aos municípios, promovendo o interesse, por exemplo, em criar ou ampliar áreas protegidas ou outros critérios relevantes para o ICMS Ecológico.

A Tabela 2 demonstra os vários critérios estabelecidos pelos estados brasileiros que implementaram o ICMS Ecológico, lei, ano de aprovação e os respectivos percentuais adotados, variando de acordo com as peculiaridades de cada região, incluindo o estado do Ceará.

Tabela 2 – ICMS ecológico nos estados brasileiros e os critérios de redistribuição.

Estado	Ano	Lei	Critério	Participação
Paraná	1991	LC* 59	Unidades de Conservação Mananciais de abastecimento de águas	2,5% 2,5% Total: 5%
São Paulo	1993	LE** 8.510	Unidades de Conservação Reservatórios de água – geração de energia elétrica	0,5% 0,5% Total: 10%
Minas Gerais	1995	LE** 12.040	Unidades de Conservação Sistema de tratamento de lixo e/ ou esgoto sanitário	0,5% 0,5% Total: 10%
Rondônia	1996	LC* 147	Unidades de Conservação	5,0% Total: 5%
Amapá	1996	LE** 322	Unidades de Conservação	1,4% Total: 1,4%
Rio Grande do Sul	1997	LE** 11.038	Unidades de Conservação e Áreas inundadas por barragens	7% Total: 7%
Mato Grosso	2000	LC* 73	Unidades de conservação e Terras Indígenas	5% Total: 5%
Mato Grosso do Sul	2001	LE** 2.259	Unidades de Conservação, Áreas de Terras Indígenas e Mananciais de Abastecimento Público	5% Total: 5%
Pernambuco	2001	Dec.*** 23.473	Unidades de conservação Unidade de Compostagem ou Aterro Sanitário	1,0% 5,0% Total: 6%
Tocantins	2002	LE**1.323	Unidades de Conservação e Terras Indígenas Política Municipal de Meio Ambiente Controle e combate a queimadas Conservação dos solos Saneamento básico e conservação da água	2,0% 1,5% 1,5% 1,5% 2,0% Total: 8,5%
Ceará	2007	LE**14.023	Índice da Qualidade Meio Ambiente Índice da Qualidade de Saúde Índice da Qualidade Educacional	2,0% 5,0% 18% Total: 25%

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

*LC – Lei Complementar

**LE – Lei Estadual

***Dec. – Decreto

A Tabela 2 evidencia que as Unidades de Conservação são o critério mais utilizado pelos estados, provavelmente, em virtude de a maioria dos estados seguirem a metodologia do pioneiro, o Estado do Paraná, que usa Unidade de Conservação como critério.

O Estado do Paraná merece destaque pelo seu pioneirismo na implantação do ICMS Ecológico, com reconhecimento internacional na conquista do prêmio Henry Ford de Conservação Ambiental na categoria “Negócios em Conservação” concedido pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1997.

Outro exemplo a ser apontado é o estado do Ceará, pelo fato de adotar na distribuição da parcela de 25% da receita do ICMS pertencentes aos municípios cearenses o percentual de 2% relacionado com o Índice Municipal da Qualidade do Meio Ambiente (IQM).

O Estado do Ceará adotou o ICMS Socioambiental, por meio da Lei 14.023 de 17 de dezembro de 2007, que estabelece além do meio ambiente, critérios de educação e de saúde, como critérios de repasse.

Nessa repartição ficam estabelecidos 18% pelo Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE), 5% pelo Índice Municipal de Qualidade de Saúde (IQS) e 2% pelo Índice Municipal da Qualidade do Meio Ambiente.

Tupiassu (2004) lembra que a concretização da idéia de que a preocupação com o meio ambiente não se restringe apenas a manutenção de áreas verdes, mas, principalmente, a elevação da qualidade de vida da população que com ele interage e que necessita de saúde, educação, higiene, saneamento e, acima de tudo, cidadania, obtida por meio da real efetivação do princípio da dignidade humana.

Nesse sentido, o ICMS Socioambiental, do estado do Ceará surge como um poderoso aliado ao Programa de Certificação Ambiental Municipal do Ceará, Programa Selo Município Verde (PSMV), na transformação da obrigação legal em ação efetiva (HEMPEL, 2005)

O Programa de Certificação Ambiental Municipal do Estado do Ceará, PSMV, criado através da Lei 13.304 de 19 de maio de 2003 e regulamentado pelos Decretos nº 27.073/03 e 27.074 de 2003 “tem a expectativa de contribuir para efetiva implementação das políticas públicas ambientais em nível local, bem como para internalização das questões ambientais em programas, planos e projetos que visem o desenvolvimento cultural, social, econômico, político e ecológico dos municípios cearenses” (COMITÊ GESTOR, 2003).

Sua metodologia consiste na avaliação das variáveis ambientais dispostas em eixos temáticos, divididas em três áreas: Avaliação por Gestão Ambiental (AGA), Avaliação por Mobilização Ambiental (AMA) e Avaliação por Desempenho Ambiental (ADA).

A AGA tem como objetivo analisar questões concernentes a legislação, instrumentos de gestão, infraestrutura, saúde, biodiversidade e educação ambiental, tendo como base o resultado obtido do questionário de avaliação de gestão ambiental.

A ADA tem a finalidade de analisar as informações secundárias disponibilizadas em órgãos e instituições governamentais, das variáveis: educação ambiental, biodiversidade, saúde, infraestrutura e resíduos sólidos.

A AMA realiza a análise de indicadores que evidenciam o grau de participação da sociedade civil com relação às questões ambientais.

Segundo Cabral (2005) os resultados das avaliações fornecem subsídios suficientes para diagnosticar como o município enfrenta o desafio de possibilitar o desenvolvimento econômico em consonância com a qualidade ambiental requerida para este município. Desafio no qual as considerações ambientais representam propostas de equidade social, eficiência econômica e factibilidade política.

A mencionada autora afirma que o método utilizado para as três avaliações do Programa de Certificação Ambiental do Estado do Ceará possui dinamismo, uma vez que se constitui em um processo contínuo, passível de revisão em suas significâncias e pesos, em cada edição (anual), pois esta certificação pressupõe constante atualização de dados e informações sociais, culturais, econômicas, políticas e ecológicas.

O município que obtiver índices compatíveis com os critérios pré-estabelecidos de conservação e uso sustentável de seus recursos naturais será contemplado com a certificação ambiental pública do Selo Município Verde, representando na prática, o seu compromisso com o desenvolvimento de políticas públicas sustentáveis.

Com o objetivo de definir os critérios e aspectos jurídicos referentes à Lei do ICMS Ecológico foi criado, em novembro de 2005, o Grupo de Trabalho (GT) Técnico- jurídico do ICMS Ecológico. Para estabelecer melhor proposta de critério de redistribuição do ICMS Socioambiental, o GT (Grupo de Trabalho) do ICMS propôs o Índice de Sustentabilidade Ambiental, que resulta do somatório dos três índices inerentes ao Programa Selo Município Verde, que deve ser aferido pela Comissão Técnica do Programa Selo Município Verde, referendado pelo Comitê Gestor, e posteriormente publicado pelo CONPAM (Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente). Esse índice possibilita que todos os 184 municípios participem e recebam parcela do recurso destinado ao ICMS Ecológico, mesmo que o município não tenha realizado sua inscrição, participado ou recebido outorga no PMSV (Programa Selo Município Verde).

Cabral *et al* (2008) afirma que por intermédio da adoção do ISA pelo PSMV e de sua utilização como índice para a repartição do ICMS Ecológico do Ceará, seria criado um mecanismo de incentivo aos municípios para incrementarem de forma voluntária e pró-ativa o seu desempenho ambiental, por meio de ações concretas que pontuariam positivamente na avaliação do seu desempenho. O incremento alcançado na arrecadação seria mais significativo, se comparado ao incremento gradual atual, menos acentuado, ancorando no crescimento da arrecadação do ICMS no Estado.

Essa adoção foi prevista no Decreto nº 29.306 de 05 de junho de 2008 que dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencentes aos municípios, na forma da Lei nº 12.612 de 07 de agosto de 1996, alterada pela Lei nº 14.023 de 17 de dezembro de 2007.

3.9 Imposto de Renda Ecológico

Outro exemplo a ser destacado é a ação que visa implementar o IREcológico, reforçando as mudanças na política ambiental brasileira na adoção dos instrumentos econômicos de gestão, visando ampliar as possibilidades de financiamento de projetos de conservação e uso sustentável dos recursos naturais.

A iniciativa do IR Ecológico foi apresentada pela primeira vez em 2002, no Senado Federal, pelo então Senador Waldeck Ornelas (PFL – BA), com o Projeto de Lei nº 251/2002, sendo posteriormente apensado a outro Projeto de Lei com o nº 5.162/2005, do Deputado Federal Paulo Feijó (PSDB – RJ), surgindo, assim, o atual Projeto de Lei nº 5.974/2005.

Esse Projeto de Lei foi redigido com o apoio do GT IR Ecológico, tendo como fator determinante para sua redação final a realização do “Seminário Ação pelo IR Ecológico – A natureza merece esse estímulo”, em junho de 2006. Contando, ainda, com a realização de um ciclo de palestras itinerantes, percorrendo 16 capitais brasileiras, informando a sociedade civil sobre os benefícios da proposta, garantindo o apoio para acelerar o processo de tramitação do projeto.

O grupo foi composto pelas ONGs WWF – Brasil, The Nature Conservancy (TCN), Conservação Internacional (CI – Brasil), Fundação SOS Mata Atlântica, Instituto Socioambiental (ISA), Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ), Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, Fundação Biodiversitas, Fundo Brasileiro para Biodiversidade (Funbio), e Instituto Bioatlântica. Além delas, fazem parte o escritório de advocacia Pinheiro Neto Advogados, a empresa Patri, de consultoria política, e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife).

O projeto prevê que pessoas físicas poderão deduzir do imposto de renda até 80% (oitenta por cento) do valor das doações e 60% (sessenta por cento) dos patrocínios dirigidos a projetos ambientais previamente aprovados pelo poder público, até o limite de 6% (seis por cento) do IR devido. As pessoas jurídicas poderão deduzir até 40% (quarenta por cento) do valor das doações e 30% (trinta por cento) dos patrocínios, respeitado o limite de 4% (quatro por cento) do IR devido.

O projeto também estabelece sanção para os casos de irregularidade na execução dos projetos, com punição de 2(dois) a 6(seis) meses de reclusão, e multa de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor dos benefícios fiscais recebidos por quem tomar recursos provenientes desses incentivos e não executar os projetos, sem justa causa, ou simular sua execução.

A aprovação do IR Ecológico irá beneficiar as empresas que patrocinam ou desejam patrocinar atividades ambientais no Brasil, e as organizações sem fins lucrativos que buscam financiamento para realização de projetos ambientais, beneficiando também, o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e outros fundos públicos ambientais que estejam habilitados pelo governo federal, para tal fim.

O IR Ecológico funcionará como mecanismo destinado a agregar mais recursos financeiros para a agenda ambiental, estimulando a atuação de ONGs, empresas e mesmo pessoas físicas como agentes implementadores de políticas públicas ambientais (FURLAN, 2008).

3.10 IPTU Ecológico: Experiências Exitosas

Segundo (2003) aduz que o fundamental é perceber que os tributos podem ser utilizados para mudar hábitos incompatíveis com a preservação do meio ambiente em comportamentos dignos de exemplo. É o tributo arrecadando e melhorando a vida das pessoas. Por outro lado, àqueles hábitos reticentes em preservar o meio ambiente, haveria um grande estímulo para mudança. Esse posicionamento está amparado no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), quando este estabelece a previsão de utilizar de incentivos e benefícios fiscais e financeiros como instrumentos do planejamento urbano (art. 4º, IV, alínea “c”). Esta mesma lei em seu Art. 47 preconiza:

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Assim sendo, diversos municípios brasileiros já implantaram o IPTU Ecológico, IPTU Verde ou IPTU Ambiental a exemplo dos seguintes:

O município de Curitiba-PR, devido à existência de um “Setor Especial de Áreas Verdes”, integrado por imóveis que possuem bosques nativos, a Lei 9.806 de 03 de janeiro de 2000 concede aos proprietários ou possuidores de propriedades no referido setor, a isenção ou redução sobre o valor do terreno, para o cálculo base do IPTU, proporcional a taxa de cobertura florestal do terreno, de acordo com o que consta na lei.

Em Maceió-AL, a Lei 4.305 de 04 de maio de 1994 concede isenção parcial, em até 50% no pagamento do IPTU, de acordo com a área de vegetação arbórea que existir na propriedade tributada. De acordo com a lei, a área de vegetação será calculada com base no espaço físico do terreno coberto pelas copas das árvores existentes, em proporção a área da propriedade em que se situem.

Em Porto Alegre-RS, o Decreto 14.265 de 11 de agosto de 2003, isenta do imposto o proprietário do imóvel considerado de interesse ambiental pelo órgão ambiental municipal. Para isso, é necessário que o mesmo solicite a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Smam) o reconhecimento do imóvel, ou parte dele, como sendo de interesse ambiental, anexando a matrícula do imóvel e a planta com sua localização. Após a vistoria da Smam, sendo constatado que a área é de interesse ambiental será firmado um Termo de Compromisso Ambiental Fiscal (TCAF), assinado pelo proprietário e averbado no Cartório de Registro de Imóveis com a finalidade de requerer o benefício junto a Fazenda Municipal.

No Município do Rio de Janeiro – RJ, a Lei 691 de 24 de dezembro de 1984 e o Decreto 28.247 de 30 de julho de 2007, dispõem que estão isentos do IPTU os imóveis de interesse ecológico ou de preservação paisagística ou ambiental, assim reconhecidos pelo órgão municipal competente, mas somente “para as frações que apresentem as condições físicas e biológicas adequadas às funções ecológicas, ambientais ou paisagísticas que ensejarem a proteção instituída por ato do Poder Público, a critério do órgão competente”.

3.11 Uma Nova Política Tributária para o Município de Fortaleza

A eficiência na aplicação do IPTU no Município de Fortaleza exige a implantação e alimentação de um amplo cadastro imobiliário, contendo informações atualizadas dos imóveis situados na zona urbana do município para se definir a Planta Genérica de Valores Imobiliários, isto é, para que seja fixado o valor de cada imóvel e assim, realizar o lançamento e arrecadação desse tributo. Isso requer da administração um custo elevado com instrumentos administrativos para cobrança desse imposto, fazendo com que esta decida

apenas por corrigir os valores dos imóveis registrados em seu território, pelo índice de inflação disponível, acarretando graves distorções na distribuição da carga tributária entre os contribuintes.

É importante ressaltar o ônus político desse tributo. O temor da impopularidade e desgaste perante à opinião pública tem favorecido a aprovação de Plantas Genéricas de Valores, para lançamento do IPTU que não correspondem aos reais valores do mercado dos imóveis.

O cidadão-contribuinte não tem conhecimento de como as ações do governo são financiadas, causando desinteresse e desconhecimento por falta de uma política fiscal eficiente que estimule a participação da sociedade no processo de elaboração execução do orçamento.

O IPTU no Município de Fortaleza merece ser discutido a partir das dificuldades apontadas no que diz respeito à arrecadação como também no esclarecimento de sua aplicação, razão pela qual tem sido consideravelmente antipatizado pelos contribuintes. Essas dificuldades servem de desafio para redefinir o papel da política tributária municipal, permitindo sua adequação a dimensões ecológicas, estimulando os contribuintes a adotarem práticas ambientalmente sustentáveis que favoreçam a melhor qualidade de vida na cidade.

O povo é titular do poder de tributar; o Estado é apenas representante do povo. Todos devem pagar os tributos, observando-se o princípio da igualdade (ou seja, apenas aqueles que têm capacidade de contribuir). E o objeto do tributo é o bem comum da sociedade (NOGUEIRA, 1996).

Como afirma Ramos (2006), o povo-nação abre mão de parcela de sua liberdade para autorizar que o Estado (que é apenas seu representante) retire parcela de seu patrimônio, de sua propriedade privada, em prol da coletividade, restringindo o direito de propriedade ao condicioná-lo a observância da função social da propriedade. A tributação ambiental é um dos instrumentos de que dispõe o poder Público Municipal para dar efetividade a seu plano de desenvolvimento urbano, desenvolvendo as funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar de seus habitantes.

A cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte, etc. Mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como estatal (ruas, praças, equipamentos, etc.) suas funções têm de ser cumpridas pelas partes, isto é, pelas propriedades urbanas. A política urbana tem,

portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade em particular) (SUNDFELD, 2003).

Seiffert (2007) afirma que a estruturação das cidades deve buscar novos paradigmas, compatíveis com os pressupostos do desenvolvimento sustentável. Os ecossistemas vêm passando por mudanças drásticas nas últimas décadas, que por sua vez exigirão que o homem passe a adequar seus ecossistemas a essa nova realidade, sob pena de ter sua qualidade de vida seriamente comprometida. A manutenção dos mesmos padrões para ocupação urbana significará, daqui em diante, um crescente aumento do nível de entropia nesses sistemas e, consequentemente, de sua instabilidade.

Como ensina Silva (2004), a maioria das decisões de políticas públicas se baseia em considerações econômicas. De maneira que o conhecimento dos montantes dos valores econômicos associados à conservação, à preservação e ao uso sustentável da biodiversidade é a forma contemporânea de garantir que a variável ambiental tenha peso efetivo nas tomadas de decisões em políticas públicas.

Os danos provocados ao meio ambiente como: emissão de gases poluentes, a contaminação dos solos por produtos químicos, a poluição dos rios e lagoas pelo lançamento clandestino de esgoto, a ocupação irregular de áreas de preservação ambiental, entre outros, geram custos ambientais para administração pública na recuperação da área degradada.

Recentemente, foi realizado um estudo de caso pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), com o objetivo de demonstrar os custos dos serviços prestados para controle, preservação e recuperação ambiental dos corpos hídricos, no município de Fortaleza – CE, como demonstra a Tabela 3, abaixo:

Tabela 3 – Custo unitário por serviço prestado pela SEMAM.

Serviços	Valor Anual R\$	Quant. Anual	Custo Unitário R\$
Emissão Semanal de laudo para balneabilidade	219.118,60	48	4.564,97/laudo
Emissão duas vezes por semana de laudo para controle de lançamento de efluentes	4.979, 96	96	51,87/laudo
Emissão bimestral de laudo para controle da poluição	24.899,84	6	4.149,97/laudo
Emissão quadrimestral de laudo para avaliação dos sedimentos dos ecossistemas lacustres	14.939,92	3	4.979,97/laudo
Emissão quadrimestral de laudo para teste de toxicidade	14.939,92	3	4.979,97/laudo
Coleta e acondicionamento de amostras	219.118,60	2.028	108,04/laudo
TOTAL	497.996,84		

Fonte: Adaptado do estudo de caso SEMAM (2009).

A representatividade desses serviços revela a ausência de uma política ambiental comprometida com medidas de prevenção, em evitar que se propague o dano ambiental, ao invés de arcar com o ônus da sua mitigação.

Assim, tomando-se como exemplo esses elevados custos despendidos pela administração pública municipal na consecução do controle, preservação e recuperação da rede hídrica, verifica-se que poderiam ser minimizados se o poder público optasse por uma política de incentivos, visando à mudança de comportamento do agente poluidor, traduzindo-se num efetivo ganho tanto para administração como para a sociedade.

Uma política tributária que utiliza instrumentos econômicos para melhorar o impacto ambiental deve privilegiar os estímulos tributários e incentivos econômicos em relação ao propósito de modificar o comportamento dos agentes mediante aplicação de taxas ou impostos. Não apenas se incentivará a otimizar o impacto, sendo certo que estas medidas são, como regra, anteriores ou no mínimo concomitantes com a degradação ambiental, razão pela qual resultarão menos onerosas que os propósitos de corrigir a degradação ambiental (ALTAMIRO, 2001).

É importante que administração pública municipal adote iniciativas que venham a reduzir a rejeição da população ao IPTU, recuperando o seu verdadeiro sentido de “imposto-cidadão, apontando benefícios para o desenvolvimento sustentável como forma de resgatar o compromisso com a cidadania, incentivando os cidadãos a se tornarem responsáveis pelo financiamento dos gastos públicos.

Em planejamento e gestão urbanos; os tributos não interessam sob ângulo estritamente fiscal, vale dizer, de seu potencial de arrecadação. Tão ou mais importante é, na verdade, a extrafiscalidade dos tributos, isto é, a sua capacidade de permitirem que outros objetivos que não somente os de arrecadação sejam perseguidos – seja o desestímulo de práticas que atentem contra o interesse coletivo (minimamente salvaguardado na Constituição de 1988, por meio do princípio da “função social da propriedade”), seja a promoção da redistribuição indireta de renda, sejam a orientação e o disciplinamento da expansão urbana, seja, ainda, o incentivo a determinadas atividades (SOUZA, 2004).

Desse modo, o caráter de extrafiscalidade dos tributos permite a utilização de expedientes para atingir objetivos constitucionalmente consagrados, como, por exemplo, a função social da propriedade e a proteção ao meio ambiente.

Como afirma Carraza (2006), há extrafiscalidade quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ ou as bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa.

