



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
BACHARELADO EM DIREITO

INDIRA RICELE DE ARAÚJO COSTA

**O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE:**

Análise sobre a progressividade extrafiscal do IPTU como instrumento de política urbana e a questão da moradia na cidade de Salvador-Bahia

Salvador

2021

INDIRA RICELE DE ARAÚJO COSTA

**O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE:**

Análise sobre a progressividade extrafiscal do IPTU como instrumento de política urbana e a questão da moradia na cidade de Salvador-Bahia

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Leandro Aragão Werneck

Salvador

2021

INDIRA RICELE DE ARAÚJO COSTA

**O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE:**

Análise sobre a progressividade extrafiscal do IPTU como instrumento de política urbana e a questão da moradia na cidade de Salvador-Bahia

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Salvador, ____ de junho de 2021.

Banca examinadora

Leandro Aragão Werneck – Orientador _____

Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com área de concentração em Direito Tributário.

Universidade Federal da Bahia

André Alves Portella _____

Pós-doutor em Sociologia, Filosofia e Antropologia Política pela Université de Paris Nanterre, Paris X.

Universidade Federal da Bahia

Marcelo Bloizi Iglesias _____

Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Universidade Federal da Bahia

AGRADECIMENTOS

A escolha desse tema reflete muito quem eu sou. Como assistente social que trabalha com habitação e reurbanização, vejo no dia a dia como as escolhas de cunho urbanístico influenciam na vida das pessoas e na forma como elas se relacionam com a cidade. Como futura advogada, vejo que o direito tributário é uma área do direito através da qual podemos garantir uma sociedade justa e equânime para todos os cidadãos da federação, conforme consta na nossa Carta Magna. Encerro com esta monografia um ciclo que começou em 2014, ao entrar no Curso de Bacharelado Interdisciplinar em Humanidades. Como todo egresso do BI, também defendo que todas e todos devem primeiro passar pelo bacharelado interdisciplinar antes de chegar na Faculdade de Direito. Aprendi que a formação de um bacharel em Direito não deve se resumir ao aprendizado de lei seca e códigos, mas também da história da sociedade, dos princípios e seus fundamentos, e da compreensão de como o Direito se insere no modelo de sociedade que cada nação defende. Aprendi isso no BI, no movimento estudantil, nos corredores da faculdade, nos eventos e nos grupos de estudos. Agradeço a todos os amigos que fiz neste período (e pelos que eu já tinha), pelo aprendizado e pelo companheiro (inclusive nesse final de curso no meio de uma pandemia e à distância). Agradeço ao meu orientador pela paciência que teve diante desta orientada tão ansiosa. Agradeço ao GLCM Advogados Associados, por me mostrar que esta é a minha profissão. Agradeço ao movimento estudantil e à gestão Mandacaru do DCE por me mostrar que somos seres políticos e não podemos nunca nos isentar. Agradeço ao CCRIM por me mostrar que Direito Penal é só uma faceta das Ciências Criminais. Agradeço às urbanistas, assistentes sociais, arquitetas, sociólogas, aos advogados e engenheiros da CONDER, que me mostraram o desafio de se construir uma cidade democrática e garantir o acesso ao direito à moradia de qualidade e com infraestrutura mínima.

RESUMO

Esta monografia pretende discorrer sobre o IPTU progressivo no tempo, considerando sua natureza extrafiscal e sua atribuição dada constitucionalmente como instrumento de política urbana. Para isso serão discutidos, após uma pesquisa bibliográfica, conceitos como: direito à propriedade privada, desde sua concepção como direito absoluto até sua compreensão como direito-função; função social da propriedade urbana; extrafiscalidade e progressividade do IPTU. Como recorte no município de Salvador, pretende-se fazer uma análise do PDDU 2016 e do Plano Salvador 500, demonstrando quais instrumentos de política urbana estão sendo utilizados e projetos a serem implementados que se apresentam como alternativas à diminuição do déficit habitacional. Em relação à aplicação do IPTU progressivo no tempo no Brasil, pretende-se demonstrar quais entraves já foram vivenciados nas cidades que aplicaram o instrumento, especificamente nas cidades de São Paulo/SP, Maringá/PR e Blumenau/SC, e se poderia ser um meio de diminuição do déficit habitacional de Salvador, considerando a atual necessidade habitacional da cidade, face ao passivo de imóveis vazios e/ou não edificadas existentes na cidade, e o tempo de execução dessa medida.

