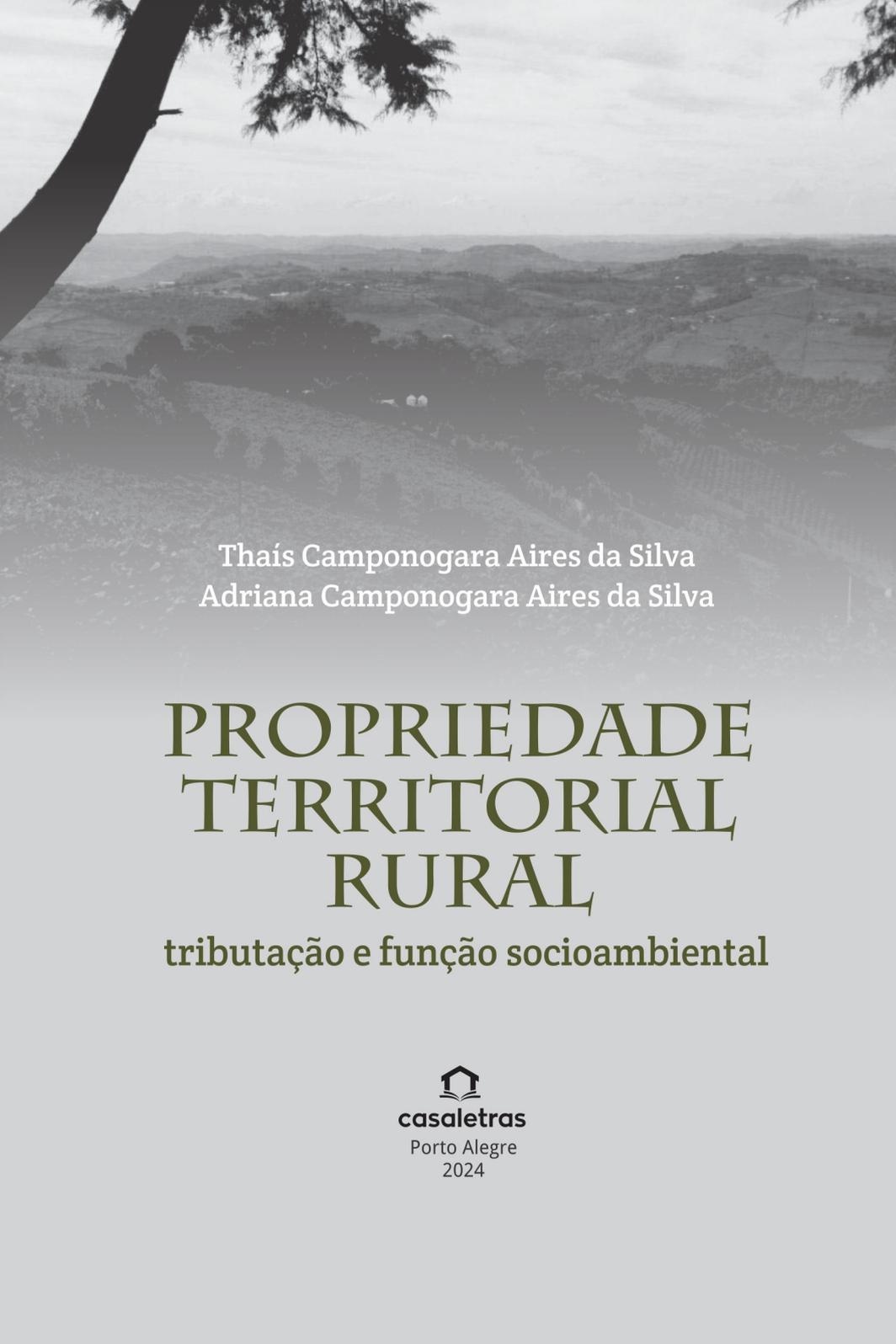


Thaís Camponogara Aires da Silva  
Adriana Camponogara Aires da Silva

# PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL

tributação e função socioambiental



Thaís Camponogara Aires da Silva  
Adriana Camponogara Aires da Silva

# PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL

tributação e função socioambiental



**casaletras**

Porto Alegre  
2024

Copyright ©2024 das autoras.

Os dados e conceitos emitidos nos trabalhos, bem como a exatidão das referências bibliográficas, são de inteira responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

LICENCIADA POR UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS



Atribuição - Não Comercial - Sem Derivadas 4.0 Internacional  
(CC BY-NC-ND 4.0)

**Você é livre para:**

**Compartilhar** - copie e redistribua o material em qualquer meio ou formato. O licenciante não pode revogar essas liberdades desde que você siga os termos da licença.

**Atribuição** - Você deve dar o crédito apropriado, fornecer um link para a licença e indicar se foram feitas alterações. Você pode fazê-lo de qualquer maneira razoável, mas não de maneira que sugira que o licenciante endossa você ou seu uso.

**Não Comercial** - Você não pode usar o material para fins comerciais. **Não-derivadas** - Se você remixar, transformar ou desenvolver o material, não poderá distribuir o material modificado.

**Sem restrições adicionais** - Você não pode aplicar termos legais ou medidas tecnológicas que restrinjam legalmente outras pessoas a fazer o que a licença permite.

Este é um resumo da licença atribuída. Os termos da licença jurídica integral está disponível em:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

**EXPEDIENTE:**

*Projeto gráfico, diagramação e capa:*  
Editora Casaletras

*Foto da capa:*

Montagem sobre foto de Daniel Isaia/Agência Brasil.  
Publicado sob a Licença Creative Commons Atribuição 3.0 Brasil. Fonte: Wikimedia Commons.

*Editor:*

Marcelo França de Oliveira

**CONSELHO EDITORIAL**

Dr. Airton Pollini

*Université Haute-Alsace, Mulhouse, França*

Dr. Amurabi Oliveira

*Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC*

Dr. Aristeu Lopes

*Universidade Federal de Pelotas/UFPel*

Dr. Elio Flores

*Universidade Federal da Paraíba/UFPB*

Dr. Francisco das Neves Alves

*Universidade Federal do Rio Grande/FURG*

Dr. Fábio Augusto Steyer

*Universidade Estadual de Ponta Grossa/UEPG*

Dr. Giorgio Ferri

*Università degli Studi "La Sapienza", Roma, Itália*

Dr.<sup>a</sup> Isabel Lousada

*Universidade Nova de Lisboa*

Dr. Jonas Moreira Vargas

*Universidade Federal de Pelotas/UFPel*

Dr. Luiz Henrique Torres

*Universidade Federal do Rio Grande/FURG*

Dr. Manuel Albaladejo Vivero

*Universitat de València, Espanha*

Dr.<sup>a</sup> Maria Eunice Moreira

*Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/ PUCRS*

Dr. Moacyr Flores

*Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul/IH-GRGS*

Dr.<sup>a</sup> Yaron Chen

*Beijing Foreign Studies University, China*

---

## Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

P9456 Propriedade territorial rural: tributação e função socioambiental / Thaís Camponogara Aires da Silva e Adriana Camponogara Aires da Silva. [ Recurso eletrônico ] Porto Alegre: Casaletras, 2024.

82 p.

Bibliografia

ISBN: 978-65-5220-007-5

1. Direito - 2. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - 3. Função socioambiental da propriedade - 4. Degradação ambiental - I. Silva, Thaís Camponogara Aires da - II. Silva, Adriana Camponogara Aires da - III. Título.

CDU:336

CDD:343.05

---

**casaletras**

EDITORIA CASALETRAS

Intercity Premium Offices - Av. Borges de Medeiros, 2105, sala 906 - Praia de Belas - Porto Alegre, RS | CEP 90110-150

[contato@casaletras.com](mailto:contato@casaletras.com)

[www.casaletras.com](http://www.casaletras.com)

A Isa e Sueli,  
mulheres, mães, avós,  
sábias, fortes, dedicadas,  
amorosas.

**“E a terra produziu erva, erva  
dando semente conforme  
a sua espécie, e a árvore  
frutífera, cuja semente está  
nela conforme a sua espécie; e  
viu Deus que era bom.”  
(Gênesis 1:12)**

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1	
CONSTITUIÇÃO E PROPRIEDADE: PERSPECTIVAS SOCIAIS E AMBIENTAIS .....	4
1.1 O direito à propriedade e os direitos fundamentais .....	5
1.2 O direito à propriedade: Aspectos cíveis e constitucionais .....	11
1.3 A justiça ambiental e o direito à propriedade .....	17
CAPÍTULO 2	
O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL.....	26
2.1 O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural: Contexto histórico e caráter extrafiscal.....	27
2.2 Regra Matriz de Incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural .....	37
2.3 A função social dos tributos .....	50
CAPÍTULO 3	
A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL, DA PROPRIEDADE.....	57
3.1 Os limites e possibilidades para a efetivação da função socioambiental da propriedade por meio do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.....	58
CONCLUSÃO.....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	77

# INTRODUÇÃO

O Direito é histórico, resultado dos comportamentos sociais e, em face disso, acompanha as mudanças da sociedade. No contexto de crise ambiental da atualidade, tendo em vista as graves consequências que dela advêm, é importante que o Direito Tributário observe a questão ambiental.

A relação entre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e a função social da propriedade é como um casamento antigo que caiu na rotina e precisa ser “renovado” para que o amor outrora jurado não sucumba: a propriedade não tem apenas a função social, mas também a ambiental e, por isso, chamada socioambiental.

Diante deste quadro, este livro se propõe a repensar a relação entre propriedade privada e meio ambiente, considerando a interdisciplinaridade essencial às pesquisas na área do Direito, e também face à complexidade da temática ambiental. Assim, o tema a ser tratado é o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural como meio de efetivação da função socioambiental da propriedade.

Nesse sentido, foi efetuada a análise teórica de aspectos jurídico-sociais envolvidos na instituição do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e a progressividade e extrafiscalidade como meios de efetivação da função socioambiental da propriedade. A teoria de base escolhida foi a Sistêmico-Complexa, como matriz teórica, por permitir um enfoque interdisciplinar entre direito, política, cultura, ecologia e ciência, sendo necessário o diálogo entre as áreas do saber para a adequada compreensão como um todo. Quanto ao método de procedimento, fez-se uso da análise bibliográfica e documental, por meio de livros, revistas, jurisprudência e artigos disponíveis tanto em meio físico quanto virtual, utilizando-se como técnica

de coleta de dados a produção de fichamentos e resumos expandidos.

Ademais, a problemática levantada é: quais os limites e possibilidades para a efetivação da função socioambiental da propriedade através da instituição do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, enquanto tributo extrafiscal e de alíquotas progressivas?

No intento de responder a esta pergunta, este livro foi estruturado em três capítulos: no primeiro, discorre-se acerca do direito à propriedade em relação aos demais direitos fundamentais, focando nos aspectos cíveis e constitucionais da propriedade, sem deixar de pensar também na questão ambiental; no segundo, são relacionados a função social dos tributos e os aspectos históricos, as disposições constitucionais, o caráter extrafiscal e a regra matriz aplicada ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; ao final, no terceiro capítulo, são analisados os limites e possibilidades para a efetivação da função socioambiental da propriedade por meio da instituição do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

Capítulo 1

CONSTITUIÇÃO  
E PROPRIEDADE:  
PERSPECTIVAS  
SOCIAIS E  
AMBIENTAIS

**C**om o advento da Constituição Federal de 1988, o direito à propriedade passou a ser visto sob um novo prisma. Tal direito é amparado pelo Estado, estando previsto no rol de direitos fundamentais na Constituição. No entanto, esse rol é extenso e, possuindo todos igual grau de proteção, quando em colisão entre um e outro, há que ser realizado o sopesamento de direitos.

Nesta esteira, um princípio trazido pela Constituição é o da função social da propriedade, voltado aos aspectos coletivos e sociais do direito à propriedade, deixando a perspectiva individualista. Serão abordados, também, os aspectos cíveis desse direito, associado ao conceito de justiça ambiental.

### **1.1 O direito à propriedade e os direitos fundamentais**

No Estado Democrático de Direito, é reconhecida a existência de direitos fundamentais, que figuram no ápice dos direitos presentes na Constituição. Seu surgimento remonta à Revolução Francesa, quando, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, exaltaram-se os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade. Contudo, para Norberto Bobbio (2004, p. 38), “o elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas”, ou seja, não existem direitos fundamentais naturais ao ser humano, pois eles mudam conforme a sociedade se transforma.

Nesse sentido, não existindo direitos absolutos, e diante das frequentes situações em que direitos fundamentais colidem um com o outro, faz-se necessário escolher qual direito prevalecerá, mediante o sopesamento de interesses em conflito, consistente “no estabelecimento de

uma relação de precedência entre os princípios, com base nas circunstâncias do caso concreto”, conforme ensina Robert Alexy (2012, p. 96).

Luís Roberto Barroso (2010, p. 337) também leciona sobre o assunto, explicando que a ponderação

socorre-se do princípio da razoabilidade-proporcionalidade para promover a máxima concordância prática entre os direitos em conflito. Idealmente, o intérprete deverá fazer concessões recíprocas entre os valores e interesses em disputa, preservando o máximo possível de cada um deles. Situação haverá, no entanto, em que será impossível a compatibilização. Nesses casos, o intérprete precisará fazer *escolhas*, determinando, *in concreto*, o princípio ou direito que irá prevalecer.

Assim, em determinado momento, um direito fundamental poderá prevalecer sobre o outro e, em outra situação, poderá acontecer o contrário, utilizando-se do princípio da racionalidade ou proporcionalidade. Entretanto, deve-se priorizar a máxima realização dos direitos fundamentais envolvidos, considerando também a dignidade da pessoa humana, cujo conteúdo de igual modo é histórico e não absoluto, e, como expressa Ingo Wolfgang Sarlet (2004, p. 560), “a exemplo de tantos outros conceitos de contornos vagos e abertos, reclama uma constante concretização e delimitação”.

Enquanto conceito jurídico, Luís Roberto Barroso (2013, p. 62), fala da dupla dimensão da dignidade da pessoa humana, no seu valor intrínseco e extrínseco:

uma interna, expressa no valor intrínseco ou próprio de cada indivíduo; outra externa, representando seus direitos, aspirações e responsabilidades, assim como os correlatos deveres de terceiros. A primeira dimensão é por si inviolável,

já que o valor intrínseco do indivíduo não é perdido em nenhuma circunstância; a segunda pode sofrer ofensas e violações.

A dignidade da pessoa humana, no seu valor intrínseco, está refletida no direito à vida, na igualdade de todos perante a lei e no direito à integridade física e psíquica. Também, a dignidade da pessoa humana está aliada ao mínimo existencial, que é a satisfação de condições mínimas para uma sobrevivência adequada do indivíduo. E, aqui, também o direito de propriedade pode ser uma forma de garantia da dignidade da pessoa humana, como meio de acesso ao mínimo existencial:

Assim, a dignidade da pessoa humana assume um papel de defesa da integridade humana em dois planos: a) tutelando as situações jurídicas de personalidade de modo a preservar estes bens jurídicos intrínsecos e essenciais; b) situando a missão de parte do patrimônio, justamente na preservação das condições materiais mínimas da humanidade, o chamado patrimônio mínimo (FARIAS; ROSENVALD, 2013, p. 285).