Valendo-se dos incentivos fiscais, o Poder Público pode desencorajar práticas nocivas ao meio ambiente, não por meio da aplicação de novos tributos, mas pela utilização da “sanção premial”, para aqueles que mudarem suas atitudes, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

É muito mais frequente ouvirmos o princípio “quem polui deve pagar” (princípio do poluidor-pagador); já ao se falar de pagamento por serviços ambientais, emerge um princípio bem menos comentado – o princípio do protetor – recebedor, que diz “quem conserva deve receber um pagamento”, ou seja, quem presta ou contribui para um benefício ambiental deve ser de alguma forma recompensado, ao menos, pelos custos que teve de suportar (FURLAN, 2008)

A busca pela sustentabilidade deve também ser realizada no âmbito do município de Fortaleza, incorporando à dimensão ambiental as políticas setoriais urbanas, utilizando-se de critérios/indicadores socioambientais na promoção de uma melhor qualidade de vida local.

Para Cabral e Souza (2005), a participação da sociedade civil no processo de planejamento de uso e ocupação do solo é fundamental por alguns motivos, entre eles: o paradigma do desenvolvimento sustentável exige revisão profunda na ordem socioeconômica e, por meio de dispositivos legais, a sociedade civil é chamada a atuar na tutela ambiental.

É possível que se vislumbre um novo modelo para integrar as normas ambientais e tributárias, que se compatibilizadas, alcançarão significativos resultados na formação de uma cultura direcionada ao crescimento sustentável do município de Fortaleza, disponibilizando mecanismos que favoreçam a melhoria da qualidade de vida de seus munícipes.

Com o intuito de proporcionar a efetiva proteção do meio ambiente, o Município de Fortaleza poderá valer-se de incentivos fiscais com amparo no ordenamento jurídico, através da tutela constitucional imposta na proteção ao meio ambiente, seguindo o exemplo de outros municípios brasileiros que já adotaram tal incentivo.

O IPTU Ecológico se apresenta não como forma de solucionar os problemas ambientais do município, mas como uma ferramenta de gestão, que inclui a variável ambiental como estímulo para a sociedade civil assumir em parceria com o Poder Público a responsabilidade na proteção do meio ambiente.

Como ensina Bernardi (2008), é necessário que o Poder Público incentive uma mudança comportamental, que venha implementada por meio de uma política econômico-social que tenha como instrumento a extrafiscalidade tributária através dos benefícios fiscais, os quais atuarão em conjunto com os princípios de direito ambiental, principalmente com o

princípio da precaução, tendo em mente que, no caso dos tributos ambientais, não está em voga à receita financeira que pode gerar, mas sim o fato sobre o qual venham a incidir.

4 MATERIAL E MÉTODO

4.1 Área Geográfica do Estudo

A área geográfica escolhida para aplicação da metodologia desenvolvida nessa pesquisa é o Município de Fortaleza.

Elevado a categoria de município com denominação de Fortaleza, por resolução régia de 0903 – 1725. Sede no atual distrito de Fortaleza. Instalado em 13/04/1726 (IBGE, 2010)

Fortaleza é a capital do estado do Ceará, localizada na Região Nordeste do Brasil (Figura 3), no litoral atlântico, entre as coordenadas de 3° 43'02" de latitude sul, e 38° 32' 35" de longitude oeste. Conta com uma população de 2.452,85 habitantes e área de 315 Km², cujo bioma é a caatinga (IBGE, 2010).

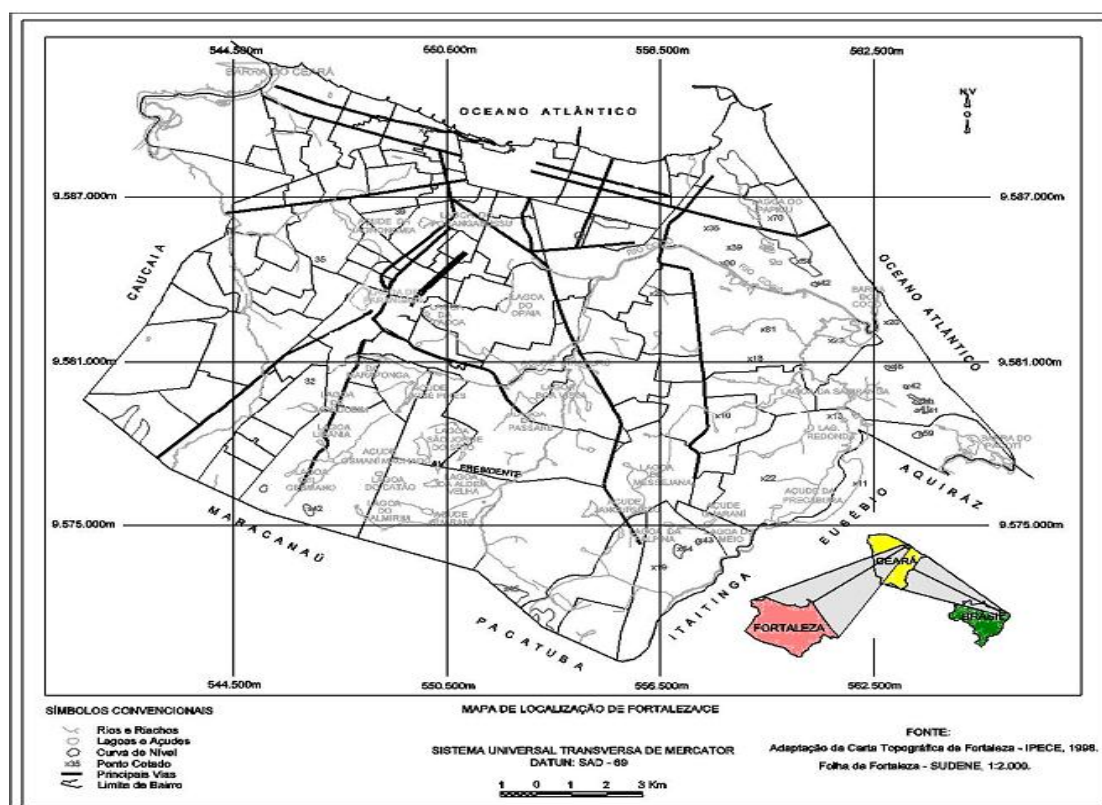


Figura 3 – Localização da Cidade de Fortaleza. Fonte: Loureiro et al, 2009.

O meio ambiente de Fortaleza apresenta características comuns aos demais municípios do litoral brasileiro. Seu clima é tropical quente sub-úmido com chuvas de janeiro a maio. Sua vegetação é tipicamente litorânea, constituindo-se de áreas de mangue e restingas (ANUÁRIO DO CEARÁ, 2010).

O sistema hídrico de Fortaleza é composto pelo oceano Atlântico e pelos rios Ceará, Maranguapinho e Cocó, riachos, lagoas e açudes, dentre eles se destacam os riachos

Jacarecanga, Pajeú, Maceió/Papicu, do Tauape; as lagoas do Mondubim, Messejana, de Parangaba, do Mel, do Porangabussu, Opaia, e os açudes João Lopes e Jangurussu, dentre outros, que atenuam as condições térmicas e compõe o sistema de drenagem, conforme mostra a Figura 4. Os rios Ceará, Maranguapinho e Cocó possuem áreas de ocupação indevida, que causam grandes problemas à cidade em dias de chuva. O rio Cocó apresenta diferença dos demais, tendo em vista que a ocupação indevida ocorre tanto pela população de baixa renda, quanto pela população de maior poder aquisitivo.

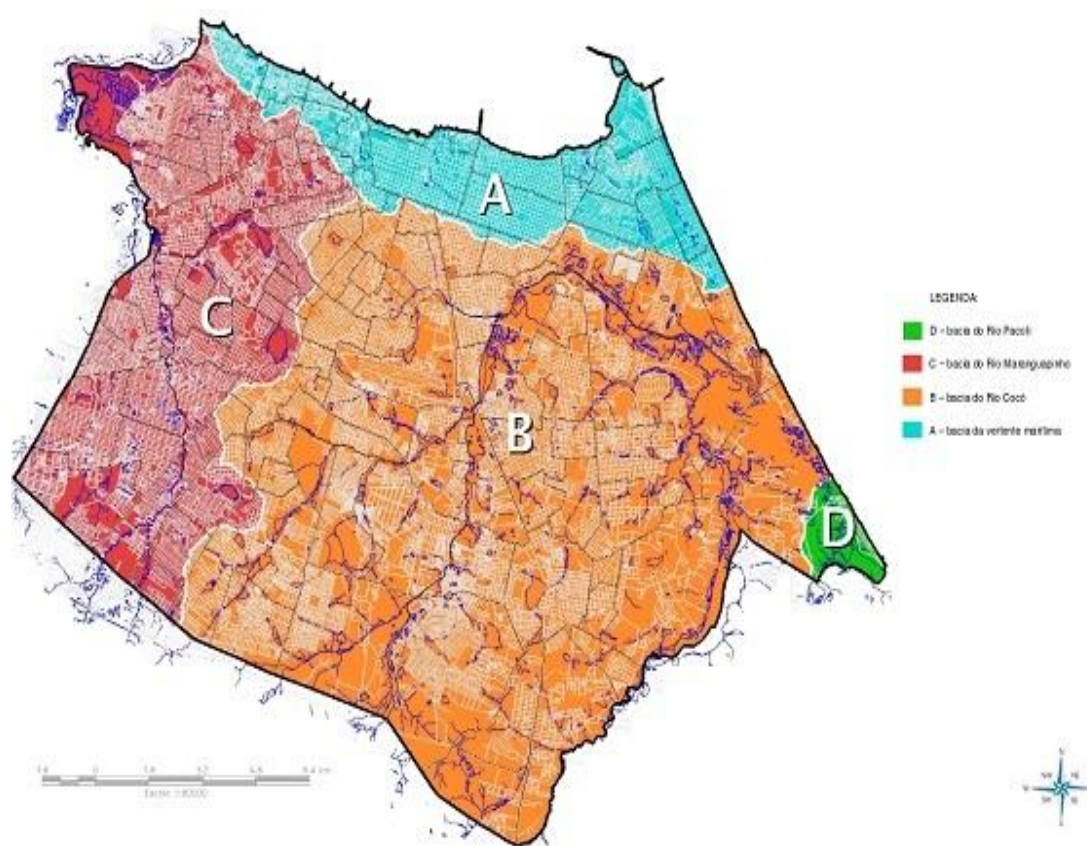


Figura 4 - Bacias Hidrográficas de Fortaleza. Fonte: Plano Diretor Participativo de Fortaleza, 2006.

O município de Fortaleza é o núcleo de uma região metropolitana que abrange 15 municípios (Figura 5) Aquiraz, Eusébio, Pindoretama, Cascavel, Pacajus, Horizonte, Chorozinho, Guaiúba, Pacatuba, Itaitinga, Maranguape, Maracanaú, Caucaia, São Gonçalo do Amarante.



Figura 5 – Região Metropolitana de Fortaleza. Fonte: IPECE,2011.

O território de Fortaleza foi dividido pela Lei Municipal nº 8000, de 29 de janeiro de 1997, distribuindo os 114 bairros da cidade em seis Secretarias Regionais (SER), unidades administrativas diretas da prefeitura, responsáveis pela execução dos serviços públicos em cada área apresentadas na Figura 4.

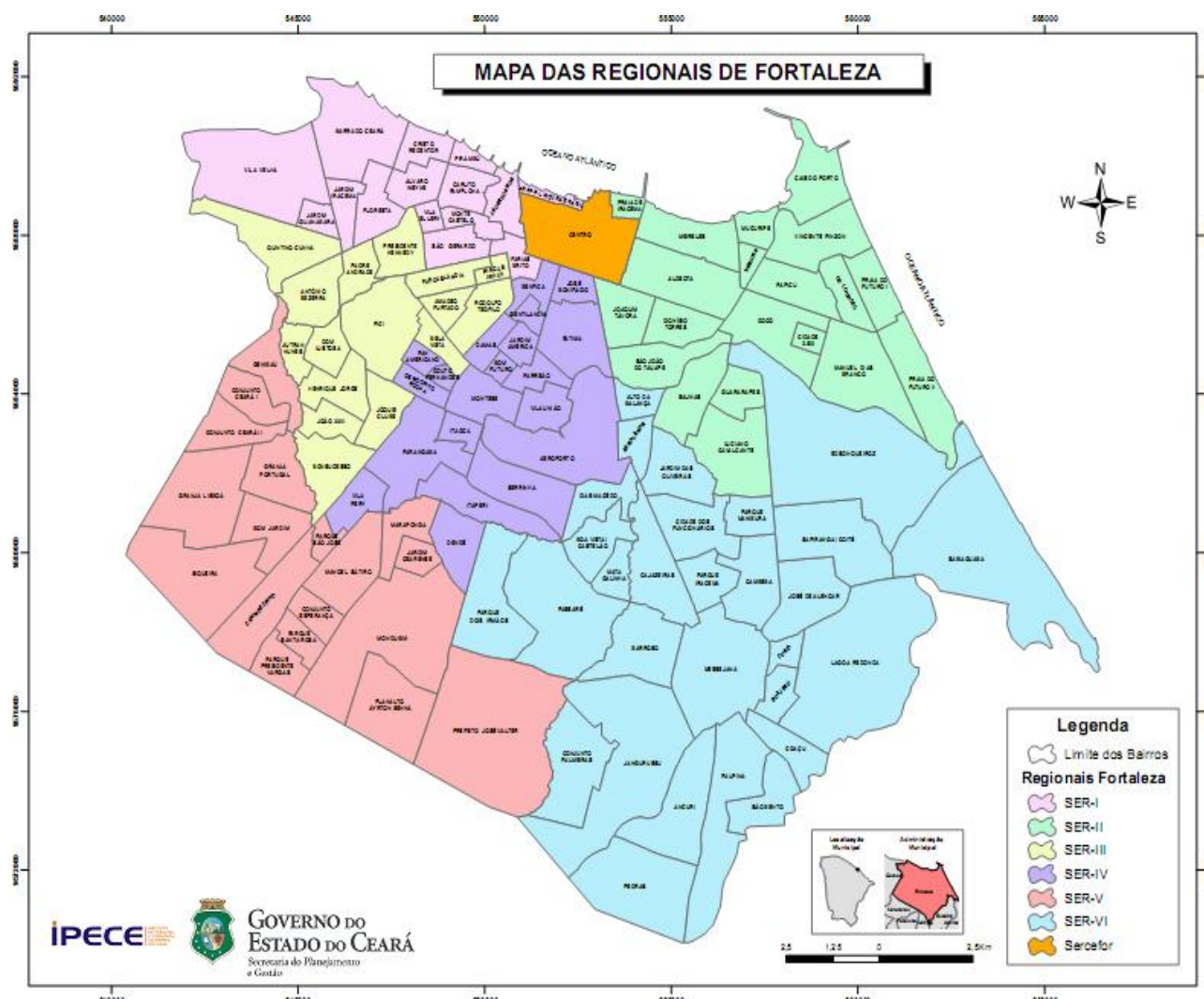


Figura 6 – Mapa das Regionais de Fortaleza. Fonte: IPECE, 2011.

A Regional I compreende os seguintes bairros: Vila Velha, Jardim Guanabara, Jardim Iracema, Barra do Ceará, Floresta, Álvaro Weyne, Cristo Redentor, Ellery, São Gerardo, Monte Castelo, Carlito Pamplona, Pirambu, Farias Brito, Jacarecanga e Moura Brasil. A área total é de 2.538,2 m² com uma população residente de 386.045 habitantes que ocupa 82.467 domicílios. A atividade predominante é a indústria, gerando 35,24% de empregos (ANUÁRIO DO CEARÁ, 2010).

A Regional II possui uma área total de 4.933,8 m², onde se encontram localizados os bairros: Aldeota, Joaquim Távora, São João do Tauape, Meireles, Praia de Iracema, Dinísio Torres, Varjota, Mucuripe, Cais do Porto, Vincent Pinzon, Papicu, Cidade 2000, Salinas, Guararapes, Praia do Futuro I e II, Cocó, Luciano Cavalcante, Centro, Dunas e Manuel Dias Branco. São 80.531 domicílios para uma população residente de 353.934 habitantes. Destaca-se pelo setor de serviços (ANUÁRIO DO CEARÁ, 2010).

Na Regional III a população é de 386.479 habitantes, ocupando cerca de 82.666 domicílios, com área total de 27.780 m², distribuídos nos seguintes bairros: Jóquei Clube, Pici, Bela Vista, presidente Kennedy, Parquelândia, Amadeu Furtado, Rodolfo Teófilo, Parque Araxá, Antonio Bezerra, Autran Nunes, Dom Lustosa, Henrique Jorge, Quintino cunha, João XXIII, Bonsucesso e Padre Andrade. Tem como destaque o setor de serviços (ANUÁRIO DO CEARÁ, 2010).

A Regional IV possui o menor número de habitantes. A sua área total é de 34.270 m² agregando um contingente de 304.256 habitantes, ocupando cerca de 78.477 domicílios. A atividade predominante é o setor de serviços. Compreende os bairros de: Parangaba, Vila Peri, Montese, Itaperi, Damas, Bom Futuro, Benfica, Jardim América, Parreão, Fátima, Vila União, Aeroporto, José Bonifácio, Panamericano, Couto Fernandes, Demócrito Rocha, Itaoca, Serrinha e Dendê (ANUÁRIO DO CEARÁ, 2010).

Na Regional V estão localizados os bairros: Granja Lisboa, Granja Portugal, Bom Jardim, Canindezinho, Genibaú, Conjunto Ceará I e II, Parque São José, Siqueira, Parque Santa Rosa, Conjunto Esperança, Vila Manuel Sátiro, Maraponga, Mondubim, Jardim Cearense, José Walter e Parque Presidente Vargas. É a mais populosa, com cerca de 514.004 habitantes. Ocupa uma área de 6.344,70 m², composta por 113.826 domicílios. A atividade principal é o comércio (ANUÁRIO DO CEARÁ, 2010).

A Regional VI ocupa uma área de 13.430 m², composta por 105.764 domicílios. A população residente é de aproximadamente, 495.083 habitantes. Compreende os bairros: Lagoa Redonda, Lagoa Sapiranga, Alagadiço Novo, Cambéba, Mata Galinha, Castelão, Curió, Guajeru, Coaçu, Messejana, Paupina, Pedras, Ancuri, Dias Macedo, Barroso, Alto da Balança, Jangurussu, Passaré, Parque Dois Irmãos, Edson Queiroz, Jardim das Oliveiras, Parque Manibura, Cidade dos Funcionários, Cajazeiras, Aerolândia e Conjunto Palmeiras. A atividade mais significativa é a de serviços (ANUÁRIO DO CEARÁ, 2010).

Na Secretaria Regional do Centro (Sercefor) está localizado o bairro Centro, obedecendo os limites: Leste, João Cordeiro; Oeste, Padre Ibiapina e Filomeno Gomes; Norte, Av. Humberto Castelo Branco (leste-oeste); Sul, Antonio Sales e Domingos Olímpio. Ocupa uma área de 5.456 m² e conta com 24.775 habitantes. O centro abriga 20% dos empregos formais do Município (ANUÁRIO DO CEARÁ, 2010).

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza determina sobre sua competência acerca da organização dos poderes; atribuição da Câmara Municipal, tributação e orçamento; ordem econômica e social; política urbana; meio ambiente; ciência e tecnologia; educação e cultura; saúde; e desporto, lazer e turismo.

A urbanização da cidade de Fortaleza teve início com a ocupação das áreas próximas aos riachos Jacarecanga e Pajeú, onde hoje está localizado o bairro Centro (MUNIZ, 2006)

Ainda segundo Muniz (2006), o uso e a ocupação do solo se caracterizam a partir dos quadrantes leste, oeste e sul. Na zona leste, inclui-se o bairro Centro, onde estão localizadas as áreas de comércio e serviços.

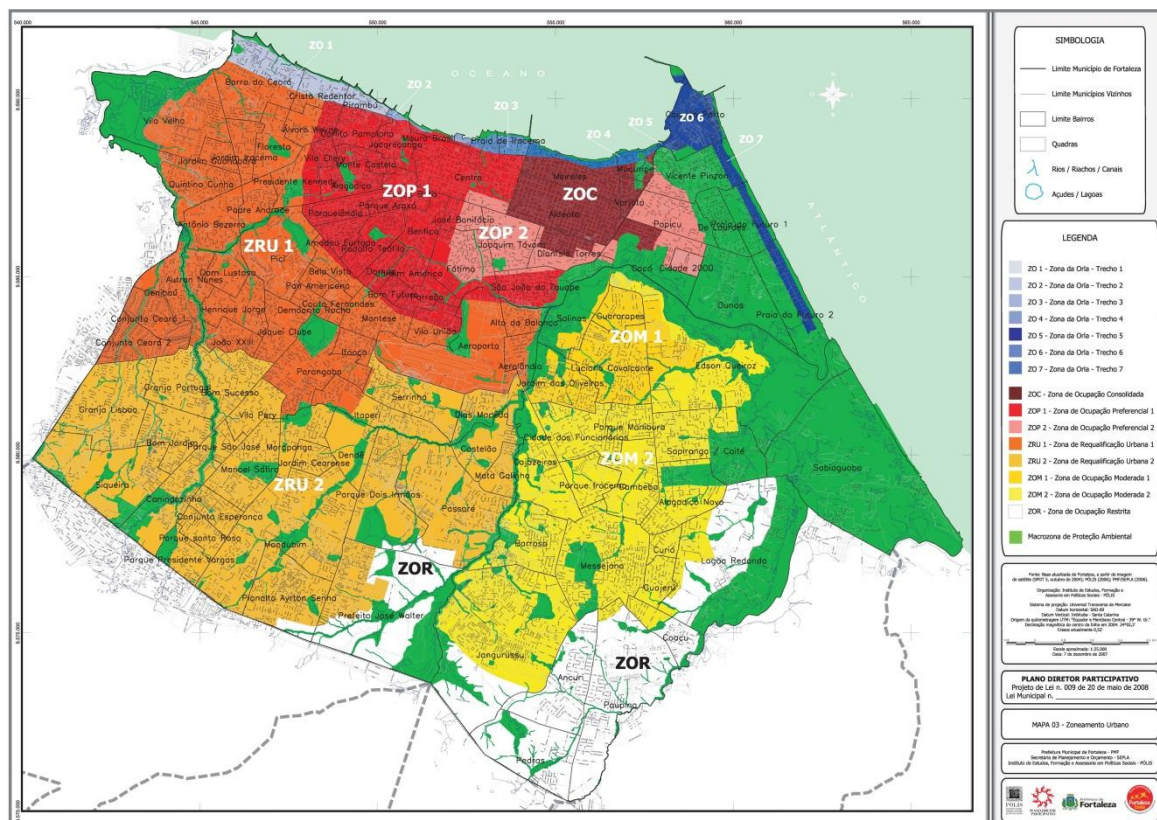


Figura 7 - Zoneamento do uso do solo de Fortaleza. Fonte: Plano Diretor participativo de Fortaleza, 2006.