Palavras-chave: IPTU. Progressividade no tempo. Extrafiscalidade. Política Urbana. Salvador. PDDU. Déficit habitacional. Função social. Direito da propriedade privada. Direito Urbanístico. Direito Tributário.

ABSTRACT

This monograph intends to discuss about the extratax progressivity applied to the Urban Land and Property Tax in the time, considering its extrafiscal nature and its attribution constitutionally given as an instrument of urban policy. For this, will be discuss, after a literature search, concepts such as: right to private property, since its conception as an absolute right to its understanding as a right-function; social function of urban property; extrafiscality and progressivity of the IPTU. As a delimitation, considering the city of Salvador, it is intended to carry out an analysis of the PDDU 2016 and the Salvador 500 Plan, demonstrating which urban policy instruments are being used and projects to be implemented that present themselves as alternatives to reducing the housing deficit. Regarding the application of the progressive IPTU over time on Brazil, it is intended to demonstrate which obstacles have already been experienced in the cities that applied that instrument, specifically on the cities of São Paulo/SP, Maringá/PR and Blumenau/SC, and whether it could be a form to reducing the housing deficit in Salvador, considering the current housing need of the city, against the quantity of empty and/or unbuilt properties in the city, and the period of time of its execution.

Keywords: Property Tax. Progressivity over time. Extrafiscality. Urban Policy. Salvador. PDDU. Housing deficit. Social function. Private property right. Urban Law. Tax Law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental

APRN – Área de Proteção de Recursos Naturais

CEPEUC - Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade

CF – Constituição Federal

CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

CTRMS – Código Tributário e de Rendas do Município de Salvador

EPUCS – Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador

FMLF – Fundação Mário Leal Ferreira

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

LOUOS – Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

SEDUR – Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo

SEFAZ – Secretaria Municipal de Fazenda Pública

STF – Supremo Tribunal Federal

URBIS - Habitação e Urbanização da Bahia S/A

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	09
2. A proteção da propriedade privada no Brasil.....	16
2.1. A construção da propriedade privada e acumulação de riquezas - do Brasil Colônia ao Brasil Império.....	18
2.2. A positivação do direito à propriedade privada no ordenamento brasileiro – do Brasil Império à Constituição cidadã.	22
2.3. O princípio da função social na Constituição Federal e a propriedade urbana.....	30
3. Do poder de tributar: O Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana.....	36
3.1. A progressividade do IPTU incidente sob a propriedade privada.....	39
3.2. A progressividade extrafiscal na tributação do direito à propriedade.....	44
3.3. O IPTU progressivo no tempo: previsão legal e critérios de aplicação.....	46
4. O IPTU e a Política Urbana em Salvador/BA: sobre a necessidade habitacional da cidade e as estratégias de política urbana adotada pelo Plano Salvador 500.....	50
4.1. A necessidade habitacional da cidade de Salvador.....	53
4.2. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador, o IPTU progressivo no tempo e Plano Salvador 500.....	58
4.3. A implantação de um IPTU progressivo no tempo - pontos positivos e negativos de outras experiências – e os projetos adotados na cidade de Salvador.....	62
5. CONCLUSÃO.....	72
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76

1. INTRODUÇÃO

Ao transitar pelas metrópoles do Brasil nos deparamos com imóveis vazios e/ou construções inacabadas e abandonadas. Neste mesmo cenário, identificamos grandes bairros favelados e pessoas em situação de rua.

Seria possível, em uma breve conclusão, que há, no mesmo local, uma demanda habitacional e imóveis ociosos. Logo, uma das soluções para a garantia do direito à moradia seria ocupar estes imóveis.

Ocorre que, cada bem imóvel possui um proprietário (ou no mínimo um possuidor). Sendo uma pessoa jurídica de direito privado ou pessoa física, estamos diante de uma propriedade privada.

Dito isso, nos deparamos com um aparente conflito entre dois direitos fundamentais: o direito à moradia e o direito à propriedade privada.