No entanto, esse direito de propriedade deve atentar à dignidade da pessoa humana como forma de promoção da solidariedade, da fraternidade, da relação com o outro. E, nesta esteira, soma-se o âmbito social da dignidade da pessoa humana, as relações do indivíduo com os outros, o senso de comunidade. Aqui, “sua autonomia pessoal é restringida por valores, costumes e direitos de outras pessoas tão livres e iguais quanto ele, assim como pela regulação estatal coercitiva” (BARROSO, 2013, p. 87). Ou seja, o direito de um indivíduo termina onde começa o do outro, a autonomia pessoal não pode causar danos aos demais.

Não obstante, na mesma intensidade em que os direitos surgem num contexto histórico, torna-se mais com-

plicado protegê-los. Para Bobbio (2004, p. 80), “à medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil”. Neste diapasão, os direitos do homem passaram por três fases: de início, os direitos de liberdade; após, os direitos políticos, no ideal de igualdade e; por fim, os direitos de fraternidade, também chamados de direitos de solidariedade, como os ideais da Revolução Francesa. Essa relação pode ser aplicada também ao modo como a propriedade é e foi tratada, conforme aduz Carlos Alberto Ferri (2014, p. 08):

A propriedade passou, ao longo da história, por diversas modificações. Ela, em seu início, era comunitária, mas com o passar do tempo, ganhou contornos diferentes. Passou a ter valor e se tornou objeto de poder e opressão. Com a Revolução Francesa, movimento burguês liberal, a propriedade ganha proteção, e passa a ser um direito natural, agora declarado e protegido. Gradativamente, a proteção é ampliada e passa a fazer parte de diversas constituições e códigos civis pelo mundo. Com o tempo, a proteção foi albergada em forma de gerações de direitos, que visam dar efetividade, primeiramente, ao indivíduo, pois esta geração está ligada às liberdades individuais; depois, a proteção está em minorar a desigualdade social; e, por fim, a proteção frente a todos, a solidariedade. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 protege a propriedade privada como sendo um direito individual, contudo, atribui a ela uma função social (...) ou seja, ela deixa de ser totalmente um direito individual e passa a ter um caráter social.

Desse modo, o direito à propriedade, atendendo à sua função social, é um direito de terceira geração, de solidariedade, na medida em que busca a satisfação dos interesses sociais. Ademais, está disposto no Art. 5º, XXIII, da Magna Carta que “a propriedade atenderá à sua função

social” (BRASIL, 1988), figurando no rol de direitos e garantias fundamentais da Constituição.

Nesse sentido, continua Carlos Alberto Ferri (2014, p. 72), a propriedade

deixa de ser absolutamente perpétua, passando agora a ser relativa ao ser introduzida em nosso ordenamento jurídico a manutenção da propriedade vinculada a uma utilização, visando o bem-estar de terceiros, seja social ou econômico. Há uma nova realidade, da função social que busca cada vez mais a integração do “meu” com o “nosso”, ainda que de maneira tênue, mas atuante, pois o “meu” só é meu quando eu posso de alguma forma contribuir com o próximo ou com aquele que sequer conheço ou tenho contato.

Ora, os direitos de terceira geração estão inter-relacionados, tendo em vista que não são direitos a prestações pelo Estado nem a abstenções por parte deste: são um conjunto de todos eles, protegendo bens de titularidade comunitária, como o meio ambiente. São direitos difusos ou coletivos, ou seja, não são direcionados ao indivíduo em si mesmo. Também, os direitos de solidariedade destinam-se ao gênero humano como um todo, sendo direcionados não só às gerações presentes, mas também àquelas que estão por existir, falando-se aqui em solidariedade entre gerações.

Nessa perspectiva, Ada Pellegrini Grinover (1999) discorre:

Aos direitos clássicos de primeira geração, representados pelas tradicionais liberdades negativas, próprias do Estado liberal, com o correspondente dever de abstenção por parte do Poder Público; aos direitos de segunda geração, de caráter econômico-social, compostos por liberdades positivas, com o correlato dever do Estado a uma obrigação de *dare*, *facere* ou *praestare*, acrescentou-se o reconhecimento dos

direitos de terceira geração, representados pelos direitos de solidariedade, decorrentes dos interesses sociais. E assim foi que, o que aparecia inicialmente como mero interesse, elevou-se à dimensão de verdadeiro direito, conduzindo à reestruturação de conceitos jurídicos, que se amoldassem à nova realidade.

Dentre os novos direitos fundamentais de terceira geração inscreve-se o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Dessa forma, os direitos de solidariedade trazem novas perspectivas na própria relação entre Estado e indivíduo. E, incluindo neste rol o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, neste contexto de função social da propriedade, deve o titular da propriedade atentar, inclusive, à sustentabilidade do uso que faz de sua propriedade.

Falamos em “gerações de direitos”, mas há críticas no sentido de que o termo correto seria “dimensões de direitos”. No âmbito dos direitos de solidariedade, discorda José Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 386):

A discussão internacional em torno do problema da autodeterminação, da nova ordem económica internacional, da participação do património comum, da nova ordem da informação, acabou por gerar a ideia de direitos de terceira (ou quarta geração) : direito à autodeterminação, direito ao património comum da humanidade, direito a um ambiente saudável e sustentável, direito à comunicação, direito à paz e direito ao desenvolvimento.

É discutida a natureza destes direitos. Critica-se a précompreensão que lhes está subjacente, pois ela sugere a perda de relevância e até a substituição dos direitos das primeiras gerações. A ideia de *generatividae geracional* também não é totalmente correcta: os direitos são de todas as gerações. Em terceiro lugar, não se trata apenas de direitos com um suporte colectivo – o direito dos povos, o direito da humanidade. Nesse sentido se fala de *solidarity rights*, de

direitos de solidariedade, sendo certo que a solidariedade já era uma dimensão “indimensionável” dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Nesse ideal de fraternidade, os direitos de solidariedade representam a união dos direitos de liberdade e de igualdade. Trazendo-os para a temática deste livro, na medida em que o direito à propriedade inicialmente esteve no âmbito dos direitos de liberdade, requerendo uma abertura e distanciamento pelo Estado, com os direitos de solidariedade a propriedade passa a ser vista de um novo prisma: o senso de coletividade deve ser observado, com a função social da propriedade, e uma fiscalização e regulamentação maior pelo Estado.

Desse modo, há que se fazer o sopesamento entre o direito à propriedade e os demais direitos fundamentais, incluída aqui a dignidade da pessoa humana, na medida em que a propriedade não é absoluta e não pode violar garantias individuais na vida em sociedade.

## **1.2 O direito à propriedade: Aspectos cíveis e constitucionais**

O direito à propriedade é classificado como direito real, o direito das coisas que podem ser apropriadas pelo homem e que possuem valor econômico. À vista disso, o titular desse bem possui domínio sobre ele e pode impor esta situação aos demais, que devem se sujeitar, ou seja, é oponível *erga omnes*. Contudo, esse poder não é ilimitado, pois deve respeitar a normas de ordem pública.

Assim, a coisa é subordinada ao indivíduo. Para Farias e Rosenvald (2013, p. 50), “a propriedade é a manifestação primária e fundamental dos direitos reais, detendo um caráter complexo em que os atributos de uso, gozo, dispo-

sição e reivindicação reúnem-se”. E o Estado tutela este direito, como dispõe o art. 1.228<sup>1</sup> do Código Civil vigente (BRASIL, 2002). Ademais, a propriedade relaciona-se com o indivíduo frente à comunidade, como continuam Farias e Rosenvald (2013, p. 263):

O direito subjetivo de propriedade concerne à relação jurídica complexa que se forma entre aquele que detém a titularidade formal do bem (proprietário) e a coletividade de pessoas. Nos bens imóveis, nasce a propriedade através do ato do registro, que a tornará pública e exigível perante a sociedade. O objeto da relação jurídica ora decantada é o dever geral de abstenção, que consiste na necessidade de os não proprietários respeitarem o exercício da situação de ingerência econômica do titular sobre a coisa.

No entanto, como já dito, essa ingerência do titular sobre a coisa não é absoluta. No Código Civil vigente, a propriedade está regulada no Livro do Direito das Coisas. Segundo o Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva (2006, p. 193), “coisa é tudo aquilo que, percebido pelos sentidos, pode apresentar utilidade para o homem, caso em que se chama *bem material*”. E, o art. 1.228 do Código Civil (BRASIL, 2002), além de estabelecer no *caput* os poderes do titular sobre a coisa, em seus parágrafos seguintes, institui várias limitações ao direito de propriedade.<sup>2</sup>

---

1 “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”.

2 “§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. § 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário

Nessa esteira, no que concerne ao conceito de propriedade, no Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva (2006, p. 693), temos a seguinte observação bastante pertinente:

O instituto da propriedade é tão significativo que a sua estruturação jurídica nos permite identificar a orientação ideológica de uma Constituição e uma concepção de vida, desde a *capitalista* (garantia de qualquer forma de propriedade, tolerando-se a predominância do interesse coletivo) ou *marxista* (socialização dos bens de produção), de modo que, em qualquer caso, a propriedade não mais representa uma disponibilidade absoluta, ilimitada, do indivíduo sobre um bem, mas o meio pelo qual cada um pode e deve colaborar na consecução dos objetivos da sociedade. Daí as restrições que a própria lei impõe à propriedade particular: *desapropriação, requisição, confisco, tributação*.

Nesse diapasão, a Constituição Federal, no seu art. 5º, XII, coloca o direito de propriedade como garantia individual, no rol dos direitos fundamentais. E, no entanto, no inciso seguinte, com o mesmo grau de proteção e garantias, dispõe que esse direito de propriedade deve atender à função social da propriedade (BRASIL, 1988).<sup>3</sup> Ou seja, a

---

qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. § 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante”.

3 “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes

Constituição garante o direito à propriedade mas, logo a seguir, a limita, pela função social que deve ser atendida.

A respeito do assunto, José Afonso da Silva (1997, p. 262) ensina:

Esse conjunto de normas constitucionais sobre a propriedade denota que ela não pode mais ser considerada como um direito individual nem como instituição do Direito Privado. Por isso, deveria ser prevista apenas como uma instituição da ordem econômica (...). É verdade que o art. 170 inscreve a *propriedade privada* e a *sua função social* como *princípios da ordem econômica* (incs. II e III). Isso tem importância, porque, então, embora prevista entre os direitos individuais, ela não poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque seus os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: *assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social*. Se é assim, então a propriedade privada, que, ademais, tem que atender a sua função social, fica vinculada à consecução daquele princípio. É claro que, também, não é sem consequência o fato de estar inserida, no seu aspecto geral, entre as normas de previsão dos direitos individuais. É que, previsto como tal, fica assegurada a instituição, não mais, porém, na extensão que o individualismo reconheceu.

Desse modo, observa-se que a Constituição Federal, como Lei Maior, trouxe ao Ordenamento Jurídico Brasileiro princípios que prezam pela dignidade da pessoa humana, o bem-estar social e a quebra de paradigmas individualistas e liberais, tornando o Estado mais atuante na relação de propriedade entre titular e coisa.

---

no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”.

Nessa esteira, Luís Roberto Barroso fala da constitucionalização do direito civil, como uma terceira fase do processo de aproximação entre a Constituição e o Direito Civil. A Constituição é o filtro valorativo a partir do qual todas as normas devem ser interpretadas, seguindo a partir de seus princípios, como o da função social da propriedade e o da dignidade da pessoa humana. E, quanto a este último princípio, continua Luís Roberto Barroso (2010, p. 368),

A dignidade da pessoa humana impõe limites e atuações positivas do Estado, no atendimento das necessidades vitais básicas, expressando-se em diferentes dimensões. No tema específico aqui versado, o princípio promove uma despatrimonialização e uma repersonalização do direito civil, com ênfase em valores existenciais e do espírito, bem como no reconhecimento e desenvolvimento dos direitos da personalidade, tanto em sua dimensão física como psíquica.

Atendendo a este quadro, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), no Art. 170<sup>4</sup>, preceitua que a função social da propriedade é princípio a ser respeitado nas atividades de ordem econômica, aliado à defesa do meio ambiente, conforme incisos III e VI. Seguindo esta linha, o Art. 184<sup>5</sup>

---

4 “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade; (...) 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;”

5 “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis

confere à União a competência para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não cumprir sua função social, enumerando, a seguir, no Art. 186<sup>6</sup>, os requisitos simultaneamente necessários para o cumprimento da função social da propriedade rural, estando, dentre eles, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

A respeito da propriedade privada estabelecida com um dos princípios da ordem econômica na Constituição brasileira, manifestam-se Farias e Rosenvald (2013, p. 281):

O art. 170, II, da Constituição Federal, insere a propriedade privada como princípio da ordem econômica. A propriedade que representa a economia de mercado e livre iniciativa será resguardada pelo sistema, como demonstração de apreço do Estado de Direito pela proteção dos contratos e segurança jurídica. A preservação da propriedade se imbrica com a própria subsistência da sociedade, como instrumento por excelência da liberdade de ação de cada qual de seus membros. Qualquer intromissão não razoável no direito de propriedade representará uma violação à esfera de liberdade e privacidade de seu titular e/ou entidade familiar.

No discurso acima reproduzido, os autores se referem ao poder de polícia conferido ao Estado no sentido de proteção da propriedade no modo como nossa sociedade

---

no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei”.

6 “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

é estabelecida. Mas, voltando à função social da propriedade, esta é muito mais ampla. Por ser princípio constitucional, tem aplicação imediata e eficácia plena. E, como aduz José Afonso da Silva (1997, p. 274), a função social da propriedade:

...transforma a propriedade capitalista, sem socializá-la. Condiciona-a como um todo, não apenas seu exercício, possibilitando ao legislador entender com os modos de aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição. Constitui, como já se sabe, o fundamento do regime jurídico da propriedade, não de limitações, obrigações e ônus que podem apoiar-se – e sempre se apoiaram – em outros títulos de intervenção, como a ordem pública ou a atividade de polícia. A função social (...) constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo.

Assim, o direito de propriedade é garantido pela legislação constitucional e infraconstitucional. Contudo, tem sua natureza modificada pela função social da propriedade, que perpassa o interesse individual. Além disso, sempre que em conflito com outros direitos constitucionais, é necessário o sopesamento entre eles.

### **1.3 A justiça ambiental e o direito à propriedade**

Vivemos uma crise ambiental decorrente do uso indiscriminado de recursos naturais. O ser humano consome mais do que a natureza tem condições de recompor o que dela foi retirado, e as catástrofes ambientais são o resultado disso. Contaminação de lençóis freáticos, uso de agrotóxicos, desmatamento, poda de árvores na encosta

dos rios e escoamento de rejeitos nas águas são algumas atitudes nada ecológicas, dentre outras, frequentemente apontadas em relatórios de órgãos de fiscalização ambiental e noticiários. Entretanto, muito resta fora do papel, como assevera Sebastião de Oliveira Castro Filho (2002, p. 109):

O Brasil, talvez em vista de sua privilegiada extensão territorial, aliada à benção de contar com milhões de hectares de terras férteis e com uma invejável bacia hidrográfica, há muitos anos vem despreocupando-se com a preservação ambiental. A invejável bacia hidrográfica não deixa também de ser um tanto ilusória, não só o que temos de água no Brasil como no mundo. O potencial hidrográfico do planeta é, de certo modo, ilusório, em que pese à vastíssima extensão de águas de que se reveste o globo terrestre, apenas 8% são constituídos de água doce, situando-se esse percentual 1% no Brasil. Parece muito, mas não é tanto assim, principalmente porque grande parte desse potencial hidrográfico já está poluído.

