



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

LUTZENFANNIA MARTINS MARINHO

**O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: UM INSTRUMENTO DE COMBATE À
ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA.**

FORTALEZA
2014

LUTZENFANNIA MARTINS MARINHO

**O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: UM INSTRUMENTO DE COMBATE À
ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA.**

Monografia submetida à Coordenação da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Tributário.

Orientador: Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra.

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

-
- M338i Marinho, Lutzenfannia Martins.
O IPTU progressivo no tempo: um instrumento de combate à especulação imobiliária /
Lutzenfannia Martins Marinho. – 2014.
70 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de
Direito, Fortaleza, 2014.
Área de Concentração: Direito Tributário.
Orientação: Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra.
1. Imposto predial e territorial urbano. 2. Especulação imobiliária. 3. Direito de propriedade -
Brasil. I. Cintra, Carlos César Sousa (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em
Direito. III. Título.

LUTZENFANNIA MARTINS MARINHO

O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: UM INSTRUMENTO DE COMBATE À
ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA.

Monografia submetida à Coordenação da
Faculdade de Direito, da Universidade Federal
do Ceará, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Direito.
Área de concentração: Direito Tributário.

Aprovada em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra (Orientador)

Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Francisco de Araújo Macedo Filho

Universidade Federal do Ceará – UFC

Mestranda Eliza Cristina Gonçalves Dias

Universidade Federal do Ceará – UFC

Aos meus pais, Marinho e Marcélia, e à minha irmã, Rayane.

“Os filhos não precisam de pais gigantes, mas de seres humanos que falem a sua linguagem e sejam capazes de penetrar-lhes o coração.”

Augusto Cury

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Nascimento Marinho e Marcélia Martins, por toda a dedicação e sacrifício dedicados a mim e a minha irmã para que nos tornássemos o melhor que pudemos ser.

A minha irmã, que, com sua verdadeira amizade, aconselhou-me, com seu jeito racional de ser, a trilhar os melhores caminhos, fazendo-me crescer como pessoa.

A minha família de avós, tios, primos de Fortaleza, de Sobral e de Brasília, que muito me ensinaram com sua atenção e carinho.

A todos os meus amigos, que dão à vida um toque especial de alegria, e, especialmente, agradeço aos amigos do grupo PV, Marcello, Henrique, Andressa, Géssica, Bianca, Lai, Lívia, Raquel, Paulwok, Guilherme, Paulo Vítor, Marwil, Bruna, amizade preciosa, cultivada durante a faculdade, repleta de muita cumplicidade.

Ao Programa de Aprendizagem Cooperativa em Células Estudantis (PACCE), bolsa da UFC, onde estive por três anos, por me proporcionar experiências incríveis e por ter me dado a oportunidade de conhecer pessoas maravilhosas, dentre as quais vou levar para toda a vida, como Brennda Brasileiro e Rayssa Ruiz.

Aos amigos da 1ª Vara de Execuções Fiscais, do Fórum Clóvis Beviláqua, Ricardo, Eva, Beto, Renata, Giovanni, Érica, Alessandro, Barroso, Mayra, Paulinho e Conceição, pela grande família que é e pela atenção, aprendizagem e carinho importantes para meu crescimento pessoal e acadêmico.

Aos amigos do Gabinete do Dr. Rholden Queiroz, do Tribunal de Contas do Ceará, Meiry Mesquita, Simone Aguiar, Moisés Sousa, Sinval Teles, Rholden Queiroz, Raimundo Freire e Lissa Aranha, pela disposição, amizade, atenção e aprendizagem valiosas para minha vida.

Ao Prof. Carlos César Sousa Cintra, por ter aceitado me orientar nesse trabalho monográfico e por sua dedicação e esmero no magistério.

Ao Prof. Francisco Macedo e à Mestranda Eliza Dias, por terem aceitado, de forma solícita, o convite para compor a banca examinadora.

A todos aqueles que, com um conselho e com palavras de motivação, apoiaram-me no presente trabalho, em especial Klency de Araújo, o qual me ajudou na realização dessa monografia.

RESUMO

Cada vez mais, percebe-se, nos aglomerados urbanos, a concentração e crescimento do número de imóveis não utilizados, subutilizados e não construídos, na medida em que alguns proprietários insistem em manter seus imóveis sem a devida função social, para dar espaço à atividade especulativa imobiliária. A especulação imobiliária, portanto, obstaculiza o direito à cidade, tendo parte da população de se deslocar para áreas periféricas da urbe, que, muitas vezes, é esquecida pelo Poder Público que não lhes proporciona, adequadamente, todo aparato estrutural urbano, como transporte coletivo, asfalto, escolas, postos de saúde, entre outros. Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar o aspecto extrafiscal do IPTU progressivo no tempo como mecanismo de combate à especulação imobiliária, percebendo-se a necessidade de sua efetivação nos Municípios. Inicialmente, se abordará a extrafiscalidade dos tributos no Direito Brasileiro, destacando essa função tributária na efetivação de políticas públicas. Posteriormente, se analisará a função social da propriedade, tecendo estudos sobre a especulação imobiliária. Por fim, se examinará o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e a progressividade no tempo, ressaltando-se a necessidade da sua efetivação legislativa nos Municípios.

Palavras-chave: Extrafiscalidade. Função Social da Propriedade. Especulação Imobiliária. IPTU progressivo no tempo.

ABSTRACT

Increasingly, it is perceived in urban areas, the concentration and growth in the number of buildings not used, underutilized and not constructed, to the extent that some owners insist on maintaining their buildings without proper social function, to give space to speculative activity real estate. The real estate speculation, therefore, hinders the right to the city, having part of the population to move to outlying areas of the city, which is often forgotten by the Public Authorities that does not give them all structural apparatus urban, as collective transport, asphalt, schools, health posts, among others. Moreover, the present study aims to analyze the aspect of extra fiscal of IPTU progressive over time as a mechanism to combat property speculation, realizing the need of its realization in Municipalities. At first, it will discuss the extra fiscal function of taxes in Brazilian Law, highlighting this tax function in the effectuation of public policies. Later, it will examine the social function of property, weaving studies on real estate speculation. Finally, it will examine the Property Tax (IPTU) and progressivity over time, emphasizing the need of its realization in legislative Municipalities.

Keywords: Extra fiscal function. The social function of property. The real estate speculation. IPTU progressive over time.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IE	Imposto de Exportação
II	Imposto de Importação
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviços de qualquer natureza
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
PDPFOR	Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A EXTRAFISCALIDADE COMO MECANISMO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE NO ESTADO DE DIREITO BRASILEIRO	12
2.1 A Tributação no Direito Brasileiro	12
2.1.1 O tributo: aspectos gerais	13
2.1.2 Funções do tributo	15
2.2 A extrafiscalidade dos tributos: um mecanismo de proteção ao meio ambiente	19
3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE	25
3.1 Direito de Propriedade	25
3.1.1 Breve Histórico	26
3.2 Relativização do Direito da propriedade: função social da propriedade	30
3.3 A função social da propriedade urbana no Estatuto da Cidade	33
3.4 Especulação Imobiliária: prática que vai de encontro à função social da propriedade	37
4 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA	43
4.1 Regra Matriz de Incidência do IPTU	43
4.1.1 Critério Material do IPTU	44
4.1.2 Critério Espacial do IPTU	45
4.1.3 Critério Temporal do IPTU	46
4.1.4 Critério Pessoal do IPTU	47
4.1.5 Critério Quantitativo do IPTU	48
4.2 Capacidade contributiva e não confisco	50
4.3 A progressividade do Imposto Urbano	51
4.4 IPTU progressivo no tempo e a necessidade de sua efetivação	54
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	64

1 INTRODUÇÃO

A progressividade extrafiscal de um tributo está estritamente ligada à determinação de aumento de alíquotas decorrente de outros fatores que não a capacidade econômica do contribuinte. Desse modo, a função extrafiscal de um tributo possui um importante papel na regulação de condutas em prol do interesse público.

Um dos tributos com caráter extrafiscal, na legislação brasileira, é o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), cuja extrafiscalidade presente na progressividade no tempo de suas alíquotas é objeto de estudo deste trabalho monográfico.

Essa vertente extrafiscal do IPTU vem ganhando suma importância, uma vez que é um mecanismo de competência dos Municípios, preceituado na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), com vistas ao aumento progressivo da alíquota no tempo do mencionado imposto de um imóvel quando o seu proprietário não utiliza o imóvel de forma adequada, ferindo a função social prevista constitucionalmente.

Dessa maneira, o IPTU progressivo no tempo se apresenta como importante instrumento de política urbana que objetiva desestimular os proprietários a deixarem seus imóveis não utilizados, subutilizados ou não construídos.

Nessa seara, a especulação imobiliária ainda persiste como atuação no mercado imobiliário que fere a função social da propriedade.

Todavia, o IPTU progressivo no tempo encontra óbices para a sua efetivação em alguns municípios brasileiros, a exemplo da Cidade de Fortaleza.

Tecidas essas considerações, no primeiro capítulo, faz-se um estudo sobre os tributos no Direito Brasileiro, examinando-se as funções tributárias, tais como a fiscalidade, extrafiscalidade e parafiscalidade, ressaltando o aspecto extrafiscal, enquanto mecanismo efetivador de políticas públicas.

No segundo capítulo, analisa-se a função social da propriedade, perpassando-se por um breve histórico da propriedade, evoluindo-se para a relativização do direito de propriedade, no Brasil, e destacando a importância de instrumentos, como o Estatuto da Cidade, para que a função da propriedade seja respeitada. Nesse contexto, conceitua-se a especulação imobiliária, enquanto atividade que fere a função social da propriedade.

Por fim, a partir do que foi estudado nos capítulos anteriores, examina-se o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) através de sua Regra Matriz de Incidência Tributária, de forma a melhor compreender a aplicação desse tributo. Adentrando-se, em

seguida, no tema focal do presente trabalho, qual seja: a progressividade no tempo das alíquotas do IPTU.

Partindo-se disso, prossegue-se para uma análise de sua aplicação no que tange ao combate à especulação imobiliária, fazendo-se referência a algumas cidades brasileiras que iniciaram a aplicação do instituto.

Dessa maneira, o estudo monográfico finaliza com uma avaliação da necessidade de se regular e efetivar o IPTU progressivo no tempo nas cidades brasileiras.

2 A EXTRAFISCALIDADE COMO MECANISMO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE NO ESTADO DE DIREITO BRASILEIRO

2.1 A Tributação no Direito Brasileiro

Cada vez mais, o Direito assume vários papéis, dentre os quais, se destaca na implementação de políticas públicas por meio da intervenção do Estado na Ordem Econômica e Social. Nesse diapasão, a Ciência Jurídica se apresenta como importante ferramenta transformadora da sociedade na busca de suas aspirações.

É diante dessas aspirações, portanto, que se dá “[...] a estreita conexão entre o Direito e a implementação das políticas públicas, uma vez que estas traduzem os meios necessários para alcançar os valores estabelecidos pelos Princípios Jurídicos que veiculam as finalidades a serem alcançadas pela sociedade”¹.

Dentre esses princípios, vale ressaltar os dispostos no artigo 3º da Constituição Federal Brasileira, que firmam objetivos a serem alcançados pela sociedade, quais sejam: a busca por uma sociedade livre, justa e solidária, pela garantia do desenvolvimento nacional, pela erradicação da pobreza, bem como pela promoção do bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer outras formas de discriminação².

Além desses objetivos, merecem destaque os princípios elencados no artigo 170 da Carta Magna, a exemplo da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente³, os quais se apresentam como um dos princípios norteadores da Ordem Econômica e base do presente trabalho.

Nesse âmbito, o Direito Tributário ganha um relevante papel para realização desses objetivos constitucionais ao ser um meio de efetivação das políticas públicas.

Assim, dentre as atividades reguladas por esse Ramo Jurídico, encontra-se a tributação, a qual, segundo ensina Hugo de Brito Machado, obtém a cada dia suma importância, uma vez que o Estado já não a utiliza somente como forma de obter recursos financeiros, mas também para interferir de diferentes modos na economia privada, estimulando setores, incentivando o desenvolvimento econômico de regiões, promovendo a

¹ SCAFF, Fernando Facury; DA COSTA TUPIASSU, Lise Vieira. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. *VERBA JURIS-Anuário da Pós-Graduação em Direito*, v. 3, n. 3, 2004, p. 165.

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

³ BRASIL. Loc. Cit.

redistribuição da renda e protegendo a indústria nacional⁴.

Além disso, o tributarista acrescenta que os instrumentos tributários podem e devem possuir também como finalidade a defesa do meio ambiente⁵. Dessa forma, a tributação no Direito Brasileiro vem ganhando contornos de importância no que tange a questão ambiental.

Para melhor compreender o papel da tributação, é necessário conceituar o tributo e seus principais aspectos no que concerne à proteção do meio ambiente.

2.1.1 O tributo: aspectos gerais

O Código Tributário Nacional conceitua o tributo como "[...] toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada".⁶

Hugo de Brito Machado salienta que não é função da lei estabelecer conceitos, uma vez que ela deve conter uma regra de comportamento. Todavia, em face da existência de controvérsias, às vezes, a lei deve conceituar⁷.

Diante disso, o legislador estipulou os elementos necessários para um melhor entendimento do que seria tributo. Didaticamente, são cinco os elementos: a prestação pecuniária, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, o que possibilita ao Estado a obtenção dos recursos financeiros necessários à realização de seus objetivos; a compulsoriedade, a qual afirma que o dever de pagar o tributo independe da vontade; que o pagamento do tributo não constitua uma sanção de ato ilícito, mostrando que sua hipótese de incidência é sempre algo lícito, o que não impede que o fato gerador possa ocorrer em situações ilícitas, a exemplo do traficante que afere renda por meio de sua atividade ilegal, mas que pagará o imposto de renda, uma vez que esse incide sobre a aferição de renda, e não sobre a atividade criminosa; instituição em lei, já que nenhum tributo será exigido sem a lei

⁴ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 59

⁵ Ibid., p. 664.

⁶ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

⁷ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 61.

que o estabeleça, conforme demonstra o artigo 150 da Constituição Federal⁸; e, por fim, a cobrança do tributo deve ser mediante atividade plenamente vinculada, devendo a autoridade administrativa buscar sempre a finalidade da lei, sem espaço para subjetivismos ao aplicar a lei.

Nesse âmbito, vale ressaltar a conceituação de tributo de Sacha Calmon:

Tributo é toda prestação pecuniária em favor do Estado ou de pessoa por ele indicada, tendo por causa um fato lícito, previsto em lei, instituidor da relação jurídica, diferenciando-se da multa porque esta, embora prevista em lei em favor do Estado, decorre de um fato ilícito (ter o “multado” descumprido algum dever contratual ou legal)⁹.

Hugo de Brito Machado ensina que não se pode esquecer que todos os conceitos são relativos, e que a noção de tributo do artigo 3º do Código Tributário, é apenas uma das possíveis¹⁰.

Desse modo, para além da definição de tributo constante no Código Tributário Nacional, Sérgio Pinto Martins explana que “Tributo é o objeto da relação tributária. O tributo tem por objetivo carrear para os cofres do Estado meios financeiros para a satisfação das necessidades da coletividade”¹¹. Nesse diapasão, o autor acrescenta a finalidade dos tributos, ressaltando seu caráter instrumental efetivador de políticas públicas.

Com efeito, muito bem elucida Roque Antônio Carraza ao analisar que:

Em suma, da concepção do tributo como meio de obtenção de recursos avançou-se para a idéia de que ele pode e deve ser utilizado para favorecer a realização dos mais elevados objetivos sociais, econômicos e políticos. Converteu-se, pois, num instrumento privilegiado de intervenção estatal, em ordem a possibilitar, por exemplo, uma melhor distribuição de renda do País¹².

Nesse contexto, o tributo, enquanto meio de intervenção estatal, se apresenta com um aliado na questão ambiental. José Silvério Ramos ressalta que “O tributo é um importante instrumento de intervenção na economia e no comportamento social e pode, portanto, ser utilizado como instrumento na preservação do meio ambiente”¹³.

Nesse âmbito, vem tomando consistência o papel da tributação ambiental, a qual é

⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

⁹ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 455.

¹⁰ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 69.

¹¹ MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de direito tributário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 79.

¹² CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 665.