Há uma intensa verticalização nos bairros da Aldeota, Meireles, Mucuripe, Varjota e Cocó. As áreas de expansão estão localizadas a leste, chegando a ultrapassar as fronteiras da cidade de Fortaleza em direção aos municípios de Eusébio e Aquiraz, onde se verifica uma diferença na estrutura urbana, em relação à habitação, com o surgimento de condomínios horizontais (MUNIZ, 2006)

4.1.1 IPTU no município de Fortaleza - critérios de isenção, descontos e imunidades

O Município de Fortaleza, atualmente, conta com os seguintes critérios para isenção, descontos especiais e imunidades conforme o que dispõe a Lei 4.414 de 27/12/1972 (Código

Tributário do Município de Fortaleza), alterado pela Lei Complementar 033 de 18/12/2006, sendo alterada posteriormente, pela Lei Complementar 059 de 30/12/2008, tais como:

Isenção

- Contribuinte que comprove possuir único imóvel no município de Fortaleza, e que o mesmo seja utilizado exclusivamente para sua residência, desde que o valor venal seja de até R\$ 26.373,85 (vinte seis mil trezentos e setenta e três reais e oitenta e cinco centavos);
- Imóveis que servem exclusivamente de sede a templos religiosos, independentemente da condição de locatário ou proprietário do imóvel;
- Imóvel pertencente a servidor público municipal e que o utilize exclusivamente para sua residência;
- Imóvel pertencente a ex-combatente da Segunda Guerra Mundial, que tenha participado de operações bélicas como integrantes do Exército, Marinha de Guerra, Marinha Mercante ou Aeronáutica, cuja situação esteja definida na Lei nº 5.315, de 12 de setembro de 1967, bem assim a viúva e herdeiro menor, desde que nele resida;
- Imóvel pertencente a entidades populares, tais como, sindicatos, associações de moradores, de jovens, de mulheres, estudantis, círculo operário e associação de caráter beneficente, filantrópico, caritativo, artístico ou científico, que preencha a requisitos do art. 14, incisos I, II e III da Lei 5.672, de 25 de outubro de 1996 (Código Tributário Nacional) e desde que ocupado pela entidade para o exercício exclusivo de suas atividades, independentemente da sua condição de locatário ou proprietário do imóvel;
- Imóvel pertencente à pessoa viúva, órfão menor, aposentada, pensionista ou inválida para o trabalho em caráter permanente, quando nele resida e desde que não possua outro imóvel no município. O contribuinte deve ter renda mensal de até 3 (três) salários mínimos e o valor venal do imóvel deve ser de até R\$ 70.000 (setenta mil reais);
- Contribuinte adquirente de propriedade enquadrada nos benefícios das Zonas Especiais de Integração, conforme as normas do Estatuto das Cidades, Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001;
- A parcela do terreno situada em área de preservação ambiental.

Descontos Especiais

- Imóveis residenciais situados na área compreendida entre as ruas: a leste, com a Rua João Cordeiro; a oeste, Av. Padre Ibiapina e a Av. Filomeno Gomes; ao norte, com a Av. Leste Oeste; e ao sul, Av. Antonio Sales e Av. Domingos Olímpio, terão redução de 50% sobre o valor do imposto;
- Imóveis comerciais situados na área compreendida entre as ruas: a leste, com a rua João Cordeiro; a oeste, a Av. Padre Ibiapina e a Av. Filomeno Gomes; ao norte, com a Av. Leste Oeste; e ao sul, Av. Antonio Sales e Av. Domingos Olímpio, terão redução de 20% sobre o valor global do imposto;
- Para obter estes benefícios o contribuinte deve estar em situação de regularidade junto ao Fisco Municipal;
- Imóveis considerados de valor histórico, desde que apresentem projetos de restauração e preservação de sua fachada original, terão redução de 50%, conforme regulamento;
- Clubes sociais que participarem do programa de parceria de disponibilização gratuita de suas instalações, para a realização de eventos sociais, esportivos e culturais do interesse do Poder Público Municipal, terão redução de 100% do IPTU devido, na forma disposta em regulamento.

Imunidade

Imóvel pertencente a partido político, inclusive suas fundações, entidades sindicais dos trabalhadores, instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei, desde que relacionados com as finalidades essenciais das entidades mencionadas;

- Autarquias e Fundações, instituídas e mantidas pelo poder público;
- Patrimônio pertencente à União, Estado ou Municípios (Administração Direta);
- Templos de qualquer culto.

O valor do IPTU é atualizado pelo Índice de preços ao Consumidor Amplo Especial, o IPCA-e, que mede a inflação, sendo calculado pelo Instituto Brasileiro de geografia e Estatística (IBGE).

A Figura 8 explica que para efetuar o cálculo do IPTU a Prefeitura de Fortaleza utiliza uma alíquota sobre o valor venal de cada imóvel, que corresponde ao valor de uma avaliação em massa, obedecendo à seguinte fórmula:

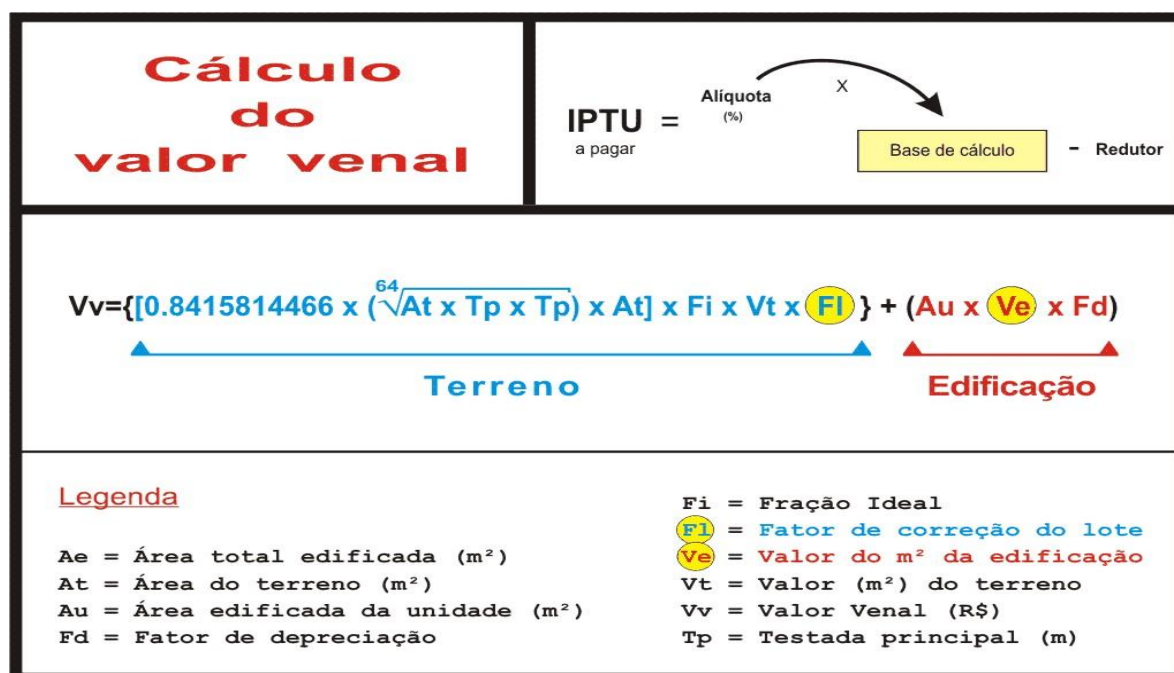


Figura 8 – Fórmula de Cálculo do IPTU. Fonte: Secretaria de Finanças de Fortaleza, IPTU 2011.

O cálculo do valor venal é realizado levando em consideração alguns fatores como tamanho, localização, tipo de acabamento, tipos de equipamentos urbanos nas proximidades do imóvel como escolas, hospitais, praças, etc.

A alíquota é o percentual que deve ser multiplicado pelo valor venal de um imóvel para obter a quantia do imposto, podendo ser maior ou menor, dependendo do tipo e do valor do imóvel, sendo estabelecida em Lei.

A Tabela 4 demonstra as alíquotas que foram aplicadas em 2010 e 2011, de acordo com o Valor Venal de cada imóvel.

Tabela 4 – Alíquotas aplicadas em 2010 e 2011.

Uso do imóvel	Alíquotas		
Residencial	0,6%	0,8%	1,4%
Não residencial	1,0%	2,0%	
Territorial	1,0%	1,6%	2,0%

Fonte: Secretaria de Finanças de Fortaleza, IPTU 2011

Na composição da receita tributária própria, ou seja, no total arrecadado com tributos próprios como o ISS, ITBI, IPTU, e outras taxas, o IPTU participa com 23% do total arrecadado de R\$ 685, 9 milhões em 2010 (CIALDINI, 2011)

A Figura 9 apresenta a composição da receita tributária própria no Município de Fortaleza, em 2010:

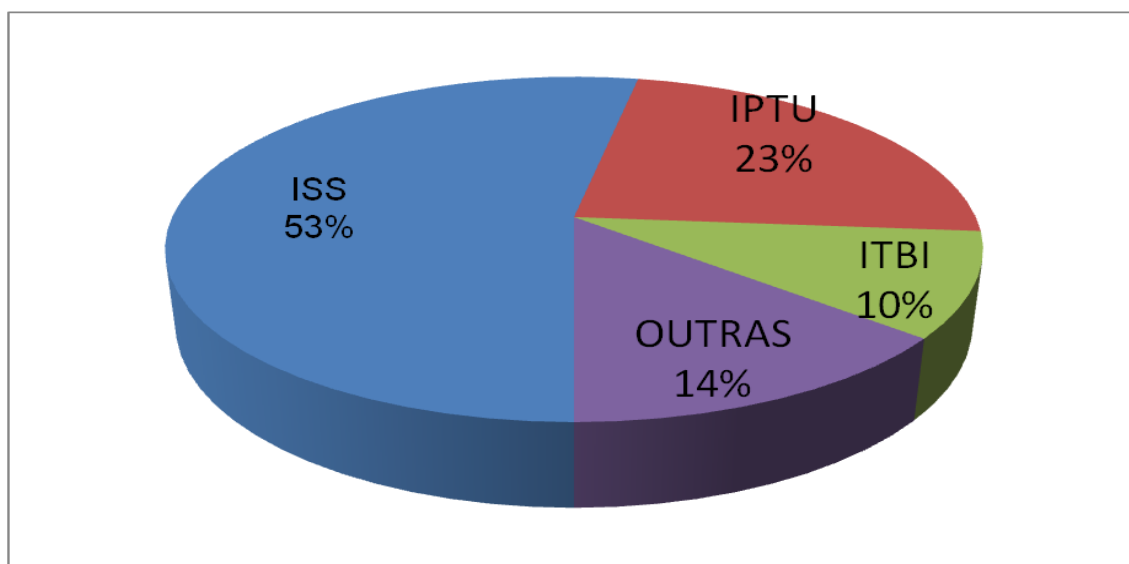


Figura 9 - Composição da Receita Tributária Própria. Fonte: IPTU 2011, SEFIN.

O IPTU ocupa o segundo lugar no ranking das receitas próprias do município de Fortaleza, com uma taxa de crescimento de 33% em relação ao mesmo período de 2009. A Tabela 5 e o Figura 10, ambos, apontam para a taxa de crescimento da arrecadação do IPTU nos anos de 2005 a 2010:

Tabela 5 – Evolução da receita tributária.

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita Tributária	338.431.323	405.495.133	452.118.159	531.907.623	571.215.596	744.719.600
. ISS	175.650.034	202.676.101	227.945.764	256.730.309	294.521.301	363.778.384
. IPTU	83.913.576	91.426.146	91.960.752	98.748.371	114.115.675	159.734.234
. ITBI	20.692.847	26.183.369	33.644.645	47.023.143	46.335.799	67.138.701
. IRRF	35.375.235	49.594.394	55.397.188	71.173.697	68.148.402	83.337.408
. TAXAS	4.187.694	5.702.966	6.543.559	6.695.641	9.189.079	12.007.137
. Dívida Ativa	18.611.938	29.912.158	36.626.252	51.536.463	38.905.339	58.723.736

Fonte: Relatório de Execução Orçamentária, SEFIN (2011).

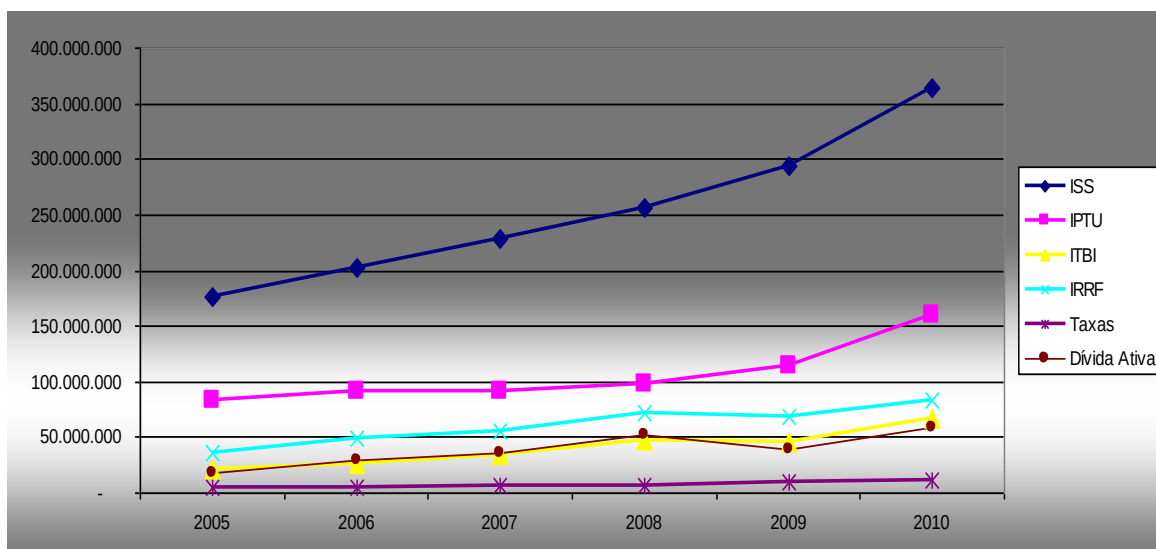


Figura 10 – Evolução da Receita Tributária. Fonte: Relatório de Execução Orçamentária, SEFIN (2011).

O valor arrecadado pelo IPTU entra numa conta única do Município que compõe a chamada Receita Corrente Líquida (RCL). Nela o valor arrecadado com o IPTU se junta a outros tributos como: ISS, ITBI, taxas e dívida ativa. Também se incluem na Receita Corrente Líquida as transferências recebidas para atender as despesas correntes, que são gastos para a manutenção da Prefeitura, assim como aquelas referentes a receitas de contribuições e patrimoniais (Cartilha: Muito Prazer, Eu sou o IPTU).

Essa arrecadação vai para a base de cálculo de toda receita tributária, sendo vinculada a educação no mínimo 25% da Receita Corrente Líquida (RCL) e com a saúde no mínimo 15%, atendendo a determinação legal.

As Tabelas 6 e 7 representam a evolução dos gastos com educação e saúde de 2005 a 2010, realizados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Tabela 6 – Evolução das despesas com educação.

ANO	RECEITA (R\$)	GASTOS COM EDUCAÇÃO (R\$)	PERCENTUAL	SUPERAVIT
2005	1.012.719.766,28	265.110.686,47	26,17%	113.202.721,53
2006	1.181.379.842,61	347.781.833,03	29,43%	170.574.856,64
2007	1.329.805.986,87	418.792.942,37	31,49%	219.322.044,34
2008	1.614.994.260,69	422.235.054,00	26,14%	179.985.914,90
2009	1.637.646.622,30	449.299.143,11	27,43%	203.652.149,77
2010	1.969.504.005,80	511.287.295,95	25,96%	215.861.695,08

Fonte: Relatório de Execução orçamentária, SEFIN (2011).

Tabela 7 – Evolução das despesas com saúde.

ANO	RECEITA (R\$)	GASTOS COM SAÚDE (R\$)	PERCENTUAL	SUPERAVIT
2005	1.012.719.766,28	230.139.694,06	22,72%	78.231.729,12
2006	1.181.379.842,61	281.186.850,17	23,80%	103.979.873,78
2007	1.296.677.598,62	320.805.023,34	24,74%	126.303.383,55
2008	1.637.646.622,30	391.316.005,37	23,93%	149.666.866,27
2009	1.637.646.622,30	395.614.639,17	24,16%	149.967.645,83
2010	1.969.504.005,80	454.902.762,09	23,10%	159.477.162,02

Fonte: Relatório de Execução Orçamentária, SEFIN (2011).

De acordo com os dados apresentados nas tabelas acima, verifica-se que nos anos de 2005 até 2010 a Prefeitura Municipal de Fortaleza atendeu ao que determina os arts. 212 e 198 da Constituição Federal de 1988, como também o que preconiza a Emenda Constitucional nº 29 de 13/09/2000, tendo superado os limites exigidos por lei.

A Tabela 8 demonstra investimentos realizados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza em outras áreas, como exemplo no ano de 2009:

Tabela 8 – Investimentos realizados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (Ano 2009).

DESPESAS	VALOR (R\$)
Assistência Social	R\$ 61.094.197,98
Cultura	R\$ 19.984.324,29
Urbanismo	R\$ 290.844.059,18
Habitação	R\$ 50.850.209,87

Fonte: Adaptada de Cartilha: Muito Prazer, Eu sou o IPTU.

Assim, não se pode dizer que a arrecadação do IPTU é utilizada exclusivamente para uma ou outra obra ou prestação de serviço. Em cada ação promovida pela Prefeitura para melhoria da vida dos cidadãos, nela se encontra a aplicação do recurso que foi pago pelo contribuinte.

Cialdini (2011) afirma que no Município de Fortaleza 103.600 imóveis foram isentos de pagar IPTU, no ano de 2011. Deste total, 83.200 imóveis possuem isenção garantida pelo valor venal.

Acrescenta, ainda, que a Secretaria Regional VI (SER VI) é a área que possui a maior concentração do número de isentos pelo valor venal, perfazendo o total de 21.474 isentos.

Assim, na visão de Cialdini (2011), devido às isenções e imunidades aplicadas a Prefeitura Municipal de Fortaleza deixou de arrecadar cerca de R\$ 64,7 milhões com IPTU, nesse ano.

Em 2010, a inadimplência do IPTU alcançou o percentual de 30,7%, que significa dizer que a Prefeitura de Fortaleza deixou de arrecadar cerca de 72 milhões em IPTU, como destaca a Figura 11.

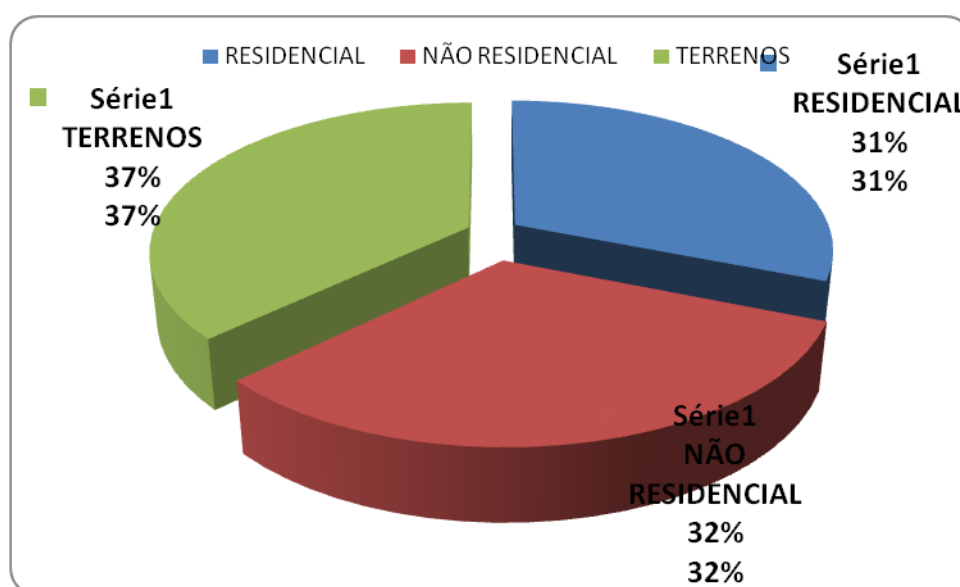


Figura 11 - Percentual de Inadimplência do IPTU (Ano 2010). Fonte: Secretaria de Finanças de Fortaleza, IPTU 2011.