De fato, nosso país tem sofrido graves consequências ambientais, pela submissão da natureza à pequenez da vontade humana, nessa tendência humana de objetificar, de reduzir a amplitude do todo ao que se pode entender. É necessária, com urgência, uma quebra de paradigmas para uma transformação do modo de viver, incluído aqui o consumo e as formas de produção.

Lise Tupiassu (2016, p. 49) utiliza o conceito de externalidades para explicar o custo social das atividades econômicas:

Em uma indústria, o esforço dos funcionários é compensado por um salário, a utilização das matérias-primas é compensada por um preço, e assim por diante. Porém, alguns custos permanecem sem compensação, como é o caso da poluição gerada por algumas atividades. Isso existe simplesmente

porque alguns bens são transacionáveis no mercado e outros não. Os custos não compensados representam deseconomias externas ou externalidades.

As externalidades são, portanto, influências positivas ou negativas que um agente exerce sobre outro, sem que esses efeitos sejam objeto de uma avaliação ou compensação por parte do mercado. Isso quer dizer que o benefício ou prejuízo que um agente econômico traz ao outro não são computados no custo da produção. Ou seja, quem recebe o benefício não paga nada por ele e o que causa prejuízo nada paga pela perda causada ao terceiro.

Logo, a causa ambiental tem sido alvo de descaso vez que, a curto prazo, não atende aos interesses dos proprietários das atividades produtivas. Ademais, a proteção ambiental representa um óbice ao ganho de capital. No entanto, é sabido que a preservação do meio ambiente traz outros benefícios ao ser humano que perpassam as questões financeiras.

Ante esse contexto de externalidades, nas atividades produtivas, não é contabilizado o bem-estar de uma comunidade ou a morte da fauna e flora local decorrente das atividades poluidoras exercidas.

Continuando no discurso de Lise Tupiassu (2016, p. 50):

Isso ocorre porque os bens naturais não são apropriáveis, ou seja, sobre eles não se exerce direitos de propriedade, motivo pelo qual, quando utilizados ou prejudicados em atividades econômicas, não recaem sobre eles qualquer precificação. A questão se agrava em razão da patente escassez de tais bens que, em alguns casos, são não renováveis.

Desse modo, se observa que o mercado ainda não conseguiu incorporar em seu sistema o custo da poluição ambiental. Da mesma forma, não foi capaz de incorporar o preço de tal incômodo nas decisões econômicas.

Ou seja, não estando as externalidades, por sua própria natureza, computadas nos elementos que influenciam a tomada de decisão dos atores responsáveis pela poluição ambiental – já que eles não são afetados diretamente por custos financeiros – os custos ambientais externos dificilmente serão evitados.

Seguindo nessa linha de que as externalidades dificilmente serão evitadas pelos detentores da produção, para Acselrad e Mello (2009, p. 12), “sobre os mais pobres e os grupos étnicos desprovidos de poder recai, desproporcionalmente, a maior parte dos riscos ambientais socialmente induzidos, seja no processo de extração de recursos naturais, sejam na disposição de resíduos no ambiente”. Assim, quando se mencionam os problemas ambientais, os impactos dessa degradação não são distribuídos homogeneamente entre todas as pessoas, uma vez que aqueles que menos poluem são os que mais sofrem os efeitos da degradação do meio ambiente, no que se denomina de injustiça ambiental.

Justiça ambiental, para Acselrad e Mello (2009, p. 16), implica

o direito a um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, onde o “meio ambiente” é considerado em sua totalidade, incluindo suas dimensões ecológicas, físicas, construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas. Refere-se, assim, às condições em que tal direito pode ser livremente exercido, preservando, respeitando e realizando plenamente as identidades individuais e de grupo, a dignidade e a autonomia das comunidades. A noção de justiça ambiental afirma, por outro lado, o direito de todo trabalhador a um meio ambiente de trabalho sadio e seguro, sem que ele seja forçado a escolher entre uma vida sob risco e o desemprego.

Afirma também o direito dos moradores de estarem livres, em suas casas, dos perigos ambientais provenientes das ações físico-químicas das atividades produtivas.

Nesse sentido, a justiça ambiental é um conceito de caráter coletivo, solidário, tendo em vista que o que se busca é a preservação do meio ambiente e o bem-estar de todos, indistintamente. É um conceito diretamente relacionado à dignidade da pessoa humana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nas relações de poder, a lógica do mercado é produzir e obter lucro e, num resquício de ideário liberal e absoluto de que a propriedade privada é submetida ao seu titular, muitos proprietários utilizam os recursos naturais de suas propriedades rurais de maneira predatória. E, quando se fala de recursos naturais, Carlos Walter Porto Gonçalves (2012, p. 288) assim leciona:

A acessibilidade aos recursos ambientais, assim como o seu deslocamento, revelará a natureza das relações sociais e de poder entre os do *lugar*. As fronteiras, os limites territoriais, se colocam como fundamentais para entender as relações sociais e de poder, o que implicará relações de pertencimento e estranhamento ( um *nós* e um *eles*), assim como as relações de dominação e exploração através do espaço pela apropriação/expropriação de seus recursos.

O fundamento da relação da sociedade com a natureza sob o capitalismo está baseada na separação, a mais radical possível, entre os homens e mulheres, de um lado, e a natureza, de outro. A generalização do instituto da propriedade privada, ao privar a maior parte dos homens e das mulheres do acesso aos recursos naturais, cumpre um papel fundamental na constituição do capitalismo.

Desse modo, ser proprietário de terras e recursos naturais é sinônimo de poder. Numa sociedade mercanti-

lizada, tudo tem valor econômico e gira em torno da oferta e da procura, da escassez. Nesse caso, quem trabalha na produção não consome o que produz, ou usa uma pequena parcela.

E, também, sendo o meio ambiente um sistema vivo interligado, o que é realizado no âmbito de determinada propriedade territorial não afeta somente o que ali está posto, mas interferirá em todos que estão à sua volta ou, dependendo, poderá vir a trazer consequências ambientais inimagináveis. Sobre isto, discorrem Acselrad e Mello (2009, p. 74):

O acesso desigual na esfera da produção manifesta-se no processo de contínua destruição de formas não-capitalistas de apropriação da natureza, tais como o extrativismo, a pesca artesanal, a pequena produção agrícola ou o uso de recursos comuns. Seus protagonistas são atingidos pelos impactos ambientais dos grandes projetos de desenvolvimento implantados em áreas de fronteira de expansão do capitalismo. A introdução, em tais áreas, de monoculturas e pastagens, projetos viários, barragens, atividades mineradoras, etc., provoca grandes efeitos de desestabilização das atividades nas terras tradicionalmente ocupadas. Trata-se, portanto, dos casos em que, em certas combinações de atividades, o meio ambiente transmite impactos indesejáveis (as ditas “externalidades”) que podem fazer com que o desenvolvimento de uma atividade comprometa a possibilidade de outras atividades se manterem.

Nesse sentido, a desigualdade ambiental está muito próxima da desigualdade social, na medida em que ambas são originadas de dominação e poder de uns em face de outros, na exploração. O desenvolvimento de uma atividade social e ambientalmente justa deve se dar de modo que não haja expropriação dos grupos vulneráveis. A proprie-

dade não deve ser utilizada de modo a perpetuar injustiças ambientais.

Como assevera Douglas Cesar Lucas (2010, p. 210),

(...) não existe uma distribuição absoluta justa dos bens. Dependerá sempre, sua justiça ou injustiça, dos significados atribuídos aos bens a que se refere. Os critérios de justiça são condicionados pela realidade social, pelos significados sociais elaborados para cada bem. Por essa razão, pode-se concluir que a diferença entre os homens não é necessariamente injusta em si mesma, mas ao contrário, é natural. O que deve ser evitado não são as diferenças, mas o exercício do domínio, de um homem sobre outro, pela apropriação de um dado bem social. Destarte, a injustiça se caracteriza pela possibilidade de um bem social ser empregado como instrumento para dominar.

Diante desse quadro de dominação e injustiças, movimentos sociais são formados, requerendo condições adequadas de sobrevivência, cada qual com sua bandeira, a fim de pressionar políticas públicas favoráveis à sua causa. Esses movimentos podem ser discursivos, num campo teórico, repensando situações e revendo conceitos, ou mais práticos, incidindo diretamente sobre as coisas.

Como exemplo de movimento de luta prática, pensando na questão das terras e na função social da propriedade, Henri Acselrad (2004) cita o MST:

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), por exemplo, avança na disposição prática sobre a terra, pelas ocupações e ao mesmo tempo disputa espaço na esfera pública com uma estratégia discursiva de aplicação dos dispositivos constitucionais sobre a função social da propriedade. Podemos dizer que todos os movimentos sociais que não se articulam de forma direta com a esfera produtiva, não dispõem de uma capacidade de influir diretamente na configuração de forças pela pressão sobre o processo de

acumulação. Tais movimentos são levados assim a configurar seu poder de barganha na esfera simbólica, acumulando força no plano da legitimidade e colocando em causa o conteúdo das noções prevalecentes de justiça.

Nesse contexto, um movimento que tem alçado grande visibilidade é o movimento ambientalista e, dentro dele, os movimentos de justiça ambiental, que se insurgem contra as injustiças ambientais, aliando direitos humanos e meio ambiente. Povos tradicionais como os indígenas e quilombolas, na questão agrária, bem como os pequenos agricultores participantes de agricultura familiar, grupos vulneráveis economicamente, vêm a ser os maiores prejudicados nessa lógica mercadológica de produção, sufocados por latifúndios, monoculturas que deterioram o solo, uso maciço de agrotóxicos, contaminação de águas e vertentes.

Henri Acselrad (2002, p. 51) critica a degradação ambiental causada pelos modos de produção:

Os sujeitos sociais que procuram evidenciar a importância de uma relação lógica entre injustiça social e degradação ambiental são aqueles que não confiam no mercado como instrumento de superação da desigualdade ambiental e da promoção dos princípios do que se entenderia por justiça ambiental. Estes atores consideram que há clara desigualdade social na exposição aos riscos ambientais, decorrente de uma lógica que extrapola a simples racionalidade abstrata das tecnologias. Para eles, o enfrentamento da degradação do meio ambiente é o momento da obtenção de ganhos de democratização e não apenas de ganhos de eficiência e ampliação de mercado. Isto porque supõem existir uma ligação lógica entre o exercício da democracia e a capacidade da sociedade se defender da injustiça ambiental. Ao contrário, portanto, tanto da perspectiva da modernização ecológica como da teoria da Sociedade de Risco, não haveria, nesta ótica, como separar os problemas ambientais da forma como

se distribui desigualmente o poder sobre os recursos políticos, materiais e simbólicos. Formas simultâneas de opressão seriam responsáveis por injustiças ambientais decorrentes da natureza inseparável das opressões de classe, raça e gênero.

Isto posto, passamos por uma grave crise ambiental de tamanha amplitude que há autores que vão denominar a sociedade atual como Sociedade de Risco, aquela que convive com os riscos e danos ao meio ambiente causados pela realização de atividades potencial ou realmente poluidoras. Por óbvio, os meandros dessa crise quem dita são os que possuem poder, seja pela posse de terras, seja por representar o Poder Público e suas políticas de desenvolvimento. E, diante de desigualdades ambientais e sociais, a propriedade está no cerne desta questão.

Capítulo 2

O IMPOSTO SOBRE  
A PROPRIEDADE  
TERRITORIAL  
RURAL

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural existe desde tempos na legislação brasileira. Mas, voltado à reforma agrária, é regramento mais recente. Dentro dos objetivos do Estado de promoção do bem-estar social, está a garantia da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade rural e, neste formato, verifica-se a função extrafiscal desse tributo.

Nessa acepção, todos os tributos têm sua função social, na medida em que o Estado necessita arrecadar para poder realizar as políticas públicas e manter a vida em sociedade. Tal função dos tributos será abordada neste capítulo, além do contexto histórico do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, bem como sua regra matriz de incidência tributária nos seus aspectos material, espacial, quantitativo, pessoal e temporal.

### **2.1 O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural: Contexto histórico e caráter extrafiscal**

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural tem origem na Constituição de 1891, a primeira Constituição republicana, na qual foi delegado aos Estados a competência para instituir e cobrar esse imposto. Ao longo dos anos seguintes, diversas alterações ocorreram quanto à instituição desse tributo, até que, em 1964, com o advento dos ideais de reforma agrária, vem o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), passando o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural à forma que hoje tem, sendo associado às disposições constitucionais da Magna Carta de 1988.

Cláudio Carneiro (2015, p. 635) faz um breve resumo desse contexto histórico:

A tributação sobre imóveis no Brasil nasceu da chamada “décima urbana” ou impostos sobre prédios, de onde se conclui que inicialmente o Brasil tributava apenas os prédios urbanos presumidamente habitáveis. Já na Constituição de 1891 (art. 90, item 2o) o IPTU, cuja competência era dos Estados, passou a tributar imóveis edificadas ou não, urbanos ou rurais. Na Constituição de 1934, foram definidos dois impostos urbanos diferentes, de competência dos Municípios: o territorial e o predial, ficando o imposto territorial rural de competência da União. Na Constituição de 1937 continuava a divisão, mas a propriedade territorial era dos Estados e a predial urbana, dos Municípios. Na Constituição de 1946, passou a ser um só imposto, de competência dos Municípios. Atualmente, na Constituição de 1988, temos o imposto predial e territorial urbano de competência dos Municípios e do Distrito Federal (no exercício da competência cumulativa conforme dispõe o art. 147 da CF) e o imposto sobre a propriedade territorial rural de competência da União na forma do art. 153, VI, da CF e utilizado como instrumento de política agrária, daí a possibilidade de ser progressivo conforme passou a dispor o art. 153, § 4o, I, fruto da EC n. 42/2003.

Assim, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) trazem os regramentos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, com princípios e normas gerais de fixação, obedecendo a critérios de progressividade e regressividade, de acordo com o grau de produtividade da terra, num caráter extrafiscal. Desse modo, a instituição do referido tributo vem a auxiliar nas políticas agrárias do país, penalizando aqueles que não fazem uso adequado das terras rurais.

Acerca desse tributo, discorrem Laxerda e Silva (2014, p. 09) que:

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), um tributo de competência federal, que tem como hipótese de incidência a propriedade ou a posse de imóvel não localizado

em áreas urbanas, possui um propósito extrafiscal. Ou seja, seu objetivo maior é coibir determinadas condutas consideradas indesejadas, o que se chama extrafiscalidade repressiva ou proibitiva, ou incentivar ações ou omissões cuja ocorrência é desejada, chamada de extrafiscalidade promocional.

Logo, conforme dispõe o Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), essa extrafiscalidade tem a finalidade de incentivar a reforma agrária, o desenvolvimento rural e a racionalização das atividades agropecuárias, e, também, de observar a função social e econômica da terra. A terra é considerada um bem de valor econômico e, estando em desuso, não contribui para o desenvolvimento local. Desse modo, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural pode tomar as formas repressiva e promocional, na medida em que inibe comportamentos e estimula outros.