¹³ RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação Ambiental: o IPTU e meio ambiente urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 13.

particularizada por Regina Helena Costa como:

o emprego de instrumentos tributários para gerar os recursos necessários à prestação de serviços públicos de natureza ambiental (aspecto fiscal ou arrecadatário), bem como para orientar o comportamento dos contribuintes à proteção do meio ambiente (aspecto extrafiscal ou regulatório)¹⁴.

Com efeito, o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, e, por isso, é dever do Poder Público e da coletividade preservá-lo, conforme os dizeres constantes na Carta Magna em seu artigo 225, valendo-se, portanto, de instrumentos capazes de protegê-lo, como a tributação ambiental.

Nesse sentido, a tributação ambiental apresenta dois aspectos, a saber: um de caráter arrecadatário e outro de caráter extrafiscal que tem como objetivo conduzir o comportamento dos contribuintes de forma a incentivá-los a adotar condutas que estejam de conformidade com a idéia de preservação ambiental¹⁵.

Diante disso, conhecido os principais aspectos conceituais do tributo, faz-se necessário analisar as funções dos tributos, enquanto meios de arrecadação de recursos financeiros para os cofres públicos, bem como estimuladores de condutas adequadas à proteção do meio ambiente.

2.1.2 Funções do tributo

O objetivo dos tributos sempre foi a obtenção de recursos financeiros para o Estado. Modernamente, vem sendo utilizado para interferir na economia privada, produzindo os efeitos mais diversos na economia. Apesar de, nos tempos hodiernos, vir a ser utilizado largamente nas atividades econômicas, desde a Antiguidade, o tributo já vinha sendo utilizado com essa finalidade. Todavia, os doutrinadores em geral afirmam que o tributo empregado para esses fins é um "produto do moderno intervencionismo estatal"¹⁶.

Nesse âmbito, as receitas arrecadadas pelo Estado podem ser classificadas em derivadas e originárias. Segundo Ricardo Lobo Torres, aquelas são oriundas da economia privada, recolhidas por intermédio dos tributos, ingressos parafiscais e multas. Já as

¹⁴ COSTA, Regina Helena. **Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil in Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 313.

¹⁵ RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. **O Papel do Estado no Desenvolvimento Econômico Sustentável: Reflexões sobre a Tributação Ambiental como Instrumento de Políticas Públicas**. IDTL, 16 setembro de 2.005. Disponível em: <<http://idtr.com.br/artigos/133/pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

¹⁶ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 74.

originárias decorreriam da exploração do patrimônio público, alcançando os preços públicos, as compensações financeiras e os ingressos comerciais¹⁷.

No que tange aos tributos, eles podem ter função fiscal, a qual é, basicamente, a arrecadação de recursos financeiros para o Estado. Dessa forma, os tributos se apresentam como a principal fonte de receita pública do Estado, necessária à sua manutenção e à prestação dos serviços gerais à população¹⁸.

Complementando essa noção de fiscalidade, encontra-se Paulo de Barros Carvalho ao ratificar que essa função é:

Sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no direcionamento da atividade impositiva¹⁹.

Todavia, como bem leciona Hugo de Brito Machado, "No estágio atual das finanças públicas, dificilmente um tributo é utilizado apenas como instrumento de arrecadação. Pode ser a arrecadação o seu principal objetivo, mas não o único"²⁰.

Nesse contexto, entra em cena a função extrafiscal do tributo, cujo objetivo primordial é a interferência do Poder Público no domínio econômico, de forma a buscar efeitos diversos da mera arrecadação de recursos financeiros.

Lise de Vieira da Costa Tupiassu explica a origem da extrafiscalidade do tributo:

A utilização extrafiscal dos tributos tem sua origem relacionada ao crescimento da atividade intervencionista do Estado, pois, à medida que evoluem as funções sociais do Poder Público, se pode demonstrar de forma mais clara a ampla eficácia dos tributos enquanto elementos de regulação do mercado e reestruturação social, adquirindo fundamental importância a noção de extrafiscalidade, despindo a figura tributária de seu caráter puramente arrecadatório.²¹

Além disso, Elizabeth Nazar Carraza ensina a aplicabilidade da função extrafiscal dos tributos ao afirmar que:

a extrafiscalidade pode ser exercitada através de incentivos ou desestímulos fiscais. Através de incentivos fiscais, o Poder Público, reduzindo ou eliminando determinado imposto, objetiva estimular os contribuintes a desempenharem certas atividades. De outro lado, ao agravar as alíquotas tributárias, desestimular condutas

¹⁷ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito tributário**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 166.

¹⁸ RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação Ambiental: o IPTU e meio ambiente urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2011 p. 62.

¹⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 234.

²⁰ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 74.

²¹ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. São Paulo: Renovar, 2006, p. 119.

consideradas lícitas, mas não convenientes, sob o aspecto econômico, político e social.²²

Nesse diapasão, o fato de a extrafiscalidade do tributo possibilitar, por exemplo, a graduação da carga tributária, não significa que constitui sanção de ato ilícito, mas um impedimento ou desestímulo de um ato que a lei permite.

Destacando a importância da função extrafiscal do tributo no sentido de ele ter esse viés de alterar comportamentos sociais em prol da própria sociedade, Roque Carrazza afirma, no que tange à eficácia da extrafiscalidade e sua contraposição com a fiscalidade:

Por outro lado, ao utilizar o mecanismo da extrafiscalidade para estimular comportamentos (comissivos ou omissivos) dos contribuintes, o Estado quase sempre obtém vantagens maiores do que se previamente arrecadasse os tributos para, depois, aplicá-los aos gastos públicos. Realmente, com a supressão das instâncias burocráticas encarregadas de controlar a destinação do dinheiro obtido mediante o exercício da tributação, a despesa pública tende a diminuir, sem prejuízo do atendimento das exigências de estabilidade e progresso sociais.²³

Nota-se que a função extrafiscal do tributo não só promove a mudança de condutas sociais nocivas ao interesse público, como se mostra até mais eficaz que a função arrecadatória, se somente esta função tivesse o tributo, pois, ao mesmo tempo em que se arrecada, podem-se observar comportamentos benéficos à sociedade.

Outrossim, percebe-se, cada vez mais, uma coexistência das funções fiscal e extrafiscal dos tributos. Dessa forma, Alfredo Augusto Becker ratifica esse entendimento ao explicar que:

a principal finalidade de muitos tributos (que continuarão a surgir em volume e variedade sempre maiores pela progressiva transfiguração dos tributos de finalismo clássico ou tradicional) não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada. Na construção de cada tributo não mais será ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão, agora de um modo consciente e desejado; apenas haverá maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo.²⁴

Insta ressaltar o entendimento de Raimundo Bezerra Falcão no que tange à identificação do tributo ser fiscal ou extrafiscal. Segundo o jurista cearense, é importante notar qual a predominância da função do tributo quando de sua aplicação ou posterior aplicação. E que apesar da distinção conceitual, na prática, há dificuldades em distinguir,

²² CARRAZA, Elizabeth. **IPU e progressividade, igualdade e capacidade contributiva**. Curitiba: Juruá, 1992, p. 82

²³ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 665.

²⁴ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998, p. 587-588.

socorrendo-se no quesito predominância para se diferenciar se um tributo é fiscal ou extrafiscal²⁵. Nesse sentido, Falcão ratifica a ideia de Becker quando da coexistência da fiscalidade e extrafiscalidade, havendo, portanto, uma maior ou menor prevalência de uma ou de outra.

Ainda no que se refere à extrafiscalidade, percebe-se que essa função vem tomando corpo na tributação no Direito Brasileiro, especialmente em relação à questão ambiental, tema de maior análise do próximo tópico.

Além das funções fiscal e extrafiscal, há outra classificação doutrinária, qual seja a parafiscal.

Há a parafiscalidade quando a receita aferida não é destinada ao Estado, mas aos órgãos que não compõem o cerne da administração do Estado, conhecidos como paraestatais e incumbidos de prestar serviços paralelos e inessenciais²⁶.

Paulo de Barros Carvalho assim define a função parafiscal anteriormente dita como um fenômeno consistente no fato de a lei tributária eleger sujeito ativo diferente da pessoa que a expediu, entregando-lhe a disponibilidade dos recursos financeiros para implemento dos objetivos inerentes às suas atividades²⁷. A título de exemplo, há as contribuições recolhidas em favor das entidades de classe, com a finalidade de fiscalizar o exercício das profissões regulamentadas.

Mais que conceituar a parafiscalidade, convém asseverar a finalidade dessa característica do tributo no que pertine à proteção do meio ambiente.

Apesar de o aspecto extrafiscal ter uma grande relevância na questão ambiental, percebe-se, também, que a função parafiscal do tributo coaduna com a proteção ao meio ambiente, uma vez que possibilitaria aos órgãos paraestatais que objetivam a preservação ambiental a arrecadação do devidos tributos com a finalidade precípua de financiar o desenvolvimento sustentável, colaborando junto ao Poder Público na busca de um meio ambiente saudável e equilibrado²⁸.

²⁵ FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 49.

²⁶ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Tributário**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 167.

²⁷ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 237.

²⁸ BARBOSA, Cleber Cristovo Afonso. **A atividade tributária como instrumento de preservação do meio ambiente**. 2012, 68f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2012, p. 55.

2.2 A extrafiscalidade dos tributos: um mecanismo de proteção ao meio ambiente

Cada vez mais, torna-se imperiosa a preservação do meio ambiente diante do acirrado desenvolvimento econômico mundial. Por isso, há uma crescente preocupação em reduzir os índices de poluição decorrentes das atividades econômicas e em se utilizar mecanismos corretos na atividade produtiva.

Nesse contexto, a Constituição Brasileira de 1988 preconiza a importância da proteção ambiental ao permitir a intervenção estatal na Ordem Econômica para fins de defesa do meio ambiente, elencado no inciso IV do artigo 170. Ademais, ainda nesse sentido, o Poder Constituinte trouxe no artigo 225 importante capítulo sobre o meio ambiente ao garantir que todos tenham "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"²⁹.

José Afonso da Silva assevera a necessidade de proteção ambiental, partindo-se de uma preocupação de todos:

o combate aos sistemas de degradação do meio ambiente convertera-se numa preocupação de todos. A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como forma de direito fundamental da pessoa humana.³⁰

Silva ainda acrescenta que:

as Constituições brasileiras anteriores à de 1988 não traziam nada especificamente sobre proteção ao meio ambiente natural. Das mais recentes, desde 1946, apenas se extraía orientação protecionista do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre água, floresta, caça e pesca, possibilitavam a elaboração de leis protetoras como o Código Comercial e os Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca.³¹

Logo, a nova Ordem Constitucional inova ao dar maior proteção ao meio ambiente, cuja tutela abrange o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho.

No que tange ao meio ambiente artificial, o qual é o ponto focal do presente trabalho, Celso Fiorillo o define como aquele “[...] compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado) e

²⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

³⁰ SILVA, José Afonso da Silva. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 36.

³¹ Ibid., p. 25-26.

pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto)”³².

Nesse diapasão, diante da proteção observada pela Carta Magna, incumbe ao Estado, com o auxílio da coletividade, o incentivo e a implementação de políticas públicas para fins de harmonizar o meio ambiente com o desenvolvimento econômico.

Roque Carrazza ressalta esse entendimento ao asseverar que as normas constitucionais voltadas para a defesa ambiental, bem como outras de mesma finalidade, são de aplicação efetiva e não meros programas de ação a serem futuramente desenvolvidos. Sendo normas de aplicação efetiva, o Estado deve prestigiá-las de todas as maneiras, inclusive na tributação³³.

Nesse contexto, a extrafiscalidade da tributação ambiental se apresenta com um dos meios hábeis de induzir a preservação ambiental em todos os seus aspectos.

Regina Helena da Costa afirma que a tributação ambiental pode tanto gerar recursos necessários para prestação de serviços voltados para a proteção ambiental, como também pode orientar o comportamento do contribuinte em prol da natureza³⁴.

Dessa forma, o Poder Público pode encontrar na tributação ambiental, mais especificamente na extrafiscalidade ecológica, um meio de lograr êxito na busca pela defesa do meio ambiente.

Há, portanto, fundamental necessidade em utilizar os tributos não somente em seu caráter fiscal, mas predominantemente em extrafiscal para:

[...] a perfeita implantação das políticas de estado, ou seja, políticas projetadas para executar em vários mandatos eletivos, ao contrário da política de governo que guardam profunda relação com o mandato eletivo. Assim, ocorre uma confusão em implantar políticas públicas, pois muitos políticos não sabem diferenciar as duas categorias e acabam abandonando as políticas públicas da outra gestão.³⁵

Respeitados os ditames constitucionais, a tributação extrafiscal ambiental se apresenta como um instrumento de desestímulo de condutas indesejadas ao meio ambiente, que se dá “por meio de taxação mais onerosa dessas condutas indesejadas, ou como estímulo

³² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 20-21.

³³ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 667.

³⁴ COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, p. 313-332, 2005, p. 313.

³⁵ MAGANHINI, Thais Bernardes. **Extrafiscalidade ambiental**: um instrumento de compatibilização entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente. 2007, p.85. Disponível em: <<http://www.professorsabbag.com.br/arquivos/downloads/1277138365.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

às condutas ecologicamente corretas via incentivos fiscais”³⁶. Serão, portanto, nos dizeres de José Silvério, “[...] instrumentos de políticas públicas ambientais, inclusive da política urbana [...]”³⁷, pois, como foi anteriormente analisado, a proteção ambiental abrange também o meio ambiente artificial, isto é, o meio ambiente urbano.

Nesse sentido, ao opinar sobre a importância da extrafiscalidade tributária, enquanto modificadora de comportamentos sociais, Ricardo Berzosa Saliba entende que o tributo que possui essa finalidade é o melhor instrumento para ser empregado no que concerne à questão ambiental³⁸.

Diante do exposto, insta ressaltar a significância dos tributos extrafiscais na defesa do meio ambiente, uma vez que:

O tributo, quando instituído com fins extrafiscais, ou seja, com a finalidade de reestruturar as atividades produtivas no sentido de bem aproveitar os recursos naturais, e até de gerar externalidades positivas, demonstra grande eficiência ecológica. Dentre os inúmeros instrumentos possíveis de implementar o direito ao meio ambiente saudável, o tributo aparece como figura de destaque quando se trata de impossibilitar ou prevenir a ocorrência de atividades danosas ao meio ambiente. A extrafiscalidade da tributação ambientalmente orientada traz conseqüências positivas diretas à proteção ambiental, pois induz o contribuinte a tomada de decisões ecologicamente benéficas, evitando a destruição do meio ambiente.³⁹

Na há dúvidas, portanto, de que o tributo, para além de possuir somente efeitos meramente arrecadatários, tem uma importante finalidade, qual seja a extrafiscal, a qual possibilita modificação de condutas em prol do bem estar social, em prol, pois, da sadia qualidade de vida.

2.3 O tributo ambiental no Brasil

Primeiramente, cumpre salientar que, no Direito Brasileiro, abraçou-se um sistema de disciplina de condutas chamado pelos doutrinadores de "comando e controle" no que tange à questão ambiental. Esse sistema traduz-se na elaboração de normas destinadas aos

³⁶ RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação Ambiental: o IPTU e meio ambiente urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 71.

³⁷ RAMOS, loc. cit.

³⁸ SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 285.

³⁹ VIEIRA, Carolina Sena; MAFRA, Flávia Koerich; BALTHAZAR, Ubaldo César. IPTU ambientalmente orientado: uma análise a perspectiva constitucional a partir da proposta de reforma tributária ambiental (PEC 353/2009). In: **A Efetivação do Direito de Propriedade para o desenvolvimento sustentável: relatos e proposições**. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2010, 1 CD-ROM. Disponível em: <http://www.direitoautoral.ufsc.br/casadinho/arquivos/Livro_IV_evento_-_Casadinho_-ISBN%5b978-85-7840-020-0%5d.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2014, p. 71-72.

particulares para que adotem comportamentos condizentes com a preservação ambiental, cujo cumprimento se dá com o exercício do controle inerente à polícia administrativa. Dessa forma, o legislador edita as normas pertinentes, a Administração as regulamenta, fiscalizando as atividades dos particulares de forma que se harmonizem com o interesse público⁴⁰.