4.2 Método

A metodologia aplicada para atingir o objetivo desejado nesta pesquisa obedeceu às seguintes etapas:

- Revisão de Literatura fundamentada nos Princípios Constitucionais Ambientais, na Política Nacional de Meio Ambiente e seus Instrumentos, na Extrafiscalidade dos Tributos, no IPTU Ecológico – Experiências Exitosas, e na apresentação do cenário real do IPTU no Município de Fortaleza;
- Material e Métodos descritos na área geográfica do estudo, empregando o Princípio Protetor-Recebedor, utilizando como técnica de pesquisa o estudo de caso;

- Análise e interpretação dos dados coletados, discutindo a viabilidade da proposta apresentada.

A presente pesquisa se classifica como:

Pesquisa exploratória: visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de Pesquisa Bibliográfica e Estudos de Caso (GIL, 1991).

Trata-se de um estudo de caso que inclui a apresentação de boas práticas de sustentabilidade no Município de Fortaleza – CE:

Estudos de caso podem ser utilizados para apresentar “boas práticas” que estão acontecendo nos âmbitos local e nacional. Estas boas práticas podem ocorrer em um programa, projeto ou organização. O objetivo de descrever um estudo de caso é mostrar as suas conquistas e compartilhá-las com outras pessoas, para que possam aprender com o exemplo e talvez replicá-lo, de acordo com seu contexto (ONU, 2004, p.15)

A revisão da literatura resultou de um processo de levantamento de dados realizados por meio de pesquisa bibliográfica nos acervos das Bibliotecas da Universidade Federal do Ceará (UFC), Biblioteca da Universidade do Ceará (UECE); Biblioteca Pública Governador Menezes Pimentel, Biblioteca da Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza (SEFIN) e em acervo bibliográfico particular constituído, principalmente, em livros, revistas, artigos, teses, dissertações e consultas em sites que versam sobre o tema em questão.

A internet foi amplamente consultada, sobretudo para obtenção de informações e dados referentes à eficácia dos tributos ambientais, especificamente, no que diz respeito ao IPTU Ecológico e as experiências exitosas em municípios brasileiros.

Foi realizada visita a Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza (SEFIN), objetivando conhecer melhor as atividades desenvolvidas por essa secretaria no tocante a forma de arrecadação do IPTU e de seus critérios de isenção, imunidade, e descontos.

Foi realizada, ainda, visita a Câmara Municipal de Vereadores de Fortaleza com a finalidade de averiguar na sua base documental a existência de instrumento jurídico referente à matéria em questão.

Por ocasião da visita a Câmara Municipal de Vereadores de Fortaleza ficou constatado que já havia tramitado, naquela Casa Legislativa, dois projetos de indicação relacionados com o tema proposto na pesquisa. São eles: O PI 0009/09, que autoriza o poder

executivo a conceder redução do IPTU Ecológico a imóveis dotados de áreas verdes descobertas com o solo permeável, na forma que especifica e dá outras providências; e o PI 0235/09, que autoriza a redução de Imposto Predial e Territorial Urbano- IPTU aos proprietários de imóveis residenciais que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente.

Diante disso, foi realizada análise de conteúdo e discussão da viabilidade de cada Projeto de Indicação, visando oferecer subsídios para implantação do IPTU Ecológico no Município de Fortaleza – CE.

A Figura 12 demonstra o procedimento metodológico da pesquisa.

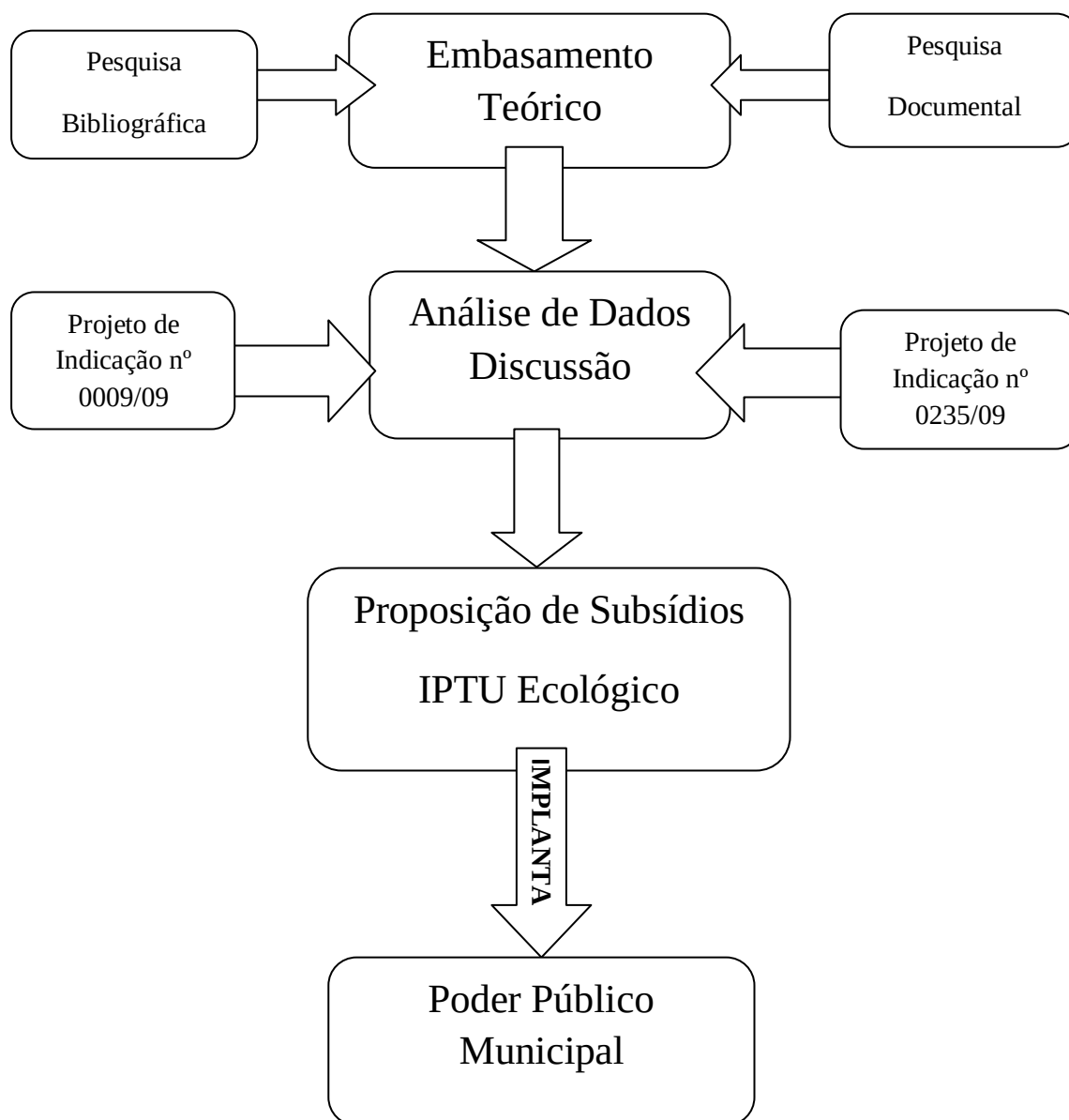


Figura 12 – Fluxograma do Procedimento Metodológico. Fonte: Autora, 2012.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, a presente pesquisa se propôs a apresentar subsídios à implantação do IPTU Ecológico para o Município de Fortaleza-CE. No entanto, no decorrer da pesquisa foi constatada a existência de dois Projetos de Indicação já tramitados na Câmara Municipal de Fortaleza, relacionados à matéria em questão, e que não tiveram aceitação do Poder Executivo Municipal.

A Resolução nº 1.589 de 20 de novembro de 2008, que dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de Fortaleza em seu art. 149 assim define:

Art. 149. Indicação é a proposição em que o Vereador solicita a manifestação da Câmara Municipal, acerca de determinado assunto, visando à elaboração de projeto sobre a matéria de competência do Poder Executivo.

Assim sendo, a seguir serão realizadas análise e discussão do conteúdo de cada Projeto de Indicação com intuito de oferecer subsídios à implantação do IPTU Ecológico, visando à possibilidade da apresentação de um Substitutivo na Câmara Municipal de Fortaleza, referente à matéria.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Fortaleza, Resolução nº 1.589 de 20 de novembro de 2008, em seu art. 158, § 4º, assim define:

§ 4º Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” quando alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa.

5.1 Projeto de Indicação 009/2009

O Projeto de Indicação nº 0009/2009 visa implantação do IPTU Ecológico por meio da utilização de índices de permeabilidade do solo em áreas verdes descobertas.

O processo de expansão urbana na cidade de Fortaleza-CE, como em outras cidades brasileiras, realizou-se de maneira abusiva com relação aos recursos naturais. Esse processo foi marcado por aterramento dos corpos hídricos e por uma intensa ocupação do solo, criando amplas áreas impermeabilizadas, e uma consequente redução da cobertura vegetal.

O resultado dessas agressões traz problemas de inundação, elevação da temperatura em áreas com grande número de edificações, tornando esses espaços os de menor infiltração de água no solo, por conseguinte, as áreas mais impermeáveis da cidade.

Ao analisar o Projeto de Indicação nº 0009/2009, de autoria do vereador Iraguassu Teixeira, que autoriza o Poder Executivo a conceder redução do IPTU – IPTU Ecológico a imóveis dotados de áreas verdes descobertas com solo permeável verifica-se que:

O Projeto de Indicação em destaque compõem-se de cinco artigos, dos quais, apenas dois tratam da matéria que serão objeto dessa análise.

Em seu art. 1º que autoriza a concessão do desconto do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) estabelecendo que o referido desconto destina-se a imóveis urbanos, edificados, de uso residencial, dotados de áreas verdes descobertas, com solos permeáveis, no pavimento térreo, contrariando o que determina o § 3º do art. 2º do aludido projeto que prevê um desconto de 20% (vinte por cento) sobre o valor do IPTU aos proprietários de terrenos situados em áreas de interesse ambiental.

Constata-se que além da contradição textual há também uma forma de incentivo aos proprietários de terrenos situados em áreas de interesse ambiental para cumprir o que preconiza à lei, pois cumprir a lei é dever de todo cidadão e isso não deve ensejar prêmio algum.

O art. 2º do projeto, que institui os percentuais obedece a critérios levando em consideração apenas a área total do terreno sem a preocupação de atender ao disposto no Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, Lei Complementar nº 062 de 02 de fevereiro de 2009, no que diz respeito ao zoneamento urbano.

Para efeito de aplicação dos percentuais de descontos seria necessário enquadrar o imóvel na zona adequada, no parâmetro correspondente a taxa de permeabilidade do solo para assim, definir que aquele percentual estabelecido, realmente, seria passivo da premiação com desconto.

Tomando-se como exemplo o inciso II, desse artigo, que oferece percentual de desconto do IPTU, no caso 07% (sete por cento), quando a área abrangida pela permeabilização atingir índice superior a 20% (vinte por cento) e inferior a 30% (trinta por cento), observa-se que a adoção desse critério prejudicaria o que determina o art. 59 do Plano Diretor do Município, pois se o imóvel estiver situado na Zona de Interesse Ambiental (ZIA) onde a taxa de permeabilização prevista é de 40% (quarenta por cento) e 60% (sessenta por cento) tornaria completamente inviável esse desconto.

A falta dessa observação poderia tornar sem efeito tais descontos uma vez que poderiam contrariar as mencionadas leis ou torná-los sem sentido algum se, os referidos percentuais de taxa de permeabilidade dos imóveis já estivessem previstos em lei, pois não há mérito algum para quem cumpre a lei e sim, para quem faz a mais do que ela determina.

Assim, conclui-se que apesar da relevância do tema “proteção ambiental” e da urgência em se buscar alternativas que promovam a sustentabilidade no Município de Fortaleza seria necessário uma revisão no referido Projeto de Indicação a fim de que possa oferecer, realmente, aquilo a que se propõe.

5.2 Projeto de Indicação 0235/2009

Ao analisar o Projeto de Indicação nº 0235/2009, de autoria do vereador Marcelo Mendes, que autoriza o Poder Executivo a conceder redução do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos proprietários de imóveis residenciais e não residenciais que adotem medidas que estimulem à proteção, preservação e recuperação do meio ambiente verifica-se que:

Trata-se de um projeto composto por catorze artigos e seis capítulos, dos quais, é objeto dessa análise do Capítulo I ao Capítulo IV, que versam sobre a matéria em relevo.

No Capítulo I, art. 1º, desse projeto estão inseridas as disposições preliminares, instituindo o Programa IPTU Verde com objetivo de fomentar medidas de preservação, proteção e recuperação do meio ambiente por meio de benefícios tributários.

Os benefícios fiscais traduzidos como forma de descontos servem como ferramenta para que o Poder Público, por meio da extrafiscalidade tributária, possa adotar medidas que contribuam para proteção, preservação e recuperação do meio ambiente urbano.

O Capítulo II, art. 2º caput, § 1º e arts. 3º e 4º versam sobre os requisitos para obtenção desse benefício que consiste na adoção de medidas como: sistema de captação de água da chuva, sistema de reúso de água, sistema de aquecimento hidráulico solar, sistema de aquecimento elétrico solar, construções com material sustentável, utilização de energia passiva e sistema de utilização de energia eólica, voltadas para os imóveis residenciais (incluindo condomínios horizontais e prédios). Para imóveis territoriais, não residenciais (terrenos) foi adotado critério de sua manutenção contra espécies exóticas e cultivo de espécies arbóreas nativas. Ainda, com relação aos condomínios horizontais ou prédios, o projeto prevê como critério para utilização do benefício à separação de resíduos sólidos.

Entende-se que ao estabelecer a adoção dessas medidas como critérios para o recebimento desse benefício essas deveriam vir acompanhadas em anexo ao projeto, explicando de que maneira o contribuinte poderia comprovar que tais medidas estariam sendo adotadas, ou seja, as mínimas exigências técnicas para cada medida.

Tomando-se como exemplo os imóveis com sistema de aquecimento hidráulico solar que carece da comprovação mediante instalação de placas para captação de energia solar a fim de que possa garantir o aquecimento da água no imóvel.

Outro exemplo é a separação de resíduos sólidos em imóveis residenciais (condomínios horizontais ou prédios) que também não especifica como deve ser realizada a separação desses resíduos, informando a infra-estrutura básica necessária para adoção dessa medida.

De tal modo, esta medida já está prevista por ocasião de uma Emenda de autoria do Vereador João Alfredo (PSOL) ao Projeto de Lei que reajustou o IPTU em 2009, prevendo o desconto de 5% na alíquota do referido imposto. No entanto, ainda não está sendo aplicado devido à falta de regulamentação.

Com o advento da Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída pela Lei Federal nº 12.035 de 02 de agosto de 2010, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010, que estabelece a responsabilidade compartilhada pelos resíduos sólidos, incluindo a responsabilidade do consumidor e determinando que a coleta seletiva deverá ser realizada pelo Município, torna-se desnecessário tal incentivo, tendo em vista a sua previsão legal.

O art. 4º do projeto estabelece que os padrões técnicos serão fixados por um Decreto. Com isso, imprimindo uma maior subjetividade ao projeto.

O Capítulo III trata do benefício tributário e em seu art. 5º estabelece os percentuais de descontos do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de acordo com as medidas previstas, variando de 3% (três por cento) a 20% (vinte por cento) sobre o valor do referido imposto.

Ao analisar os percentuais de descontos concedidos constata-se que o maior percentual de desconto, no caso 20% (vinte por cento), estaria destinado à adoção das medidas de sistema de aquecimento elétrico solar e sistema de utilização de energia eólica, talvez por se tratar de medidas que necessitam de investimentos por parte do proprietário do imóvel.

Percebe-se que ao instituir esse percentual de desconto somente aqueles proprietários que dispõem de um poder aquisitivo mais alto fariam jus ao referido percentual em virtude do investimento que deveria ser feito no imóvel, como aquisição de equipamentos necessários para adequar-se as exigências técnicas da medida.

Assim sendo, entende-se que a concessão dos percentuais deve ser revista levando em consideração o propósito a que se destina o instrumento jurídico em exame, dando ênfase, principalmente, as práticas de sustentabilidade mais simples que estejam ao alcance de serem

adotadas por qualquer contribuinte, esclarecendo se este deverá ser cumulativo ou não, e se for o caso, estabelecendo um percentual total do limite do desconto.

Na apreciação desse projeto observa-se, ainda, que os benefícios tributários oferecidos não alcançam os proprietários de imóveis de uso comercial ou misto, restringindo apenas para imóveis residenciais o que faz com que o referido projeto limite, de certa forma, as atividades de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente urbano, tendo em vista que às atividades comerciais também contribuem para ocasionar danos ao meio ambiente.

5.3 Subsídios para Implantação do IPTU Ecológico

Após as análises realizadas o presente estudo vem apontar subsídios para implantação do IPTU Ecológico no Município de Fortaleza, visando à propositura de um Projeto Substitutivo, que autorize a redução de alíquotas do IPTU para os proprietários de imóveis residências, não-residenciais, comerciais e mistos, que adotem medidas de proteção e preservação do solo, da água, do ar, como também a redução do consumo de energia elétrica, levando em consideração algumas medidas apresentadas nos referidos Projetos de Indicação, com suas devidas adequações, bem como a inserção de outras medidas de proteção ambiental, a saber:

Imóveis residenciais e comerciais (casas, condomínios horizontais/verticais e comércio) que utilizarem:

- Sistema de baixo consumo de água com torneiras economizadoras – medida que visa evitar o desperdício de água

A água é um bem essencial a vida, dotada de valor econômico, devendo ser usada com eficiência, buscando alternativas para otimização do seu uso e do aumento da sua disponibilidade, reduzindo problemas de déficit ocasionados por um acréscimo da demanda social em relação à oferta ambiental.

As cidades brasileiras têm enfrentado dificuldades no tocante a gestão e uso dos recursos hídricos com enchentes, racionamento de água, perdas físicas nas redes de abastecimento, além dos desperdícios causados por parte dos consumidores.

Uma torneira que pinga constantemente desperdiça 46 litros de água em um dia, o que seria suficiente para um banho sem pressa. Além do volume de água desperdiçado sem necessidade o consumidor ainda terá que arcar com os custos desse desperdício.

As torneiras são dispositivos mais comuns encontrados nas edificações. Em uma edificação comum existem, no mínimo, de 3 a 5 torneiras distribuídas entre lavatórios

(banheiros), pias (cozinha), tanque (área de serviço), nos jardins e garagens, permitindo a diversificação do uso da água, desde a ingestão humana até a lavagem dos pisos.

O consumo de água na torneira é medido de acordo com a sua vazão de escoamento e com o tempo de utilização pelo usuário, o que faz com que o simples ato de optar por torneiras economizadoras já signifique uma contribuição e tanto para a economia global, minimizando o desperdício desse recurso natural.

Essa medida reduz o consumo de água mesmo que o usuário não tenha intenção de mudar o seu comportamento em relação à diminuição do consumo, devendo ser implementada somente quando o sistema não apresentar perda de água por vazamento.

Assim, deverá ser concedido um desconto de 5% (cinco por cento) na alíquota do IPTU do proprietário do imóvel que comprove a utilização de torneiras economizadoras que atendam as normas técnicas de qualidade, devendo ser comprovada tal medida mediante a realização da visita de um técnico especializado ao imóvel.

- Sistema de captação de água da chuva – possibilita o aproveitamento da água captada para utilização própria, promovendo a economia no uso desse recurso natural.

Esse sistema consiste na captação, armazenamento e utilização da água precipitada sobre os telhados, lajes e pisos de uma edificação, devendo sua aplicação se restringir apenas as atividades que não careçam de utilização da água potável.

Com adoção dessa medida além de dispor de água para fins não potáveis, o proprietário do imóvel também estará contribuindo para aliviar as galerias pluviais, reduzindo as enchentes, atenuando os riscos de acidentes e doenças como a leptospirose, além de minimizar a carga de esgoto nas estações de tratamento e aliviar os sistemas de tratamento e distribuição de água.

O aproveitamento da água da chuva constitui uma economia considerável para as edificações por contar com um sistema de simples funcionamento, necessitando apenas de um espaço para armazenar a água.

Esta medida proporciona a redução do consumo de água de rega, descarga de banheiro, lavagem de pisos e veículos, diminuindo as águas residuais que resultam de escorrências superficiais.

Para adoção dessa medida o proprietário do imóvel necessita de uma superfície de recolha, geralmente, a cobertura da edificação, como também de uma cisterna para o armazenamento, devendo está coberta para diminuir as perdas com a evaporação, além dos respectivos acessórios.