Nesse sentido, para o professor Eduardo Sabbag (2013, p. 1101),

Em virtude de sua nítida função extrafiscal, o ITR sempre foi imposto vocacionado a se revestir de veículo auxiliar do disciplinamento estatal da propriedade rural. É considerado um importante instrumento de política agrária, nessa medida, de combate aos latifúndios improdutivos, fomentando, assim, a reforma agrária e a consequente redistribuição de terras no país.

Nessa esteira, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural é considerado tributo extrafiscal, na medida em que sua principal finalidade não é arrecadatória, mas social: como um poder paralelo da atividade tributária, o Estado desestimula comportamentos que não condizem com os princípios constitucionais, atendendo à supremacia do interesse público sobre o privado. É necessário atingir a esfera financeira do indivíduo como forma de indu-

zi-lo a determinadas práticas a fim de atender a interesses coletivos.

Acerca da extrafiscalidade do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural na Constituição Federal, discorre Juraci Mourão Lopes Filho (2015, p. 125):

A Constituição Federal de 1988, por seu art. 153, VI, manteve no ente central a competência para instituir o ITR. A razão extrafiscal para assim dispor resta clara, ao se perceber que o produto de sua arrecadação não é cobiçado com maior ênfase. O Texto Constitucional deixa transparecer pouco apego da União à renda gerada, pois prevê expressivo repasse para os Municípios onde o imóvel está situado (na ordem de 50%, segundo o art. 158, II, CF/88) e faculta a estes sua totalidade se desejarem cobrá-lo, bastando a celebração de convênio, na forma da lei – que atualmente é a Lei no 11.250/2005 – e “desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal”, consoante disposto pelo § 4o, III, do mesmo art. 153 da Constituição. Tem-se, portanto, tributo federal, mas que pode ser exigido e fruído pelo Município onde está situado o bem se assim o desejar, bastando firmar convênio e não praticar qualquer sorte de minoração fiscal. Por outro lado, a União remanesce, sempre, com o poder político de lhe determinar por lei federal os contornos jurídicos e econômicos. Essa competência tributária, como qualquer outra, é irrenunciável, especialmente porque correlata à competência federal em matéria fundiária a que serve como instrumento.

Dessa maneira, a União tem a competência para instituir este imposto, mas pode delegar sua cobrança aos Municípios ou Distrito Federal, podendo ceder-lhes inclusive a totalidade do valor arrecadado, mediante convênio a ser celebrado entre os entes. Isso demonstra que a intenção não é arrecadar recursos com a cobrança da exação mas, sim, regular condutas mediante a imposição do tributo no sentido de estimular que as terras sejam utilizadas

de acordo com sua função social e ambiental, respeitando, também, as normas de proteção ao meio ambiente.

Tanto não tem função meramente arrecadatória que, para Fernando Facury Scaff (2016, p. 21), no Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural:

De sua base de cálculo são abatidos os valores das “florestas plantadas” e do cômputo da área do imóvel deve-se retirar, para fins tributários, as áreas reservadas para preservação ambiental, tais como as áreas de preservação permanente e as de reserva legal; as de interesse ecológico para proteção dos ecossistemas; as declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão público competente; as áreas sob regime de servidão ambiental e as áreas cobertas por florestas nativas, primárias, secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração (Lei 9.393/1996, art. 10).

Analisando debate envolvendo a cobrança de ITR sobre área de reserva legal, o STJ – Superior Tribunal de Justiça afastou os formalismos fiscais e determinou que a singela averbação da área de reserva legal nos registros públicos afasta a incidência desse imposto, não sendo necessária nenhuma outra medida por parte do contribuinte para redução da carga tributária nesta situação (REsp 1.027.051/SC, Rel. Min. Mauro Campbell).

Assim, a intenção é tributar somente a parcela da propriedade que deve ser produzida, utilizada. Isto porque, nos termos do Art. 12 do Código Florestal (BRASIL, 2012), “todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente”. Ou seja, a Reserva Legal, sendo área reservada para a preservação ambiental, deve observar o “uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silves-

tre e da flora nativa”, conforme Art. 3º, III, da mesma lei. Ademais, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) estipula forte proteção à causa ambiental, o que foi expresso no seu Art. 225,<sup>7</sup> conhecido como a cláusula ambiental constitucional, que institui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos.

No afã de tornar efetivo esse direito, a Constituição incumbe ao Poder Público, de modo geral, o dever de preservar as espécies, os ecossistemas, a fauna, a flora, controlando a produção e qualquer procedimento que implique riscos ao meio ambiente e à qualidade de vida, dentre outras responsabilidades.

Desse modo, para Leonardo Maia Nascimento (2016, p. 31),

não apenas o Constituinte positivou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como confiou o dever de preservação e defesa deste direito ao Poder Público e à coletividade, exigindo uma postura conjunta da sociedade civil (em conjunto ou por seus cidadãos de forma isolada) e da Administração pública para garantir esse bem público e direito com feição coletiva, mas também exercitável individualmente.

(...)

A Constituição apontou diretrizes para assegurar o meio ambiente enquanto direito e garantia individual e também de índole coletiva e também firmou bases para atuação pública, dirigindo políticas públicas ou limitando-as, como se vê em inúmeras passagens no texto constitucional.

O Poder Público, para que possa cumprir fielmente sua atribuição lhe confiada pela Constituição Federal, deverá valer-se de todo o instrumental a ele ofertado, destacando

---

7 “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”.

seus agentes e dirigindo seus esforços para desenvolver políticas sólidas a manter, preservar e desenvolver o meio ambiente, o que sabidamente implica em custos.

Também haverá de interagir e interferir na esfera privada, impondo limites à liberdade dos cidadãos e regulamentando atividades econômicas, bem como deverá fiscalizar o cumprimento das normas e políticas referentes ao meio ambiente. Quando não respeitados esses limites, deverá aplicar as sanções devidas. E isso também acarreta inúmeros custos para o Poder Público.

Logo, para que o Estado desempenhe seu papel, fiscalize o cumprimento da legislação e tome as medidas cabíveis para implementar as políticas que trace, afora os meios jurídicos e políticos de que dispõe, necessita, antes de qualquer coisa, de recursos para custear tais atividades.

Por conseguinte, além de ser um meio de obtenção de recursos para custeio das atividades estatais, bem como à promoção de políticas públicas e do bem-estar social, a tributação pode ser utilizada para induzir comportamentos da população a fim de, neste caso, proteger o meio ambiente.

Quanto aos impostos, vislumbra-se duas formas de uso para fins de preservação do meio ambiente: pode ser pela via direta ou indireta. Pela primeira, o ente arrecadará o imposto em sua função fiscal e o aplicará no que bem lhe aprouver, vez que não tem destinação vinculada. Contudo, poderá utilizar estes recursos na proteção ambiental. Na segunda, vige o caráter extrafiscal do tributo, quando o ente o utilizará para regular condutas a favor dos interesses ambientais.

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural é espécie do gênero tributos, os quais são subdivididos em impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. Destes, os impostos são os únicos tributos não vinculados, ou seja, devem

ser adimplidos pelo contribuinte, sem que este possa exigir qualquer contraprestação específica por parte do Estado. É uma imposição do Poder Público ao contribuinte.

Nesse sentido, todos os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possuem competência para instituir tributos, estando enumerada na Constituição Federal a competência tributária de cada um. No entanto, ressalte-se, nestas competências delimitadas pela Carta Magna, embora haja impostos com significativos reflexos na causa ambiental, não há imposto que tenha a proteção ambiental como fato gerador direto. A única maneira de se ter um imposto nestes termos, para Leonardo Maia Nascimento (2016, p. 37), “eminentemente ambiental, isto é, com hipótese de incidência e base de cálculo que se pautem em aspecto ambiental, seria no caso de a União exercer a competência prevista no art. 154<sup>8</sup> da Constituição Federal, o que até o momento não ocorreu”. Ou seja, para o autor, deveria a União instituir um novo imposto, o que não é a opção defendida no presente livro. Some-se a isso, além disso, que no Brasil vige o Federalismo Cooperativo ou Participativo, no qual há distribuição de recursos financeiros entre os entes.

Sobre o Federalismo Cooperativo ou Participativo, explica Fernando Facury Scaff (2016, p.17):

---

8 “Art. 154. A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação” (BRASIL, 1988).

Adota-se também no Brasil um sistema de transferência de recursos fiscais entre as unidades federadas, denominado de *Federalismo Cooperativo ou Participativo*. Estes recursos podem ser redistribuídos por: a) *Repartição Direta*, quando o rateio ocorre de forma direta, de uma unidade federada à outra; e b) *Repartição Indireta*, quando a redistribuição ocorre por meio de um sistema denominado de *Fundos de Participação*, que visam promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios, e tomam por base a relação entre população e riqueza de cada ente federativo, visando redistribuir a arrecadação efetuada.

A extrafiscalidade é muito utilizada no sistema tributário brasileiro. Tributos podem ter suas alíquotas isentadas, reduzidas ou majoradas a fim de incentivar comportamentos pela população. Desse modo, os tributos possuem função não somente arrecadatória, mas sua instituição pode se relacionar com diversos fundamentos constitucionais, como o da dignidade da pessoa humana.

No contexto atual de degradação ambiental, em que os bens ambientais são explorados além da capacidade de regeneração da natureza, bem como da poluição gerada e seus efeitos sobre as populações vulneráveis, a atuação estatal tem suma importância no controle deste quadro, além de que isso tudo também enseja maiores gastos públicos, uma vez que é necessário o acompanhamento estatal nas áreas de saneamento, saúde, entre outras. São as denominadas externalidades negativas ambientais, conceito já exposto no primeiro capítulo deste livro.

Assim, colocamos a opinião de Lise Tupiassu (2016, p. 57):

O Estado funciona como o responsável pela internalização das externalidades ambientais, na medida em que ele é responsável pelas obras de despoluição e pelos encargos da saúde pública. A falha do mercado faz recair os custos

externos da ação do poluidor na sociedade e no Estado. O Estado corrige, então, as externalidades negativas ambientais pela criação de externalidades positivas. Isso quer dizer que, em relação aos problemas ambientais, medidas práticas devem ser tomadas de modo a reduzir as externalidades negativas produzidas pela poluição, por exemplo, podendo, inclusive, levar à indenização direta das vítimas por parte do Estado. (...) O Estado se coloca, portanto, como responsável pela emissão de externalidades positivas ambientais que, em regra, representam bens coletivos, podendo ser desfrutados igualmente por todos, independentemente de terem ou não contribuído para a sua realização. Ao Estado cabe, portanto, investir uma parte do dinheiro obtido com tributos em políticas públicas de despoluição ou em obras de infraestrutura que permitam uma melhoria na qualidade de vida dos indivíduos. Nota-se, pois, a forma tradicional de se utilizar o tributo para a implementação do direito fundamental a um meio ambiente saudável. Mas, além dessa possibilidade de internalizar diretamente os efeitos econômico-ambientais externos, o Estado tem também papel relevante na regulação da utilização dos bens coletivos e, sobretudo, na regulação e limitação da emissão de externalidades ambientais negativas. (...) O Estado torna-se responsável pela verificação do nível ótimo de produção de externalidades e coloca em prática mecanismos capazes de obrigar ou incentivar os agentes econômicos a adotar comportamentos compatíveis com tal equilíbrio.

Em vista disso, para que possa equilibrar as externalidades negativas ambientais, o Estado precisa proporcionar externalidades positivas ambientais no seu objetivo fim de assegurar qualidade de vida e proteger o meio ambiente. Assim, a tributação, além de prover recursos para a execução de políticas públicas, no contexto de extrafiscalidade, é um meio utilizado pelo Estado para regular condutas dos indivíduos nesta finalidade.

E, no cenário atual de problemas ambientais, com consequências imensuráveis ao nosso planeta, a sobrevi-

vência das gerações futuras está à mercê das atividades humanas do presente e estará prejudicada, se a degradação ambiental não for adequadamente controlada através de medidas interventivas pelo Estado.

Nesse contexto, a instituição do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural no formato em que se dá, também com seu caráter extrafiscal, vem a ser um importante mecanismo de controle. Afinal, como ensinam Araújo e Tybusch (2009, p. 80), “as atividades das gerações atuais somente podem fazer coisas para beneficiarem ou prejudicarem as gerações futuras, ao passo que estas últimas apenas nos podem afetar ao avaliarem a nossa reputação na posteridade”.

A utilização do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural como meio de fomento à função socioambiental da propriedade pode se mostrar uma forma bastante eficaz na resolução de conflitos agrários, sociais e ambientais, atendendo à dignidade de pessoa humana e cidadania ambiental. Contudo, resta ao Poder Público fazer uso adequado de suas ferramentas de estímulo aos comportamentos sociais, como a extrafiscalidade, a fim de que não seja algo respeitado apenas por atingir a esfera financeira do indivíduo, mas também sua consciência.

## **2.2 Regra Matriz de Incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural**

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural incide sobre a propriedade imobiliária rural. É classificado como imposto real, porque é relativo a bens (imóveis rurais) e não ao indivíduo em si. Por bem imóvel, utiliza-se o conceito disposto no Art. 79<sup>9</sup> do Código Civil (BRASIL,

9 “Art. 79. São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”.

2002), que considera o solo e suas acessões naturais e artificiais. Para Carlos Roberto Gonçalves (2010, p. 283), “a rigor, somente o solo, com sua superfície, subsolo e espaço aéreo, é imóvel por natureza. Tudo mais que a ele adere deve ser classificado como imóvel por acessão”. No entanto, para efeitos de incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, é considerado o que for imóvel por natureza ou por acessão física, muito embora o Código Civil tenha uma classificação muito mais ampla para bens imóveis, como os imóveis por determinação legal e imóveis por acessão artificial.

A respeito dos bens imóveis por acessão natural, Carlos Roberto Gonçalves (2010, p. 284) explica:

Incluem-se nessa categoria as árvores e os frutos pendentes, bem como os acessórios e adjacências naturais. Compreende as pedras, as fontes, e os cursos d’água, superficiais ou subterrâneos, que corram naturalmente. As árvores, quando destinadas ao corte, são consideradas bens “móveis por antecipação”.

Mesmo quando as árvores são plantadas pelo homem, deitando suas raízes ao solo são imóveis. Ainda quando a raiz não tenha brotado, e porque a intenção do sementeiro é obter plantas que produzam utilidades, “a semente, desde que é lançada ao solo para germinar, é considerada incorporada ao solo”. Não assim os tesouros, ainda que enterrados no subsolo, porque não constituem partes integrantes dele. Da mesma forma, não serão imóveis as árvores plantadas em vasos, porque removíveis.

A natureza pode fazer acréscimos ao solo, que a ele aderem, sendo tratados juridicamente como acessórios dele. O fenômeno pode dar-se pela formação de ilhas, aluvião, avulsão, abandono de álveo, sendo considerado modo originário de aquisição de propriedade, criado por lei (CC, art. 1.248, I a IV), em virtude do qual tudo o que se incorpora a um bem fica pertencendo ao proprietário. Predomina, na espécie,

o princípio segundo o qual *a coisa acessória segue a principal*. Trata-se de acessões *físicas* ou *naturais*, por decorrerem de fenômenos naturais, sendo justaposições de imóvel a imóvel.