Esse sistema nada mais é que a apresentação dos efeitos da extrafiscalidade, anteriormente analisada, e que está presente em muitos tributos brasileiros. Dentre eles, como se viu, estão os tributos ambientais, definidos por Regina Helena Costa, de forma abrangente, como:

[...] aqueles cuja criação tem por fundamento questões ambientais, ou, então, aqueles que possuem efeitos ambientais independentemente das razões que levaram à sua instituição. Assim, temos tributos ambientais em ambos os casos: aqueles instituídos por esse fundamento, como também aqueles que, não tendo por escopo a questão ambiental, na prática, quando de sua exigência, acabam produzindo efeitos ambientais.⁴¹

Nesse âmbito, percebe-se que a Constituição Federal elencou alguns tributos, que se não foram criados em razão da proteção ambiental, possuem efeitos que vão ao encontro do meio ambiente.

Dentre os tributos, dentro da espécie Imposto, encontram-se o Imposto de Importação (II), de competência da União, conforme artigo 153, inciso I, cuja hipótese de incidência é a importação de produtos estrangeiros, e o Imposto de Exportação (IE), também de competência da União (artigo 153, inciso II), cuja hipótese de incidência, nesse caso, é a saída de produtos nacionais ou nacionalizados para o exterior. Estes tributos podem ter suas alíquotas alteradas, por meio do decreto do Presidente da República, sem se sujeitar à anterioridade tributária, conforme preceitua o artigo 150, § 1º da Carta Magna. Dessa forma, se apresentam como meios de preservação ambiental, uma vez que:

[...] vislumbrando o Poder Público a necessidade de intervir na importação ou na exportação de determinado produto que seja considerado potencialmente nocivo - v.g. utilização, finalidade, composição química, etc.⁴² - a um dos tipos de meio ambiente que consideramos, poderá o Executivo decretar a aplicação de alíquotas progressivas, visando, neste caso, desestimular o importador ou exportador de sua comercialização. Note-se, é um dos elementos da norma tributária motivando à

⁴⁰ TORRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental: os limites dos chamados "tributos ambientais". In: TORRES, Heleno Taveira (Org.) **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 322.

⁴¹ COSTA, Regina Helena. Tributação, ecologia e meio ambiente. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO, XIII, São Paulo, 1999. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, Malheiros, n. 78, p. 68-89, p.74.

⁴² SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental** apud MÁXIMO JÚNIOR, Atílio. **Imposto de importação - fato gerador e peculiaridades**. São Paulo: Iglu, 2000, p.49.

defesa e preservação ambiental.⁴³

Ademais, ainda no âmbito de competência da União, tem-se o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), o qual pode ter, de acordo com o artigo 153, § 4º, inciso I da Constituição Federal, suas alíquotas progressivas de modo a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, bem como evitar a manutenção de imóveis rurais que não cumpram a função social no que tange à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, conforme preceitua o artigo 186, inciso II, da CFRB. Dessa forma, o ITR possui efeitos que atendem a tutela ambiental.

Na seara da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal, observa-se o papel do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Da leitura do artigo 155, § 6º, inciso II, vê-se que as alíquotas deste imposto podem ser diferenciadas em função do tipo e utilização do veículo. Dessa forma, se o automóvel polui menos, o imposto deve ser mais baixo para que se passe a estimular o uso de veículos menos poluentes. Nisso, o IPVA serve como um tributo importante na defesa ambiental.

No que concerne à competência tributária dos Municípios e do Distrito Federal, neste último, quando são atribuídas as competências legislativas dos Municípios, percebe-se a figura tributária do Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), o qual pode ter um papel importante no incentivo de serviços ligados ao meio ambiente, uma vez que, considerando os limites máximos e mínimos de suas alíquotas, conforme artigo 156, § 3º, inciso I da CFRB, pode-se aplicar uma alíquota menor de forma a incentivar essas atividades. "Trata-se neste caso da aplicação de uma política fiscal que visa à promoção de atividades de conscientização ecológica, intervindo assim de maneira positiva no meio ambiente."⁴⁴

Ainda nesse contexto, convém ressaltar o Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), o qual é objeto focal deste trabalho. Esta figura tributária apresenta-se como necessário instrumento de proteção do meio ambiente urbano, pois conforme determinação constitucional, as alíquotas desse imposto poderão ser diferenciadas de acordo com a localização e uso do imóvel (artigo 156, § 1º, II da CFRB). Além disso, também exerce seu papel de conferir função social à propriedade, quando da aplicação do IPTU progressivo no tempo, haja vista que se impõe ao proprietário que ele dê utilidade à propriedade,

⁴³ SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p.288.

⁴⁴ *Ibid.*, p.293.

auxiliando, dessa forma, no desenvolvimento da política urbana (artigo 182, § 4º, inciso II da CFRB).

Além dos impostos, as taxas também prestam seu auxílio no que se refere à defesa ambiental. Nas palavras de Ricardo Berzosa Saliba, infere-se que:

[...] além de servir para custear o exercício do poder de polícia ou prestação de serviço público ligados à defesa e preservação de bens tidos como ambientais, pode também servir como instrumento interventivo em benefício ao meio ambiente, promovendo estímulos, ou não incentivando condutas.⁴⁵

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 149, três tipos de contribuições, a saber: sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, sendo elas instrumentos de intervenção estatal nas respectivas áreas. Dessas contribuições, pode-se destacar a de intervenção no domínio econômico (CIDE), a qual pode ser utilizada na tutela ambiental. Ressalta-se, portanto, a CIDE combustível, que é preceituada no artigo 177, § 4º da Carta Magna, a qual incide sobre petróleo, gás natural, álcool combustível e seus derivados. Desse dispositivo, analisa-se que a alíquota dessa contribuição é graduada de acordo com a intensidade do impacto ambiental causado por cada combustível. Assim, ela tem papel fundamental no estímulo ao uso de combustíveis menos gravosos ao meio ambiente.

Diante desse rol exemplificativo de tributos ambientais dispostos ao longo da Constituição Federal, nota-se que o Direito Tributário Brasileiro está munido de ferramentas que em muito contribuem e contribuirão para a proteção do meio ambiente.

Superados os aspectos mais importantes dos tributos, em especial da tributação ambiental e sua extrafiscalidade, passa-se, na sequência, ao estudo do papel da função social da propriedade, do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade no desenvolvimento de políticas públicas urbanas, principalmente no que se refere ao devido uso do solo urbano, examinando-se, por fim, a especulação imobiliária.

⁴⁵ SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p.293.

3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE

3.1 Direito de Propriedade

A propriedade se apresenta com um instituto de ordem natural que é decorrente dos anseios individuais do ser humano, o qual vê na propriedade uma forma de satisfazer suas necessidades. Esse instituto é, portanto, inerente à vida e à liberdade da pessoa ⁴⁶. Corrobora, portanto, com esse entendimento Caio Mário da Silva ao afirmar que a propriedade é um fenômeno espontâneo, necessária à subsistência do ser humano, que veio a ser posteriormente regulada para possibilitar a convivência social⁴⁷.

Não é uma tarefa fácil definir propriedade e o direito inerente a esse instituto. O Código Civil Brasileiro de 2002 delinea o direito de propriedade no artigo 1228, quando preceitua que “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” ⁴⁸.

Diante desses elementos elencados pelo Código Civil, Carlos Roberto Gonçalves define o direito de propriedade como “o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-la de quem injustamente o detenha” ⁴⁹.

Lacerda de Almeida assevera que o direito das coisas “é a expressão jurídica do estado atual da propriedade” ⁵⁰, denotando que o conceito de propriedade varia conforme os sistemas jurídicos vão se transformando.

Nesse contexto, ressalta-se que a propriedade foi vista, durante muito tempo como um direito absoluto em que Estado nenhum poderia interferir. Já, nos tempos hodiernos, o instituto passa a ganhar concepções sociais, abandonando, aos poucos, o caráter, meramente, individual.

Tendo em vista isto, insta analisar a evolução do direito de propriedade na sociedade, concluindo-se pelo estudo da função social da propriedade, importante para a

⁴⁶ DE OLIVEIRA, Álvaro Borges. **Análise do Modelo de Domínio na Constituição**. Revista Em tempo - ISSN 1984-7858, vol. 12, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://galileu.fundanet.br/revista/index.php/emtempo/article/viewFile/321/307>> Acesso em 24 ago. 2014. p. 27

⁴⁷ PEREIRA, Caio de Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Vol. III e IV. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

⁴⁸ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em 25 ago. 2014.

⁴⁹ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. vol. 5- Direito das Coisas. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 229-230.

⁵⁰ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro** apud ALMEIDA, Francisco de Paula Lacerda de. Direito das Coisas. Rio de Janeiro: Ribeiro dos Santos, 1908, v.1, p. 22.

presente delimitação monográfica.

3.1.1 Breve Histórico

Nos tempos primitivos da civilização, a propriedade era considerada coletiva, sendo que somente os objetos pessoais eram passíveis de apropriação pessoal. A propriedade era, portanto, ligada diretamente ao núcleo familiar.

Somente na Roma Antiga que a propriedade ganha contornos de individualidade, ligados intrinsecamente à religião. Assim ela se torna individual e absoluta, sendo definidas, nessa fase clássica da História, as funções de usar, perceber frutos e alienar coisas (*jus utendi, fruendi e abutendi*)⁵¹.

No período Medieval, a propriedade desenvolvida na Roma Antiga sofreu bastantes modificações. A terra medieval volta a ser coletiva, mas pertencente a um grupo determinado. A terra, propriedade, era a principal riqueza, e quem a tinha, detinha o poder político.

Com o desprestígio da nobreza e o desenvolvimento da burguesia na Baixa Idade Média, emergiu a Revolução Francesa de 1789, voltando a propriedade a ter caráter individual, mas com traços burgueses. A propriedade fica mais democrática, abolindo-se privilégios e cancelando-se privilégios vitalícios, todavia dentro dos interesses econômicos e políticos da burguesia⁵².

Nesse período, O Código Napoleônico de 1804 afirmou o direito de propriedade como absoluto, sendo a propriedade inviolável. Minimizava-se a intervenção estatal na esfera individual, protegendo-se a propriedade. Deram impulso a isso a Revolução Industrial e o desenvolvimento do capitalismo.

No final do século XX, o mundo passa por grandes transformações, onde não cabia mais o caráter individual da propriedade cultuado pelos liberais. Esse período foi

⁵¹ ARAÚJO, Fernanda Castelo Branco; CAVALCANTE, Denise Lucena. **Função ambiental da propriedade urbana e tributação ambiental**: possibilidade de concessão de incentivos fiscais aos prédios verdes no Brasil. Fortaleza, CE, 2011. 86f. TCC (graduação) – Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Direito, Fortaleza(CE), 2011. Disponível em: < www.repositoriobib.ufc.br/000007/000007BF.pdf>. Acesso em: 03 set. 2014, p. 13.

⁵² DINIZ, Carine Silva; DINIZ, Fernanda Paula; REISSINGER, Simone. Nova teoria das limitações ao direito de propriedade. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, v. 15. Disponível em : <<http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2012/08/PDF-D15-05.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2014, p. 04.

influenciado pela socialização, desenvolvida pelas encíclicas *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII e Quadragésimo Ano, modificado por Pio XI, as quais concebiam a propriedade como bem de todos. Nesse âmbito, a Constituição Mexicana, de 1917, e de Weimar, de 1919, também representaram uma ruptura frente ao liberalismo econômico.

Ganhava força a ideia de função social da propriedade, em que o Estado passava a limitar o uso da propriedade em prol do interesse coletivo.

No Brasil, as primeiras Constituições traziam o direito de propriedade garantido em toda sua plenitude. A constituição imperial preceituava em seu artigo 179, inciso, XXII⁵³, que era assegurado o direito de propriedade em toda sua plenitude. A primeira Constituição Republicana, mantinha a plenitude da propriedade em seu artigo 72, § 17⁵⁴.

Já influenciada pelas ideias socialistas, a Carta Constitucional de 1934 garantia o direito de propriedade, mas condicionando-o ao interesse social e coletivo.

Por outro lado, a Constituição de 1937 reduziu muito os direitos individuais, garantindo o direito de propriedade, mas relegando à lei ordinária delimitar seu conteúdo e restrições.

A Constituinte de 1946 retomou a utilidade social da propriedade, trazendo inovações no que se refere à desapropriação por utilidade pública ou interesse social.

As Cartas Ditoriais de 1967/1969 inovam ao falar expressamente da função social da propriedade, elevando-a à categoria de princípio da ordem econômica:

Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios

[...]

III - função social da propriedade; ⁵⁵

Finalmente, a Constituição Brasileira de 1988 traz em seu bojo o direito de propriedade em vários momentos do texto constitucional, atrelando a propriedade ao cumprimento da função social.

⁵³ BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 03 set. 2014.

⁵⁴ BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 03 set. 2014.

⁵⁵ BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional n.1, de 24 de janeiro de 1969. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 03 set. 2014.

3.1.2 A propriedade na Constituição Brasileira de 1988

A Constituição de 1988 traz, no artigo 5º, especial proteção ao direito de propriedade, ao inseri-lo no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais:

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

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;⁵⁶

Dessa forma, a Constituinte objetivou assegurar uma maior proteção ao direito dos proprietários, ressaltando o aspecto da garantia, que é conferida a todos, não podendo ser suprimida nem por legislação inferior, uma vez ser o direito de propriedade cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, CFRB⁵⁷).

Ademais, ainda na esfera constitucional, o direito de propriedade aparece no capítulo relacionado à Ordem Econômica no artigo 170, constituindo a propriedade a base para o sistema, visto que se apresenta como princípio geral.

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:

[...]

II - propriedade privada;⁵⁸

Nesse âmbito, a propriedade passa a ter um enfoque constitucional diferente, ressaltando-se o caráter publicista de seu conteúdo, saindo, portanto, do âmbito exclusivamente privatista.

Dessa maneira, a propriedade apresenta-se não apenas como puro direito individual, pois, conforme afirma José Afonso da Silva, ao ser inserido entre os princípios da Ordem Econômica, esse instituto tem como finalidade assegurar a todos existência digna, em conformidade com os ditames sociais⁵⁹.

Nesse sentido, com a nova ordem constitucional, a coletividade não só terá que

⁵⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 set. 2014.

⁵⁷ § 4º Não será objeto de deliberação a proposta tendente a abolir:

[...]

IV – os direitos e garantias individuais.

⁵⁸ BRASIL. Loc.cit.

⁵⁹ SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2012, p. 814.

abster-se de violar o direito à propriedade, como também se obriga a dar uma finalidade a essa propriedade em prol dessa própria coletividade.

Diante disso, a Constituição de 1988 estabeleceu que a propriedade atenderá a sua função social, conforme preceitua o seu artigo 5º, XXIII, e artigo 170, III⁶⁰. Trata-se de, segundo Carlos Roberto Gonçalves, "[...] inovação de elevado alcance, inspirada no sentido social do direito de propriedade e também no novo conceito de posse, qualificada como o *posse trabalho*"⁶¹. A propriedade e sua função social se inter-relacionam, sendo o princípio da função social da propriedade objeto de maior análise do próximo tópico.

Nesse contexto, vale ressaltar que a Carta Magna consagrou a tese italiana de que a propriedade não é uma instituição só, mas várias, sendo que a classificação da espécie de propriedade depende do bem e do titular⁶². Assim, cada tipo de propriedade está sujeita a um regime diferenciado, e o princípio da função social se comportará de forma diferente a depender da finalidade de cada bem que for seu objeto. Com isso, a Constituinte brasileira estabeleceu regimes diferentes para a propriedade urbana e para a rural.

No que tange à propriedade rural, o texto constitucional, em seu artigo 186, preceitua que a propriedade rural cumpre sua função social quando, simultaneamente, atende:

- 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.⁶³

Além disso, confere especial proteção à propriedade rural produtiva, assegurando que ela ficará livre de desapropriação para fins de reforma agrária (artigo 185, II), bem como lei fixará normas para o cumprimento da função social da propriedade rural (artigo 185,

⁶⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

[...]

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;

⁶¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, v. V, 2013, p. 245.

⁶² SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2012. p. 274.

⁶³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 set. 2014.

parágrafo único) ⁶⁴.

No que diz respeito à propriedade urbana, foco do presente trabalho monográfico, a Constituição de 1988 consagra um capítulo à política urbana, em seus artigos 182 e 183, nos quais estabelece normas para o desenvolvimento urbano.