Esse sistema é tecnicamente simples e viável de ser aplicado em uma edificação de interesse social, pois consiste em conduzir o volume de água captado pela cobertura até um reservatório superior através de calhas dotadas de filtro (telas metálicas) que serve para retenção de partículas sólidas, sendo necessária a presença de um sistema que descarte, automaticamente, o volume de água coletado nos primeiros minutos de chuva por possuir uma grande concentração de poluentes.

O proprietário do imóvel que adotar esse sistema obterá um desconto de 5% (cinco por cento) na alíquota do IPTU, sendo comprovada mediante visita de um técnico especializado ao imóvel.

- Sistema de reúso de águas residuárias – permite que água seja reutilizada para fins que não exijam potabilidade, gerando economia e auxiliando na drenagem urbana com a redução da água que vai para os esgotos

O processo de reúso da água permite utilizá-la, por duas ou mais vezes, após tratamento. Esse processo é utilizado com objetivo de minimizar os impactos causados pelo lançamento de esgotos sem tratamento nos rios, visando à preservação dos recursos hídricos existentes, garantindo a sustentabilidade, seguindo o exemplo da natureza através do “ciclo da água”.

A água potável tem sido utilizada, comumente, em quase todas as atividades de uma edificação sem que se faça, previamente, uma análise da qualidade exigida para cada atividade, como também da demanda e da oferta para um determinado tipo de uso, impedindo que uso menos nobre possa ser provido, sempre que possível, por água de qualidade inferior.

O esgoto de procedência doméstica deve ser utilizado para fins que exijam qualidade de água não potável, mas sanitariamente segura conforme determina as instruções contidas na Norma da ABNT 13.969/97. Como exemplo: irrigação dos jardins, lavagem de pisos e de veículos automotivos e na descarga dos vasos sanitários.

Esta medida representa vantagens no tocante à redução do consumo de água e na diminuição do volume de efluentes a lançar no meio receptor, tendo em vista que processa quase toda carga poluidora, transformando-a em materiais inofensivos ou até mesmo úteis para o crescimento das plantas, sendo, portanto, necessário um tratamento prévio que possibilite a utilização do material sólido como adubo.

Como exemplo desta técnica cita-se o tratamento por “zonas de raízes”, conhecido como leitos cultivados ou wetlands, uma das técnicas mais recomendadas para ser implantada

em habitação de interesse social devido a sua facilidade de execução e viabilidade econômica.

Com este sistema os efluentes depois de um pré-tratamento são levados para um tanque, onde serão alternadas camadas de pedra, solo e areia, funcionando como filtro, e as espécies cultivadas contribuem para o tratamento do esgoto.

O proprietário do imóvel que comprovar a utilização de sistema de reúso de águas residuais em seu imóvel será beneficiado com desconto de 10% (dez por cento) da alíquota do IPTU, desde que atenda as exigências técnicas de padrões de qualidade da água que será avaliada por ocasião da visita de um técnico ao imóvel.

- Sistema de aquecimento de água por energia solar – medida que utiliza a captação da energia solar para aquecer a água, minimizando, parcialmente, o consumo de energia elétrica

O sol é uma fonte inesgotável de energia, energia limpa e abundante na natureza.

Ao se falar em sustentabilidade, economia de recursos e de água, economia de energia e redução da emissão de gás carbônico na atmosfera não se pode deixar de pensar em uma maneira mais eficiente de utilização da energia, principalmente no Brasil e no Estado do Ceará, onde existe uma enorme incidência de energia solar. Essa mesma energia que ilumina e aquece o planeta também pode ser aproveitada para aquecer a água do banho nas residências.

Somente com aquecimento doméstico de água de banho, são gastos anualmente bilhões de KW/h de energia elétrica, os quais poderiam ser supridos com energia solar, com enormes vantagens socioeconômicas e ambientais (ABRAVA, 2011), e com agravante de que quase toda essa energia em geral é consumida em horário específico do dia, gerando uma maior sobrecarga no sistema elétrico.

Um sistema básico de aquecimento de água por energia solar é composto de placas coletoras solares e um reservatório de água quente chamado boiler, instalado normalmente no teto das residências.

Os coletores são compostos com placa de vidro que isola o ambiente externo e aletas de cobre ou alumínio pintadas com tintas especiais na cor escura a fim de que possam absorver o máximo de radiação. Ao absorver a radiação as aletas permitem o calor passar pelos tubos, onde existe já existe água, que é aquecida e levada para o reservatório de água quente.

Os reservatórios são cilindros de alumínio, inox ou polipropileno com isolantes térmicos para manter pelo maior tempo possível a água aquecida. Uma caixa de água fria é quem abastece o sistema para que o boiler fique constantemente cheio.

A instalação desses reservatórios deve ser feita o mais próximo possível das placas coletoras para que se evite a perda da eficiência do sistema, de preferência, sobre o telhado para evitar perda de calor para a atmosfera em imóvel pouco elevado.

Esta medida contribui para a redução do consumo de energia elétrica nas edificações, minimizando as emissões de Gases do Efeito Estufa – GEE, além de agregar uma maior valorização ao imóvel.

O proprietário do imóvel que adotar o sistema de aquecimento de água por energia solar será beneficiado com um desconto de 5% (cinco por cento) da alíquota do IPTU, mediante comprovação de utilização desse sistema por meio da visita de um técnico especializado ao local.

- Sistema de aquecimento elétrico solar – visa reduzir, parcial ou integralmente, o consumo de energia elétrica através do uso da energia solar, abundante, renovável e não poluente, associando ao aquecimento da água

O crescente interesse pela utilização de fontes alternativas de energia deve-se ao fato dos constantes problemas ambientais causados pela utilização de energias não renováveis e pelo esgotamento de suas fontes.

A energia solar apresenta-se como uma alternativa menos agressiva ao meio ambiente. Trata-se de uma fonte energética renovável e limpa.

A forma direta de sua obtenção ocorre através de células fotovoltaicas, geralmente feitas de silício. A luz solar atinge as células, sendo diretamente convertida em eletricidade.

Esse efeito acontece quando fótons (energia que o sol carrega) incidem sobre os átomos, permitindo a emissão de elétrons, gerando corrente elétrica.

A transformação de energia solar em energia elétrica acontece por meio dos painéis fotovoltaicos, formados por células solares ou células voltaicas que absorvem a energia solar permitindo que a energia elétrica circule entre duas camadas com cargas opostas.

Os painéis fotovoltaicos são dispositivos semicondutores que transformam a luz solar em eletricidade, sendo armazenada em baterias estacionárias ou utilizada em sistema de bombeamento d'água ou ainda, por meio de sistemas conectados a rede elétrica.

Esta medida além de proporcionar a redução no consumo da energia elétrica é uma boa opção para levar energia elétrica a localidades mais distantes, devido a sua modularidade, baixo custo de manutenção e vida útil longa.

O proprietário do imóvel que adotar o sistema de aquecimento elétrico solar fará jus ao desconto de 5% (cinco por cento) na alíquota do IPTU, desde que comprovada a sua utilização por meio da visita de um técnico especializado ao local.

- Sistema de utilização de energia passiva – possibilita a economia da energia elétrica em construções que possuam projeto arquitetônico que beneficiem o aproveitamento dos recursos naturais como a luz solar e o vento, proporcionando economia no consumo de energia elétrica

As edificações construídas tendo o sol como referência produz economia dos recursos naturais, incluindo, desde os materiais de construção até a energia necessária para a manutenção da temperatura e da iluminação adequadas.

A construção de qualquer edificação requer conhecimento da temperatura local, do sentido dos ventos e da umidade do ar. De acordo com a temperatura pode-se utilizar técnicas para aquecer ou amenizar a temperatura em seus ambientes sem que sejam necessários a utilização de sistemas eletrônicos ou mecânicos. Assim, são construídas edificações com menos impactos ambientais, menos consumo energético e hidráulico, proporcionando conforto e saúde para seus moradores e usuários, além da viabilidade ambiental, econômica e social.

A construção de edificações com menor impacto ambiental e maiores ganhos sociais sem aumentar os custos, é possível a partir de um projeto arquitetônico que se aproveite os recursos naturais locais, melhorando o conforto térmico, acústico e a iluminação da habitação, racionalizando o uso da energia e utilizando-se de tecnologias que possibilitem a economia no consumo de água.

Uma edificação construída sem adaptar-se ao clima local, aquecê-la ou resfriá-la constitui-se um problema que custará grandes quantidades de dinheiro e energia para seus moradores e usuários.

Esta medida além de contribuir para economia dos recursos naturais favorece à saúde de seus moradores e usuários, eliminando a presença de fungos, ácaros e bactérias nos ambientes da edificação, sem afetar o seu conforto térmico.

O proprietário do imóvel que comprovar a adoção do sistema de energia passiva será beneficiado com desconto de 10% (dez por cento) da alíquota do IPTU, mediante

apresentação do projeto arquitetônico da edificação e da comprovação realizada através da visita de um técnico especializado ao local.

- Materiais sustentáveis em suas construções – medida que atenua impactos ambientais, desde que seja comprovada através de selos ou certificados. Como exemplo: a madeira sustentável, o tijolo ecológico

Os materiais e produtos empregados numa construção devem atender a critérios específicos como origem da matéria-prima, extração, processamento, gastos com energia para transformação, emissão de poluentes, durabilidade, entre outros, a fim de que sejam classificados como sustentáveis.

A extração da matéria-prima, o processamento e a distribuição dos materiais de construção podem causar sérios impactos ambientais como a liberação de gases do efeito estufa e emissões de resíduos. Assim, é indispensável uma correta seleção dos materiais utilizados nas edificações, visando à redução desses impactos.

A escolha desses materiais deve favorecer a economia, tendo em vista a minimização das despesas, racionalização dos processos construtivos, menos desperdícios e perdas, utilizando materiais que causem menor impacto sobre o meio ambiente, a saúde, sem comprometer o conforto de seus moradores e usuários.

Os materiais e produtos que estão no mercado, alguns se denominam “verdes” ou ecológicos, porém devem ser questionados e avaliados para conferir se realmente são sustentáveis, sendo para isso necessária a certificação de algum órgão ou entidade responsável por análise de padrões confiáveis e ou certificadoras específicas.

A madeira, por exemplo, corre o risco de ser extraída clandestinamente de áreas intactas de floresta, gerando evasão fiscal, empregos de baixa qualidade, ou escravo como também a violência contra trabalhadores rurais.

As madeiras certificadas comprovam a origem da sua extração através de selos concedidos por órgãos competentes e avaliadores. O selo verde do Forest Stewardship Council (Conselho de Manejo Florestal) é considerado um dos mais conhecidos, presente em mais de cinquenta países. Existem outras certificadoras de madeiras consideradas confiáveis, como: IDHEA (Instituto de Desenvolvimento para Habitação Ecológica), Instituto Falcão Bauer, ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas, Fundação Vanzolini, BVQI (Bureau Veritas Quality Internacional).

O tijolo de solo-cimento, conhecido como tijolo ecológico é produzido com terra crua do próprio local, sem o processo de cozimento e emissão de CO₂ na atmosfera,

possibilitando a respirabilidade da parede construída, mantendo um teor de umidade ideal para o ser humano. Possui, no seu interior, orifícios por onde passam os conduítes e tubulação hidráulica, evitando o rasgamento de paredes pós-construção, beneficiando a acústica do ambiente além de um conforto térmico mais adequado, em razão do bolsão de ar que se forma no interior da parede e por fim, conta com uma excelente aparência estética, podendo ser utilizado sem revestimento em substituição ao tijolo aparente.

Esta medida contribui para a economia dos recursos naturais como também para a sustentabilidade no setor da construção civil, possibilitando a redução dos impactos ambientais gerados por essa atividade, aliviando os impactos econômicos e sociais.

O proprietário que utilizar materiais sustentáveis na construção do seu imóvel será beneficiado com desconto de 10% (dez por cento) na alíquota do IPTU, mediante comprovação da nota fiscal de compra dos referidos materiais com a comprovação de sua certificação.

- Taxa de permeabilidade do solo praticada em percentuais acima do previsto em lei – visa minimizar os problemas decorrentes da impermeabilização urbana que tem acarretado danos ambientais que vão desde enchentes até a baixa recarga das águas subterrâneas

O processo de impermeabilização ocorre quando o solo perde a capacidade de absorver água seja pelo uso excessivo do concreto e do asfalto, ou pela ocupação de ambientes fluviais e lacustres, impedindo a infiltração da água no solo.

Uma propriedade impermeabilizada gera uma sobrecarga no sistema de drenagem, contribuindo para ocasionar enchentes, pois, como a água não é absorvida pelo solo chega aos rios em volume maior que a capacidade natural de escoamento, sem contar que essa água da chuva também não penetrará no solo e com isso não alimentará as águas subterrâneas.

A permeabilidade do solo deve ser tratada cuidadosamente em um projeto arquitetônico sustentável, tendo em vista proporcionar espaços livres, vegetados e permeáveis, permitindo que os ambientes que circundam a edificação sejam mais frescos, criando microclimas e deixando os espaços mais salubres.

A cidade de Fortaleza, como em outras grandes cidades, também tem sofrido as consequências advindas da alteração do uso do solo, da ocupação dos ambientes fluviais e lacustres, ao mesmo tempo da falta de acompanhamento do crescimento de infra-estrutura e equipamentos de drenagem seguindo o mesmo ritmo de crescimento da cidade.

A adoção desta medida contribui para minimizar a degradação do meio ambiente, dos recursos hídricos, do solo, e principalmente, para uma melhor qualidade de vida dos habitantes desta cidade.

A Lei Complementar 062 de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, estabelece o macrozoneamento dividindo o território do município na macrozona de ocupação urbana e na macrozona de proteção ambiental, subdividindo-o em zonas, onde estão previstos percentuais de permeabilidade do solo para cada zona. Portanto, para aplicação desse benefício o proprietário do imóvel terá que comprovar a aplicação de um percentual de permeabilidade do solo acima do previsto na lei, para o seu imóvel, tendo em vista a sua localização, enquadrando-o na zona adequada a fim de que possa, realmente, confirmar que o percentual aplicado está sendo superior ao estabelecido em lei. O percentual de desconto para adoção desta medida será de 10% (dez por cento) na alíquota do IPTU comprovada por meio da visita de um técnico especializado ao imóvel.

- Calçadas verdes com adaptação para o trânsito livre e seguro de pedestres e cadeirantes – possibilita a infiltração da água da chuva concomitantemente com o plantio de gramas, plantas e árvores, facilitando a absorção da água pelo solo e promovendo a acessibilidade ambiental

As calçadas são partes da via que estão reservadas ao trânsito de pedestres, ao acesso às edificações, mobiliários e demais equipamentos urbanos.

Calçadas verdes são consideradas como áreas de passeio público de piso permeável com gramas, plantas e árvores formando um conjunto harmonioso, visualmente agradável, funcionando como obstáculos para as intempéries, filtrando o ar e retendo a poeira.

Outro aspecto que não deve ser esquecido ao se falar das calçadas verdes é a acessibilidade, além de verdes devem ser igualmente acessíveis, privilegiando a mobilidade de urbana, permitindo mais pessoas caminhando, mais qualidade de vida.

As altas taxas de impermeabilização do solo ocasionadas pelo processo de urbanização desordenado trouxeram graves problemas, desde enchentes até a baixa taxa de recarga nos aquíferos.

As calçadas verdes também permitem a penetração da água no solo, evitando as enchentes e melhorando a paisagem urbana, reduzindo o impacto térmico de pavimentos como asfalto e concreto.

A adoção desta medida se traduz como uma oportunidade de proteção da água, possibilitando a reposição dos aquíferos, revertendo assim, boa parte da impermeabilização do solo resultado do uso indiscriminado do cimento e do asfalto ao mesmo tempo em que favorece a mobilidade urbana.

O proprietário que adotar em seu imóvel as calçadas verdes e acessíveis obterá um desconto de 5% (cinco por cento) na alíquota do IPTU, devendo manter uma faixa livre para o trânsito de pedestres e cadeirantes de no mínimo 1,50 cm (um metro e cinquenta centímetros), comprovada pela visita de um técnico especializado ao local.

- Cultivo de espécies nativas e frutíferas como também hortas - promove a proteção socioambiental, possibilitando além dos benefícios ambientais o incentivo à produção de alimentos e renda

O crescimento populacional elevado aliado à falta de planejamento urbano tem comprometido a qualidade de vida da população. A ausência de ar puro, a poluição sonora produzida pelos ruídos do trânsito e fluxo de pessoas, o aumento da temperatura e as enchentes, tudo isso, tem ocasionado o estresse urbano.

Promover um processo de arborização nas grandes cidades é fundamental para recuperar a qualidade de vida dos seus habitantes, propiciando sombra, purificando o ar, atraindo aves, diminuindo a poluição sonora e o impacto das chuvas, contribuindo para o balanço hídrico além da agradável função paisagística.

Assim, o incentivo na formação de pomares de qualidade, com árvores nativas, nos quintais das residências tornou-se alternativa mais viável para fornecer frutas durante toda às estações do ano, garantindo benefícios ambientais e autonomia alimentar para as famílias.

O cultivo de hortas também contribui para diminuir as ilhas de calor nas grandes cidades devido à escassez de áreas verdes e a retenção de calor proveniente das edificações.

Uma horta em casa é uma boa opção para fugir dos agrotóxicos, permitindo a otimização do sabor, do valor nutritivo e do custo reduzido dos legumes e verduras.

A adoção desta medida favorece a conservação da biodiversidade agrícola e urbana, colaborando para a melhoria da dieta, saúde, economia e qualidade de vida dos habitantes.

O proprietário do imóvel que cultivar espécies nativas e frutíferas, ocupando 30% (trinta por cento) da área do seu quintal ou cultivar horta com legumes e verduras, obterá um desconto de 5% (cinco por cento) na alíquota do IPTU, comprovada pela visita do técnico especializado ao local.

- Imóveis territoriais não residenciais (terrenos) em que o proprietário resguarde seu imóvel de espécies invasoras, destinando um percentual da área do imóvel para o cultivo de espécies arbóreas nativas e frutíferas, visando desenvolver o processo de sequestro de carbono, propiciando sombra, purificando o ar, atraindo aves, diminuindo a poluição sonora, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida local

As plantas originárias de outros biomas têm sido cada vez mais introduzidas no meio ambiente das cidades, com isso muitas espécies nativas são extintas antes que se tenha conhecimento sobre elas, sua importância para o bem da vida humana e do equilíbrio ecológico.

As espécies invasoras constituem um problema para o ecossistema local, tendo em vista sua facilidade de adaptação e proliferação no novo ambiente, competindo com as espécies nativas por nutrientes, luz solar e espaço físico, dominando as espécies nativas originais e causando graves desequilíbrios ecológicos.

As espécies nativas são vitais para o funcionamento dos ecossistemas onde estão inseridas, devendo ser valorizadas pelos inúmeros benefícios que proporcionam. Além da qualidade de vida, embelezamento e conforto para os ambientes, são importantes fontes de abrigo e alimentação para a fauna nativa, contribuindo para o equilíbrio ecológico nos centros urbanos.

Assim, é fundamental a adoção de medidas que previnam seu desaparecimento, seja pelo desmate ou pela substituição por plantas invasoras, correndo o risco de perder informações de valor econômico e científico para população.

Esta medida visa promover o equilíbrio ambiental urbano, garantido alimento para fauna, gerando alimento e renda para os habitantes da cidade.

O proprietário do imóvel não residencial que resguardá-lo contra espécies invasoras, cultivando árvores nativas e frutíferas em 40% da área do seu imóvel receberá desconto de 5% (cinco por cento) na alíquota do IPTU, sendo necessária a comprovação da implementação dessa medida por meio da visita de um técnico especializado ao local.

Todas as medidas apresentadas deverão ser antecipadamente solicitadas ao órgão ambiental municipal, no caso, a Secretaria de Meio Ambiente de Fortaleza, a fim de que sejam operacionalizadas na forma da lei, devendo ser revistos a cada ano.

Os descontos variam entre 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento), podendo ser cumulativos desde que não exceda a 20% (vinte por cento) de desconto.

A aplicação de percentuais menores para uso de tecnologias mais caras deve-se ao fato de que o proprietário que faz uso delas tem poder aquisitivo maior, e, conseqüentemente,

o valor do seu imposto será mais elevado, levando em conta o valor venal do imóvel. Ao final, verifica-se que esse desconto mesmo menor, representa um ganho considerável, permitindo um equilíbrio nos descontos e favorecendo práticas ambientais mais simples que estejam ao alcance de qualquer cidadão.

Contribuir para condições melhores de vida no futuro deve ser tarefa de cada indivíduo, usando com moderação os recursos naturais, ao final, acaba fazendo muita diferença.

A intenção não é prejudicar a arrecadação desse imposto, dificultando a implementação de outras políticas necessárias para o Município, mas, de oferecer subsídios para implementar novas políticas ambientais, que a princípio poderia parecer uma perda de arrecadação, quando na verdade, é ganho, ganho de qualidade de vida dos habitantes da cidade, sinônimo de menos investimentos em outras políticas como saúde, saneamento, etc.

Considerando que a Prefeitura Municipal de Fortaleza deixaria de arrecadar com a concessão de tais medidas, faz-se necessário repensar alguns benefícios de isenção concedidos, que na prática, além de ferir o ordenamento jurídico vigente, promove desigualdades ilegítimas dentro da sociedade.