Assim, não são consideradas para fins de tributação as criações, construções, plantações, e demais benfeitorias. Também, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural é imposto federal, porque de competência da União, muito embora esta possa delegar sua fiscalização e arrecadação aos Municípios ou Distrito Federal mediante convênio.

Essa faculdade foi conferida à União pela Emenda Constitucional nº 42/2003, também denominada pela doutrina de Emenda da Mini Reforma Tributária. Tal Emenda Constitucional trouxe importantes alterações no sistema tributário, sendo uma de suas inovações a alteração do §4<sup>o</sup>10 do Art. 153 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nesse aspecto, o ente conveniado poderá restar com o total do produto da arrecadação do imposto, tornando-se o sujeito ativo na relação tributária com o contribuinte.

Conforme enunciado ao longo deste livro, o imposto citado tem caráter extrafiscal, diretamente relacionado ao princípio constitucional da função social da propriedade. Ou seja, a preocupação do Poder Público é muito maior em regular as condutas dos indivíduos em prol da função social da propriedade do que em arrecadar valores financeiros.

---

10 “§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*: I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel; III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal”.

Desse modo, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural é progressivo, sendo suas alíquotas fixadas de modo a estimular a função social da propriedade, na denominada progressividade extrafiscal. As alíquotas aumentam conforme a não observância dos requisitos cumulativos à função social da propriedade, que estão dispostos no Art. 186 da Constituição Federal.

No sistema tributário brasileiro, as imunidades tributárias estão dispostas na Constituição Federal. Assim, não há ocorrência de fato gerador, o tributo inexistente diante da ocorrência da imunidade. Diante disso, o Art. 153, §4, II, concede imunidade ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural às pequenas glebas rurais, nas quais o respectivo proprietário não possua outro imóvel.

A respeito deste dispositivo, Eduardo Sabbag (2013, p. 1107) traz importante contribuição:

O Art. 2º, parágrafo único, I e II e III, da Lei n. 9.393/96 estabelecia que o imposto não incidiria sobre pequenas glebas rurais, quando as explorasse, só ou com sua família, o proprietário que não possuísse outro imóvel.

O dispositivo constitucional (art.153, §4º, da CF), incluído pela EC n. 42/2003, dispondo sobre esta imunidade do “mínimo existencial”, veio com redação semelhante, porém sem a expressão “só ou com sua família”.

(...)

O vocábulo *família*, constante da disposição legal e em dissonância com o texto constitucional, avoca uma interpretação complexa. Pensamos que o legislador não foi feliz ao tratar de imunidade com elementos semânticos dotados de conceitos que se abrem para diferentes interpretações. Aliás, uma exegese possível - e que se mostra esdrúxula - é a de que o dispositivo, sendo aplicado, levaria à contenção de empregos no campo. Com efeito, a geração de empregos significa perda da imunidade, ou seja, o pagamento do imposto.

Com a Emenda Constitucional n. 42/2003, remanesceu apenas a necessidade de que o proprietário do minifúndio não possua outro imóvel, rural ou urbano. Parece ser a melhor exegese.

Dessa maneira, é possível ao proprietário da pequena gleba rural ter algum empregado para laborar a terra, permanecendo imune ao tributo. Também, este dispositivo foi genérico ao utilizar a expressão “pequenas glebas rurais”, deixando à legislação infraconstitucional a incumbência de a definir. Assim, a Lei nº 9.393/1996 traz diversas disposições acerca do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, estipulando como “pequenas glebas rurais” os imóveis com extensão entre 30 e 100 hectares, a depender de sua localização no território nacional.<sup>11</sup>

Quanto às isenções, estas são instituídas em legislação infraconstitucional. Aqui, o fato gerador ocorre, mas a alíquota a ser aplicada é zero. Também a Lei nº 9.393/1996, no Art. 3º, enumera o rol de isenções, preocupando-se com os imóveis beneficiados pela reforma agrária, o pequeno proprietário e as comunidades quilombolas, atendendo aos requisitos da legislação.<sup>12</sup>

---

11 “Art. 2º Nos termos do art. 153, § 4º, *in fine*, da Constituição, o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, pequenas glebas rurais são os imóveis com área igual ou inferior a : I - 100 ha, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense; II - 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental; III - 30 ha, se localizado em qualquer outro município” (BRASIL, 1996).

12 “Art. 3º São isentos do imposto: I - o imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária, caracterizado pelas autoridades competentes como assentamento, que, cumulativamente, atenda aos seguintes requisitos: a) seja explorado por associação ou

Na regra matriz de incidência tributária, são detectados os aspectos material, espacial ou territorial, temporal, pessoal e quantitativo. A seguir, serão abordados os aspectos específicos na hipótese de incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

O aspecto material está relacionado à necessidade de o contribuinte ter a propriedade, domínio útil ou posse de imóvel rural, alternativamente. Ou seja, basta que o indivíduo possua domínio econômico sobre o imóvel. Aqui é considerada a terra nua, sem construções. Já para a definição de propriedade rural, utiliza-se, por exclusão, que o que não for urbano, segundo estipulação objetiva do Município em seu Plano Diretor, será rural.

---

cooperativa de produção; b) a fração ideal por família assentada não ultrapasse os limites estabelecidos no artigo anterior; c) o assentado não possua outro imóvel. II - o conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário, cuja área total observe os limites fixados no parágrafo único do artigo anterior, desde que, cumulativamente, o proprietário: a) o explore só ou com sua família, admitida ajuda eventual de terceiros; b) não possua imóvel urbano. Art. 3º-A. Os imóveis rurais oficialmente reconhecidos como áreas ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos que estejam sob a ocupação direta e sejam explorados, individual ou coletivamente, pelos membros destas comunidades são isentos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. § 1º Ficam dispensados a constituição de créditos da Fazenda Nacional, a inscrição na Dívida Ativa da União e o ajuizamento da respectiva execução fiscal, e cancelados o lançamento e a inscrição relativos ao ITR referentes aos imóveis rurais de que trata o caput a partir da data do registro do título de domínio previsto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. § 2º Observada a data prevista no § 1º, não serão aplicadas as penalidades estabelecidas nos arts. 7º e 9º para fatos geradores ocorridos até a data de publicação da lei decorrente da conversão da Medida Provisória nº 651, de 9 de julho de 2014, e ficam anistiados os valores decorrentes de multas lançadas pela apresentação da declaração do ITR fora do prazo” (BRASIL, 1996).

No entanto, não somente a localização do imóvel poderá caracterizá-lo como rural, mas também sua destinação econômica. Assim, um imóvel situado em zona urbana poderá ser contribuinte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural se, comprovadamente, realizar atividades estritamente rurais, como agricultura, pecuária, extração vegetal, dentre outras, ao invés de contribuir ao Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana - IPTU, cujas alíquotas são bem mais altas. Entretanto, para o imóvel situado em zona rural e que exercer atividades tipicamente urbanas, não haverá o mesmo tratamento, devendo continuar a contribuir com Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Isto, porque, para o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana, tributo de competência municipal, de fato somente a localização do imóvel será considerada para sua instituição, e não a destinação econômica.

Continuando neste raciocínio, aduz Cláudio Carneiro (2015, p. 523):

Por fim, para que se faça a exata distinção entre área urbana e rural, consideram-se também urbanas as áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelo órgão municipal competente, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio. De acordo com o CTN, art. 32, § 2º, neste caso, não é necessário que a área onde está localizado o imóvel tenha os melhoramentos anteriormente indicados. Assim, a área rural destinada à urbanização ou à expansão urbana, mas que ainda não sofreu tal afetação, ainda estará sujeita ao ITR. Contudo, a partir da aprovação do loteamento para fins de urbanização ou de expansão da área urbana, passa a incidir o IPTU. A incidência do IPTU, sem prejuízo das cominações cabíveis, independe do cumprimento de quaisquer exigências legais, regulamentares ou administrativas. O mesmo ocorre com os chamados sítios de recreio, que podem ser considerados como hipóteses de

incidência do IPTU, desde que estejam localizados na área urbana, pois a Lei n. 9.393/96 dirimiu a controvérsia quanto à área rural.

Desse modo, as áreas rurais nas quais o Município aprovar que sejam loteadas para expansão urbana ou urbanização não estarão sujeitas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, mas ao IPTU, independentemente da realização de benfeitorias características da zona urbana, como iluminação pública, sistema de esgoto, dentre outras.

Quanto ao aspecto espacial ou territorial, este tem relação com o território de qual Município está situado o imóvel rural pois, uma vez optante de convênio com a União, será este Município o competente para cobrar e fiscalizar o imposto ou, em não havendo convênio, a este Município a União repassará a verba correspondente conforme a repartição constitucional de receitas, o que se aplica ao Distrito Federal também.

O aspecto pessoal está voltado aos sujeitos na relação tributária. O sujeito passivo sempre será o contribuinte ou responsável tributário, no caso, seu respectivo sucessor, ao passo que o sujeito ativo poderá ser a União, ou o Município, ou o Distrito Federal, caso opte pelo convênio acima descrito. O contribuinte será aquele que possuir domínio econômico sobre o imóvel rural em questão, numa prova de sua capacidade contributiva.

Como explica Juraci Mourão Lopes Filho (2015, p. 130), quando da definição do contribuinte:

De fato, o controle dos fatores econômicos do imóvel, que denota capacidade contributiva, pode ser obtido também pelo domínio útil e pela posse, além, claro, pelo direito real de propriedade, o mais amplo direito real sobre um bem. Nesse

tocante, tanto doutrina quanto jurisprudência não expressam maiores oposições sob a acusação de inconstitucionalidade do critério do Código Tributário Nacional. Flexibilizam-se, em verdade, exigências jurídicas – como, por exemplo, o registro na matrícula do imóvel – de modo a possibilitar o alcance de quem detenha, faticamente, a ascendência sobre o bem.

Nesse caso, inclusive o arrendatário pode ser colocado como contribuinte do imposto, na medida em que se porta como se dono fosse do imóvel. Há uma flexibilização maior nas relações rurais, sendo a noção de posse mais abrangente do que nas relações urbanas, havendo inclusive contratos de arrendamento que permitem ao arrendatário tratar a terra como se fosse seu dono, a fim de ter mais liberdade em suas atividades. Quanto ao domínio útil, refere-se ao detentor do imóvel rural, que poderá ter usufruto dele, por exemplo.

O aspecto temporal está vinculado ao momento de incidência do tributo. Naquele exercício financeiro, será contribuinte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural aquele que for titular de propriedade, domínio útil ou posse de propriedade rural no dia 1º de janeiro de cada ano, ou seja, nesta data, ocorre o fato gerador do tributo, sendo que o dia de pagamento poderá se dar em outra ocasião. Nessa esteira, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural é denominado complexo, pois seu fato gerador ocorre uma vez apenas durante o exercício financeiro.

Sobre a temática, posiciona-se Cláudio Carneiro (2015, p. 524):

Trata-se, portanto, de um fato gerador complexo, e não instantâneo. Assim, podemos dizer que o fato gerador não é a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem durante um ano, mas sim a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel em 1º de janeiro de cada ano a que corresponda

o lançamento. Nesse sentido, o fato de ter ocorrido a descontinuidade da propriedade ao longo do ano, como, por exemplo, a alienação do bem, não poderá gerar para o contribuinte o direito de pleitear a restituição do tributo pago à época devida. A caracterização do elemento temporal é importante para a aplicação dos princípios da anterioridade e da irretroatividade, conforme dispõem o art. 150, III, alínea a e o parágrafo único do art. 150 da CF.

Portanto, mesmo que o indivíduo aliene o imóvel rural no decorrer do ano, ele ainda será o contribuinte do imposto naquele exercício financeiro, tendo em vista que o fato gerador ocorre no primeiro dia do ano.

Passando ao aspecto quantitativo, este é a base de cálculo utilizada para determinar o valor a ser pago pelo contribuinte. A base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural é o valor fundiário do imóvel rural, ou seja, desconsiderando eventuais benfeitorias, observando-se apenas a terra nua. O Valor da Terra Nua, conforme disposto no sítio de serviços e informações do Governo Federal (2024), configura-se no “preço de mercado do imóvel, entendido como o valor do solo com sua superfície e a respectiva mata, floresta e pastagem nativa ou qualquer outra forma de vegetação natural”, de acordo com os critérios de localização e dimensão do imóvel, e sua aptidão agrícola.

Também, será considerada tão somente a área tributável do imóvel, que a Lei 9.393/1996 traz o rol expresso das parcelas a serem excluídas da tributação.<sup>13</sup> Ressalte-se,

---

13 “Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior. § 1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á: (...) II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas: a)

aqui, a intenção da lei em proteger as áreas de preservação ambiental, de interesse ecológico e cobertas por florestas, vez que não são consideradas no cálculo do tributo.

As alíquotas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural podem variar de 0,03% a 20% da base de cálculo, sendo aplicadas por meio de cálculo relacionando à área total do imóvel e à parcela efetivamente produzida ou utilizada, denominada “grau de utilização”, incidindo aqui a progressividade extrafiscal, em respeito à função social da propriedade. A Lei nº 9.393/1996 traz uma tabela explicativa da incidência das alíquotas.

Ressalte-se que o grau de utilização é o resultado da proporção obtida entre a área efetivamente produzida ou utilizada e a área considerada aproveitável do imóvel que, aliada à área total da propriedade rural, determina a alíquota a ser aplicada, conforme disposto no Art. 31<sup>14</sup> do Decreto 4.382/2002.

---

de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; b) de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior; c) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual; d) sob regime de servidão ambiental; e) cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração; f) alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo poder público” (BRASIL, 1996).

14 Art. 31. Grau de utilização é a relação percentual entre a área efetivamente utilizada pela atividade rural e a área aproveitável do imóvel, constituindo critério, juntamente com a área total do imóvel rural, para a determinação das alíquotas do ITR, conforme descrito no art. 34 (Lei nº 9.393, de 1996, art. 10, § 1º, inciso VI).

Acerca da alíquota máxima do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, posiciona-se Juraci Mourão Lopes Filho (2015, p. 128) que

tem-se que todos os princípios do Direito Tributário se aplicam ao ITR, sendo que alguns se mostram com feições particularizadas. É o caso da vedação ao confisco que se entrelaça com a função extrafiscal de garantir a função social da propriedade. Com será visto, a lei federal estabelece alíquotas de até 20% (vinte por cento), o que, em um imposto de apuração anual, importa o pagamento de quantia equivalente à terra em apenas cinco anos. Há sérios questionamentos acerca da validade de tão elevada alíquota; porém, o contrapeso de preceito fundamental de igual relevância (função social da terra rural) elide o questionamento, sobretudo porque cada de uma ponderada análise dos elementos que irão ensejar essa alíquota, que é a carga máxima de uma graduação que se inicia ínfima.

Assim, a alíquota máxima de 20%, quando aplicada, pode ter caráter confiscatório. Mas, em se tratando de princípios constitucionais, há que se ponderar entre os princípios de não confisco e a função social da propriedade. Também, muito embora os tributos não possam ser utilizados com efeito de confisco, a Constituição Federal permite o confisco legítimo de propriedade em casos específicos. Desse modo, aplicando-se ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, a propriedade rural improdutiva poderá ser expropriada, mediante indenização.