O artigo 182, § 2º, menciona a propriedade urbana e a insere no âmbito das diretrizes urbanísticas, juntamente com o princípio da função social da propriedade, vinculando-a à ordenação adequada da cidade.

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

[...]

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. ⁶⁵

Nesse contexto, José Afonso da Silva ressalta a finalidade da propriedade urbana ao afirmar:

Com as normas dos arts. 182 e 183, a Constituição fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana.”⁶⁶

Percebe-se, portanto, que o ordenamento jurídico brasileiro, em especial a Carta Magna vigente, dá instrumentos para alguém ser proprietário de um bem, protegendo esse direito, mas condicionando-o ao cumprimento da função social da propriedade, de forma a atender os anseios coletivos.

3.2 Relativização do Direito da propriedade: função social da propriedade

Atualmente não há que se falar em propriedade sem se referir à função social da propriedade. Assim, a propriedade, que antes era concebida como direito somente individual do proprietário de usar, gozar e dispor de seu bem, passa, principalmente, com a Constituição Brasileira de 1988, a ser limitada.

⁶⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 set. 2014.

⁶⁵BRASIL. Loc. cit.

⁶⁶ SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2012. p. 819.

Conforme Gustavo Tepedido, a propriedade não teria mais aquela atribuição plena de poder, em que o proprietário teria espaço livre para suas atividades. O conteúdo da propriedade dependerá do que ele chamou de "centros de interesses extraproprietários", regulados no cerne da relação jurídica da propriedade⁶⁷.

Como visto, a atual Constituição Brasileira consagrou a função social da propriedade entre os direitos fundamentais, bem como elevou essa função à princípio constitucional na atividade econômica. O que seria, portanto, função social da propriedade?

Tepedido assim a conceitua:

[...] poder-se-ia assinalar, como patamar de relativo consenso, a capacidade do elemento funcional em alterar a estrutura de domínio, inserindo-se em um 'perfil interno' e atuando como critérios de valoração do exercício do direito, o qual deverá ser direcionado para um "massimo sociale"⁶⁸.

Desse modo, a função social se apresenta como um elemento qualificante do exercício do direito de usar, gozar e dispor do bem.

A função social da propriedade corresponde a uma concepção ativa e comissiva do uso da propriedade, faz com que o titular do direito seja obrigado a fazer, a valer-se de seus poderes e faculdades, no sentido de em comum⁶⁹.

Nesse sentido, Eros Roberto Graus assevera que:

O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da *função social da propriedade* impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de *exercê-lo* em benefício de outrem e não, apenas, de *não exercer* em prejuízo de outrem. Isso significa que a *função social da propriedade* atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de *fazer*, portanto, e não, meramente, de *não fazer* – ao detentor do poder que deflui da propriedade.⁷⁰

José Afonso da Silva ensina que, em sendo a função social da propriedade um princípio constitucional, a norma que o contém possui aplicabilidade imediata⁷¹. Assim, o direito de propriedade passa a ser regido imediatamente por esse princípio, visto que lhe é inerente.

Em sendo um elemento essencial da propriedade, a função social não desconfigura o direito de usá-la. A busca pela função social não significa um conflito de

⁶⁷ TEPEDIDO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.280-282.

⁶⁸ TEPEDIDO, Loc.cit.

⁶⁹ KILDARE, Gonçalves Carvalho. **Direito Constitucional Didático**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 285.

⁷⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 250-251.

⁷¹ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 282.

interesses entre os privilégios dos proprietários e os anseios da coletividade. Esse princípio deve ser aplicado de forma que seja tanto útil para o proprietário, como também para a sociedade. A função social da propriedade está, portanto, intrinsecamente ligada ao uso racional do bem e à proibição do desperdício e uso nocivo à sociedade⁷².

Isso não significa que a vinculação social da propriedade possa chegar a ponto tal que a coloque a serviço, única e exclusivamente, do Estado ou da comunidade⁷³.

Ademais, percebe-se que a função social da propriedade vem tomando uma conotação ambiental, apresentando-se como um instrumento de proteção do meio ambiente ao submeter a autonomia da vontade, presente no direito de propriedade, ao dever de manutenção do meio ambiente equilibrado.

Nesse esteio, a atual Carta Magna preceitua, no artigo 225, que todos têm direito a um meio ambiente equilibrado⁷⁴, sendo que o princípio da função social da propriedade veio no sentido de garantir, também, esse direito, conforme se pode analisar do artigo 1228, § 1º:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.
§ 1o O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.⁷⁵

Dessa forma, ao mesmo tempo em que a propriedade cumpre a sua função social, ela não está, apenas, favorecendo a coletividade, mas, muito além disso, está se protegendo a natureza, incluída aí a própria sociedade.

Em suma, a propriedade deve se adequar às demandas sociais, que devem ser observadas pelo Estado, inclusive a preservação do meio ambiente. Logo, o cumprimento da função socio(ambiental) da propriedade, na medida em que induz condutas positivas no que concerne ao uso, gozo e fruição da propriedade, apresenta-se como um instrumento em prol da coletividade, em prol do meio ambiente.

⁷² UCHÔA, Adelaide Maria Rodrigues Lopes. **A política urbana no ordenamento jurídico constitucional: a desapropriação-sanção como instrumento de desenvolvimento das cidades**. 2007, 187f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – UNIFOR. Fortaleza, 2007, p.77.

⁷³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martins; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 219.

⁷⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 set. 2014.

⁷⁵ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em 04 set. 2014.

3.3 A função social da propriedade urbana no Estatuto da Cidade

A Constituição Brasileira de 1988 trouxe significativas mudanças no âmbito legal do planejamento urbanístico ao preceituar em seus artigos 182 e 183 normas de política urbana.

Estabelece o caput do artigo 182 o seguinte:

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.⁷⁶

A Constituinte deu azo para que a execução da política urbana fosse regulamentada posteriormente pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a qual instituiu o Estatuto da Cidade.

Preceitua o artigo 2º do Estatuto da Cidade que a política urbana deve ter como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade⁷⁷, estabelecendo ao longo dos seus incisos as diretrizes gerais para que seja alcançado esse objetivo.

No que concerne à função social da propriedade urbana, observa-se um núcleo constitucional bem delimitado no artigo 182, § 2º, qual seja, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”⁷⁸, o qual é complementado pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 39, *in verbis*:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.⁷⁹

Diante disso, conclui-se, nas palavras de José Eduardo Silvério Ramos, que:

⁷⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 set. 2014.

⁷⁷ BRASIL, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183, da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 04 set. 2014.

⁷⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 set. 2014.

⁷⁹ BRASIL, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183, da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 04 set. 2014.

[...] será cumprida a função social da propriedade urbana quando ocorrer sua funcionalização por meio do desenvolvimento de suas funções sociais (moradia, trabalho, circulação, lazer, integração entre os seres humanos, crescimento educacional e cultural, preservação do meio ambiente etc.), observadas as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e as prioridades estabelecidas no Plano Diretor Urbano, aprovado pela Câmara Municipal. Este que é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, de acordo com o art. 182, § 1º da CF/1988, e art. 40 do Estatuto da Cidade.⁸⁰

Ao contrário, portanto, da função social da propriedade rural, que foi especificada pela Constituição Brasileira atual, o conteúdo da função da propriedade urbana é remetida à legislação infraconstitucional e aos planos diretores dos municípios que preenchem os requisitos estabelecidos pela Lei nº 10.257/2001.

Dessa forma, a função social da propriedade urbana fica submetida à política urbana de cada município, que estabelecerá as diretrizes locais para devida ocupação do solo e planejamento urbano.

Aduz José Afonso da Silva, ao falar da execução da política de desenvolvimento urbano, que a norma constitucional é coerente ao atribuir aos municípios a competência para executar essa política, mas que ela fica empobrecida, dificultando, até, a implementação dos objetivos traçados pelo artigo 182 da Constituição de 88, “[...] se não vincular a uma política mais ampla que leve em conta também as dimensões interurbanas, como parte integrante de uma política de desenvolvimento econômico e social que ultrapassa o nível estritamente municipal [...]”⁸¹. Ressalva, entretanto, que essas ponderações não retiram do texto constitucional sua importância no que se refere ao assunto.

No que diz respeito à função social da cidade, inserida nos objetivos da política urbana nacional, Oliveira e Carvalho ensinam que a pretensão da função da cidade apresenta-se como:

*[...] a formulação de uma nova ética urbana voltada à valorização do ambiente, cultura, cidadania direitos humanos. Abarca o pleno exercício do direito à cidade; enquanto se fustigam as causas da pobreza, protegem-se o meio ambiente e os direitos humanos, reduz-se a desigualdade social e melhora-se qualidade de vida.*⁸²

A função social da cidade é, portanto, um norte harmonizador da convivência em

⁸⁰ RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação Ambiental: o IPTU e meio ambiente urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 37.

⁸¹ SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2012, p. 819.

⁸² OLIVEIRA, Aloísio Pires de, CARVALHO, Paulo Cesar Pires de. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2003, p. 64.

sociedade, de forma que a coletividade viva em condições melhores de salubridade, segurança, estética, funcionalidade e conforto, enfim com melhor qualidade de vida.

Nesse contexto, em busca do pleno desenvolvimento da política urbanística, o Estatuto da Cidade se perfaz como importante instrumento urbanístico.

Nesse sentido, assevera Odete Medauar o seguinte:

O Estatuto da Cidade vem disciplinar e reiterar várias figuras e institutos do Direito Urbanístico, alguns já presentes na Constituição de 1988, que parece ter sido lembrada ou relembrada, nesse aspecto, com a edição do Estatuto da Cidade. Fornece um instrumental a ser utilizado em matéria urbanística, sobretudo em nível municipal, visando à melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental, e à busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, por exemplo, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da sociedade.⁸³

Diante disso, percebe-se que a Carta Magna de 1988 buscou articular a vida do homem com o meio, o espaço em que vive. Normatizou, no plano superior, o meio ambiente artificial, o qual abarca o espaço construído e as complexas necessidades que envolvem uma ou mais pessoas em determinado território. Ademais, disciplinou a cidade como bem de uso comum (bem ambiental) e estruturou a política de desenvolvimento urbano, com os dois objetivos essenciais: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes⁸⁴.

Nesse diapasão, encontram-se os Planos Diretores como instrumentos essenciais de desenvolvimento urbano, uma vez que levam ao plano local a consecução dos objetivos urbanísticos estabelecidos na Constituição e no Estatuto da Cidade de acordo com cada necessidade municipal.

Nesse sentido, ensina Raquel Rolnik que:

O Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade. Desta forma, é definida uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam (e nenhum

⁸³ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**: de acordo com a EC 19/98. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 14.

⁸⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito ambiental tributário**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 22-23.

instrumento possuíam para induzir a implementação do modelo idealizado proposto!).⁸⁵

No que se refere à função social da propriedade urbana, tanto a Constituição Federal como o Estatuto da Cidade remetem ao Plano Diretor o seu devido cumprimento.

Para a propriedade urbana atender a sua função social, os Planos Diretores devem conter instrumentos para:

- a) democratizar o uso, ocupação e a posse do solo urbano, de modo a conferir oportunidade de acesso ao solo urbano e à moradia;
- b) promover a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços de infra-estrutura urbana;
- c) recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público;
- d) gerar recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento decorrente da verticalização das edificações e para implantação de infra-estrutura em áreas não servidas;
- e) promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, sancionando sua retenção especulativa; de modo a coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor.⁸⁶

Nesse esteio, uma propriedade que não possui construções, não está sendo utilizada, porém está situada no centro da cidade com boa infraestrutura (dotado de equipamentos e serviços públicos, por exemplo) não está atendendo à função social da terra urbana, uma vez que se encontra desocupada onde existem vários investimentos públicos, onde se deseja adensar⁸⁷. E para que essa função seja cumprida, o Plano Diretor de cada cidade deve estabelecer adequados mecanismos.

Muitos planos diretores instituíram a função social da propriedade, e o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFOR) é um deles.

O Plano Diretor de Fortaleza, Lei Complementar nº 62/2009, enumera a função social da propriedade como princípio da política urbana (artigo 3º, inciso II) e estabelece que a propriedade cumpre sua função social, conforme § 3º do artigo 3º, quando, cumulativamente:

- I — for utilizada em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental;
- II — atenda às exigências fundamentais deste Plano Diretor;
- III — assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça socioambiental e ao desenvolvimento das atividades econômicas;

⁸⁵ ROLNIK, Raquel. (coord.). **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília, Câmara dos Deputados/ SEDU da Presidência da República/ CEF e Instituto Pólis, 2002, p. 40.

⁸⁶ Ibid., p. 46.

⁸⁷ SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Plano Diretor. **Dicas Instituto Pólis**: ideias para ação municipal. nº. 221. São Paulo, 2004. Disponível em: < <http://polis.org.br/publicacoes/plano-diretor/>>. Acesso em: 11 set. 2014, p. 01.

IV — assegure o respeito ao interesse coletivo quanto aos limites, parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo, estabelecidos nesta Lei e na legislação dela decorrente;

V — assegurar a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia;

VI — não for utilizada para a retenção especulativa de imóvel.⁸⁸

Delimitados esses aspectos o Plano Diretor fortalezense institui no Capítulo IX os mecanismos de política urbana, tais como parcelamento, edificação, utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação, previstos constitucionalmente e preceituados em nível municipal.

Esses instrumentos urbanísticos se apresentam com meios de combate ao uso indevido da terra urbana. Assim, condutas de subutilização, não utilização e não construção em terrenos podem representar uma forma de retenção especulativa da propriedade, ferindo seu fim social.

Nesse diapasão, a especulação imobiliária se apresenta como atividade ameaçadora do pleno desenvolvimento urbano, sendo o objeto de maior análise do tópico seguinte.

3.4 Especulação Imobiliária: prática que vai de encontro à função social da propriedade

Tema de suma importância no que se refere aos problemas urbanos, atualmente, é a especulação imobiliária, que, segundo Cândido Malta Campos Filho, apresenta-se como:

[...] uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos, que são os meios coletivos de produção e consumo ao nível do espaço urbano⁸⁹.

Isso significa que os proprietários das terras urbanas, muitas vezes, acabam por se aproveitar das melhorias, decorrentes dos investimentos públicos na infraestrutura e serviços públicos, que ocorrem no entorno dessas propriedades, esperando o tempo necessário para agregar-lhes mais valor.

Essas melhorias, geralmente, são boa infraestrutura (água, esgoto, energia), serviços urbanos (escolas, hospitais, grandes equipamentos urbanos) e a acessibilidade no

⁸⁸ BRASIL. Lei Complementar 062 de 02 de fevereiro de 2009. Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Institui o Plano Diretor Participativo de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/u1321/rfplc_0009_plano_diretor.pdf>. Acesso em 07 set. 2014.

⁸⁹ CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001, p. 48.

meio urbano (sistema de transporte, pavimentação, abertura de vias, entre outros).

Esses melhoramentos são investimento público, o qual é repassado através de impostos de toda sociedade, custo que, por outro lado, acarreta uma supervalorização da propriedade urbana, que possui, por sua vez, somente um beneficiário: o proprietário⁹⁰. Isso representa um dispêndio social em que os lucros se concentram nas mãos dos especuladores.

Ensina ainda Campos Filho que os casos mais comuns de retenção imobiliária concernem em manter terrenos ociosos nas áreas já consolidadamente urbanas, esperando assim a sua valorização; ou em manter áreas rurais nos arredores das cidades, na expectativa de que se tornem urbanas⁹¹. Aquela se apresenta com a atividade especulativa mais comum, visto que os especuladores conseguem agregar maiores valores à propriedade urbana, em decorrência dos altos investimentos públicos em infraestrutura nas cidades.

A especulação imobiliária forma, portanto, vazios urbanos, em que seus proprietários adquirem esses espaços, não os utilizando adequadamente, esperando a instalação de infraestrutura básica e equipamentos urbanos pelo poder público, para, quando oportunamente valorizados, venham a utilizá-los. Isso prejudica toda a sociedade, ferindo o princípio da função social da propriedade, bem como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Enquanto o Poder Público investe de diversas formas nos equipamentos públicos nos entornos desses vazios urbanos, gerando gastos para a coletividade, esta se vê na condição de se deslocar para as áreas mais periféricas das cidades, provocando uma expansão desordenada para a periferia urbana, esquecida, com relação a investimentos infraestruturais, por aquele Poder.