Ao analisar os critérios de isenção concedidos pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, observa-se que os servidores municipais são agraciados com esse benefício, ferindo o princípio da isonomia tributária, conferindo vantagem a uma determinada parcela de contribuintes, em razão da sua ocupação profissional, o que não é admissível pela Constituição Federal de 1988, como determina o art. 150:

Art. 150 – Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

O art. 191 da Constituição do Estado do Ceará, assim determina:

Art. 191. O Estado e os Municípios podem instituir:

I – impostos em conformidade com a discriminação emanada da Constituição da República;

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza, em seu art. 141, inciso II, dispõe de forma análoga a Constituição Federal de 1988:

Art. 141. É vedado ao Município sem prejuízo de outras garantias ao contribuinte:

[...]

II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão da ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Percebe-se que com esse tipo de isenção ocorre uma transferência de carga tributária para os demais contribuintes que não são alcançados por esse benefício, indo de encontro a um preceito constitucional.

Diante disso, torna-se necessário retirar do ordenamento jurídico municipal as normas que concedem tal benesse, a fim de que possa dar lugar a medidas que venham, realmente, contribuir para o bem de toda coletividade.

Outro exemplo de isenção concedido pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, que merece ser revisto é a figura da isenção sobre imóveis localizados em Áreas de Preservação Permanente.

Essas áreas, por sua natureza jurídica, possuem limitação administrativa, são áreas que estão ligadas ao conceito de bem-estar e interesse público, integrando as denominadas “áreas protegidas”, e como tal, de natureza “*non aedificandi*”.

Desse modo, são consideradas “ex lege” de fundamental importância para o equilíbrio ecológico, necessitando de proteção contra ações danosas, como as intervenções urbanísticas.

O que se constata, na realidade, é a ocupação das margens dos cursos d’água, seja pela população carente, seja pelos ricos condomínios residenciais, provavelmente, ocasionando sérios impactos ambientais adversos à sociedade.

O arcabouço jurídico que protege essas áreas é desobedecido, constantemente, à medida que a administração pública se omite no exercício do seu poder de polícia, e somente quando o fato está consumado, apressa-se em “urbanizar” a área ocupada, estimulando a continuidade da prática, e contribuindo para a degradação do meio ambiente. Com essa atitude, o poder público permite que as APPs sejam descaracterizadas, dando legitimidade a ação dos infratores quando resolve aplicar benefícios, como a isenção de IPTU em imóveis situados nessas áreas, ferindo os preceitos constitucionais.

Percebe-se que o benefício da isenção do IPTU que vem sendo adotado pelo município de Fortaleza, na atualidade, tem contribuído, de certa forma, com a desobediência

as leis ambientais, tendo em vista que não se deve isentar o que a lei não permite que seja ocupado.

É importante que o poder público municipal realize revisão com relação à adoção do referido benefício, traduzido na prática, como incentivo à ocupação dessas áreas, desrespeitando as normas urbanístico-ambientais, trazendo sérias consequências que comprometem o equilíbrio ambiental e o bem-estar da população, substituindo-o por medidas de incentivo à proteção e a preservação do meio ambiente.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza, ainda, pratica a um desconto especial de 100% (cem por cento) para os clubes sociais que participem do programa de parceria de disponibilização gratuita de suas instalações para realização de eventos sociais, esportivos e culturais do interesse do Poder Público Municipal, na forma disposta em regulamento.

Ao analisar tal critério de isenção, torna-se evidente a intenção do Poder Público Municipal em beneficiar seus munícipes, fomentando a prática de esportes, cultura e inclusão social. Com isso, permitindo a motivação para a adoção de outras medidas que favoreça o bem-estar de seus munícipes, a exemplo, da concessão de benefícios fiscais para o cidadão que protege um bem natural em prol da coletividade.

Verifica-se que em qualquer um dos casos de isenção, analisados, há prejuízo para os contribuintes, que de alguma forma, não foram alcançados pelos benefícios, tendo que arcar com o ônus da perda de arrecadação, sem contar que o montante deixado de arrecadar repercute na redução das políticas de saúde, saneamento, etc.

Desse modo, se os benefícios atingirem a coletividade, como o caso de incentivos fiscais para medidas de preservação ambiental, não há como se falar em perda de arrecadação ou prejuízo para contribuintes, pois, para instituir o IPTU Ecológico basta o uso do bom senso pelo Poder Público Municipal, excluindo do ordenamento jurídico as normas que ferem a Constituição Federal, substituindo-as pelos preceitos mais nobres preconizados na Carta Magna, os princípios ambientais. Assim, o Poder Público Municipal utilizará uma política para o bem da coletividade e não para uns poucos privilegiados, e ainda, ao adotar tal medida estará também beneficiando a qualidade de vida de seus munícipes, evitando investimentos desnecessários em políticas de saúde, saneamento, etc.

6 CONCLUSÕES

A apresentação dessas variáveis ambientais vem reforçar a consagrada frase do documento conhecido como Agenda 21 Global: “Pensar globalmente e agir localmente”. As ações e medidas apontadas não representam custos para o Município de Fortaleza, ao contrário, é um investimento social que previne gastos desnecessários e desperdício de receitas. É no município que os episódios de degradação acontecem. Portanto, é indispensável que o poder público e a sociedade civil formulem políticas ambientais que efetivamente favoreçam o equilíbrio ambiental no espaço urbano, incentive práticas de cidadania e promova o desenvolvimento sustentável.

A diminuição ou eliminação total da carga tributária neste tocante na verdade está garantindo a não ocorrência de futuros gastos pelo Poder Público, pois com isso vão os entes deixar de praticar despesas para manter ou recuperar danos de várias ordens ocorridos no meio ambiente por falta de um devido tratamento que o nosso ordenamento acaba nos oferecendo (SALIBA, 2005).

Não há como confundir a instituição de benefícios fiscais na preservação do meio ambiente com uma eventual renúncia de receita prevista na Lei nº 101, de 04 de maio de 2000, chamada “Lei da responsabilidade Fiscal”, tendo em vista que à instituição desses benefícios possuem amparo no art. 225 da Constituição Federal, permitindo com o auxílio desses instrumentos alcançarmos um desenvolvimento preocupado com as gerações, tanto presentes, quanto futuras.

Há que se ponderar que a instituição de benefícios fiscais tendentes à preservação do meio ambiente tem fundamento constitucional no art. 225 da Constituição Federal, ao passo que a vedada renúncia de receita tem assento legal. Hierarquicamente, a norma constitucional deve prevalecer sobre a legal. Diante disso, não haveria qualquer empecilho de ordem legislativa na instituição dos “tributos verdes”, já que tais encontram autorização na Carta Magna, que não pode ser condicionada ou limitada por regras infra-constitucionais (BERNARDI, 2008)

Entretanto, como observa Rocco (2004), a maioria dos instrumentos ambientais tributários depende de iniciativas legislativas municipais e estaduais, notadamente da mobilização de parlamentares e autoridades executivas, além da sociedade civil, de forma a tornar a discussão participativa e democrática, sob pena de esvaziar o conteúdo deste novo filão tributário.

Partindo-se dessa premissa, o presente estudo vem oferecer subsídios à implantação do IPTU Ecológico para o Município de Fortaleza, aprimorando o disposto no Projeto de Indicação nº 0009/2009 e Projeto de Indicação 0235/2009, visando à propositura de um Projeto Substitutivo na Câmara Municipal de Vereadores de Fortaleza.

7 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Considerando que a carga tributária nacional tem se apresentado em contínua e acentuada elevação, nos últimos anos, e que contamos com um amplo ordenamento jurídico de proteção ambiental, entende-se que esse é o momento propício para implementar políticas públicas ambientais baseadas no Princípio Protetor- Receptor.

Tendo em vista que as normas de caráter exclusivamente, protetivo-repressivo, não têm atendido, a contento, faz-se necessário buscar uma política ambiental que utilize não apenas mecanismos de desestímulos, com a aplicação do Princípio Poluidor – Pagador, mas também de um controle ativo, utilizando-se de mecanismos de estímulos, privilegiando e favorecendo as ações praticadas em benefício da sociedade. Essas ações atuam como forma de encorajar a prática de determinados atos que promovam e garantam o bem comum, combinando à justiça econômico-ambiental com o desenvolvimento sustentável.

Devido ao impacto que causa na ordem socioeconômica o direito tributário tem se apresentado como um instrumento jurídico capaz de transformar a realidade ambiental advinda do crescimento econômico desordenado. Para corrigir estas distorções é necessário buscar alternativas que viabilizem a valoração dos serviços ambientais prestados pela natureza ao Homem.

Os tributos ambientais permitem estimular mudanças comportamentais, conduzindo a sociedade para a utilização dos recursos ambientais de uma forma mais racional e eficiente.

Baseado no estudo realizado e nos resultados alcançados recomenda-se para trabalhos futuros o fortalecimento do cenário brasileiro com novos Instrumentos Econômicos de gestão ambiental que promovam a integração entre as políticas econômicas e fiscais, utilizando a tributação ambiental como forma de incentivo à preservação do meio ambiente.

Como exemplo, pode-se apontar o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) que poderá ser utilizado como instrumento de estímulo à preservação ambiental, promovendo a concessão de redução ou isenção de alíquotas para os proprietários de veículos que utilizem combustível menos poluente, por meio de um método que ajuste as alíquotas, conforme os danos ambientais causados por cada veículo, resultando na diminuição da emissão de gases do efeito estufa e estimulando a agricultura nacional.

Seguindo o mesmo exemplo o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) também pode ser utilizado como importante instrumento de incentivo de proteção e preservação do meio ambiente, tendo suas alíquotas graduadas de acordo com o grau de essencialidade ambiental, definindo as alíquotas de forma diferenciada, conforme os insumos dos quais são confeccionados os produtos. Assim, os produtos fabricados com matérias-primas

biodegradáveis ou que resultem do processo de reciclagem devem ser tributados de forma reduzida, ou mesmo não tributados, permitindo que o princípio da seletividade alcance também os produtos “ecologicamente corretos”. Com isso, desestimulando a utilização de matéria-prima que causem maior potencial de degradação ambiental.

Adicionalmente, com vistas à implantação de uma política pública ambiental baseada na aplicação de Instrumentos Econômicos de gestão ambiental sugere-se, ainda, a criação de um programa de rotulagem ambiental, ou selo ambiental, com o objetivo de estimular as empresas optarem por um processo produtivo mais limpo, atribuindo selos ambientais aos “produtos ambientalmente sustentáveis”, beneficiando o agente que utilize tecnologias limpas na fabricação de seus produtos. Dessa forma, aplicando uma estratégia ambiental preventiva e integrada, envolvendo processos, produtos e serviços, prevenindo e reduzindo o desperdício e a poluição que a empresa não pode se dar o luxo de manter.

Nesse sentido, ganham a sociedade, o meio ambiente e a empresa que se beneficia com o selo ambiental, conquistando mais consumidores que irão apoiar a iniciativa, comprando seus produtos.

Atualmente, as ações voltadas para a proteção ao meio ambiente têm despertado interesse por parte da iniciativa privada preocupada em promover seu marketing ecológico.

É importante que o governo incentive as empresas a adotarem ações positivas em favor do meio ambiente, demonstrando que tais medidas contribuem não somente com o desenvolvimento sustentável como também com o fortalecimento de suas marcas, de suas imagens corporativas, divulgando informações ambientais sobre o produto fabricado e a sua disposição final, favorecendo a educação para a reciclagem e a reutilização.

Acredita-se, dessa forma, que os benefícios trazidos por um ambiente ecologicamente equilibrado exigem a adoção de instrumentos econômicos que incentivem cada vez mais os “protetores” a assegurar a continuidade na prestação dos serviços ambientais, tendo em vista que a manutenção desses serviços necessitam da implementação de práticas humanas que venham a minimizar os impactos ambientais causados pelo crescimento econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTAMIRO, Alejandro C. **El derecho constitucional a um ambiente sano, derechos humanos y su vinculación com El derecho tributário.** Revista Tributária e de finanças públicas, n. 40, set-out, 2001.

ANUÁRIO DO CEARÁ 2010-2011. Disponível em <http://www.opovo.com.br/hotsite/anuarioceara2010/>. Acesso em 08 de junho de 2011.

ARAÚJO, C. C. de, FERREIRA, M. I. R., RODRIGUES, P. C. e SANTOS, S.M dos . **Meio Ambiente e Sistema Tributário.** São Paulo: Editora Senac. São Paulo, 2003, 173p.

ATALIBA, Geraldo. **IPTU: Progressividade.** Revista de Direito Público. São Paulo, nº 93, p. 233-235, 1990.

BENSUSAN, N. **ICMS ecológico: um incentivo fiscal para a conservação da biodiversidade.** In: BENSUSAN, N (Org.) **Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade como, para que, por quê.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 251 p.

BERNARDI, Renato. **Tributação Ecológica (o uso ambiental da extrafiscalidade e da seletividade tributária), 2008.** Disponível em <http://www.direitopositivo.com.br/modules.php?name=Artigos&file=display&jid=41>. Acesso em 10 de outubro de 2011.

BONALUME, Wilson Luiz. **Isenção tributária na defesa ambiental.** Revista dos Tribunais. São Paulo, ano 85, n 731, p. 48-55, setembro 1996.

BRANDÃO, A.M de P. M. **Clima Urbano e Enchentes na Cidade do Rio de Janeiro,** In: GUERRA, A. J. T e CUNHA, S.B (Org.) **Impostos Ambientais Urbanos do Brasil.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL. **Estatuto da cidade:** Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados/ Coord. De Publicações, 2001.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2007.

_____. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. São Paulo: Manole, 2004.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em 17 abril 2011.

_____. **Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965**. Institui o Código Florestal Brasileiro. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 1965.

_____. **Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/doc/snuc.pdf>. Acesso em: 12 março 2011.

_____. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. **Política Nacional do Meio Ambiente PNMA**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 março 2011.

CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião. **Certificação Ambiental dos Municípios e a Gestão Ambiental Local**. In: SEMINÁRIO ICMS ECOLÓGICO DO CEARÁ: A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA NOS MUNICÍPIOS. Fortaleza, 2005.

_____, Nájila Rejanne Alencar Julião; GIRÃO Marcela Saldanha de Lima Ferreira; CASTRO, Rodrigo; HEMPEL, Wilca Barbosa. **Índice de Sustentabilidade Ambiental: Instrumento de Incentivo Econômico para Conservação Ambiental nos Municípios do Ceará**. SECITECE, 2008.

_____, Nájila Rejane Alencar Julião; SOUZA, Marcelo Pereira de. **Área de Proteção Ambiental – planejamento e gestão de paisagens protegidas**. 2ª Ed (revisada e atualizada). São Carlos: RiMa Editora, 2005.

CALDERONI, S. **Economia Ambiental**. In: PHILLIP Jr., A; ROMÉRIO, M. A; BRUNA, G. C. Curso de Gestão Ambiental. Barueri: Manoele, 2004.

CARTILHA: Muito Prazer, Eu sou o IPTU. Disponível em <http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em 07 de outubro de 2011.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 22^a ed., Malheiros: São Paulo, 2006.

CIALDINI, Alexandre Sobreira. **IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano**. Você Construindo a Fortaleza Bela, 2011. Disponível em <http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em 09 de outubro de 2011.

CONSTANZA, DÁRGE, Ralph, GROOT, Rudolf de, FARBER, Stephen, GRASSO, Monica, HANNON, BRUCE, LIMBURG, Karin, NAEM, Shalid, O’NNEIL, Robert V., PARUELO, Jose, RASKIN, Robert G., SUTTON, Paul. **The Value of the World’s ecosystem services and natural capital**. Nature. Vol. 387 pp. 253-260, may 1997.

COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente – I Florestas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil anotado**. 13^a Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FAGNELLO, Célia Regina Ferrari. **A bacia hidrográfica e os comitês de bacias hidrográficas: aspectos jurídicos e interdisciplinariedade**. Monografia (Bacharelado em Ciências Jurídicas). Universidade Metodista de Piracicaba, 2005.

FARIA, Ana Maria Jara Botton. **O IPTU Ambiental e a aplicação do Princípio do fim social da propriedade urbana**. Curitiba, 2005.

FORTALEZA. Lei nº 4.414 de 27 de dezembro de 1972. **Código Tributário do Município de Fortaleza.** Disponível em: http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/leis/Lei%20n%C2%BA%204.144_Atualizada%20at%C3%A9%20LC%20n%C2%BA%2059.pdf. Acesso em: 24 março 2012.

_____. **Lei complementar nº 0033 de 18 de dezembro de 2006.** Altera a Legislação Tributária Municipal relativa ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e dá outras providências. Disponível em: http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/leis/Lei%20Complementar%20n%C2%BA%2033_Atualizada%20pela%20LC%2059_2008.pdf. Acesso em: 24 março 2012.

_____. **Lei complementar nº 0059 de 30 de dezembro de 2008.** Altera a Lei Complementar nº 0033, de 15 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e a Lei nº 4.144, de 27 de dezembro de 1972 (Código Tributário do Município de Fortaleza). Disponível em: http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/leis/LC_N59_2008%20-%20IPTU%202009.pdf. Acesso em: 18 março 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FURLAN, Melissa. **A Função promocional do Direito no panorama das mudanças climáticas: a idéia do pagamento por serviços ambientais e o princípio protetor-recebedor. Tese (Doutorado em Direito).** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2008.

FUX, Ministro Luiz. **Recurso Especial nº 772.443/SP.** Julgamento em 21 de agosto de 2007. Diário da Justiça, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas

HEMPEL, Wilca Barbosa; MAYORGA, Maria Irles de Oliveira; AQUINO, Marizete Dantas de; CABRAL, Nájila Alencar Julião. **A Importância do ICMS Ecológico como Instrumento de Compensação Financeira na Aplicação do Princípio Protetor – Recebedor**. XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2006.

_____, Wilca Barbosa. **Certificação Ambiental dos Municípios e a Gestão Ambiental Local**. In: SEMINÁRIO ICMS ECOLÓGICO DO CEARÁ: A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA NOS MUNICÍPIOS. Fortaleza, 2005.

HOLIDAY, C. ; SCHMIDHCINY, S. ; WATTS. P. **Cumprindo o prometido: casos desucesso de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidade>. Acesso em 23 maio 2011.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/pdf/Mapa_Regionais_Fortaleza.pdf. Acesso 26 maio 2011.

JOÃO, C. G. **ICMS Ecológico: Um Instrumento Econômico de Apoio à Sustentabilidade. Tese de Doutorado**. Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

LANNA, Antonio Eduardo. **Gerenciamento de bacia hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos**. Brasília: IBAMA, 1995. 171p.

LOUREIRO, Caroline Vítor; FARIAS Juliana Felipe. **Impactos Ambientais Resultantes da Impermeabilização do Solo na Cidade de Fortaleza-CE**. XIII Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada, 2009.

_____, Wilson. **Incentivos Econômicos para a Conservação da Biodiversidade no Brasil – ICMS Ecológico**. Curitiba: IAP, 1998.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24^a Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13^a ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MERICO, L. F. K. **Introdução à Economia Ecológica**. 2^a ed. Blumenau: Edifurb, 2002, 129 p.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **O Estatuto da Cidade e os novos instrumentos urbanísticos de proteção ao patrimônio cultural**. In: Freitas, Vladimir Passos de (coordenador). **Direito Ambiental em Evolução nº5**. Curitiba: Editora Juruá, 2007. pp. 271-288.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Meio ambiente e ciências humanas**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

MUNIZ, Maria Agueda. **O Plano Diretor como Instrumento de Gestão da Cidade: O Caso da Cidade de Fortaleza – CE**. Natal, 2006.

NOGUEIRA, Alberto. **A reconstrução dos direitos humanos da tributação**. Renovar: Rio de Janeiro, 1996. P. 88/89.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **O Estatuto da Cidade: fundamentos e principais instrumentos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 347, 19 jun. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5370>>. Acesso em: 7 jun. 2011.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Tirando os acordos do papel: um manual para jovens avaliarem a política nacional da juventude**. New York: Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, 2004.

PESSOA, Georgia Patrício. **ICMS Ecológico: A Conservação da Natureza nos Municípios**. Fortaleza, 2005. Cartilha... Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 2005.

PHILLIP JR., A. ; MAGLIO, I. C. **Política e gestão Ambiental: conceitos e instrumentos.** In: PHILLIP JR., A.; PELICIONI, M. C. F. **Educação ambiental e sustentabilidade.** Barueri: Manole, 2005.

RAMOS, Eduardo Silvério. **Tributação Ambiental: O IPTU e o Meio Ambiente Urbano. Programa de Mestrado em Políticas Públicas e Processo.** Faculdade de Direito de Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro, 2006.

RIBEIRO, André. **Ecologizar: pensando o ambiente humano.** Belo Horizonte: Rona Editora, 2000.

_____, M. A. **O Princípio Protetor Recebedor para conservar um bem natural.** Revista Eco 21. Rio de Janeiro, 1998.

ROCCO, Rogério. **Dos instrumentos tributários para sustentabilidade das cidades.** In: O Direito Ambiental das cidades. ROCCO, Rogério e COUTINHO, Ronaldo (Orgs). Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos de Direito Tributário Ambiental.** São Paulo, 2005.

SEGUNDO, Rinaldo. **O orçamento público, os tributos e o meio ambiente.** Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 62, 1 fev. 2003. Disponível em: < <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3774>. Acesso em: 22 maio 2011.

SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão Ambiental: instrumentos, esferas de ação e educação ambiental.** São Paulo: Atlas, 2007.

SILVA, Américo Luís Martins. **Direito do meio Ambiente e dos Recursos Naturais.** São Paulo: RT, 2004.

_____, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 1994.
SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, 3ª ed.,p.226.

_____, Marcelo Pereira de. **Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e práticas**. São Carlos: Riani Costa, 2000. 109p.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais**. In: Estatuto da cidade/comentários à Lei Federal 10.257/2001. Coordenadores: Adilson Abreu DALLARI e Sergio FERRAZ. São Paulo: Malheiros, 2003, p.54.

TUPIASSU, L.V. da. **A Tributação como instrumento de concretização do direito ao meio ambiente: o caso ICMS ecológico**. 8º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Teses/Independente Papers, 2004.

VEIGA NETO, Fernando C. **Análise de Incentivos Econômicos nas Políticas Públicas para o Meio ambiente – O Caso do ICMS Ecológico em Minas Gerais**. Rio de Janeiro: CPDA, dissertação de mestrado, Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2000.

VELLOSO, Ministro Carlos voto do. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 447. Julgamento em 05 de junho de 1991**. Diário da Justiça, 1993.

VIANA, Raniere Franco. **A tributação ambiental como instrumento de defesa do meio ambiente**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, nº 2186, 26 de junho de 2009. Disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/13052>> Acesso em 30 de outubro de 2011.

YOSHIDA, C. Y. M. **A Efetividade e a Eficiência Ambiental dos Instrumentos Econômico-Financeiros e Tributários. Ênfase da Prevenção. A Utilização Econômica dos Bens Ambientais e suas Implicações**. In: TORRES, H. T. (Org.) Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.

ANEXOS

ANEXO I - SUMÁRIO EXECUTIVO

Este documento se constitui no Sumário Executivo da Pesquisa intitulada: IPTU Ecológico: Um Instrumento Econômico de Gestão Ambiental para o Município de Fortaleza – CE.

Trata-se de Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Gestão Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE, como requisito para obtenção do título de Mestre em Tecnologia e Gestão Ambiental, apresentada pela aluna Francilene Pinagé de Andrade, sob a orientação da Prof^a Dr^a Nájila Rejanne Alencar Julião Cabral.

A pesquisa visa propor subsídios à implantação do IPTU Ecológico como instrumento econômico de gestão ambiental, para o Município de Fortaleza; estabelecendo a variável ambiental no contexto fiscal desse município, como estímulo para que a sociedade civil assuma em parceria com o poder público a responsabilidade na proteção dos recursos naturais.

Dentre os instrumentos de gestão ambiental previstos na Política Nacional de Meio Ambiente, estão os instrumentos econômicos. Dentro dos chamados instrumentos de gestão urbana, preconizados pelo Estatuto da Cidade, está o IPTU.

A escolha do instrumento econômico IPTU (ecológico) se justifica por duas razões:

- Incorpora o Princípio do Protetor-Recebedor, que visa premiar o agente (público ou privado) que promove a proteção do meio ambiente;
- Possibilita a consideração primordial da função social da propriedade, que permeia a proteção ao meio ambiente.

A tributação ambiental tem se apresentado como forma de incentivo a preservação do meio ambiente, por meio da extrafiscalidade, atuando por meio de reduções, isenções ou restituições.

O IPTU, instrumento tributário de intervenção urbanística, pode ser utilizado na implantação das políticas públicas ambientais, como instrumento econômico de gestão ambiental que o município deve valer-se para promover e incentivar as práticas ambientalmente sustentáveis desenvolvidas pela sociedade civil em parceria com o Poder Público; com o custo zero, traduzindo-se na prática em descontos a serem definidos com base em critérios ambientais adotados pela administração pública municipal.

A metodologia aplicada para atingir o objetivo desejado nesta pesquisa obedeceu as seguintes etapas:

- Revisão de literatura fundamentada nos Princípios Constitucionais Ambientais, na Política Nacional de Meio Ambiente e seus Instrumentos, na Extrafiscalidade dos Tributos, no IPTU Ecológico – Experiências Exitosas, e na apresentação do cenário real do IPTU no Município de Fortaleza;
- Material e Métodos descritos na área geográfica do estudo, que é o município de Fortaleza/CE, empregando o Princípio do Protetor-Recebedor, utilizando-se como técnica de pesquisa o estudo de caso;
- Análise e interpretação dos dados coletados, com discussão da viabilidade técnica da proposta apresentada.

A revisão da literatura resultou de um processo de levantamento dados realizados por meio de pesquisa bibliográfica nos acervos das Bibliotecas da Universidade Federal do Ceará (UFC), Biblioteca da Universidade do Ceará (UECE), Biblioteca Pública Governador Menezes Pimentel, Biblioteca da Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza (SEFIN) e em acervo bibliográfico particular constituído, principalmente, em livros, revistas, artigos, teses, dissertações e consultas em sites que versam sobre o tema em questão.

A internet foi amplamente consultada, sobretudo para obtenção de informações e dados referentes à eficácia dos tributos ambientais, especificamente, no que diz respeito ao IPTU Ecológico e as experiências exitosas em municípios brasileiros.

Foi realizada visita a Secretaria de Finanças do Município Fortaleza (SEFIN), objetivando conhecer melhor as atividades desenvolvidas por essa secretaria no tocante a arrecadação do IPTU e de seus critérios de isenção, imunidade, e descontos. Foi realizada, ainda, visita a Câmara de Vereadores de Fortaleza com a finalidade de averiguar na base documental a existência de instrumento jurídico referente à matéria em questão.

Por ocasião da visita a Câmara Municipal de Vereadores de Fortaleza foi constatado que já haviam tramitado, naquela Casa Legislativa, dois projetos de indicação relacionados com o tema proposto na pesquisa. São eles: O PI 009/09, que autoriza o poder executivo a conceder redução do IPTU Ecológico a imóveis dotados de áreas verdes descobertas com solo permeável, na forma que especifica e dá outras providências e o PI 0235/09 que autoriza a redução de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos proprietários de imóveis residenciais que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente.

Diante disso, foi realizada análise de conteúdo e discussão da viabilidade de cada Projeto de Indicação, acrescentando-se sugestões e considerações, no intuito de, como resultado do trabalho de investigação, oferecer subsídios para implantação do IPTU Ecológico no Município de Fortaleza-CE.

Análise do Projeto de Indicação nº 009/2009

Ao se analisar o Projeto de Indicação nº 009/2009, de autoria do vereador Iraguassu Teixeira, que autoriza o Poder Executivo a conceder a redução do IPTU – IPTU Ecológico a imóveis dotados de áreas verdes descobertas com solo permeável verificou-se que:

Em seu art. 1º autoriza a concessão do desconto destinados a imóveis urbanos, edificados, de uso residencial, dotados de áreas verdes descobertas, com solos permeáveis, no pavimento térreo, o que em síntese, contraria o que determina o § 3º do art. 2º do aludido projeto que prevê um desconto de 20% (vinte por cento) sobre o valor do IPTU aos proprietários de terrenos situados em áreas de interesse ambiental.

Constata-se que além da contradição textual há também, expressamente, uma forma de incentivo aos proprietários de terrenos situados em áreas de interesse ambiental para cumprir o que preconiza à lei, no entanto entende-se que cumprir a lei é dever de todo cidadão e isso não deve ensejar prêmio algum.

O art. 2º do mencionado projeto, que institui os percentuais segundo critérios, levando em consideração apenas a área total do terreno sem a preocupação de atender ao disposto no Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, Lei Complementar nº 062 de 02 de fevereiro de 2009, no que diz respeito ao zoneamento urbano, o que seria, no mínimo, salutar e legítimo.

Entende-se, então, que para efeito da aplicação dos percentuais de descontos seria necessário enquadrar o imóvel na zona adequada, no parâmetro correspondente a taxa de permeabilidade do solo, para assim, posteriormente, definir que aquele percentual estabelecido, realmente, seria passivo da premiação com desconto, caso referido percentual fosse superior ao que preconiza as normas legais.

Tomando-se como exemplo o inciso II, desse artigo, que oferece percentual de desconto do IPTU, no caso 7% (sete por cento), quando a área abrangida pela permeabilização atingir índice superior 20% (vinte por cento) e inferior a 30% (trinta por cento). Constatou-se que a adoção desse critério poderia prejudicar o que determina o art. 59 do Plano Diretor do Município, pois se o imóvel estiver situado na Zona de Interesse

ambiental (ZIA) onde a taxa de permeabilização prevista é de 40% (quarenta por cento) e 60% (sessenta por cento) tornaria completamente inviável tal desconto.

Assim, a ausência dessa observação poderia tornar sem efeito tais descontos uma vez que poderiam contrariar as mencionadas leis ou torná-las sem sentido algum se, os referidos percentuais de taxa de permeabilidade dos imóveis já estivessem previstos em lei, pois não há mérito algum para quem cumpre a lei e sim, para quem faz a mais do que ela determina.

Análise do Projeto de Indicação nº 0235/2009

Ao analisar o Projeto de indicação nº 0235/2009, de autoria do vereador Marcelo Mendes, que autoriza o poder Executivo a conceder redução do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos proprietários de imóveis residenciais e não residenciais que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente verificou-se que:

Trata-se de um projeto composto por catorze artigos e seis capítulos, dos quais, é objeto de análise presente neste Sumário Executivo do Capítulo I ao Capítulo IV, que versam sobre a matéria em relevo.

No Capítulo I, art. 1º, do referido projeto estão inseridas as disposições preliminares, instituindo o Programa IPTU Verde com objetivo de fomentar medidas de preservação, proteção e recuperação do meio ambiente, por meio de benefícios tributários.

O Capítulo II, art. 2º caput, § 1º e arts. 3º e 4º versam sobre os requisitos para obtenção desse benefício, que consistem na adoção de medidas como: sistema de captação de água da chuva, sistema de reúso de água, sistema de aquecimento hidráulico solar, sistema de aquecimento elétrico solar, construções com material sustentável, utilização de energia passiva e sistema de utilização de energia eólica, voltadas para os imóveis residenciais (incluindo condomínios horizontais e prédios). Para imóveis territoriais, não residenciais (terrenos) foi adotado critério de sua manutenção contra espécies exóticas e cultivo de espécies arbóreas nativas. Ainda, com relação aos condomínios horizontais ou prédios, o projeto prevê a separação de resíduos sólidos como critério para utilização do benefício.

Entende-se que ao estabelecer a adoção dessas medidas como critérios para o recebimento desse benefício, estas deveriam vir acompanhadas em anexo ao projeto, explicando de que maneira o contribuinte poderia comprovar que tais medidas estariam sendo adotadas, ou seja, as exigências técnicas para cada medida.

Tomando-se como exemplo os imóveis com sistema de aquecimento hidráulico solar que carece da comprovação mediante instalação de placas para captação de energia solar a fim de que possa garantir o aquecimento da água no imóvel.

Outro exemplo é a separação de resíduos sólidos em imóveis residenciais (condomínios horizontais ou prédios) o qual o projeto também não especifica como deve ser realizada a separação desses resíduos, com informações da infra-estrutura básica necessária para adoção dessa medida.

De certa maneira, esta medida anteriormente mencionada está prevista por ocasião de uma Emenda de autoria do Vereador João Alfredo (PSOL) ao Projeto de Lei que reajustou o IPTU em 2009, prevendo o desconto de 5% na alíquota do referido imposto. No entanto, ainda não está sendo aplicado devido à falta de regulamentação.

Com o advento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei Federal nº 12.035 de 02 de agosto de 2010, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010, que estabelece a responsabilidade compartilhada pelos resíduos sólidos, incluindo a responsabilidade do consumidor e determinando que a coleta seletiva deverá ser realizada pelo Município, torna-se desnecessário tal incentivo, tendo em vista a sua previsão legal.

O art. 4º do projeto de indicação em análise estabelece que os padrões técnicos serão fixados por um Decreto. Com isso, entende-se que imprime significativa subjetividade ao projeto.

O Capítulo III trata do benefício tributário e o seu art. 5º estabelece os percentuais de descontos do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de acordo com as medidas previstas, variando de 3% (três por cento) a 20% (vinte por cento) sobre o valor do referido imposto.

Ao analisar os percentuais de descontos concedidos constatou-se que o maior percentual de desconto, no caso 20% (vinte por cento), estaria destinado à adoção das medidas de sistema de aquecimento elétrico solar e sistema de utilização de energia eólica, talvez por se tratar de medidas que necessitam de investimentos por parte do proprietário do imóvel. Entende-se que ao instituir esse percentual de desconto somente aqueles proprietários que dispõem de um poder aquisitivo mais alto, aqueles fariam jus ao referido percentual em virtude do investimento que deveria ser feito no imóvel, como aquisição de equipamentos necessários para adequar-se as exigências técnicas da medida.

Assim sendo, entende-se que a concessão dos percentuais deve ser revista levando em consideração o propósito a que se destina o instrumento jurídico em exame, dando ênfase,

principalmente, as práticas de sustentabilidade mais simples que estejam ao alcance de serem adotadas por qualquer contribuinte, esclarecendo se os descontos devem ser cumulativos ou não, e se for o caso, estabelecendo um percentual total do limite do desconto.

Na apreciação do projeto de indicação 0235/2009, constatou-se, ainda, que os benefícios tributários oferecidos não alcançam os proprietários de imóveis de uso comercial ou misto, restringindo apenas para imóveis residenciais o que faz com que o referido projeto limite, de certa forma, as atividades de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente urbano, tendo em vista que às atividades comerciais também contribuem para ocasionar danos ao meio ambiente.

Subsídios para Implantação de IPTU Ecológico no Município de Fortaleza/CE

Após as análises realizadas o presente estudo vem apontar subsídios para implantação do IPTU Ecológico no Município de Fortaleza, visando à propositura de um Projeto Substitutivo, que autorize a redução de alíquotas do IPTU para os proprietários de imóveis residências, não-residenciais, comerciais e mistos, que adotem medidas de proteção e preservação do solo, da água, do ar, como também a redução do consumo de energia elétrica, levando em consideração algumas medidas apresentadas nos referidos Projetos de Indicação, com suas devidas adequações, bem como a inserção de outras medidas de proteção ambiental.

A Tabela 01 destaca as variáveis ambientais que podem ser aplicadas a imóveis residenciais, comerciais e mistos (casas, condomínios horizontais/verticais e comércio) com respectivas justificativas e percentuais:

Tabela 01 – Variáveis Ambientais – Imóveis Residenciais e Comerciais.

VARIÁVEIS AMBIENTAIS	JUSTIFICATIVAS	PERCENTUAIS
Sistema de Baixo Consumo de Água com Torneiras Economizadoras	Visa evitar o desperdício de água	5%
Sistema de Captação de Água da Chuva com Superfície de Recolha e Cisterna	Contribui para aliviar as galerias pluviais, reduzindo as enchentes	5%
Sistema de Reúso de Águas Residuárias, por “Zonas de Raízes”	Minimiza os impactos causados pelo lançamento de esgotos sem tratamento nos rios	10%
Sistema de Aquecimento de Água por Energia Solar com Placas Coletoras e boiler	Reduz o consumo de energia elétrica Agrega valor ao imóvel	5%
Sistema de Aquecimento Elétrico Solar com painéis fotovoltaicos	Reduz o consumo de energia elétrica Agrega valor ao imóvel	5%
Sistema de Utilização de Energia Passiva Comprovadas por Projeto Arquitetônico	Contribui para economia dos recursos naturais, favorecendo a saúde de seus moradores e usuários	10%
Utilização de Materiais Sustentáveis nas Construções Comprovadas pelos Selos de Certificadoras Confiáveis como: IDHEA, Instituto Falcão Bauer, ABNT, Fundação Vanzolini, entre outros	Promove economia dos recursos naturais e a sustentabilidade no setor da construção civil	10%
Taxa de Permeabilidade do Solo com Percentuais acima do Previsto em Lei	Visa minimizar os problemas decorrentes da impermeabilização urbana como enchentes e baixa recarga de águas subterrâneas	10%
Cultivo de Espécies Nativas e Frutíferas e Hortas no Terreno em Área Permeável – 30% da área	Promove a proteção socioambiental, possibilitando benefícios ambientais e o incentivo à produção de alimentos e geração de renda	5%
Calçadas Verdes com adaptação para o trânsito livre de pedestres e cadeirantes – 1,50cm	Permite a penetração de água no solo, evitando enchentes, alimentando os aquíferos, privilegiando a mobilidade urbana	5%

Fonte: Autora (2012).

No que concerne a imóveis territoriais não residenciais (terrenos), a variável ambiental a ser aplicada está representada pela Tabela 02, a saber:

Tabela 02 – Variável Ambiental – Imóveis Territoriais não Residenciais.

VARIÁVEL AMBIENTAL	JUSTIFICATIVA	PERCENTUAL
Cultivo de Espécies Arbóreas Nativas e Frutíferas, utilizando 40% da área do imóvel	Visa desenvolver o processo de sequestro de carbono, contribuindo para melhoria da qualidade de vida local	5%

Fonte: Autora (2012).

Todas as medidas apresentadas como proposta neste Sumário Executivo devem ser, quando em vigência o IPTU Ecológico, antecipadamente solicitadas ao órgão ambiental municipal, no caso, a Secretaria de Meio Ambiente de Fortaleza, a fim de que sejam operacionalizadas na forma da lei, devendo ser revistas a cada ano.

A proposta é que os descontos variem entre 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento), podendo ser cumulativos desde que não exceda a 20% (vinte por cento) de desconto.

A aplicação de percentuais menores para uso de tecnologias mais caras deve-se ao fato de que o proprietário que faz uso delas possivelmente tem poder aquisitivo maior, e, possivelmente, ainda, o valor do seu imposto é mais elevado, levando em conta o valor venal do imóvel. Ao final, verifica-se que esse desconto mesmo menor, representaria ganho considerável, permitindo um equilíbrio nos descontos e favorecendo práticas ambientais mais simples que estejam ao alcance de qualquer cidadão.

Contribuir para condições melhores de vida no futuro deve ser tarefa de cada indivíduo, usando com moderação os recursos naturais, ao final, acaba fazendo muita diferença.

A intenção não é prejudicar a arrecadação do IPTU, dificultando a implementação de outras políticas necessárias para o Município, mas, de oferecer subsídios para implementar novas políticas ambientais, que a princípio poderia parecer uma perda de arrecadação, quando na verdade, é ganho: ganho de qualidade de vida dos habitantes da cidade e, ainda, potencialmente sinônimo de menos investimentos em outras políticas como saúde, saneamento, etc.

Sugestões de Revisão do atual IPTU para viabilizar a implantação de IPTU Ecológico no Município de Fortaleza/CE

Considerando que a Prefeitura Municipal de Fortaleza deixaria de arrecadar com a concessão de tais medidas propostas neste Sumário Executivo, faz-se necessário repensar alguns benefícios de isenção concedidos na atual vigência do IPTU, que na prática, além de ferir o ordenamento jurídico vigente, promove desigualdades ilegítimas dentro da sociedade.

Ao se analisar os critérios de isenção concedidos, atualmente, pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, observa-se que os servidores municipais são agraciados com esse benefício, o que fere, notadamente, o princípio da isonomia tributária, uma vez que confere vantagem a uma determinada parcela de contribuintes, em razão da sua ocupação profissional, o que não é admissível, nem admitido, pela Constituição Federal de 1988, como determina o art. 150:

Art. 150 – Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

Reforçando o pensamento anterior de inconstitucionalidade na aplicação de isenção aos servidores municipais, tem-se o art. 191 da Constituição do Estado do Ceará, que assim determina:

Art. 191. O Estado e os Municípios podem instituir:

I – impostos em conformidade com a discriminação emanada da Constituição da República;

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza, em seu art. 141, inciso II, dispõe de forma idêntica a Constituição Federal de 1988:

Art. 141. É vedado ao Município sem prejuízo de outras garantias ao contribuinte:

[...]

II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão da ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Percebe-se que com esse tipo de isenção ocorre uma transferência de carga tributária para os demais contribuintes que não são alcançados por esse benefício, indo de encontro a um preceito constitucional.

Diante disso, torna-se necessário retirar do ordenamento jurídico municipal as normas que concedem tal benesse, a fim de que se possa dar lugar a medidas que venham, realmente, contribuir para o bem de toda coletividade e, ainda, sem ferir direitos e princípios constitucionais.

Outro exemplo de isenção concedido pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, que merece ser revisto é a figura da isenção sobre imóveis localizados em Áreas de Preservação Permanente (APPs).

Essas áreas, por sua natureza jurídica, possuem limitação administrativa, são áreas que estão ligadas ao conceito de bem-estar e interesse público, integrando as denominadas “áreas protegidas”, e como tal, de natureza “*non aedificandi*”. Estão previstas no

ordenamento jurídico brasileiro desde 1965, por meio da Lei nº 4.771/65, e atualmente, com a revisão do chamado Novo Código Florestal, por meio da Lei nº 12.651/2012.

Desse modo, as APPs são consideradas “ex lege” de fundamental importância para o equilíbrio ecológico, necessitando de proteção contra ações danosas, como as intervenções urbanísticas.

O que se constata, na realidade, é a efetiva ocupação das margens dos cursos d’água, seja pela população carente, seja pelos ricos condomínios residenciais, provavelmente, ocasionando sérios impactos ambientais adversos à sociedade.