Para que o Fisco tenha garantida a possibilidade de cobrança dos tributos, é necessário que estes sejam levados a lançamento. No sistema tributário brasileiro, o lançamento dos tributos pode se dar de três formas: lançamento de ofício, no qual o Fisco o faz de pronto; lançamento por declaração, no qual Fisco e contribuinte atuam juntos

na conjugação de informações; e, por fim, o lançamento por homologação, no qual o contribuinte deve declarar os dados para então o Fisco aprovar mediante homologação. Esta última forma é a utilizada para lançamento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, em que o contribuinte deve informar, recolher o valor e comprovar o pagamento, para então obter a quitação junto ao Fisco.

O Decreto 4.383/2002 regulamenta como deve ser realizada esta declaração pelo contribuinte, que deve se dar através do Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR – DIAC e/ou do Documento de Informação e Apuração do ITR – DIAT, sendo estas partes integrantes da Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - DITR.

Eduardo Sabbag (2013, p. 1110) explica cada uma dessas declarações:

DIAC (Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR): Há formulário a ser preenchido pelo contribuinte com as informações cadastrais correspondentes a cada imóvel, bem como a qualquer alteração ocorrida, na forma estabelecida pela Secretaria da Receita Federal. É obrigatória, no prazo de 60 dias, contado de sua ocorrência, a comunicação das seguintes alterações: desmembramento; anexação; transmissão; por alienação da propriedade ou dos direitos a ela inerentes, a qualquer título; sucessão causa mortis; cessão de direitos; constituição de reserva ou usufruto;

DIAT (Documento de Informação e Apuração do ITR): está dispensado de tal declaração o contribuinte cujo imóvel se enquadre nas hipóteses estabelecidas nos casos de imunidade e isenção.

Desse modo, as alterações ocorridas quanto à propriedade do imóvel devem ser informadas ao Fisco para regularização da tributação, observando-se que, inclusi-

ve os beneficiários de imunidade e isenção deste imposto devem emitir declaração de atualização cadastral. Nesse sentido, verifica-se o controle do Poder Público sobre as propriedades rurais e o uso dado a elas.

### **2.3 A função social dos tributos**

Dentre os princípios fundamentais instituídos pela Constituição Federal, estão os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Os tributos possuem função eminentemente arrecadatória, visando a manutenção do Estado. Contudo, há também a função social dos tributos, na medida em que as exações possibilitam ao Poder Público a realização dos objetivos constitucionais.

Nesse diapasão, explica Terense Dorneles Trenephol (2011, p. 20):

É sabido que a função dos tributos é eminentemente arrecadatória, com o propósito de o Estado, em seu atual estágio de desenvolvimento, atender aos seus objetivos.

No entanto, essa arrecadação tem que estar calcada no caráter social do Estado Democrático de Direito com vistas à persecução dos princípios esculpidos nas Constituições de qualquer país do mundo moderno.

Pode-se dizer que o tributo tem como finalidades sociais primárias proteger a saúde, redistribuir rendas, criar empregos e rendas, proteger o produto nacional e, por que não, defender e garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que todo esse conteúdo vem expresso na Carta Magna, juntamente com a proteção do meio ambiente.

Assim sendo, ao passo que devem ser suficientes para a manutenção da máquina pública, os tributos devem atuar na efetivação da cidadania dos indivíduos, atendendo ao bem-estar social, à coletividade, solidariedade, dignidade da pessoa humana e, por fim, ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. De fato, os tributos devem atentar à preservação do meio ambiente, e cabe ao Estado ponderar nessa tributação de modo a que não sejam os mais pobres a arcar com os custos da degradação ambiental.

Para José Maria Dias Filho (2011, p. 59),

o grande desafio que pesa sobre o sistema tributário não é propriamente a manutenção de um fluxo de receitas necessário à cobertura dos gastos públicos, por mais que isso seja necessário para garantir o equilíbrio fiscal e um desenvolvimento sustentável. O maior desafio, isto sim, é levantar tais recursos sem agravar ainda mais as péssimas condições de vida a que se encontra submetida boa parte da população. Isso significa amenizar a carga que incide sobre as atividades produtivas, ajustá-la à capacidade contributiva dos cidadãos, promover uma melhor distribuição do ônus tributário, ou seja, tratar o tributo não apenas como um meio de financiamento das despesas públicas, mas como um instrumento de construção da cidadania. Não se trata, pois, de encontrar caminhos para sustentar a arrecadação em níveis elevados a qualquer custo, mas de induzir cada ente da Federação a explorar o potencial tributário disponível de forma justa e racional.

Nesse sentido, a tributação deve obedecer aos seguintes princípios: o princípio da neutralidade, na medida em que a tributação não deve afetar a efetividade econômica dos recursos; e o princípio da equidade, sob o prisma de que a tributação deve recair sobre os indivíduos na medida da capacidade contributiva de cada um e, também,

sob o prisma da tributação proporcional ao benefício auferido pelo indivíduo.

O poder de tributar é inerente ao Estado e, por si só, instrumento de dominação deste. No entanto, é parte de um sistema constitucional que garante a dignidade da pessoa humana, e assim, atendendo aos objetivos constitucionais, o tributo se torna “um instrumento que permite aos indivíduos o exercício dos seus direitos fundamentais” (MONTERO, 2014, p. 172).

Desse modo, para Carlos Eduardo Peralta Montero (2014, p. 177),

o tributo, longe de ser um obstáculo ou uma intromissão na liberdade, é uma condição necessária para sua existência; trata-se de um dever fundamental expressamente previsto no pacto social com o intuito de permitir a organização e a convivência dentro da sociedade. Assim, o tributo é uma expressão e uma garantia da liberdade e, ao mesmo tempo, por ela está limitado. Em outras palavras, o tributo nasce no espaço aberto pela autolimitação da liberdade.

Nesse aspecto, o tributo, ao passo que tolhe a liberdade individual, promove-a na medida em que serve à promoção da vida em sociedade pelo Poder Público.

Com o advento da industrialização e tecnologias, a relação do ser humano com o meio ambiente é permeada pelo conflito entre a busca por conforto, qualidade de vida e consumo, e a preservação do meio ambiente. Em vista disso, o Poder Público, na promoção dos objetivos constitucionais, deve restar em posição conciliadora a fim de promover o bem-estar social e o desenvolvimento primando pela preservação do meio ambiente.

Continuando no raciocínio de Carlos Eduardo Peralta Montero (2014, p. 178),

O tributo constitui um dever fundamental altamente impregnado pelos valores da solidariedade e da justiça; é um instrumento que permite a existência material do Estado e a convivência em comunidade. Dentro desse contexto, o indivíduo passa a ter um papel ativo na sociedade, na medida em que através do tributo passa a ser cidadão contribuinte, sustentando a organização da qual toma parte.

Assim, a tributação vem auxiliar na promoção da solidariedade e da justiça, também aqui focando na questão ambiental, na medida em que são obtidos recursos financeiros para a realização das políticas públicas, bem como são induzidas as condutas humanas por meio da instituição de tributos. E, ademais, contribuir também é um exercício de cidadania.

Na demanda por preservação ambiental, emergem dois princípios, o da precaução e o da prevenção, que Terrence Dorneles Trennephol (2011, p. 112) bem conceitua:

O princípio da prevenção constata as dificuldades da reparação ambiental, quando se sabe que ocorrerá o dano; o da precaução, por sua vez, revela-se quando o perigo ainda é abstrato, quando há a incerteza do risco.

O Estado, na iminência desses casos, age como regulador da atividade econômica, seja via fiscalização, repressivamente, seja no caminho preventivo, valendo-se dos incentivos.

Assim o é com finalidade determinada e com base jurídica para implementação de políticas públicas governamentais, positivamente (repressões tributárias) ou negativamente (subsídios fiscais).

Nessa senda, o princípio da precaução é observado quando não se sabe a extensão do dano ambiental que determinada atividade poderá causar, ao passo que o princípio da prevenção atua na prevenção de danos certos e determinados. São princípios da sociedade de risco, a so-

cidade atual, em que, diante de tanta intervenção humana na natureza, está em permanente estado de risco, pelos efeitos da degradação ambiental. Assim, o Estado, em sua atividade reguladora, deve observar esses princípios, utilizando-se dos meios disponíveis, sendo a tributação um dos mais eficazes na consecução dos objetivos de proteção ambiental, podendo desestimular condutas não interessantes ao bem-estar social e ambiental.

A tributação pode regular o mercado bem como reorganizar a sociedade. Pode ser instrumento de promoção da dignidade da pessoa humana, do bem-estar social, e da justiça social. Atingir a esfera financeira dos indivíduos pode ser uma forma velada de punição, pode ser um meio de moldá-los ao interesse coletivo.

Para Lise Tupiassu (2016, p. 67),

Nessa perspectiva, o poder de cobrar tributos representa um excelente instrumento à disposição do Estado para permitir-lhe realizar a tarefa de construir uma sociedade mais justa e solidária, e isso, além da função puramente fiscal que lhe foi originalmente atribuída. As tarefas do Estado fiscal vão, portanto, da direção e incitação econômica para a transformação da estrutura social.

Nessa perspectiva a imposição fiscal não significa mais a obtenção de receitas para o exercício da atividade estatal. A utilização extrafiscal do tributo visa, sobretudo, influenciar o comportamento dos contribuintes. E, ao contrário do que se busca com a função fiscal tradicional, da utilização das políticas extrafiscais resulta comumente uma diminuição de receitas, seja pela imposição de uma pesada carga fiscal sobre os comportamentos que visa a reduzir, seja pela concessão de benefícios fiscais àqueles que se conformam ao comportamento desejado.

Em razão desse caráter antagonista à obtenção de receitas, os tributos extrafiscais são criticados. Alguns tributaristas consideram que não seriam sequer tributos, mas, na verdade, sanções veladas.

Além disso, a extrafiscalidade é uma relativização do princípio da neutralidade, é uma concepção mais ampla da função social dos tributos. De todo modo, a função fiscal e a extrafiscal podem estar presentes em todos os tributos, em maior ou menor medida, visto que não são conceitos antagônicos.

Inclusive, determinado comportamento não precisa ser ilícito para que seja desestimulado pelo Estado. Pode não atender ao interesse coletivo, mas está na esfera da liberdade do indivíduo de escolher o que quer fazer, mesmo sujeitando-se à consequência de uma tributação maior.

Assim, Carlos Eduardo Peralta Montero (2014, p.182) entende que a extrafiscalidade pode se dar através de incentivos fiscais e cargas tributárias:

(1) Os incentivos fiscais. O incentivo fiscal pode influenciar o comportamento almejado (comissivo ou omissivo), atribuindo-lhe consequências agradáveis ou facilitando-o. No primeiro caso, incentiva-se através do prêmio, intervindo nas consequências do comportamento – como, por exemplo, na repartição de receitas de acordo com critérios ambientais no ICMS ecológico. No caso da facilitação, incentiva-se intervindo nas modalidades, nas formas e nas condições do comportamento, através de subsídios, isenções, créditos especiais, depreciações aceleradas etc. Trata-se de técnicas de estímulo com uma função de mudança social.

(2) As cargas tributárias. Através dos tributos são desestimulados comportamentos ou atos que, ainda que lícitos, são considerados prejudiciais para a sociedade. Com esse tipo de medidas busca-se reorientar a conduta não desejada (comissiva ou omissiva), obstaculizando-a ou atribuindo-lhe consequências negativas. Nesse caso, trata-se de medidas de conservação social. A qualificação de um tributo como extrafiscal não dependerá apenas da finalidade expressada na norma jurídica, mas da estrutura impositiva utilizada para promover ou desincentivar uma determinada atuação.

Ou seja, o Estado pode minorar um tributo para incentivar condutas, por meio de incentivos fiscais, e pode aumentar tributos para desestimular comportamentos, como com a carga tributária. Não obstante, cabe ao Estado responsabilidade quando da tomada de decisões de forte impacto social, respeitando os princípios constitucionais, como a capacidade contributiva, a fim de que não sejam os grupos vulneráveis sobrecarregados pela tributação.

Os tributos têm sua função social na medida em que as particularidades da vida em sociedade devem ser consideradas, tendo em vista que nem todos os indivíduos possuem condições de arcar com os mesmos custos, e as atividades humanas possuem impactos sociais e ambientais diversos. O individualismo outrora propagado dá lugar ao ideal de coletividade, para pensar uma sociedade mais justa e solidária.

Capítulo 3

A FUNÇÃO  
SOCIOAMBIENTAL  
DA PROPRIEDADE

**A**o longo deste livro discorreu-se acerca da propriedade, do seu conceito e seus desdobramentos históricos, até o princípio da função social da propriedade. Também, sobre os tributos, sua função social e, mais especificamente, a respeito do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, seu caráter extrafiscal e suas demais particularidades.

Não obstante, sendo o direito reflexo da sociedade e suas nuances, com mudanças significativas no quadro social e ambiental do mundo atual, é necessário pensar além da função social, para refletir a função socioambiental da propriedade, colocando o meio ambiente como principal alvo de proteção. Desse modo, abordaremos o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural sob o prisma da função socioambiental da propriedade.

### **3.1 Os limites e possibilidades para a efetivação da função socioambiental da propriedade por meio do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural**

A Constituição Federal, ao passo que protege o direito à propriedade privada, também delimita que a propriedade deve atender à sua função social. Utilizando-se do sopesamento de direitos, deduz-se que a propriedade que é constitucionalmente protegida é aquela que cumpre sua função social. Mas a Magna Carta não conceitua o que é função social, tarefa incumbida à legislação infraconstitucional, coisa que foi delimitada em 1964 no Estatuto da Terra e que permanece inalterada até os dias atuais.

No entanto, apesar da preocupação do legislador em relacionar a função social da propriedade com a reforma agrária, os trabalhadores rurais, a conservação do meio ambiente e a produtividade das terras, desde então, a re-

alidade social muito mudou, com o advento de novas tecnologias, maior acesso à informação, avanços nos estudos científicos, novas formas de degradação ambiental, entre outros aspectos. São perspectivas diferentes, e é imprescindível que a legislação acompanhe as mudanças sociais, afinal, cada legislação, cada tributo, é instituído em determinado momento histórico, e nem sempre as técnicas de hermenêutica jurídica serão suficientes ao julgador para decidir conforme a realidade atual se a legislação não acompanha as mudanças do mundo.

Nesse sentido, Carlos Eduardo Peralta Montero (2014, p. 30) disserta:

A problemática ambiental impõe ao Direito a revisão dos seus esquemas conceituais e a necessidade de ter uma perspectiva interdisciplinar capaz de reestruturar o processo de incentivos econômicos que degrada o meio ambiente e compromete a sustentabilidade do Planeta.

Dentro desse contexto, o Estado contemporâneo passa a desempenhar um importante papel na adoção de políticas públicas que orientem a sustentabilidade. O Estado Constitucional de Direito deverá necessariamente adquirir uma vertente ambiental, caracterizando-se como Estado Socioambiental de Direito, que deverá conciliar os direitos liberais, os direitos sociais e os direitos ecológicos num mesmo projeto jurídico político para a comunidade estatal. Através do Direito, deverão ser estimuladas/orientadas condutas e atividades que respeitem a sustentabilidade ambiental, e desencorajadas aquelas que não respeitem essa sustentabilidade. As normas jurídicas devem abrigar os valores e os instrumentos que permitam reeducar e transformar a sociedade, visando a sustentabilidade. O Direito deverá, essencialmente, ter uma função promocional.