Além desse problema urbano, em que há um adensamento em algumas partes da cidade e subutilização em outras, aumentam-se as distâncias entre a periferia e o centro das cidades, dificultando o acesso da população da periferia urbana para os locais dotados de melhor infraestrutura, geralmente a parte central⁹².

Percebe-se que a manutenção de imóveis sem uso, para fins especulativos,

⁹⁰ PRATA, Breno Rocha. **Especulação de terras urbanas**. 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/especula%C3%A7%C3%A3o-de-terras-urbanas>>. Acesso em: 11 set. 2014.

⁹¹ CAMPOS FILHO, op. cit., p. 46

⁹² SABOYA, R. O que é especulação imobiliária. In: **Urbanidades: Urbanismo, planejamento urbano e planos diretores**. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/>>. Acesso em : 09 set. 2014.

apresenta-se como um problema que deve ser combatido, uma vez que lesa as funções sociais da propriedade e da cidade.

Nesse âmbito, a Constituição Brasileira de 1988, visando o pleno desenvolvimento urbano, preconiza em seu artigo 182, § 4º, *in verbis*:

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
I - parcelamento ou edificação compulsórios;
II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.⁹³

Estabelece, à vista disso, mecanismos de combate a atividades que ferem a função social da propriedade, sendo uma delas a especulação imobiliária, uma vez esta não representa o adequado aproveitamento do solo urbano.

Ademais, conforme mandamento constitucional, o Estatuto da Cidade também regulamenta os instrumentos de combate às condutas nocivas ao desenvolvimento das cidades, haja vista que possui como uma de suas diretrizes gerais o ordenamento e controle do uso do solo, de maneira a evitar a retenção especulativa, que enseja subutilização ou não utilização do solo (artigo 2º, VI, “e”)⁹⁴.

No âmbito local, os Planos Diretores também devem instituir mecanismos de preservação da função social da propriedade urbana, de forma a conter a atividade especulativa.

Nesse contexto, a título de exemplo, inclui-se o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, Lei Complementar nº 62/2009, que não é omissa ao dizer que a terra urbana cumpre sua função social quando não utilizada para fins especulativos (art. 3º, § 3º, VI), e nem se abstém ao preceituar que tem como objetivo o combate à especulação imobiliária (art. 4º, V)⁹⁵.

⁹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 set. 2014.

⁹⁴ BRASIL, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183, da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 09 set. 2014.

⁹⁵ BRASIL. Lei Complementar 062 de 02 de fevereiro de 2009. Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Institui o Plano Diretor Participativo de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em:

Diante disso, cabe evidenciar os dados censitários do IBGE de 2010, no que se refere a domicílios vazios em Fortaleza. Existem aproximadamente 70 mil imóveis vazios na capital cearense, sendo que os bairros Praia de Iracema e Centro são uns dos que contêm o maior número de propriedades vazias, como pode se depreender dos dados a seguir:

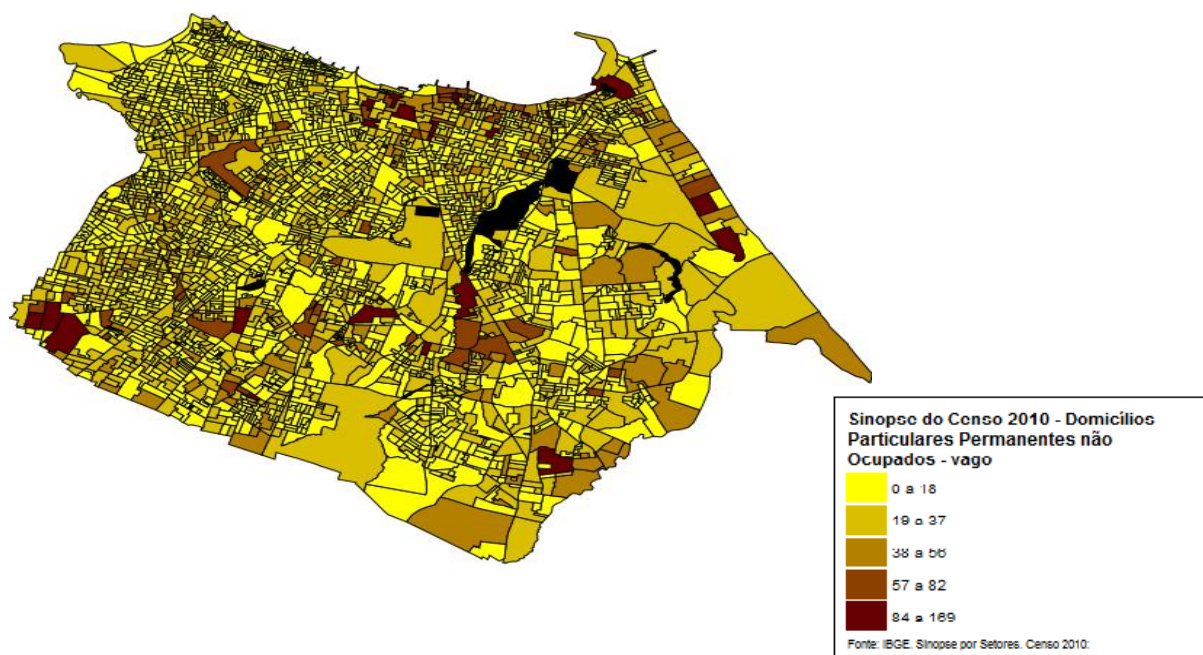


Figura 1 – Mapa de Domicílios Particulares Permanentes não ocupados de Fortaleza.
Fonte: IBGE, Sinopse por Setores, Censo (2010).

Incluem-se entre esses imóveis vazios os que se encontram à venda ou para alugar sem moradores nos seus interiores, representando retenção imobiliária, ofendendo o adequado uso da terra urbana em Fortaleza, agravando o déficit habitacional e empurrando a população fortalezense para as áreas periféricas da cidade, quando os locais mais centrais poderiam ser devidamente ocupados.

No sentido de combater, portanto, a especulação imobiliária, a Carta Magna de 88, o Estatuto da Cidade e vários Planos Diretores Municipais, abrangido aí o PDPFOR, trazem em seu corpo textual instrumentos que viabilizam o devido cumprimento da função social da propriedade, tais como: parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Imposto gradativamente àqueles que não cumprem a função social da terra urbana,

compreendido aí a contensão as atividades meramente especulativas, esse mecanismo se apresenta como indutores de ocupação de terras ociosas de forma a limitar a atividade especulativa, tão prejudicial à coletividade.

Primeiro, exige-se que o proprietário do imóvel ocioso parcele, edifique ou dê devida utilização da propriedade. O Estatuto da Cidade estabelece prazos e preceitua que, mesmo havendo novo titular do imóvel, a obrigação se transfere a este, fluindo o prazo mesmo com a mudança de titularidade⁹⁶.

Esta medida, entretanto, não se apresenta como meio de operacionalização mais fácil:

Com efeito, o parcelamento e a edificação compulsórios, além de serem providências nem sempre viáveis (jurídica ou economicamente falando), demandam algum (ou muito) tempo para sua concreção, seja por questões meramente burocráticas (o procedimento de desmembramento envolve a Municipalidade e o Ofício do Registro de Imóveis; a construção exige prévia aprovação do projeto pelos órgãos competentes, etc.), seja de ordem material (prazos a serem observados no desmembramento; tempo necessário para a construção.)⁹⁷

Não cumprido o parcelamento ou edificações compulsórios por parte do proprietário, tem cabimento o IPTU progressivo no tempo, cujas alíquotas serão majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, e até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel. Diferente da anterior, esta ferramenta constitucional possui uma instrumentalização mais fácil, e que será ponto de maior análise no capítulo derradeiro.

Por conseguinte, não cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, será realizada a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais, conforme disposição constitucional.

⁹⁶ § 4º-Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

[...]

Art. 6º-A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

⁹⁷ LEONETTI, Carlos Araújo. O IPTU progressivo no tempo e os princípios da função social da propriedade e da preservação do meio ambiente. In: WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira. **A Efetivação do Direito de Propriedade para o desenvolvimento sustentável**: relatos e proposições. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, 1 CD-ROM. Disponível em: <http://www.direitoautoral.ufsc.br/casadinho/arquivos/Livro_IV_evento_-_Casadinho_-ISBN%5b978-85-7840-020-0%5d.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2014, p. 62.

Esta é uma medida extrema, além de que:

A desapropriação, por seu turno, além de exigir um procedimento administrativo e, freqüentemente, judicial (quando não houver acordo quanto ao valor da indenização), implica em desembolso, por parte do Poder Público, ainda que, neste caso, mediante títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos, assegurados, porém, o valor real da indenização e os juros legais (Constituição, art. 182, parágrafo 4o, inciso III).⁹⁸

Diante disso, o emprego do IPTU progressivo no tempo se apresenta como um instrumento que pode evitar a expansão da atividade especulativa imobiliária no meio urbano nas cidades brasileiras.

⁹⁸ LEONETTI, Carlos Araújo. O IPTU progressivo no tempo e os princípios da função social da propriedade e da preservação do meio ambiente. In: WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira. **A Efetivação do Direito de Propriedade para o desenvolvimento sustentável: relatos e proposições**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, 1 CD-ROM. Disponível em: <http://www.direitoautoral.ufsc.br/casadinho/arquivos/Livro_IV_evento_-_Casadinho_-ISBN%5b978-85-7840-020-0%5d.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2014, p. 62.

4 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

4.1 Regra Matriz de Incidência do IPTU

A atual Constituição Brasileira conferiu aos Municípios a competência para instituir o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana de acordo com o que preceitua o artigo 156, inciso I⁹⁹.

Ademais, determina, ainda, a referida constituinte que lei complementar estabelecerá normas gerais em matéria de legislação tributária sobre os impostos discriminados na Constituição, preceituando seus fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes(artigo 146, inciso III, alínea “a”)¹⁰⁰.

Nesse esteio, o Código Tributário Nacional¹⁰¹, que foi recepcionado com status de Lei Complementar, normatizou disposições gerais sobre o IPTU nos artigos 32 a 34.

Sabendo disso, convém entender neste tópico um pouco mais do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana para que se possa compreender seu importante papel como instrumento de política urbana.

O Código Tributário Nacional preceitua que a obrigação tributária surge com a ocorrência do fato gerador, conforme está disposto no artigo 113, § 1º¹⁰².

O fato gerador, portanto, é designado pela doutrina clássica em dois institutos jurídicos distintos, a saber: o fator gerador in abstracto (hipótese legal) e o fato gerador in concreto (fato jurídico).

Nesse contexto, Paulo de Barros Carvalho emprega as expressões “hipótese tributária” e “fato jurídico tributário” para nomear, respectivamente, hipótese legal e fato jurídico¹⁰³. Partindo disso, Paulo de Barros expôs a norma jurídica tributária, denominando-a de regra matriz de incidência tributária¹⁰⁴.

⁹⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo, p. 1. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 set. 2014.

¹⁰⁰ BRASIL. Loc. Cit.

¹⁰¹ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código tributário nacional**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 19 set. 2014.

¹⁰² BRASIL. Loc. Cit.

¹⁰³ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 249.

¹⁰⁴ Ibid., p. 174.

Segundo o tributarista, a regra matriz incidirá quando o fato jurídico tributário guardar absoluta relação com o conceito desenhado no âmbito abstrato na hipótese tributária¹⁰⁵.

Nesse sentido, o fato praticado deve preencher todos os requisitos dispostos na regra matriz de incidência do tributo para que ocorra a incidência tributária, observando-se, dessa forma, o princípio da tipicidade¹⁰⁶.

A regra matriz de incidência é dividida em antecedente da hipótese das normas jurídicas e em consequente das normas. Aquele há a descrição do fato, este estipula a regulação da conduta, estabelecendo os sujeitos envolvidos na relação jurídica e o comportamento a ser adotado por cada um¹⁰⁷.

O antecedente da hipótese de incidência é subdividido em critério material, temporal e espacial. Já o consequente é ramificado em critério pessoal e quantitativo.

Esses critérios serão, portanto, traçados, em linhas gerais, nos tópicos que se seguem, aplicando-os ao IPTU a partir da análise do texto constitucional e do texto infraconstitucional que regulam esse imposto.

4.1.1 Critério Material do IPTU

Primeiramente, insta delimitar o significado desse critério. Segundo Paulo de Barros, nesse requisito há referência a um comportamento de pessoas, físicas ou jurídicas, regulado por circunstâncias de espaço e de tempo. O critério material é composto, portanto, por um verbo acompanhado do complemento¹⁰⁸.

Nesse âmbito, o critério material do Imposto Predial é ser proprietário, ter o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, localizado na zona urbana do município, conforme pode se analisar do artigo 156, I, da CFRB¹⁰⁹, e artigo 32, do CTN¹¹⁰.

¹⁰⁵ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 174.

¹⁰⁶ RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação ambiental: o IPTU e o meio ambiente urbano**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 74.

¹⁰⁷ CARVALHO, op.cit., p. 285.

¹⁰⁸ Ibid., p. 257-260.

¹⁰⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

¹¹⁰ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código tributário nacional**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

4.1.2 Critério Espacial do IPTU

De acordo com Paulo de Barros, existem regras jurídicas que trazem expressos os locais em que o fato deve acontecer, de forma que irradie os efeitos que lhe são característicos¹¹¹. Esse é o caso das normas que regulamentam o IPTU.

Assim, de acordo com o Código Tributário Nacional, o critério espacial do IPTU é a localização do imóvel, o qual deve estar situado na zona urbana do município¹¹². O Imposto Predial não incide, à vista disso, em propriedades situadas nas áreas rurais, sobre as quais recairá o Imposto Territorial Rural (ITR), conforme dispõe o artigo 153, VI, da Constituição Federal¹¹³.

Convém ressaltar a definição de zona urbana contida no artigo 32, § 1º, do CTN:

Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.¹¹⁴

Ademais, ainda no artigo 32, o parágrafo 2º estabelece que podem ser consideradas urbanas as áreas urbanizáveis ou de expansão urbana:

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.¹¹⁵

Nesse âmbito, cabe à lei municipal fixar, ou não, as áreas urbanizáveis ou de expansão urbana como urbanas, que, assim consideradas, sofrerão a incidência do IPTU.

¹¹¹ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 260.

¹¹² Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, **localizado na zona urbana do Município**. (grifei)

¹¹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

¹¹⁴ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código tributário nacional**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

¹¹⁵ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código tributário nacional**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

Todavia, insta asseverar que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que o IPTU não incidirá sobre imóvel localizado na zona urbana, mas com destinação agropastoril, conforme podemos analisar na ementa abaixo:

IMPOSTO TERRITORIAL URBANO. NÃO INCIDE SOBRE IMÓVEL UTILIZADO NA EXPLORAÇÃO AGRO-PASTORIL, AINDA QUE SITUADO NOS LIMITES DA ZONA URBANA, DEFINIDA EM LEI MUNICIPAL. NEGAÇÃO DE VIGENCIA, PELAS INSTANCIAS ORDINÁRIAS, AO ART. 15 DO DL. 57, DE 18.11.66, MODIFICADOR DA NORMA CONTIDA NO ART. 32, DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.¹¹⁶

O imóvel, portanto, situado dentro dos limites urbanos e utilizado para atividades agropastoris, será abrangido pelo ITR.

Posto isso, o critério espacial do IPTU será, como regra, o imóvel localizado na zona urbana, bem como em áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, definidas em lei municipal, excluindo-se desse critério aqueles imóveis com finalidades voltadas para atividades agropecuárias.

4.1.3 Critério Temporal do IPTU

O critério temporal demarca o momento em que nascerá a obrigação tributária de maneira a obrigar o sujeito passivo da relação tributária ao recolhimento do imposto devido ao sujeito ativo.

Nesse esteio, Paulo de Barros assim define o critério temporal como:

[...] grupo de indicações, contidas no suposto da regra, e que nos oferecem elementos para saber, com exatidão, em que preciso instante acontece o fato descrito, passando a existir o liame jurídico que amarra devedor e credor, em função de um objeto – o pagamento de certa prestação pecuniária.¹¹⁷

No que tange ao IPTU, cabe ao legislador municipal definir a data em que se nascerá a obrigação tributária. No município de Fortaleza, o Código Tributário Municipal, no artigo 262, estabeleceu que a data fosse o dia 1º de janeiro de cada ano¹¹⁸.