O arcabouço jurídico que protege essas áreas é desobedecido, constantemente, à medida que a administração pública se omite no exercício do seu poder de polícia, e somente quando o fato está consumado, apressa-se em “urbanizar” a área ocupada, estimulando a continuidade da prática, e contribuindo para a degradação do meio ambiente. Com essa atitude, o poder público permite que as APPs sejam descaracterizadas, dando legitimidade a ação dos infratores quando resolve aplicar benefícios, como a isenção de IPTU em imóveis situados nessas áreas, ferindo os preceitos constitucionais. Pode-se dizer, ainda, que tal isenção favorece os efeitos negativos e adversos oriundos da ocupação inadequada das matas ciliares (que são APPs conforme preconiza os diplomas legais), como enchentes, assoreamento da calha dos rios, dentre outros.

Percebe-se que o benefício da isenção do IPTU que vem sendo adotado pelo município de Fortaleza, na atualidade, tem contribuído, de certa forma, com a desobediência as leis ambientais, tendo em vista que não se deve isentar o que a lei proíbe que seja ocupado.

É importante que o poder público municipal realize revisão com relação à adoção do referido benefício (isenção aos ocupantes de APPs), na verdade, independentemente da adoção do aqui denominado IPTU Ecológico, uma vez que, na prática, mencionado incentivo à ocupação dessas áreas, desrespeita as normas urbanístico-ambientais, trazendo sérias consequências que comprometem o equilíbrio ambiental e o bem-estar da população. Entende-se que esta isenção deve, o mais breve possível, ser eliminada e que sejam instituídas medidas de incentivo à proteção e a preservação do meio ambiente.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza, ainda, pratica a um desconto especial de 100% (cem por cento) para os clubes sociais que participem do programa de parceria de disponibilização gratuita de suas instalações para realização de eventos sociais, esportivos e culturais do interesse do Poder Público Municipal, na forma disposta em regulamento.

Ao analisar tal critério de isenção, torna-se evidente a intenção do Poder Público Municipal em beneficiar seus munícipes, fomentando a prática de esportes, cultura e inclusão

social. Com isso, permitindo a motivação para a adoção de outras medidas que favoreça o bem-estar de seus munícipes, a exemplo, da concessão de benefícios fiscais para o cidadão que protege um bem natural em prol da coletividade.

Verifica-se que em qualquer um dos casos de isenção, analisados, há prejuízo para os contribuintes, que de alguma forma, não foram alcançados pelos benefícios, tendo que arcar com o ônus da perda de arrecadação, sem contar que o montante deixado de arrecadar repercute na redução das políticas de saúde, saneamento, etc.

Desse modo, se os benefícios atingirem a coletividade, como o caso de incentivos fiscais para medidas de preservação ambiental, não há como se falar em perda de arrecadação ou prejuízo para contribuintes, pois, para instituir o IPTU Ecológico basta o uso do bom senso pelo Poder Público Municipal, excluindo do ordenamento jurídico as normas que ferem a Constituição Federal, substituindo-as pelos preceitos mais nobres preconizados na Carta Magna, os princípios ambientais. Assim, o Poder Público Municipal utilizaria uma política para o bem da coletividade e não para uns poucos privilegiados, e ainda, ao adotar tal medida estaria também beneficiando a qualidade de vida de seus munícipes, evitando investimentos desnecessários em políticas de saúde, saneamento, etc.

A apresentação dessas variáveis ambientais vem reforçar a consagrada frase do documento conhecido como Agenda 21 Global: “Pensar globalmente e agir localmente”. As ações e medidas apontadas não representam custos para o Município de Fortaleza, ao contrário, é um investimento social que previne gastos desnecessários e desperdício de receitas. É no município que os episódios de degradação acontecem. Portanto, é indispensável que o poder público e a sociedade civil formulem políticas ambientais que efetivamente favoreçam o equilíbrio ambiental no espaço urbano, incentive práticas de cidadania e promova o desenvolvimento sustentável.

Assim sendo, torna-se imprescindível reconhecer que esses instrumentos tributários ambientais dependem da iniciativa da autoridade executiva e legislativa, além da mobilização da sociedade civil para que sejam implementados, sob pena de tornar sem efeito um importante conteúdo tributário.

Francilene Pinagé de Andrade

Fortaleza, junho de 2012.

ANEXO II –Projeto de Indicação 009/2009



Câmara Municipal de Fortaleza

INDICAÇÃO N.º 0009 / 2009

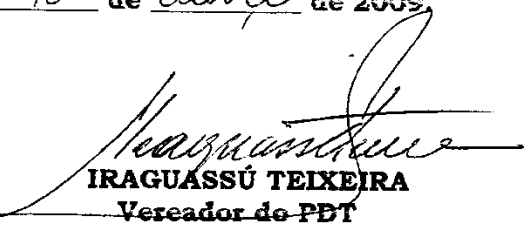
“Autoriza o Poder Executivo a conceder redução do IPTU-IPTU ECOLÓGICO à imóveis dotados de áreas verdes descobertas com solo permeável, na forma que especifica e da outras providências”.

EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA

Submetemos à apreciação de V. Exa. e desta Casa, a indicação em epígrafe ao projeto que ***“Autoriza o Poder Executivo a conceder redução do IPTU a imóveis dotados de áreas verdes descobertas com solo permeável, na forma que especifica”.***

Em função da relevância da matéria e na certeza de contar com o apoio dos demais pares, solicitamos que após apreciada, seja a mesma enviada a Exm^a. Sr^a. Prefeita Municipal, para que sua Excelência compreendendo a importância da referida matéria, envie a esta Casa, em forma de mensagem, a propositura contida na presente indicação.

DEPARTAMENTO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 10 de novembro de 2009.


IRAGUASSÚ TEIXEIRA
Vereador do PDT

DEP. LEGISLATIVO
em 10/11/09 às 10:24h
KOWR
FUNCIONÁRIO



Câmara Municipal de Fortaleza

aproveitamento do terreno igual ou inferior a 1,5 (um e meio), bem como não beneficiará lotes urbanos baldios.

§ 3º Será concedido desconto de 20% (vinte por cento) sobre o valor do IPTU aos proprietários de terrenos situados em áreas de interesse ambiental, mediante reconhecimento pelo órgão municipal competente.

Art. 3º. A concessão dos benefícios previstos nesta lei é condicionada a requerimento do contribuinte, instruído com os documentos que comprovem o preenchimento dos requisitos estabelecidos nesta Lei, bem como em posterior regulamento expedido pelo Poder Executivo.

§ 1º O requerimento deverá ser apresentado junto ao órgão municipal responsável pelo Controle Urbano até o dia 30 de junho de cada ano, para que o desconto seja válido no ano posterior ao da solicitação.

§ 2º O pedido deverá ser submetido à parecer técnico da assessoria de meio ambiente, quando à observância das exigências previstas nesta Lei.

§ 3º A Prefeitura Municipal exigirá do contribuinte, anualmente, para efeito de renovação do benefício, prova de que as condições estabelecidas nesta Lei e em normas regulamentadoras estão sendo observadas no imóvel beneficiado pela redução fiscal.

Art. 4º. Esta Lei deve ser regulamentada no prazo máximo de noventa dias após a sua publicação.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

DEPARTAMENTO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE
FORTALEZA em, _____ de _____ de 2009.


IRAGUASSU TEIXEIRA

Vereador do PDT



Câmara Municipal de Fortaleza

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E DA CIDADANIA

PARCELER Nº 0042/09

PROJETO DE INDICAÇÃO Nº 0009/2009

AUTOR: Vereador Iraguassú Teixeira (PDT)

RELATOR: Vereador(a) Eliana Gomes (PCdoB)

Trata-se de parecer ao Projeto de Indicação Nº 0009/2009 de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador Iraguassú Teixeira, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que "Autoriza o Poder Executivo a conceder redução do IPTU - IPTU ECOLÓGICO, a imóveis dotados de áreas verdes descobertas com solo permeável, na forma que especifica e dá outras providências".

Em sua justificativa aduz o insigne vereador que:

"A promoção de iniciativas de preservação ambiental será um ganho para todos os Fortalezenses. A preocupação com o desenvolvimento sustentável do município representa a concepção moderna e eficiente da gestão pública e a Administração Municipal, comprometida que é com os princípios da sustentabilidade ambiental, deverá patrocinar essa iniciativa."



Câmara Municipal de Fortaleza

"Posto isso..., havemos de constatar que a tributação ambiental extrafiscal é um mecanismo colaborativo de manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além da função arrecadatória, para novos investimentos no município, o IPTU poderá ter função indutora para a promoção de ações em benefício da população." (SIC)

É O RELATÓRIO

Diante da competência conferida pelo art. 59, inc. I alínea "a", do Regimento Interno desta Casa Legislativa (Resolução 1.589, de 20 de novembro de 2008), este relator passa então a fazer análise técnica quanto aos aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais e de técnica legislativa pertinentes ao projeto de lei apresentado pelo nobre vereador.

O projeto de Indicação de nº. 0009/2009 não encontra óbice de natureza legal ou constitucional, sendo a iniciativa em questão pertinente, em conformidade com a redação do art. 125 do Regimento Interno desta Casa, os arts. 170 e 225 da CF/88 bem como com a dos arts. 10 e 206 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza (LOM), que assim versam:



Câmara Municipal de Fortaleza

REGIMENTO INTERNO DA CME

"Art. 125. Indicação é a proposição em que o Vereador solicita a manifestação da Câmara Municipal, acerca de determinado assunto, visando à elaboração de projeto sobre a matéria de competência do Poder Executivo.

§ 1º As indicações recebidas pela Mesa serão lidas e encaminhadas às Comissões com que se relacionarem, que emitirão pareceres no prazo regimental; em seguida, se aprovadas pelo Plenário, serão encaminhadas ao Chefe do Poder Executivo."



Câmara Municipal de Fortaleza

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

"Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

(...)

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



Câmara Municipal de Fortaleza

"Art. 179. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;" (S/C)



Câmara Municipal de Fortaleza

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

"Art. 10. A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

(...)

X - a defesa e a preservação do território, dos recursos naturais e do meio ambiente do Município;"

Art. 200. Para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, o poder público utilizará, principalmente, os seguintes instrumentos:

II - tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), que poderá ser progressivo no tempo, conforme o plano diretor;

b) contribuição de melhoria;



Câmara Municipal de Fortaleza

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; (SIC)

Dessa forma, tal iniciativa condiz com a finalidade esculpida na CF e na LOM.

ISTO POSTO, quanto ao exame da legalidade e constitucionalidade da propositura, este parecer é FAVORÁVEL, face aos fundamentos jurídicos suprassuscitados, s.m.j.

SALA DAS COMISSÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA
EM 22 DE Abril DE 2009.

Elana Gomes
Relator Vereadora Elana Gomes.

[Signature]

[Signature]

Elana Gomes
Presidente

ANEXO III – Projeto de Indicação 0235/2009


 Câmara Municipal de Fortaleza
GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES
LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB
 Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
 CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
 marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

(INDICAÇÃO Nº **0235**/2009).
 PROJETO DE LEI Nº _____/2009.

Autoriza a redução de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos proprietários de imóveis residenciais e não residenciais que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente.

A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

Art. 1º. Fica instituído no âmbito do Município de Fortaleza, o Programa IPTU Verde, cujo objetivo é fomentar medidas que preservem, protejam e recuperem o meio ambiente, ofertando em contrapartida benefício tributário ao contribuinte.

CAPÍTULO II

Dos requisitos

Art. 2º. Será concedido benefício tributário, consistente em reduzir o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), aos proprietários de imóveis residenciais e territoriais não residenciais (terrenos) que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente.

Parágrafo único. As medidas adotadas deverão ser:

I – Imóveis Residenciais (incluindo condomínios horizontais e prédios):

- a) Sistema de captação da água da chuva;
- b) Sistema de reuso de água;
- c) Sistema de aquecimento hidráulico solar;


 Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
 CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
 marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza
GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES
LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
 CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
 marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

(INDICAÇÃO Nº 0235/2009).

PROJETO DE LEI Nº 0235/2009.

Autoriza a redução de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos proprietários de imóveis residenciais e não residenciais que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente.

A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

Art. 1º. Fica instituído no âmbito do Município de Fortaleza, o Programa IPTU Verde, cujo objetivo é fomentar medidas que preservem, protejam e recuperem o meio ambiente, ofertando em contrapartida benefício tributário ao contribuinte.

CAPÍTULO II

Das requisitos

Art. 2º. Será concedido benefício tributário, consistente em reduzir o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), aos proprietários de imóveis residenciais e territoriais não residenciais (terrenos) que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente.

Parágrafo único. As medidas adotadas deverão ser:

I - Imóveis Residenciais (incluindo condomínios horizontais e prédios):

- a) Sistema de captação da água da chuva;
- b) Sistema de reuso de água;
- c) Sistema de aquecimento hidráulico solar;



Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
 CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
 marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza
GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES
LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
 CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
 marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

d) Sistema de aquecimento elétrico solar;

e) Construções com material sustentável;

f) Utilização de energia passiva;

g) Sistema de utilização de energia eólica.

II - Imóveis territoriais não residenciais (terrenos):

a) Manutenção do terreno sem a presença de espécies exóticas e cultivo de espécies arbóreas nativas.

III - Imóveis residenciais (exclusivo para condomínios horizontais ou prédios):

a) Separação de resíduos sólidos.

Art. 3º. Para efeitos desta lei, considera-se:

I - Sistema de captação de água da chuva: sistema que capta água da chuva e armazene em reservatórios para utilização do próprio imóvel;

II - Sistema de Reuso de Águas: utilização, após o devido tratamento, das águas residuais proveniente do próprio imóvel, para atividades que não exigem que a mesma seja potável;

III - Sistema de aquecimento hidráulico solar: utilização de sistema de captação de energia solar térmica para aquecimento de água, com a finalidade de reduzir parcialmente, o consumo de energia elétrica na residência;

IV - Sistema de aquecimento elétrico solar: utilização de captação de energia solar térmica para reduzir parcial ou integralmente o consumo de energia elétrica da residência, integrado com o aquecimento da água;

V - Construções com material sustentável: utilização de materiais que atenuem os impactos ambientais, desde que esta característica sustentável seja comprovada mediante apresentação de selo ou certificado;

VI - Utilização de energia passiva: edificações que possuam projeto arquitetônico onde seja especificado dentro do mesmo, as contribuições efetivas para a economia de energia elétrica;

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
 CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
 marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza
GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES
LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
 CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
 marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

CAPÍTULO IV

Do Procedimento para concessão do benefício

Art. 7º. O interessado em obter o benefício tributário deve protocolar o pedido devidamente justificado para a Secretaria do Meio Ambiente e Serviços Urbanos - SEMAM, até data de 30 de setembro do ano anterior em que deseja o desconto tributário, expondo a medida que aplicou em sua edificação ou terreno, instruindo o mesmo com documentos comprobatórios.

§1º Para obter o incentivo fiscal, o contribuinte deverá estar em dia com suas obrigações tributárias.

§2º A Secretaria do Meio Ambiente e Serviços Urbanos - SEMAM designará um responsável para comparecer até o local e analisar se as ações estão em conformidade com a presente Lei, podendo solicitar ao interessado documentos e informações complementares para instruir seu parecer.

§3º Após a análise, a SEMAM elaborará um parecer conclusivo acerca da concessão ou não do benefício.

§4º Sendo o parecer favorável, após ciência do interessado, o pedido será enviado para a Secretaria de Finanças do Município para providências.

§5º Entendendo pela não concessão do benefício, a Secretaria arquivará o processo, após ciência do interessado.

Art. 8º. Aquele que obtiver o desconto referido nesta Lei receberá o selo de "amigo do meio ambiente", para afixar na parede de seu imóvel, sendo que sua regulamentação será feita através de Decreto.

Art. 9º. Só poderão ser beneficiados pela presente Lei, os imóveis residenciais (incluindo condomínios horizontais e prédios) ligados à Rede de Esgoto, desde que disponível, ou que possua sistema ecológico de tratamento de esgoto, como uma fossa ecológica, onde ocorra o processo de biometanação, envolvendo a conversão anaeróbia de biomassa em metano.

Art. 10. A Secretaria do Meio Ambiente e Serviços Urbanos - SEMAM realizará a fiscalização desta Lei a fim de verificar se as medidas estão sendo aplicadas corretamente.

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
 CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
 marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza
GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES
LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Siqueira, 830 - Luciano Cavalcante
 CEP: 60.810-460 - Fortaleza (CE) - Fone: (85) 3444.8305
 marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

Art. 11. A renovação do pedido de benefício tributário deverá ser feita anualmente.

CAPÍTULO V

Da extinção do benefício

Art. 12. O Benefício será extinto quando:

- I - O proprietário do imóvel inutilizar a medida que levou à concessão do desconto;
- II - O IPTU for pago de forma parcelada e o proprietário deixar de pagar uma parcela;
- III - O interessado não fornecer as informações solicitadas pela Secretaria do Meio Ambiente e Serviços Urbanos - SEMAM.

CAPÍTULO VI

Das disposições finais

Art. 13. A presente Lei atende à compensação exigida pelo disposto no artigo 14, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 14. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

DEPARTAMENTO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em _____ de dezembro de 2009.

MARCELO MENDES
 VEREADOR LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Siqueira, 830 - Luciano Cavalcante gabinete 09
 CEP: 60.810-460 - Fortaleza (CE) - Fone: (85) 3444.8305
 marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES

LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 - Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 - Fortaleza (CE) - Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

Justificativa

O presente projeto de lei tem como objetivo preservar, conservar e proteger o meio ambiente através de políticas que atenuem os impactos ambientais e promovam o desenvolvimento sustentável.

Conforme artigo 225 da Constituição Federal: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

Assim, a Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de zelar pelo desenvolvimento sustentável.

Dentro do Poder Público, o Município está habilitado para tratar de meio ambiente:

"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora".

O investimento em meio ambiente é investimento social, principalmente porque as ações colacionadas no presente Projeto de Lei, são de custo baixo, podendo ser aplicadas em casas populares. Assim, parte desta economia pode servir para o custeio do referido projeto.

Diante do exposto, verifica-se que há viabilidade econômica para a implantação do presente Projeto de Lei.

MARCELO MENDES
VEREADOR LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 - Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 - Fortaleza (CE) - Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza
Gabinete do Vereador Leonelzinho Alencar – PT do B

Rua Dr. Thompson Bulcão nº. 639 – sala 21 – Ladeira Covadonga
 CEP: 60.210-400 – Fortaleza-CE

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E DA CIDADANIA



PARECER 033 / 19
AO PROJETO DE INDICAÇÃO Nº. 0235/2009

Autoriza a redução de Imposto Predial e Territorial
 Urbano – IPTU aos proprietários de imóveis
 residenciais e não residenciais que adotem medidas
 que estimulem a proteção, preservação e
 recuperação do meio ambiente

Autor: Vereador Marcelo Mendes

Relator: Vereador Leonelzinho Alencar

I - RELATÓRIO

O nobre Vereador Marcelo Mendes submeteu a apreciação desta Casa Legislativa, o Projeto de Indicação nº. 0235/2009, que tem o objetivo de indicar ao Executivo o envio de um projeto de lei concedendo descontos, que podem variar de 3% a 20% sobre o valor do IPTU dos imóveis cujos proprietários adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente.

Preliminarmente, cabe anotar que, de acordo com o que dispõe a Resolução nº. 1.589, de 20 de novembro de 2008, compete a esta Comissão a análise dos aspectos de admissibilidade e constitucionalidade da matéria.

A matéria em análise, encontra abrigo nas prerrogativas do Poder Legislativo em indicar ao Executivo sugestões de projetos que, dependendo da equisocência e vontade política do seu Chefe, poderá convertê-lo em Mensagem para a posterior apreciação dos vereadores. Tal prerrogativa está expressa no art. 45 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, de 1988:



Câmara Municipal de Fortaleza
Gabinete do Vereador Leonelzinho Alencar - PT do B

Rua Dr. Florêncio Batista nº. 830 - Jatoá - Ladeira Cavalcante
 CEP 60.213-460 - Fortaleza-CE



"Art. 43. O processo legislativo compreende a elaboração de:

(...)

VII - indicação;"

Atendo-se, pois, a análise dos aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais e de técnica legislativa, obrigação instituída no art. 59, inciso I, alínea "a" do Regimento Interno deste Poder, compreende o Relator que o projeto atende a estes requisitos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

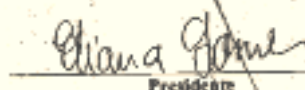
O Relator recomenda o envio da matéria para a análise do mérito pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente, visto que se trata de um requisito fundamental do processo legislativo. Pois um projeto não poderá ser arquivado ao crivo do Plenário somente com o Parecer de admissibilidade e constitucionalidade. A análise do mérito é, em termo, indispensável para a completude do processo legislativo regular.

Considerando que não há qualquer óbice ao processo legislativo, manifesta-se o Relator FAVORÁVEL a regular tramitação da matéria.

É o nosso Parecer, s.m.j.

SALA DAS COMISSÕES TÉCNICAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA,
 EM 09 DE fevereiro DE 2010.


 Leonelzinho Alencar - PT do B
 Relator


 Eliana Gomes
 Presidente