Como visto, o Direito deve se ater ao contexto de crise ambiental em que a sociedade está inserida e, em se tra-

tando de tributação, adaptar as exações às necessidades da atualidade. Nesse diapasão, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural tem como base de majoração de suas alíquotas o cumprimento ou não da função social da propriedade rural pelo contribuinte, em nítida preocupação do legislador em incentivar condutas individuais em prol do bem-estar social.

No entanto, há que se considerar que, no contexto atual de crise ambiental, de escassez de recursos naturais, de alta degradação ambiental e das futuras consequências naturais das quais pouco se sabe a real gravidade, a complexidade do mundo em que vivemos pede uma reconfiguração do conceito de função social da propriedade, para se pensar na função socioambiental da propriedade.

Nesta esteira, Carlos Walter Porto-Gonçalves (2012, p. 72) expõe:

Estamos, sim, diante de uma mudança de escala na crise atual de escassez (por poluição) do ar, de escassez (por poluição) de água, de escassez (limites) de minerais, de escassez (limites) de energia, de perda de solos (limites) que demandam tempo um tempo, no mínimo, geomorfológico, para não dizer geológico, para ser formarem, enfim, elementos (ar, água, fogo, terra) que estavam dados e que a cultura ocidental e ocidentalizada acredita poder não depender. O efeito estufa, o buraco na camada de ozônio, a mudança climática global, o lixo tóxico, para não falar do lixo nosso de cada dia, são os indícios mais fortes desses limites colocados à escala global.

A problemática ambiental é o cerne da questão. A sobrevivência da espécie humana depende de nossa relação com o meio ambiente. A população humana já sofre os ônus da degradação que acontece desde a Revolução Industrial, mas resta a incógnita sobre a situação do planeta,

que receberá as próximas gerações para nascer, crescer e se desenvolver.

É necessária toda uma mudança de paradigmas, de modos de produção, de cultura de consumo, de atitudes, de consciência, para que, como um todo, a espécie humana venha preservar o que tem de mais essencial à sua existência. No entanto, o que tem se observado é o desenvolvimento econômico, industrial, tecnológico, agrícola, mas ao preço de reduzir custos com a preservação ambiental. O desenvolvimento é a dominação do ser humano sobre a natureza, mas é imprescindível que essa dominação tenha limites.

Nessa perspectiva, explica Terense Dorneles Trenephol (2011, p. 20):

O Estado promoveu as formas de exploração ao longo dos séculos. Cabe a ele, portanto, retificar o processo que no passado era necessário para se atingir o atual estágio, e que hoje é condição contrária para que se atinjam outros níveis de desenvolvimento.

Diante desse quadro foram surgindo propostas para solucionar o problema ambiental, abrangendo aspectos físicos e políticos.

Atualmente prevalece a defesa do “desenvolvimento sustentado”, definitivamente consagrado em 1992, sem o abandono da visão antropocêntrica da gestão dos ecossistemas no interesse do desenvolvimento dos países e das populações. O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também as suas.

Dessa forma, cabe ao Estado atuação ativa na proteção do meio ambiente, colocando suas políticas públicas de modo a fomentar o desenvolvimento sustentável. Contudo, os próprios meios de fiscalização do Estado são

ineficientes, na medida em que persistem irregularidades não apontadas. Os defensivos agrícolas, por exemplo, cuja finalidade seria otimizar a produção agrícola, reduzindo a incidência de pragas, assim o fazem, mas também contaminam os lençóis freáticos e matam diversas pequenas espécies vivas inofensivas.

Some-se a isso o uso de fertilizantes, cuja finalidade principal seria de proporcionar nutrientes e fertilidade aos solos, aumentando seu rendimento. O foco é o aumento da produtividade do solo; contudo, isso ocorre afetando outras esferas do ecossistema local. Aumenta-se a produção, mas ao preço de abuso dos recursos naturais.

Nesse contexto, Vandana Shiva (2003, p. 78) explica que:

A tecnologia de “melhoria da terra” mostrou ser uma tecnologia de degradação e destruição do solo. Com o efeito estufa e o aquecimento global, uma nova dimensão foi acrescentada à ação ecologicamente destrutiva de fertilizantes químicos. Os fertilizantes à base de nitrogênio liberam óxido nitroso na atmosfera; este é um dos gases de efeito estufa que está causando o aquecimento global. Portanto, a agricultura química contribuiu para a erosão da segurança alimentar por meio da poluição da terra, da água e da atmosfera.

Além do uso de fertilizantes e defensivos agrícolas, outra problemática é o uso maciço de monoculturas nos latifúndios que, muito embora produzem a terra e supostamente cumprem a função social da propriedade, é sabido que causam diversos prejuízos ecológicos ao ecossistema local. Desse modo, tanto o uso dos defensivos agrícolas, quanto as monoculturas e o uso de fertilizantes, bem como outros fatores, não são considerados no Estatuto da Terra quando da aferição da função social da propriedade e, con-

sequentemente, aplicação das alíquotas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

Nesse aspecto, Vandana Shiva (2003, p. 68) explica a insustentabilidade das monoculturas:

A característica crucial das monoculturas é que, além de substituir as alternativas, destroem até mesmo a sua base. Não toleram outros sistemas e não são capazes de se reproduzir de maneira sustentável. A uniformidade da floresta “normal” que a silvicultura “científica” está tentando criar transforma-se numa fórmula de insustentabilidade.

(...)

A administração sustentável das safras tem por objetivo produzir “os melhores resultados financeiros, ou o maior volume possível, ou a classe mais apropriada de produtos”. Se isso pudesse ser feito ao mesmo tempo em que fosse mantido o ecossistema florestal, teríamos a sustentabilidade da natureza, e não apenas a sustentabilidade de curto prazo para suprir o mercado com madeira industrial e comercial. No entanto, o “cultivo sustentável”, tal como o compreende a administração florestal, baseia-se no pressuposto de que a floresta real, ou a floresta natural não é uma floresta “normal”, é uma entidade “anormal”. Quando a “normalidade” é determinada pelas demandas do mercado, os componentes não comercializáveis do ecossistema da floresta natural são vistos como “anormais” e destruídos pelas recomendações dos projetos florestais.

A agricultura foi, ao longo da história humana, sinônimo de segurança alimentar, à medida que as populações podiam ter controle sobre os alimentos e a diversidade de sua produção, conhecendo as particularidades de cada espécie. Também, tornou-se possível estocar para períodos de baixa produtividade, sem que a fome se tornasse uma ameaça iminente.

No entanto, a agricultura de monocultura fere essa segurança alimentar, na medida em que a produção não é

mais para alimentação de quem a produz, e sim para atender a interesses mercadológicos. Ademais, muitas monoculturas são cultivadas para fins outros que não a alimentação humana, como o caso das plantações destinadas à produção de biodiesel e de ração para animais de corte.

Nessa esteira, leciona Carlos Walter Porto Gonçalves (2012, p. 213):

O advento de uma agricultura monocultura, voltada exclusivamente para o mercado, tem sido responsável pela dissociação entre agricultura, pecuária e extrativismo (caça, coleta e pesca) cuja consorciação, até muito recentemente, estava amplamente disseminada pelo mundo.

(...)

A monocultura de alimentos ( e outras) é, em si mesma, a negação de todo um legado histórico da humanidade em busca da garantia da segurança alimentar na medida em que, por definição, a monocultura não visa a alimentar quem produz e, sim, a mercantilização do produto. Sequer podemos falar de produção de excedentes com a monocultura, até porque essa ideia pressuporia que o produtor direto vende o que lhe excede, o que está longe de ser o caso. Assim, a relação entre o produtor e o produto muda de qualidade e, mais ainda, a quantidade torna-se a qualidade mais desejada.

Outra questão emblemática é o grande cultivo de eucalipto em terras brasileiras. Essa planta exótica, não adaptada ao ecossistema local, consome quantia considerável dos nutrientes e da água da terra, empobrecendo o solo da propriedade rural do indivíduo que a plantou, e também de arredores, numa nítida expansão da degradação ambiental, ocasionando externalidades negativas na região. Mormente cultivado em extensões maiores de terra, o eucalipto prejudica a fertilidade dos solos e também os pequenos produtores das proximidades, envolvendo aqui problemas ambientais e sociais.

Nesse sentido, continua Vandana Shiva (2003, p. 73),

“Disseminar o verde” com eucaliptos é algo contrário à natureza e a seus ciclos e está enfrentando a resistência de comunidades que dependem da estabilidade dos ciclos naturais para obter seu sustento sob a forma de comida e água. Nas condições específicas onde há pouca chuva, as necessidades absurdas que o eucalipto tem de nutrientes e água não deixam nada no solo além de terpenos que, por sua vez, inibem o crescimento de outras plantas e são tóxicos para organismos do solo responsáveis por sua fertilidade e pela melhoria de sua estrutura. O eucalipto certamente aumentou o fluxo de dinheiro e mercadorias, mas resultou numa interrupção desastrosa dos fluxos de matéria orgânica e água no interior do ecossistema local. Seus proponentes não calcularam os custos em termos de destruição da vida e do solo, do esgotamento das reservas de água e da escassez de comida e forragem que o cultivo do eucalipto cria. (...) O “x” da questão é que a produção de frutas nunca foi de interesse da silvicultura em seu paradigma reducionista – concentrou-se apenas na madeira, e exclusivamente na madeira para o mercado. O eucalipto é uma espécie estrangeira introduzida com total desconsideração por sua adequação ecológica e tornou-se um exemplo de reflorestamento antivida.

Assim, nem todo reflorestamento é benéfico ao meio ambiente, nem toda plantação significa atendimento ao interesse social de uso da terra, e, nesse contexto, é imprescindível que seja repensado o conceito de produtividade da terra. Não basta meramente produzi-la, mas é necessário verificar de que modo essa terra está sendo produzida e o que nela se produz, a fim de analisar se cumpre com os interesses da coletividade, do meio ambiente, se cumpre sua função socioambiental, afinal também a agricultura deve ser sustentável.

Diante de tamanhas mudanças na realidade social, desde tempos, a propriedade não tem mais sido tratada

como direito absoluto, e a tendência é de que esse direito seja relativizado cada vez mais. O advento do Código Civil de 2002 já foi um marco no distanciamento da perspectiva individualista para incentivar valores coletivos na esfera cível no país. Persistem a livre iniciativa individual, os direitos de liberdade, mas a questão ambiental deve ser o princípio maior a ser observado em prol da própria permanência da vida no planeta.

Muito embora haja danos ambientais que não se possa no momento mensurar, e que o princípio da precaução seja utilizado nas decisões estatais objetivando reduzir este impacto, é necessário maior posicionamento pelo Poder Público ante a amplitude da crise ambiental. Ao Estado, enquanto promotor do bem-estar social, da dignidade da pessoa humana, dos princípios e objetivos constitucionais, regulador de condutas sociais e legislador maior, cabe a tomada de decisões e políticas de atender ao bem comum.

Nesse sentido, a tributação tem sido um meio bastante eficiente no incentivo a práticas saudáveis à coletividade, uma vez que, mesmo que porventura não haja conscientização adequada acerca da necessária mudança de conduta pelos indivíduos, atingindo sua esfera financeira eles terminam por acatar.

O Estado precisa financiar suas políticas públicas, a fim de atingir os objetivos constitucionais. A tributação é um meio de arrecadação de verbas ao Estado e, desta forma, atenta aos ideais de justiça, solidariedade e bem-estar social, promovendo também a dignidade da pessoa humana, assim como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por isso, pensando a questão ambiental, é necessário que também a tributação seja voltada à promoção do meio

ambiente ecologicamente equilibrado. E não se mencionam aqui os tributos cuja arrecadação é destinada a políticas ambientais, mas sim de tributos que, num caráter extrafiscal, atuem como estimuladores de condutas ecológicas e desincentivadores de atividades de degradação ambiental.

Nesse prisma, Carlos Eduardo Peralta Montero (2014, p. 190) discorre acerca do caráter ambiental de um tributo:

...para que um tributo possa ser considerado como ambiental, não é suficiente que apareça na lei essa denominação; é necessária uma série de requisitos que permitam diferenciá-lo de um tributo meramente arrecadador. Entre esses requisitos destacam-se:

(1) Deverá estar dirigido a desincentivar o descumprimento do dever de proteção ambiental – sentido negativo; ou a incentivar atuações protetoras – sentido positivo. Seu objetivo é orientar as condutas e as atividades sociais sem impedir o desenvolvimento econômico. Sua finalidade principal não é o aumento da arrecadação de receitas.

(2) Não pode ignorar o impacto ambiental provocado pelos sujeitos passivos – pessoa física ou jurídica. O tributo deverá ser calculado de acordo com esse impacto, e orientado pelo PPP e pelos princípios da seletividade e da progressividade. Os tributos ambientais pretendem internalizar os custos socioambientais da forma mais eficiente possível.

(3) Deve existir uma estreita relação entre o ônus tributário e a finalidade perseguida.

(4) O tributo ambiental deverá onerar todos os agentes ou todas as atividades/conduas identificadas como potencialmente prejudiciais para o meio ambiente, sem que possam existir exceções arbitrárias – princípio da igualdade.

Aplicando-se ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, uma vez sendo reconhecida a função socioambiental da propriedade e considerada efetivamente

quando da aplicação desse imposto, há uma reconfiguração do tributo a ser feita. Os aspectos pessoais, materiais, temporais, espaciais permaneceriam os mesmos; no entanto, o aspecto quantitativo seria modificado. Na base de cálculo para fins de aplicação das alíquotas progressivas, seriam consideradas, além do atual regramento, as terras nas quais fossem utilizados agrotóxicos, houvesse plantações exóticas que prejudicassem o ecossistema local, monoculturas, além de outros fatores que atualmente têm acarretado maior degradação ambiental sob o prisma da “produtividade”. Esta é a função socioambiental da propriedade, o atendimento à preservação do meio ambiente aliada à questão social, que estão inter-relacionadas.

Note-se que, mesmo em sua configuração atual, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural já é considerado um imposto ambiental. A crítica que se faz é somente quanto à atualização e adaptação de conceitos conforme a sociedade se desenvolve.

Celso Pacheco Fiorillo (2010, p. 137) discorre a respeito:

O ITR, como se verificou, guarda em sua totalidade contornos de tributo afetado à preservação e proteção de um bem ambiental e por conta desta peculiaridade se caracteriza como típico tributo ambiental a ser observado a partir dos princípios e valores que moldam o direito ambiental tributário no país.

No preenchimento dos aspectos essenciais da hipótese de incidência do referido imposto, portanto, os princípios ambientais como prevenção, desenvolvimento sustentável, poluidor pagar e tantos outros deverão e devem ser levados em conta pelo titular da competência tributária sob pena inclusive de afronta aos mandamentos descritos pelo próprio legislador constitucional.

Nessa senda, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural observa diversos princípios essenciais à causa ambiental. No entanto, considera-se que, ampliando o conceito de função social para função socioambiental da propriedade, nos moldes da realidade social atual, é possível maior promoção da dignidade da pessoa humana, do meio ambiente ecologicamente equilibrado, do bem-estar social, da solidariedade, da justiça e da paz. Afinal, os direitos fundamentais são históricos, modificam-se conforme a sociedade, demandando constante interpretação e sopeamento na busca pela justiça.