¹¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 76057 – PR. Relator: Min. Xavier de Albuquerque, Data de Julgamento: 10/05/1974, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 07-06-1974. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%3A+76057+PR%2C+%29&base=baseAcordaos> > . Acesso em: 23 set. 2014.

¹¹⁷ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 264.

¹¹⁸ BRASIL. Lei Complementar nº 159, de 23 de dezembro de 2013. **Código Tributário do Município de Fortaleza**. Institui Código Tributário do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/leis/Lei-159-2013-01-23-Codigo-Tributario-internet-V4.pdf>> . Acesso em: 23 set. 2014.

Superados os critérios que compõem o antecedente da regra matriz de incidência tributária, convém analisar aqueles que integram o consequente da regra matriz nos tópicos que se seguem.

4.1.4 Critério Pessoal do IPTU

O critério pessoal da regra matriz aponta os sujeitos da relação tributária quais sejam: o sujeito ativo e o sujeito passivo.

Nesse contexto, Paulo de Barros profere algumas ponderações sobre o referido critério:

Tecendo considerações sobre a relação jurídica, tocamos, reiteradamente, nas entidades que lhe dão vida e em função de quem, afinal de contas, existe: os sujeitos do vínculo, isto é, as pessoas que se acham atreladas, uma à outra, com vistas ao objeto, que é a prestação. Os conceitos emitidos a propósito do liame abstrato, de cunho patrimonial ou não, parecem suficientes para que cheguemos a ver duas ou mais pessoas, com interesses formalmente antagônicos, que se encontram ligadas perante o direito, para a obtenção de certos objetivos que a ordem jurídica persegue.¹¹⁹

Diante disso, no que concerne ao sujeito ativo, titular do direito subjetivo de exigir a prestação da obrigação, do Imposto Urbano, verifica-se que é o Município, conforme preceitua o artigo 156, I, da Constituição Brasileira, e o Distrito Federal, de acordo com o artigo 174, também da citada Constituição¹²⁰.

Quanto ao sujeito passivo, pessoa de quem se exige o cumprimento da prestação, ele somente será identificado com a ocorrência, no caso concreto, do fato abstrativamente previsto em lei¹²¹.

Desse modo, o sujeito passivo da incidência tributária do IPTU é o proprietário do imóvel predial e territorial urbano, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título, conforme dispõe o artigo 34 do CTN¹²².

¹¹⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 300-301.

¹²⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

¹²¹ RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação ambiental: o IPTU e o meio ambiente urbano**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 81.

¹²² BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código tributário nacional**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

4.1.5 Critério Quantitativo do IPTU

O critério quantitativo é composto pela junção da base de cálculo com a alíquota.

Com efeito, Paulo de Barros ensina que:

[...]a base de cálculo é a grandeza instituída na consequência da regra-matriz tributária, e que se destina, primordialmente, a dimensionar a intensidade do comportamento inserto no núcleo do fato jurídico, para que, combinando-se à alíquota, seja determinado o valor da prestação pecuniária.¹²³

Nesse contexto, a base de cálculo demonstra a capacidade contributiva do sujeito passivo.

No caso do IPTU, a base de cálculo é o valor venal do imóvel, de acordo com o que prescreve o artigo 33 do CTN¹²⁴, excluindo-se o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para fins de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade, conforme diz o parágrafo único desse artigo. Entende-se como valor venal, o menor valor de venda ou o preço mínimo de venda do imóvel¹²⁵.

No que se refere à alíquota, depreende-se que:

a alíquota é matéria submetida ao regime de reserva legal que congregada à base de cálculo, dá a compostura numérica da dívida, produzindo o valor que pode ser exigido pelo sujeito ativo, em cumprimento da obrigação que nascera pelo acontecimento do fato típico.¹²⁶

No âmbito do Imposto Predial, a antiga redação do artigo 156, § 1º, da Constituição Federal, dispunha que a alíquota do IPTU poderá ser progressiva, nos moldes da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Entretanto, com a Emenda Constitucional nº 29, de 13.09.2000, essa redação foi alterada:

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)¹²⁷

¹²³ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 331-332.

¹²⁴ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código tributário nacional**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

¹²⁵ LIPORINI, Antônio Sérgio; NUNES NETO, Dionísio; CALLEGARI, Marcos. **Instrumentos para gestão tributária das cidades**. São Paulo: Livraria e Ed. Universitária de Direito, 2003, p. 34.

¹²⁶ CARVALHO, op. cit, p. 342.

¹²⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

Além disso, como visto, a alíquota poderá ser progressiva no tempo, sendo aplicada ao proprietário do imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, para que ele dê adequado aproveitamento ao solo urbano, conforme preceitua o artigo 182, § 4º, II, da Constituição Federal de 88.

Assevera-se que o Supremo Tribunal Federal sumulou entendimento de que é inconstitucional lei municipal que tenha determinado a progressividade das alíquotas para o IPTU antes da Emenda Constitucional nº 29/00¹²⁸.

Ademais, insta ressaltar que, após várias discussões sobre a constitucionalidade ou não da Emenda Constitucional nº 29/00, o Supremo Tribunal Federal considerou que referida emenda se encontra em conformidade com os ditames constitucionais ao analisar o Recurso Extraordinário nº 423.768/SP, relatado pelo Ministro Marco Aurélio de Melo¹²⁹.

Explanando o entendimento da Suprema Corte, José Silvério o sintetiza:

Interpretando sistematicamente a Constituição (§1º, art. 156 com o §1º, art. 145), concluiu que a EC nº 29/2000 apenas aclarou o real significado do disposto anteriormente sobre a graduação dos tributos, não tendo abolido nenhum direito ou garantia individual, já que o texto original da CFRB já previa a progressividade dos impostos e a consideração da capacidade econômica do contribuinte, não trazendo a emenda inovação apta a afastar direito já integrado ao patrimônio do contribuinte. A emenda teria afastado as premissas que levaram a Corte, em julgamentos anteriores, a ter como imprópria a progressividade do IPTU. O relator registrou haver atualmente um modelo de progressividade que se qualificaria como a simples progressividade-sanção, em virtude da específica vinculação do instituto de progressividade tributária ao cumprimento da função social da propriedade urbana, especialmente quando analisada em face das exigências públicas de adequada ordenação do solo urbano.¹³⁰

À vista disso, tendo em mente a atual redação do texto constitucional, é dado aos municípios a faculdade de se cobrar dois tipos de progressividade de alíquotas para o IPTU:

¹²⁸ Súmula 668, STF: É inconstitucional lei municipal que tenha estabelecido, antes da emenda constitucional 29/00, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=668.NUME.&base=baseSumulas>>.

Acesso em: 24 set. 2014.

¹²⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 423768 – RS. Relator: Marco Aurélio. Data do Julgamento: 01/12/2010. Pleno. Data da Publicação: 10/05/2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+423768%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+423768%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/axkls3p>>. Acesso em: 23 set. 2014.

¹³⁰ RAMOS, José Eduardo Silvério. Tributação Ambiental: IPTU e o Meio Ambiente Urbano apud BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativos 433 e 611**. Disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo433.htm#IPTU>> Progressividade e EC 29/2000> e <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo611.htm#IPTU>> Progressividade e EC 29/2000 – 2>. Acesso em: 23 set. 2014.

um baseado no artigo 156 da Constituição e outro com suporte no artigo 182. Este é aplicado quando o proprietário não confere função social à propriedade.

4.2 Capacidade contributiva e não confisco

A Constituição da República dispõe, entre os princípios gerais do Sistema Tributário Nacional, o princípio da capacidade contributiva, preceituado no artigo 145, § 1º, o qual diz que:

Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.¹³¹

Isso significa que os impostos devem estar norteados pelo princípio da capacidade contributiva, e o IPTU não foge a essa regra.

Com efeito, o Imposto Urbano tem sua capacidade contributiva revelada com o valor venal do imóvel urbano. Assim, o proprietário com grande e luxuoso imóvel situado em bairro residencial deve ser proporcionalmente tributado, no que diz respeito ao IPTU, do que o dono de uma casa modesta em bairro fabril¹³².

A essa ideia, Sandra A. Lopez Barbon ainda acrescenta que a capacidade contributiva envolve todos os aspectos do imóvel, ao inferir que:

para o princípio da capacidade contributiva ser obedecido é necessário, por exemplo, que o proprietário do imóvel de alto padrão, situado em bairro residencial elegante, seja mais tributado que o proprietário também de um imóvel de alto padrão, mas localizado na periferia. Esse procedimento justifica em razão da diferença do valor venal de ambos os imóveis, pois a localização, em região elegante e de alto padrão ou periférica, acarreta variação substancial no valor do bem tributado.¹³³

Nesse contexto, para que o IPTU esteja em conformidade com o princípio da capacidade contributiva, ele deve ser progressivo, isto é, a sua alíquota será majorada à medida que se eleva o valor venal do imóvel.

Isto significa que a tributação progressiva é a melhor forma de tornar efetivo o princípio da capacidade contributiva, uma vez que permite uma tributação mais justa, tendo

¹³¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

¹³² CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 28. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012, p.124.

¹³³ BARBON, Sandra A. Lopez. **Do IPTU**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988, p. 87.

em vista que os indivíduos arcarão com o pagamento dos tributos na medida da exteriorização de sua riqueza¹³⁴.

Além disso, há de se observar que a Carta Magna veda a utilização do tributo com propósito de confisco, conforme prescreve o artigo 150, inciso IV¹³⁵.

Diante disso, pode-se depreender que, no caso do IPTU, configurará confisco quando o imposto atingir certo valor que elimine a riqueza representada pelo imóvel, ou seja, quando o valor anualmente recolhido aos cofres municipais se igualar ou ultrapassar o do imóvel¹³⁶.

4.3 A progressividade do Imposto Urbano

Os impostos podem se apresentar como proporcionais ou progressivos.

De acordo com Hugo de Brito Machado, um imposto é proporcional quando seu valor é definido em proporção à riqueza da qual o fator gerador apresenta-se como um fato-signo presuntivo. Esse imposto corresponderia a uma percentagem (alíquota) da correlativa base de cálculo¹³⁷. Ocorre que, no imposto proporcional, há uma única alíquota, com um valor fixo, aplicável a uma base de cálculo variável¹³⁸.

No que concerne ao imposto progressivo, as alíquotas não são únicas, mas diversas, crescentes na medida em que cresce a base de cálculo do imposto, ou quando ocorre algum outro elemento estabelecido pelo legislador para esse fim¹³⁹.

Com relação a esse último aspecto, Hugo de Brito ensina:

A progressividade pode ter diversos objetivos. Na generalidade dos casos é trabalhada em função da base de cálculo do imposto, mas pode ser estabelecida, ainda que excepcionalmente, em função de outro elemento, dependendo do objetivo que se pretenda com ela alcançar. Em nosso Direito positivo temos exemplo de progressividade no tempo para o IPTU, autorizada pela vigente Constituição

¹³⁴ MALHEIROS, Carolina Rocha. **A progressividade nos impostos (os princípios da igualdade e da capacidade contributiva) (perfil constitucional)**. 2013. 206f. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) – PUC. São Paulo, 2013, p. 104.

¹³⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

¹³⁶ RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação Ambiental: o IPTU e meio ambiente urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 86.

¹³⁷ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 316.

¹³⁸ MARTINS, Ives Granda da Silva; BARRETO, Ayres F. **IPTU: por ofensa a cláusulas pétreas, a progressividade prevista na Emenda nº 29/2000 é inconstitucional**. Revista Dialética de Direito Tributário, São Paulo, n.80, p. 105-126, maio 2002, p 110.

¹³⁹ MACHADO, op. cit., p.317.

Federal, no qual o elemento considerado é o tempo decorrido sem que seja corrigido o uso tido como inadequado do imóvel.¹⁴⁰

Nesse diapasão, pode-se perceber que a progressividade pode ser utilizada como instrumento de igualdade social e de superação de injustiças. Haveria, por meio da progressividade, uma distribuição mais justa da carga tributária, uma vez que aqueles que têm maiores riquezas contribuiriam com uma fatia maior do seu patrimônio¹⁴¹.

Tendo em vista a superação da discussão em torno da constitucionalidade da EC nº 29/2000, permitindo-se, após julgamento do STF, a progressividade das alíquotas do IPTU, observa-se a possibilidade de duas modalidades de progressividade de cobrança do IPTU: fiscal e extrafiscal.

A progressividade fiscal seria aquela que atende aos ditames da distribuição igualitária da renda propiciada pela alíquota progressiva, em que o valor elevado da base de cálculo enseja a majoração da alíquota¹⁴².

Diante disso, pode-se inferir que:

Pela progressividade fiscal, podemos verificar a instrumentalização do princípio da capacidade contributiva, visando uma tributação equitativa, medida pela manifestação da riqueza do contribuinte. A progressividade fiscal é aquela utilizada como instrumento de realização do princípio da capacidade contributiva, aplicada aos impostos com finalidades arrecadatórias, ou seja, visando arrecadar dinheiro dos particulares aos cofres públicos, para suprir as necessidades do Estado.¹⁴³

Em relação ao IPTU, esse aspecto encontra-se preceituado no artigo 156, § 1º, I, da Constituição Republicana de 88, ao estabelecer que a progressividade se efetuará em razão do valor venal do imóvel¹⁴⁴. A finalidade dessa progressividade não é de indução de condutas, mas, predominantemente, de arrecadação de dinheiro para os cofres públicos.

Dessa maneira, a progressividade fiscal não será objeto de maiores análises pelo presente trabalho monográfico, mas sim a outra modalidade de progressividade, qual seja, a extrafiscal.

¹⁴⁰ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 317.

¹⁴¹ QUEIROZ, Mary Elbe. **Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza**. Barueri: Manole, 2004, p. 40-41.

¹⁴² MARIANO JÚNIOR, Raul. IPTU utilizado como ferramenta de Direito Urbanístico. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito Urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 390.

¹⁴³ MALHEIROS, Carolina Rocha. **A progressividade nos impostos (os princípios da igualdade e da capacidade contributiva) (perfil constitucional)**. 2013. 206f. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) – PUC. São Paulo, 2013, p. 110.

¹⁴⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 set. 2014

No que diz respeito à progressividade extrafiscal, apresenta-se como ferramenta utilizada com fins de estimular determinados princípios de ordem econômica e social¹⁴⁵, e, no caso do presente trabalho, o estímulo à função social da propriedade.

Nesse sentido:

A progressividade extrafiscal é perfeitamente lícita e aceita pelo ordenamento jurídico e tem como objetivo a promoção de valores consagrados pela Constituição, com cunho social, econômico e político mais relevante. Assim, a progressividade extrafiscal é aplicada aos impostos incidentes sobre fatos econômicos que, em razão do interesse público, suas alíquotas são agravadas ou minoradas, independentemente da aferição da capacidade contributiva dos indivíduos, de forma a estimular ou mesmo desestimular os contribuintes.¹⁴⁶

Inserida, portanto, dentro de um sistema carregado de preocupação social, a progressividade fiscal promove vários valores constitucionais consagrados, e especificamente, apresenta-se como instrumento de desenvolvimento de política urbana¹⁴⁷.

Nesse esteio, quanto ao Imposto Urbano, a Carta Magna autorizou, no artigo 156, § 1º, II, a progressividade da alíquota desse imposto de acordo com a localização e uso do imóvel¹⁴⁸, evidenciando a natureza extrafiscal na aplicação do IPTU, uma vez que, conforme o uso ou localização do imóvel pelo contribuinte, ele pode ser maior ou menor taxado, com vistas, portanto, a induzir o indivíduo a dar melhor finalidade à propriedade.

Além disso, a progressividade extrafiscal encontra-se estipulada no Capítulo da Política Urbana, da Constituição Federal, no artigo 182, § 4º, inciso II, ao preceituar, como visto, que a alíquota do IPTU poderá ser progressiva no tempo¹⁴⁹.

A diferença entre os dois tipos de progressividade extrafiscal, é que, no caso da prevista no artigo 182 da Constituição, a progressividade ocorre em razão do tempo transcorrido sem o cumprimento das obrigações ou ônus devidos pelo dono do imóvel urbano¹⁵⁰.

Nessa esteira, insta ressaltar que a progressividade no IPTU poderá ser usada para a consecução das finalidades da política urbana, quando utilizada como instrumento de

¹⁴⁵ MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo. **Progressividade em suas facetas fiscal e extrafiscal**: uma releitura do instituto e de sua inter-relação com o imposto predial e territorial urbano (IPTU). Revista Tributária e de Finanças Públicas - v. 20 n. 103 mar./ abr. 2012. p. 133-155. São Paulo : Revista dos Tribunais , 2012, p. 140.

¹⁴⁶ MALHEIROS, loc.cit.

¹⁴⁷ CARRAZZA, Elizabeth Nazar. **Progressividade e IPTU**. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2000, p.91.

¹⁴⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 set. 2014.

¹⁴⁹ BRASIL. Loc.cit.

¹⁵⁰ DALLARI, Adilson de Abreu et al. **Comentários à lei federal 10.257/2001**. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p.105.

extrafiscalidade, para desestimular o uso do imóvel urbano que não cumpre sua função social¹⁵¹.

Nesse diapasão, alerta José Silvério que o tributo não poderá ser utilizado com intuito de confisco, respeitando-se o direito de propriedade. Todavia, a propriedade deve atender à sua função social, e o “IPTU progressivo poderá ser utilizado como instrumento coercitivo para que o proprietário assim proceda”¹⁵².

Tendo em vista o importante papel da progressividade do IPTU, em especial a progressividade no tempo, o próximo tópico e derradeiro deste capítulo, esclarecerá sobre os aspectos dessa progressividade como instrumento necessário para consecução das políticas públicas urbanas nas cidades brasileiras.

4.4 IPTU progressivo no tempo e a necessidade de sua efetivação

A Constituinte brasileira de 1988 conferiu ao governo municipal a estruturação de políticas públicas de ordenamento urbano para o devido desenvolvimento das cidades.

Nisso, cabe aos Municípios criar e desenvolver diversos instrumentos urbanísticos de forma a harmonizar os interesses individuais aos interesses coletivos no que toca ao uso da terra urbana.

Dentre estes instrumentos, encontra-se o IPTU, que, ao ser utilizado como ferramenta de política urbana, possuirá caráter, predominantemente, extrafiscal.

Assim, o IPTU, empregado, extrafiscalmente, possibilita o desestímulo de condutas nocivas à sociedade, tal como o mau uso da propriedade urbana, objetivando, portanto, o disciplinamento da expansão das cidades.

Nesse diapasão, com o fim, portanto, de melhor desenvolvimento urbano, a Constituição consagrou a progressividade das alíquotas do IPTU no tempo, no artigo 182, § 4º, inciso II¹⁵³, em as alíquotas se apresentam crescentes com o passar do tempo, de forma a compelir o proprietário a dar devido uso ao solo urbano.

A Carta Republicana estabeleceu que lei federal regulamentaria o adequado aproveitamento do solo urbano, criando mecanismos para que esse objetivo fosse atingido. O

¹⁵¹ RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação Ambiental**: o IPTU e meio ambiente urbano. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p.88.

¹⁵² Ibid., p. 89.

¹⁵³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 set. 2014.

Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) veio, portanto, para reger a execução da política urbana.

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade preceituou o IPTU progressivo no tempo, no artigo 7º, *in verbis*:

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º. § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.¹⁵⁴

O que o texto constitucional¹⁵⁵ e o Estatuto da Cidade dispõem é que, por meio de lei específica, a progressividade no tempo do IPTU seja aplicada ao proprietário que, descumprindo a função social da propriedade urbana, não atende à notificação do poder público municipal para parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente a terra urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada, cuja área será incluída no plano diretor urbano, de acordo com o que estabelece o artigo 5º da Lei nº 10.257/2001¹⁵⁶.

¹⁵⁴ BRASIL, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183, da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 30 set. 2014.

¹⁵⁵ A Constituição Brasileira determina que o proprietário dê adequado tratamento ao solo urbano, enumerando, ao usar o vocábulo “sucessivamente”, as penalidades, que serão aplicadas uma após a outra que não fora cumprida, conforme preceitua o artigo 182, § 4º.

¹⁵⁶ Art. 5º—Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o

Desse modo, ocorrendo o descumprimento da ordem municipal de conferir função social à propriedade urbana, haverá a majoração da alíquota do IPTU pelo prazo máximo de cinco anos consecutivos, cujo valor será fixado na lei específica que regular o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsório da propriedade utilizada inadequadamente. Não excederá duas vezes o valor referente ao ano anterior, em que fora aplicada, respeitando-se a alíquota máxima de quinze por cento¹⁵⁷.

Insistindo o proprietário em não cumprir a função social do seu imóvel, sendo que se passaram cinco anos da cobrança do imposto progressivo, o poder municipal poderá desapropriar o imóvel, sem prejuízo do pagamento em títulos da dívida pública, conforme dispõe o artigo 8º do Estatuto da Cidade¹⁵⁸.

Nesse âmbito, tecidas considerações sobre as normas concernentes ao IPTU progressivo, insta analisar a sua função enquanto instrumento de política urbana.

Hoje em dia, não existe dúvida de que a má ou a subutilização da propriedade urbana se apresenta como uma das maiores causas de degradação do meio ambiente urbano, e, especialmente, nos grandes centros urbanos, onde a especulação imobiliária é um grande entrave ao crescimento ordenado¹⁵⁹.

Diante disso, interessante destacar o entendimento de Marcelo Lopes de Souza sobre razão de ser da progressividade no tempo do IPTU, enquanto meio pressionador de condutas:

A rationale do instrumento é, assim, a seguinte: se toda a coletividade (nesse caso, especificamente, os contribuintes) custeia a infra-estrutura, e não esquecendo também dos problemas de escassez de moradia e da geração de grandes vazios urbanos devido à atividade especulativa em larga escala (esse último problema sendo co-responsável por uma exagerada expansão horizontal das cidades), seria mais que razoável exercer uma forte pressão sobre esses proprietários. O que dizer, porém, de uma situação em que haja insuficiente infra-estrutura já instalada, coisa que é típica dos espaços de periferia urbana no Brasil? Sob tais circunstâncias, adotar a progressividade no tempo do IPTU pareceria, talvez, punir indevidamente o

empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

¹⁵⁷ RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação Ambiental: o IPTU e meio ambiente urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 93.

¹⁵⁸ BRASIL, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183, da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 30 set. 2014.

¹⁵⁹ MARIANO JÚNIOR, Raul. IPTU utilizado como ferramenta de Direito Urbanístico. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 393.

proprietário, pois este poderia alegar que não seria conveniente ou razoável promover um loteamento em área desprovida de equipamentos. É lógico que esse tipo de argumento poderia não passar de uma bela desculpa esfarrapada, já que a esmagadora a esmagadora maioria dos loteamentos de baixo status é aberta sem qualquer infra-estrutura e em desconformidade com o que se encontra previsto na Lei Federal 6.766 de 1979 (conhecida como Lei Lehmann); entretanto, para evitar fornecer aos grandes proprietários urbanos um alibi, o Estado deve, justamente, cumprir sua parte: dotar de infra-estrutura, naquilo que lhe couber – isto é, sem abdicar de cobrar que os loteadores cumpram o que a lei exige! -, aquelas áreas que se destinem à expansão do tecido urbano.¹⁶⁰

Marcelo Lopez ainda ressalta a instrumentalidade do IPTU progressivo ao dizer que a progressividade no tempo é um dos poucos meios capazes de colaborar decisivamente para uma maior justiça social às cidades caracterizadas, simultaneamente, por fortíssimas disparidades socioespaciais e uma especulação imobiliária desenfreada. Possui, portanto, importante papel de coibição de atividade especulativa em larga escala, além de gerar recursos direcionáveis para a dotação de infraestrutura em áreas residenciais segregadas, evitando, por conseguinte, a formação de vazios urbanos¹⁶¹.

Apesar de a Constituição Federal e de o Estatuto da Cidade determinarem que, primeiramente, deve haver a notificação do contribuinte para que parcele ou edifique compulsoriamente o terreno não utilizado, subutilizado ou não construído, tal instrumento urbanístico pode não se mostrar tão eficaz quanto a progressividade no tempo do IPTU, uma vez que esta afeta um dos pontos mais fracos do proprietário: o seu bolso.

Nesse diapasão, por mexer nas finanças do contribuinte, há quem alegue que o valor da alíquota máxima da progressividade configuraria uma verdadeira afronta ao princípio do não confisco, haja vista que a alíquota máxima de quinze por cento, mantendo-a por alguns anos, seria suficiente para retirar do proprietário o valor do próprio imóvel.

Entretanto, essa não foi a ideia do legislador, e nem poderia ser, sob pena de inconstitucionalidade, visto que:

[...] está-se falando em alíquota de um tributo quando empregado em função *extrafiscal* e que só pode chegar a esse limite após anos de descumprimento das obrigações decorrentes da propriedade (do direito de propriedade com função social).¹⁶²

¹⁶⁰ SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p. 230-231.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 226-227.

¹⁶² MARIANO JÚNIOR, Raul. IPTU utilizado como ferramenta de Direito Urbanístico. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 396.

O prisma que se deve observar é que a intenção do legislador não é que se alcance a alíquota máxima de quinze por cento. Muito pelo contrário, quis a Constituição, bem como a legislação infraconstitucional, que nem se chegasse a esse ponto de cobrar o IPTU progressivo, mas, antes, que o proprietário já tivesse atendido a função social do imóvel urbano quando da notificação. “A manutenção dessa alíquota só depende do próprio contribuinte”¹⁶³.

Diante do exposto, percebe-se que o IPTU progressivo no tempo apresenta-se como um dos instrumentos da política urbana que pode coibir a especulação imobiliária, prática que ofende o devido desenvolvimento das cidades.

Não obstante isso, ainda existem cidades brasileiras que não regulamentaram a lei específica que exige que o proprietário do imóvel urbano, situado em área incluída no plano diretor, não edificado, subutilizado ou não utilizado, promova seu adequado aproveitamento. Essa não regulamentação dificulta a efetivação do instrumento urbanístico, prejudicando o desenvolvimento das cidades.

Um exemplo é a Cidade de Fortaleza. A capital cearense apresenta grandes vazios urbanos a mercê da atividade especulativa, como muitas cidades brasileiras, e não implementou, ainda, a lei municipal específica para regulamentar instrumentos urbanísticos, tais como a notificação para edificar e o IPTU progressivo no tempo.

Atenta-se que o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFOR) não é omissivo ao estabelecer como objetivo o combate à especulação imobiliária, conforme preceitua o artigo 4º, inciso V¹⁶⁴.

Além disso, o PDPFOR delibera sobre a progressividade da alíquota do IPTU no artigo 216, a saber:

Art. 216. Em caso de descumprimento das obrigações, etapas e prazos estabelecidos no art. 213 desta Lei, o Município deverá aplicar nessas propriedades alíquotas progressivas do IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, e até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme determinação de lei específica.¹⁶⁵

¹⁶³ MARIANO JÚNIOR. Raul. IPTU utilizado como ferramenta de Direito Urbanístico. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 398.

¹⁶⁴ BRASIL. Lei Complementar 062 de 02 de fevereiro de 2009. Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Institui o Plano Diretor Participativo de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/u1321/rfplc_0009_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 30 set. 2014.

¹⁶⁵ BRASIL. Loc. cit.

Contudo, essa lei ainda não foi produzida, o que impossibilita, na prática, a aplicação do IPTU progressivo no tempo para fins de função social da propriedade, incluindo o combate à especulação imobiliária.

Nessa seara, a implementação da lei específica municipal esbarra em dificuldades de ordem política, como observou o Instituto Polis:

A maior dificuldade que município irá enfrentar provavelmente será de ordem política. Muitas pessoas ainda acreditam que a propriedade é um direito absoluto e que podem dar a destinação que quiserem a seu imóvel, independentemente de sua postura prejudicar o município como um todo.

[...]

Além disso, deve-se considerar que um proprietário que mantém um imóvel subutilizado, provavelmente possui outros imóveis e utiliza-se dessa prática para auferir lucros, praticando especulação imobiliária.¹⁶⁶

Ademais, deve-se observar que o poder público não lidará com um proprietário isoladamente, mas com um grupo articulado entre o setor imobiliário, os grandes proprietários e pessoas que ocupam posições estratégicas nos órgãos públicos, como vereadores eleitos. Essa articulação pode ensejar dificuldades tanto na aprovação da legislação necessária como no seu cumprimento¹⁶⁷.

A Professora de Urbanismo da Universidade Federal do Ceará, Clarissa Figueiredo, em depoimento ao jornal Diário do Nordeste, explica sobre os obstáculos à aplicação dos instrumentos da política urbana ao afirmar que “na teoria, o que a política urbana sugere, é que os imóveis que estivessem subutilizados fossem taxados progressivamente pelo IPTU, até que o Estado expropriasse. Mas isso tem muito a ver com a questão da especulação imobiliária”¹⁶⁸. Dessa forma, ela indicou que os interesses do setor imobiliário apresentam-se como empecilho à implementação legislativa da progressividade no tempo do IPTU.

Apesar disso, ultimamente, pode-se observar uma mudança desse quadro de inércia do poder público municipal em algumas cidades brasileiras, as quais estão buscando implementar os instrumentos de política urbana.

¹⁶⁶ FRANZESE, Cibele. **Iptu progressivo no tempo**. Dicas Instituto Pólis: ideias para ação municipal. n.º. 222. São Paulo, 2005. Disponível em: < <http://polis.org.br/publicacoes/iptu-progressivo-no-tempo/>>. Acesso em: 09 out. 2014.

¹⁶⁷ FRANZESE, loc.cit.

¹⁶⁸ ALMEIDA, Bárbara. Fortaleza tem 23 mil imóveis sem utilidade. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 22 junho 2014. Disponível em: < <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/fortaleza-tem-23-mil-imoveis-sem-utilidade-1.1042500>>. Acesso em: 30 set. 2014.

Um exemplo é Palmas. Na capital de Tocantins, foi elaborada uma norma para regulamentar o IPTU progressivo, qual seja a Lei Complementar nº 195/2009¹⁶⁹. Embora tenha sido aprovada em 2009, somente em 2011, os proprietários faltosos com a função social da propriedade foram notificados. A estratégia foi dividir em etapas de aplicação, começando pelas áreas dotadas de infraestrutura, de forma a adensar essas áreas com considerável quantidade de imóveis vazios¹⁷⁰.

O Secretário de Finanças, Cláudio Schüller, afirmou, em reportagem ao site Kleber Toledo, datada em final de 2013, que a “futura arrecadação desse imposto, embora seja muito bem-vinda, é questão secundária e somente começará a surtir efeitos a partir de 2015”¹⁷¹, referindo-se ao IPTU progressivo no tempo.

Além da iniciativa da capital de Tocantins, São Paulo também tem tomado destaque no que concerne à efetivação das ferramentas urbanísticas. Será a primeira vez que, efetivamente, está se movendo esforços para a aplicação do IPTU progressivo no tempo, embora já esteja em vigor a Lei nº 15.234/ 2010¹⁷².

Cumpra-se asseverar o depoimento do Secretário de Desenvolvimento Urbano de São Paulo, Fernando Mello Franco, à Rede Brasil Atual, sobre suas expectativas no que se refere à aplicação do IPTU progressivo. Segundo ele, espera-se que os proprietários tomem as medidas cabíveis, após as notificações, para que não se precise aumentar a alíquota do imposto. Caso não haja, portanto, aumento da arrecadação, pode-se considerar que a política obteve sucesso¹⁷³.

¹⁶⁹ BRASIL. Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a regulamentação e aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsório – PEUC do solo urbano não edificado, subutilizado e não utilizado, da forma que especifica. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/rqhni>>. Acesso em: 30 set. 2014.

¹⁷⁰ CORIOLANO, Germana Pires; RODRIGUES, Waldecy; OLIVEIRA, Adão Francisco de. Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socioterritoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). **Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 5, n. 2, Dez. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692013000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 set. 2014.

¹⁷¹ REDAÇÃO. Prefeitura de Palmas inicia notificação para lançamento do IPTU progressivo. **Cleber Toledo**. O maior site de notícias de Tocantins. Palmas, 06 dezembro 2013. Disponível em: <<http://www.clebertoledo.com.br/estado/2013/12/06/58648-prefeitura-de-palmas-inicia-notificacao-para-lancamento-do-iptu-progressivo>>. Acesso em: 30 set. 2014.

¹⁷² BRASIL. Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010. Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Lei-15234-2010.pdf>>. Acesso em: 30. set. 2014.