O que era aplicado em 1964, quando foi promulgado o Estatuto da Terra, que na época poderia ser um conceito de justiça, hoje pode demandar outra roupagem, novas perspectivas. O Estado, no seu dever institucional de possibilitar a vida em sociedade, pode fazer uso dos instrumentos necessários para isso, sendo que uma tributação atendendo aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais, em constante atualização, tem se mostrado um meio eficaz. Tudo, por óbvio, respeitando os princípios da segurança jurídica e da anterioridade.

Nesta esteira, Carlos Eduardo Peralta Montero (2014, p. 183) leciona:

Os denominados tributos ambientais – ou ecotributos –, quando bem desenhados, são instrumentos que podem harmonizar os interesses econômicos e os objetivos ambientais com maior eficiência e eficácia, permitindo a internalização dos custos socioambientais.

(...)

A tributação ambiental, através da extrafiscalidade, é um instrumento que visa à educação ambiental.

Nesse caso, cabe ao Estado e, conseqüentemente, aos representantes do povo na máquina estatal, responsabilidade e consciência da importância de suas decisões, pois, em uma sociedade democrática, muito embora desigualdades sociais sejam difíceis de evitar, todos os indivíduos devem ser tratados como cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, cada um na medida de sua capacidade. Aqui entra o princípio da capacidade contributiva, em que, quem possui maiores ganhos deve contribuir proporcionalmente mais do que os que possuem renda menor.

Carlos Eduardo Peralta Montero (2014, p. 196) explica:

Existindo uma mesma capacidade contributiva com respeito a uma determinada manifestação de riqueza, o imposto deverá ser estabelecido em iguais termos para todos os contribuintes. A capacidade contributiva é um critério de aplicação da igualdade. No entanto, apesar da vinculação entre o princípio da isonomia tributária e o princípio da capacidade contributiva, aquele não fica reduzido ao segundo.

Dessa forma, o princípio da capacidade contributiva, aliado ao princípio da isonomia tributária, visa obstar privilégios infundados entre os contribuintes, do mesmo modo que impede tributações que seriam excessivas para contribuintes mais fracos, mediante sopesamento entre os princípios.

Aliado a isso, tem-se também o princípio do poluidor pagador. Este princípio, que tem base no Art. 225, §3<sup>o</sup><sup>15</sup> da

---

15 “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. (...) § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a

Constituição Federal (BRASIL, 1988), é alvo de críticas pois sua aplicação seria de forma posterior ao dano já causado, como meio de penalização do poluidor. Ocorre que há danos de consequências irreversíveis e, também, para muitos, por vezes, se torna mais vantajoso economicamente poluir e, *a posteriori*, pagar, do que usar de práticas ecológicas.

Nesse diapasão, manifesta-se Terense Dorneles Trennephol (2011, p. 65):

No sentido de atribuir ônus àqueles que poluem, o Estado pode se valer do princípio do poluidor-pagador como forma de integrar os valores da atividade empreendida aos danos ambientais causados.

Toda atividade gera impactos, e estes são sentidos pela coletividade, a despeito de o lucro advindo ser privado ou, ao menos, restrito a beneficiários determinados.

(...)

A despeito de posicionamentos de relevo em sentido contrário, a ponderação que aqui se faz referente ao princípio do poluidor-pagador — e é usualmente empregada pela Administração Pública — vai de encontro aos danos futuros, mas sempre relaciona o princípio ao dano já concretizado.

Ademais, por ser bem de uso comum do povo, conforme o supracitado Art. 225 da Constituição Federal, a cláusula ambiental constitucional, pelo princípio da indisponibilidade o meio ambiente não pode ser apropriado por interesses individuais, tendo em vista que é coletivo, de todos. A partir disso, tem-se também o princípio do usuário-pagador, haja vista que quem se utiliza de recursos naturais tem o dever de pagar por isso ao Poder Público. É uma maneira de obrigar que o uso de recursos ambientais

---

sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

possa favorecer a coletividade de alguma forma, e que esse uso seja consciente e racional, já que não se pode impedi-lo de todo. É a cobrança de um “preço público” pelo uso de um “bem público”.

No mais, é melhor à questão ambiental que sejam utilizados os princípios da prevenção e da precaução, a fim de evitar danos ambientais futuros, sejam eles determinados ou incertos, do que penalizar o agente após a concretização do dano. E, conforme demonstrado ao longo deste livro, ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural é possível dar esta roupagem, desde que fazendo uso da função socioambiental da propriedade quando da mensuração da base de cálculo sobre a qual incidirão as alíquotas progressivas. É uma ampliação do conceito de função social da propriedade, à qual o Legislador poderia se atentar para alterações legais nesse sentido a fim de garantir sua aplicação.

Além disso, mesmo diante de diversos institutos para fins de proteção ambiental, a degradação ambiental permanece, carregando consigo problemas ambientais e sociais. Nessa esteira, não é justo que os que menos poluem sejam os que mais sofrem os ônus da degradação ambiental. Quem mais polui deve arcar com os custos disso, seja direta ou indiretamente, ou se estará diante de flagrantes injustiças ambientais, como tem acontecido.

# CONCLUSÃO

O Estado, por oferecer aos indivíduos a vida em sociedade, regulando comportamentos, promovendo políticas públicas, os direitos humanos e o bem-estar social, necessita da tributação para atingir seus objetivos institucionais. E, além dessa finalidade arrecadatória, os tributos podem ser utilizados como meio de estímulo a condutas pela população, na medida em que atuam na esfera financeira individual, o que caracteriza a extrafiscalidade das exações.

Contudo, num mundo ideal, todas as pessoas teriam consciência da integralidade de seus direitos e deveres, atuando em prol do bem-estar social, recebendo a informação e educação adequadas para isso. No entanto, sabe-se que tais objetivos, muito embora não sejam impossíveis, somente em longo prazo seriam atingidos. Assim, quando se precisa de resultados em curto prazo, diante da iminência de maiores danos, a tributação sempre foi o meio mais eficiente de estimular condutas à população.

Ademais, diante da degradação ambiental da atualidade, com avanços na tecnologia, alterações nas relações de consumo e modos de produção, é imprescindível que a questão ambiental esteja entre as prioridades da atividade estatal, tendo em vista tratar da sobrevivência da vida no planeta e do destino das presentes e futuras gerações. E o Direito, enquanto reflexo dos fatos sociais, deve ser atualizado de acordo com as mudanças ocorridas no modo de ver o mundo.

Na legislação pátria, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de competência da União, desde o advento do Estatuto da Terra, tem nítido caráter extrafiscal, ao ser utilizado no fomento à reforma agrária, com alíquotas progressivas de acordo com o atendimento ao princípio constitucional da função social da propriedade. Pode

ser considerado um imposto ambiental, já que a União não tem como foco principal a sua arrecadação, mas o seu uso, a fim de evitar terras improdutivas, além de incentivar a proteção aos recursos naturais e ao pequeno agricultor.

No entanto, fazem-se necessárias alterações legislativas a fim de que esse imposto tenha ampliada sua atuação extrafiscal, pensando-se na função socioambiental da propriedade. Do modo como tem sido instituída, tal exação deixa a desejar em outros aspectos ambientais relacionados às propriedades rurais, num momento histórico em que o esgotamento dos recursos naturais é iminente, diante do aumento das externalidades negativas da atuação humana sobre o meio ambiente.

É essencial a instituição de conceitos normativos fechados, a fim de não abrir brechas legislativas, mencionando a proteção aos recursos naturais em todos os seus aspectos. É imprescindível que a produtividade da terra, além de porcentagens matemáticas, considere o modo como essa terra é produzida, o que nela é produzido, como é tratada, numa ampliação do conceito de produtividade da terra, sendo interpretado de forma extensiva. É preciso o fomento de práticas ecológicas, a produção agrícola livre de agrotóxicos e fertilizantes, a produção de alimentos variados em vez de monoculturas, bem como valorizar os conhecimentos tradicionais em face de culturas dominantes, todas práticas de respeito à natureza.

Afinal, é sabido que as grandes corporações têm interesse na dependência tecnológica do produtor, propagando o uso de sementes transgênicas e inculcando a ideia de que somente com agrotóxicos e fertilizantes será possível obter desenvolvimento econômico e social. Não obstante, atuando o Estado no incentivo fiscal a práticas ecológicas em todos os sentidos, este quadro pode mudar.

Nessa esteira, a realidade atual pede uma remodelação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, alterando seu aspecto quantitativo, mediante nova mensuração de sua base de cálculo em vista da produtividade ecológica da terra. Assim, a função socioambiental da propriedade poderá ser efetivamente promovida, melhorando a atuação estatal na proteção do meio ambiente.

Além disso, a proteção ambiental é também uma questão social, uma vez que, diante da sociedade desigual em que estamos inseridos, quem mais sofre os ônus da degradação ambiental são os que menos poluem, sendo um problema de justiça ambiental. Nesse sentido, cabe aos representantes do povo o devido conhecimento da realidade social e ambiental da atualidade, para atuar com responsabilidade quando da edição das leis, a fim de proteger o meio ambiente, atentando-se à complexidade desta matéria quando da atuação estatal, bem como à diversidade ecológica e cultural em nosso país.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico brasileiro Acquaviva**. 13. ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2006.

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Número 5. Jan./Jun. 2002. Curitiba: UFPR, 2002. p. 49-60.

\_\_\_\_\_. Meio Ambiente e Justiça: estratégias argumentativas e ação coletiva. In: **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume dumará, 2004. Disponível em: < [https://www1.icmbio.gov.br/educacaoambiental/images/stories/biblioteca/Publica%C3%A7%C3%B5es\\_da\\_COEDU/Referencial\\_Te%C3%B3rico/RT01b\\_ACSELRAD\\_Meio\\_Ambiente\\_e\\_Justica.pdf](https://www1.icmbio.gov.br/educacaoambiental/images/stories/biblioteca/Publica%C3%A7%C3%B5es_da_COEDU/Referencial_Te%C3%B3rico/RT01b_ACSELRAD_Meio_Ambiente_e_Justica.pdf) >. Acesso em: 18 jul. 2024.

\_\_\_\_\_; MELLO, Cecília Campello do A. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Virgílio Afonso da Silva (trad.). 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. A comunicação ecológica democrática e o direito à informação sob a ótica do princípio da precaução na sociedade de risco. In: PES, João Hélio Ferreira; OLIVEIRA, Rafael Santos de (coord.). **Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e precaução**. Curitiba: Juruá Editora, 2009. p. 79 – 107.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Carlos Nelson Coutinho (trad.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) >. Acesso em: 18 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002**. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4382.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4382.htm) >. Acesso: 18 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Brasília: Senado Federal, 1964. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm) >. Acesso em: 18 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996**. Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9393.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm) >. Acesso em: 18 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Senado Federal, 1964. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm) >. Acesso em: 18 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm) >. Acesso em: 19 jul. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Cláudio. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CASTRO FILHO, Sebastião de Oliveira. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **III Seminário Internacional de Direito Ambiental**. Brasília: CJF, 2002.

DIAS FILHO, José Maria. A Tributação na era da responsabilidade fiscal: Desafios e Estratégias. In: **Revista da Contabilidade da UFBA**. V. 5, n. 3, setembro-dezembro 2011. Salvador: UFBA, 2011. p. 58-71.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos reais**. Salvador: JusPodivm, 2013.

FERRI, Carlos Alberto. **A função social da propriedade rural e seu alcance difuso e coletivo**. Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade Metodista de Piracicaba, 2014. Disponível em: < [https://iepapp.unimep.br/biblioteca\\_digital/visualiza.php?cod=MTIwMg==](https://iepapp.unimep.br/biblioteca_digital/visualiza.php?cod=MTIwMg==) >. Acesso em: 18 jul. 2024.

FIORILLO, Celso Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito Ambiental Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro – Parte Geral**. Vol. 01. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOVERNO FEDERAL. **Cadastrar o Valor da Terra Nua (VTN)**. 2024. Disponível em: < <https://www.gov.br/pt-br/servicos/cadastrar-o-valor-da-terra-nua#:~:text=Considera%2Dse%20VTN%20o%20pre%20C3%A7o,outra%20forma%20de%20vegeta%C3%A7%C3%A3o%20natural.> >. Acesso em: 19 jul. 2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Defesa do meio ambiente em juízo como conquista da cidadania. In: Revista CEJ. V. 3 n. 9 set./dez. 1999. Disponível em: < <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/244> >. Acesso em: 18 jul. 2024.

LAXERDA, Stênio Max; SILVA, Maria Joana Alves da. **O imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR): A busca pela extrafiscalidade ambiental promocional**. 2014. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7026> >. Acesso em: 18 jul. 2024.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto Territorial Rural (ITR)**. São Paulo: Atlas, 2015.

LUCAS, Doglas Cesar. **Direitos Humanos e Interculturalidade: um diálogo entre a igualdade e a diferença**. Ijuí: Unijuí, 2010.

MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. **Tributação ambiental: Reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2014.

NASCIMENTO, Leonardo Maia. A tributação na preservação do meio ambiente e no desenvolvimento sustentável. In: TUPIASSU, Lise; MENDES NETO, João Paulo. **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Forense; Belém-PA: CESUPA, 2016. p. 29-46.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas em torno da relação entre o princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na ordem constitucional brasileira. In: BALDI, César Augusto (org.). **Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 555 – 599.

SCAFF, Fernando Facury. Notas sobre a extrafiscalidade ambiental no Brasil. In: TUPIASSU, Lise; MENDES NETO, João Paulo. **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Forense; Belém-PA: CESUPA, 2016. p. 15-26.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da Mente: Perspectivas da Biodiversidade e da Biotecnologia**. Dinah de Abreu Azevedo (trad.). São Paulo: Gaia, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

TRENNEPHOL, Terense Dorneles. **Incentivos Fiscais no Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TUPIASSU, Lise. Fundamentos econômicos da tributação ambiental. In: TUPIASSU, Lise; MENDES NETO, João Paulo. **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Forense; Belém-PA: CESUPA, 2016. p. 47-53.

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, desde o Estatuto da Terra, em seu caráter extrafiscal, está relacionado às políticas públicas de reforma agrária mediante a mensuração de alíquotas progressivas de acordo com a produtividade da terra, em atenção à função social da propriedade. No entanto, sendo o Direito reflexo das mudanças sociais, diante do quadro de degradação ambiental na atualidade, e tendo em vista que a tributação tem se mostrado um meio eficaz do Estado no incentivo a condutas individuais, urge que seja ampliado o conceito de função social para função socioambiental da propriedade, considerando, quando da mensuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, o modo como a terra é produzida, o que nela é produzido, dentre outros aspectos, a fim de oportunizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado às gerações presentes e futuras. Nesse sentido, a problemática levantada é: Quais os limites e possibilidades para a efetivação da função socioambiental da propriedade através da instituição do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, enquanto tributo extrafiscal e de alíquotas progressivas? Assim, utilizando como método de procedimento a análise bibliográfica e documental, e da produção de fichamentos e resumos estendidos enquanto técnica de coleta de dados, neste livro faz-se uso da teoria de base Sistêmico-Complexa, como matriz teórica, para a realização de pesquisa a partir da análise teórica de aspectos jurídico-sociais envolvidos na instituição do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e a progressividade e extrafiscalidade como meios de efetivação da função socioambiental da propriedade.



**casaletras**

[casaletras.com](http://casaletras.com)



9 78 65 5220 007 5

ISBN: 978-65-5220-007-5