¹⁷³ BRITO, Gisele; SARTORATO; Diego. Haddad dá primeiro passo pelo IPTU progressivo contra imóveis vazios em SP. **Rede Brasil Atual**. São Paulo. 21 agosto 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/08/haddad-da-inicio-ao-iptu-progressivo-contra-imoveis-vazios-ou-subutilizados-no-centro-de-sp-9179.html>>. Acesso em: 30 set. 2014.

Esses exemplos evidenciam a necessidade, cada vez maior, de se implementar a legislação municipal reguladora do IPTU progressivo no tempo para disciplinar o meio ambiente urbano, cada vez mais desordenado.

A progressividade do IPTU no tempo é um instituto novo, e em desenvolvimento, quanto a sua aplicabilidade, visto que, apesar da previsão constitucional e do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores, alguns municípios começaram a pôr em prática recentemente o instituto.

Seus resultados, portanto, virão com o tempo, e as expectativas são de que não haja esgotamento dos prazos estabelecidos, mas sim que os proprietários deem, prontamente, a função social do imóvel urbano. Isso é o que se espera dos instrumentos extrafiscais urbanísticos.

Há outros, entretanto, que, ainda, insistem em não regulamentar o IPTU progressivo no tempo, tal como a Cidade de Fortaleza, esbarrados, muitas vezes, pelos setores mais conservadores do setor imobiliário e da construção civil e pela falta de vontade política.

Em suma, existem muitos imóveis vazios inutilizados nos grandes centros urbanos brasileiros, necessitando de um cuidado por parte do Poder Público municipal.

Por fim, cabe destacar a análise do Instituto Polis no sentido de que:

A melhor utilização dos espaços vazios da cidade tem impacto sobre a qualidade de vida de todos os seus moradores. Pode regular os preços dos imóveis, combatendo a especulação imobiliária; preservar áreas ambientalmente frágeis de ocupação indevida, trazendo para áreas centrais, antes subutilizadas, pessoas que seriam forçadas a morar em áreas periféricas; gerar economia - e consequente reaproveitamento e melhor destinação - dos recursos públicos de investimento, aproveitando áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, ao invés de levá-los às periferias;¹⁷⁴

Nesse diapasão, o que se espera com a aplicação do IPTU progressivo no tempo é uma melhor ocupação da cidade e o devido cumprimento da função social da propriedade.

Falta, portanto, o pontapé inicial de algumas cidades brasileiras, a exemplo de Fortaleza, para a efetiva aplicação desse instrumento.

¹⁷⁴ FRANZESE, Cibele. **Iptu progressivo no tempo**. Dicas Instituto Pólis: ideias para ação municipal. nº. 222. São Paulo, 2005. Disponível em: < <http://polis.org.br/publicacoes/iptu-progressivo-no-tempo/>>. Acesso em: 09 out. 2014.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Republicana do Brasil de 1988 conferiu importante capítulo à política urbana, estabelecendo diretrizes urbanísticas para um melhor desenvolvimento do meio ambiente urbano das cidades brasileiras.

Nesse contexto, visando assegurar a função social da propriedade, princípio constitucional que relativizou o direito absoluto do indivíduo sobre a propriedade, consagrou instrumentos urbanísticos tais como o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo.

Tal ferramenta traz, em seu bojo, a extrafiscalidade tributária, a qual se mostra como um meio efetivador da função social da propriedade na medida em que promove a mudança de comportamentos nocivos à devida utilização da terra urbana.

A extrafiscalidade, presente no IPTU progressivo no tempo, vem influenciar a tomada de decisões dos indivíduos de forma a conduzi-los por escolhas que melhor condizem com o devido uso do solo urbano, garantindo a eles e aos futuros cidadãos o direito ao um meio ambiente urbano saudável e equilibrado.

Ocorre que as cidades urbanas brasileiras encontram-se, gradativamente, desordenadas e com grandes vazios urbanos, provocados, em sua grande parte, pela atividade especulativa, grande mal urbano que empurra populações para a periferia das cidades, as quais não são dotadas de infraestrutura adequada para uma vida digna, enquanto provoca vazios habitacionais nas áreas centrais, melhores estruturadas.

Uma das cidades que não fogem a essa realidade é Fortaleza. Com aproximadamente 70 mil imóveis vazios na capital cearense, dentre os quais boa parte está dominada pelo capital especulativo imobiliário, a capital alencarina não implementou a lei específica que regula a obrigação do proprietário da terra ociosa de parcelar, edificar ou utilizar de forma adequada o seu imóvel e que regula a aplicação do IPTU progressivo no tempo.

Percebe-se que as dificuldades para a regulamentação de lei específica municipal para edificar e parcelar imóveis subutilizados passam por questões de ordem política, que sofre pressões dos setores imobiliários e da construção civil.

Essa barreira precisa ser ultrapassada, uma vez que, paulatinamente, a população vai aumentando, as cidades vão crescendo, acompanhadas de uma falta de rigor das políticas

públicas urbanas existentes, que acabam por agravar o desenvolvimento urbano das cidades, conferindo uma péssima qualidade de vida para seus habitantes.

Nisso, faz-se importante que se efetive as políticas públicas urbanas desenhadas pela Constituição Federal e reguladas pelo Estatuto da Cidade e pelos planos Diretores municipais.

Nesse âmbito, o IPTU progressivo no tempo, apesar de ser um instrumento que, infelizmente, somente veio a ser efetivamente regulado recentemente, apresenta-se como uma ferramenta capaz, por meio de sua extrafiscalidade, de conferir função social à terra urbana, uma vez que mexe em um dos pontos mais fracos do contribuinte: seus recursos financeiros.

Vale ressaltar que o que se espera com a regulação da progressividade no tempo do Imposto Predial não é que se alcance a sua aplicação, mas sim que o proprietário do imóvel dê, prontamente, adequado uso à sua propriedade.

No entanto, como se evidencia uma maior resistência ao cumprimento da imposição de edificar, parcelar e utilizar possa ocorrer, devido à circunstância confortável dessa obrigação de fazer, que não toca nos bens do indivíduo faltoso, a progressividade no tempo do IPTU, ao majorar as suas alíquotas com o passar do tempo, se apresenta como hábil instrumento urbanístico e com boas perspectivas futuras de eficácia.

Diante disso, e da situação social e urbanística em que se encontram vários centros urbanos brasileiros, repletos de vazios urbanos à mercê dos especuladores, deve-se suprir essa omissão legislativa municipal, superando-se os interesses especulativos, que ferem o devido aproveitamento dos solos urbanos, para que tais mecanismos possam ser postos em prática.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Francisco de Paula Lacerda de. **Direito das Coisas**. Rio de Janeiro: Ribeiro dos Santos, 1908.

ARAÚJO, Fernanda Castelo Branco; CAVALCANTE, Denise Lucena. **Função ambiental da propriedade urbana e tributação ambiental**: possibilidade de concessão de incentivos fiscais aos prédios verdes no Brasil. Fortaleza, CE, 2011. 86f. TCC (graduação) – Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Direito, Fortaleza(CE), 2011. Disponível em: <www.repositoriobib.ufc.br/000007/000007BF.pdf>. Acesso em: 03 set. 2014.

BARBON, Sandra A. Lopez. **Do IPTU**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988.

BARBOSA, Cleber Cristovo Afonso. **A atividade tributária como instrumento de preservação do meio ambiente**. 2012, 68f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2012.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brazil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 03 set. 2014.

_____. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 03 set. 2014.

_____. Constituição (1967). Emenda Constitucional n.1, de 24 de janeiro de 1969. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 03 set. 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em 04 set. 2014.

_____. Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010. Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em

<<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Lei-15234-2010.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2014.

_____. Lei Complementar 062 de 02 de fevereiro de 2009. **Plano Diretor Participativo de Fortaleza**. Institui o Plano Diretor Participativo de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/u1321/rfplc_0009_plano_diretor.pdf>. Acesso em 07 set. 2014.

_____. Lei Complementar nº 159, de 23 de dezembro de 2013. **Código Tributário do Município de Fortaleza**. Institui Código Tributário do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/leis/Lei-159-2013-01-23-Codigo-Tributario-internet-V4.pdf>> . Acesso em: 23 set. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Informativos 433 e 611**. Disponíveis em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo433.htm#IPTU:Progressividade e EC 29/2000](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo433.htm#IPTU:Progressividade_e_EC_29/2000)> e <[http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo611.htm#IPTU:Progressividade e EC 29/2000 – 2](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo611.htm#IPTU:Progressividade_e_EC_29/2000-2)>. Acesso em: 23 set. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 423768 – RS. Relator: Marco Aurélio. Data do Julgamento: 01/12/2010. Pleno. Data da Publicação: 10/05/2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+423768%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+423768%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/axkls3p>>. Acesso em: 23 set. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Informativos 433 e 611. Disponíveis em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo433.htm#IPTU:Progressividade e EC 29/2000](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo433.htm#IPTU:Progressividade_e_EC_29/2000)> e <[http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo611.htm#IPTU:Progressividade e EC 29/2000 – 2](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo611.htm#IPTU:Progressividade_e_EC_29/2000-2)>. Acesso em: 23 set. 2014.

BRITO, Gisele; SARTORATO; Diego. Haddad dá primeiro passo pelo IPTU progressivo contra imóveis vazios em SP. **Rede Brasil Atual**. São Paulo. 21 agosto 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/08/haddad-da-inicio-ao-iptu-progressivo-contra-imoveis-vazios-ou-subutilizados-no-centro-de-sp-9179.html>>. Acesso em: 30 set. 2014.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. **Progressividade e IPTU**. 1. ed. 3. tiragem. Curitiba: Juruá Editora, 2000.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CORIOLOANO, Germana Pires; RODRIGUES, Waldecy; OLIVEIRA, Adão Francisco de. Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socioterritoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 5, n. 2, Dez. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692013000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 set. 2014.

COSTA, Regina Helena. **Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil in Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. Tributação, ecologia e meio ambiente. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO, XIII, São Paulo, 1999. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, Malheiros, n. 78, p. 68-89.

DALLARI, Adilson de Abreu et al. **Comentários à lei federal 10.257/2001**. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

DINIZ, Carine Silva; DINIZ, Fernanda Paula; REISSINGER, Simone. Nova teoria das limitações ao direito de propriedade. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, v. 15. Disponível em : <<http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2012/08/PDF-D15-05.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2014.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito ambiental tributário**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FRANZESE, Cibele. **Iptu progressivo no tempo**. Dicas Instituto Pólis: ideias para ação municipal. n.º. 222. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/iptu-progressivo-no-tempo/>>. Acesso em: 09 out. 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. vol. 5- Direito das Coisas. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

KILDARE, Gonçalves Carvalho. **Direito Constitucional Didático**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

LEONETTI, Carlos Araújo. O IPTU progressivo no tempo e os princípios da função social da propriedade e da preservação do meio ambiente. In: WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João

Luis Nogueira. **A Efetivação do Direito de Propriedade para o desenvolvimento sustentável**: relatos e proposições. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, 1 CD-ROM. Disponível em: <http://www.direitoautoral.ufsc.br/casadinho/arquivos/Livro_IV_evento_-_Casadinho_-ISBN%5b978-85-7840-020-0%5d.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2014, p. 62.

LIPORINI, Antônio Sérgio; NUNES NETO, Dionísio; CALLEGARI, Marcos. **Instrumentos para gestão tributária das cidades**. São Paulo: Livraria e Ed. Universitária de Direito, 2003. MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MALHEIROS, Carolina Rocha. **A progressividade nos impostos (os princípios da igualdade e da capacidade contributiva) (perfil constitucional)**. 2013. 206f. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) – PUC. São Paulo, 2013.

MARIANO JÚNIOR, Raul. IPTU utilizado como ferramenta de Direito Urbanístico. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de direito tributário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARTINS, Ives Granda da Silva; BARRETO, Ayres F. **IPTU**: por ofensa a cláusulas pétreas, a progressividade prevista na Emenda nº 29/2000 é inconstitucional. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n.80, p. 105-126, maio 2002.

MAGANHINI, Thais Bernardes. **Extrafiscalidade ambiental**: um instrumento de compatibilização entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente. 2007, p.85. Disponível em: <<http://www.professorsabbag.com.br/arquivos/downloads/1277138365.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

MÁXIMO JÚNIOR, Attílio. **Imposto de importação - fato gerador e peculiaridades**. São Paulo: Iglu, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**: de acordo com a EC 19/98. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martins; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo. **Progressividade em suas facetas fiscal e extrafiscal**: uma releitura do instituto e de sua inter-relação com o imposto predial e territorial urbano (IPTU). *Revista Tributária e de Finanças Públicas* - v. 20 n. 103 mar./ abr. 2012. p. 133-155. São Paulo : Revista dos Tribunais , 2012.

OLIVEIRA, Álvaro Borges de. **Análise do Modelo de Domínio na Constituição**. *Revista Em tempo* - ISSN 1984-7858, v. 12, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://galileu.fundamet.br/revista/index.php/emtempo/article/viewFile/321/307>> Acesso em 24 ago. 2014.

OLIVEIRA, Aloísio Pires de, CARVALHO, Paulo Cesar Pires de. **Estatuto da Cidade**: anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001. Curitiba: Juruá, 2003.

PEREIRA, Caio de Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Volume III e IV. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

PRATA, Breno Rocha. **Especulação de terras urbanas**. 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/especula%C3%A7%C3%A3o-de-terras-urbanas>>. Acesso em: 11 set. 2014.

QUEIROZ, Mary Elbe. **Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza**. Barueri: Manole, 2004.

RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação Ambiental: o IPTU e meio ambiente urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

REDAÇÃO. Prefeitura de Palmas inicia notificação para lançamento do IPTU progressivo. **Cleber Toledo**. O maior site de notícias de Tocantins. Palmas, 06 dezembro 2013. Disponível em: <<http://www.clebertoledo.com.br/estado/2013/12/06/58648-prefeitura-de-palmas-inicia-notificacao-para-lancamento-do-iptu-progressivo>>. Acesso em: 30 set. 2014.

RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. **O Papel do Estado no Desenvolvimento Econômico Sustentável: Reflexões sobre a Tributação Ambiental como Instrumento de Políticas Públicas**. IDTL, 16 setembro de 2005. Disponível em: <<http://idtr.com.br/artigos/133/pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

ROLNIK, Raquel. (coord.). **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília, Câmara dos Deputados/ SEDU da Presidência da República/ CEF e Instituto Pólis, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito tributário**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TORRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental: os limites dos chamados "tributos ambientais". In: TORRES, Heleno Taveira (Org.) **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SABOYA, R. O que é especulação imobiliária. In: **Urbanidades: Urbanismo, planejamento urbano e planos diretores**. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/>>. Acesso em : 09 set. 2014.

SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Plano Diretor. **Dicas Instituto Pólis: ideias para ação municipal**. nº. 221. São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/plano-diretor/>>. Acesso em: 11 set. 2014.

SCAFF, Fernando Facury; DA COSTA TUPIASSU, Lise Vieira. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. **VERBA JURIS-Anuário da Pós-Graduação em Direito**, v. 3, n. 3, 2004.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

TEPEDIDO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental**: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. São Paulo: Renovar, 2006.

UCHÔA, Adelaide Maria Rodrigues Lopes. **A política urbana no ordenamento jurídico constitucional: a desapropriação-sanção como instrumento de desenvolvimento das cidades**. 2007, 187f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – UNIFOR. Fortaleza, 2007.

VIEIRA, Carolina Sena; MAFRA, Flávia Koerich; BALTHAZAR, Ubaldo César. IPTU ambientalmente orientado: uma análise a perspectiva constitucional a partir da proposta de reforma tributária ambiental (PEC 353/2009). In: **A Efetivação do Direito de Propriedade para o desenvolvimento sustentável**: relatos e proposições. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2010, 1 CD-ROM. Disponível em: <http://www.direitoautoral.ufsc.br/casadinho/arquivos/Livro_IV_evento_-_Casadinho_-ISBN%5b978-85-7840-020-0%5d.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2014.

WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira. **A Efetivação do Direito de Propriedade para o desenvolvimento sustentável**: relatos e proposições. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, 1 CD-ROM. Disponível em: <http://www.direitoautoral.ufsc.br/casadinho/arquivos/Livro_IV_evento_-_Casadinho_-ISBN%5b978-85-7840-020-0%5d.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2014.