Em resposta, o Direito Urbanístico¹ traz à baila o direito à cidade. David Harvey (2009), define que o direito à cidade é um direito coletivo, que de certa forma se impõe como limite ao direito individual do cidadão (proprietário). O autor americano ainda avança no tema explicando que a forma como se desenvolve a cidade e sua relação com a acumulação de propriedade privada influenciam no processo de urbanização.

Para Meirelles (2008), o processo de urbanização é fruto de um sistema de cooperação entre os cidadãos e o Estado. Para o autor, é na cidade que se fazem necessários a realização de empreendimentos urbanísticos para contribuir para o bem-estar individual e coletivo da população residente, sendo esse o objetivo supremo do Urbanismo.

Dito isso, para o desenvolvimento das cidades e o acesso ao direito à cidade, a Constituição Federal de 1998 prevê sua instrumentalização através da criação de uma Política Urbana, que objetiva abarcar tanto o direito à moradia, quanto o direito à propriedade e ao uso e parcelamento do espaço urbano. Estes capítulos da CF/88 foram posteriormente regulamentados através da Lei 10.257/01, conhecida como

¹ De acordo com Hely Meirelles (2008), o Direito Urbanístico é um “ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo” (p. 525). Para José Afonso da Silva (2010), o Direito Urbanístico é um ramo novo do direito público, fruto das transformações sociais ocorridas na década de 1980, que objetiva, através do direito à cidade, oferecer instrumentos para que o Estado possa atuar na intervenção do domínio econômico para garantir o interesse da coletividade.

Estatuto da Cidade. Como mencionado por CAFRUNE e KOLSEN (2019), a Constituição Federal, e posteriormente, o Estatuto da Cidade são marcos do sistema jurídico-urbanístico brasileiro.

Os diplomas acima referidos, trazem, em conjunto, alguns instrumentos de política urbana, como a divisão do tecido urbano em Zonas Especiais de Interesse Social através da criação dos PDDUs dos municípios, o plano de parcelamento e edificação do solo urbano (que também é disciplinado pela Lei nº 6.766/79), e a aplicação do IPTU progressivo no tempo para os imóveis que não estão cumprindo sua função social – que também é um direito fundamental positivado no art. 5 da CF/88.

A aplicação do IPTU progressivo no tempo funciona como medida extrafiscal para garantir que a função social da propriedade e (às vezes) da posse urbana. Na hipótese de, após sucessivos aumentos de alíquota, o imóvel continuar sem exercer nenhuma função, cabe ao ente público desapropriar e confiscar o bem. Por força da Constituição Federal, o ente federativo responsável pela aplicação desta medida, bem como implementação e execução de toda a política urbana, é o município, que deve dar uma utilidade ao espaço, direcionando-o à habitação, ao comércio ou à administração pública.

Contudo, apesar de já ter sido regulamentado desde 2001 (com o Estatuto da Cidade), o IPTU progressivo no tempo é uma medida nova, pois poucas cidades regulamentaram seu uso e, das que regulamentaram, algumas encontraram entraves na sua execução ou possuem uma execução demasiado recente para possibilitar uma análise da sua efetividade como instrumento de política urbana.

Segundo o IPEA (2015), após o Estatuto da Cidade, apenas 5%² dos municípios com mais de 100 mil habitantes possui um plano de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Porém, ao analisar os PDDUs e códigos tributários desses municípios, o IPEA concluiu que 8 municípios implementaram o IPTU progressivo no tempo. Para fins de comparação com o recorte territorial desta monografia, o município de Salvador, foram selecionados, dentre esses, os municípios de São Paulo/SP, Maringá/PR e Blumenau/SC. Maringá foi escolhido por ter o instrumento aplicado pela Secretaria de Fazenda do município sem correlação com o corpo técnico da sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano, o que motivou a

² Atualmente há 5.565 municípios no Brasil, logo, 5% corresponde à 288 municípios.

suspensão da aplicação do instrumento desde 2017. Blumenau é um exemplo do entrave que abarca a situação encontrada em outros municípios que também preveem o instrumento no PDDU (como Salvador/BA): a discussão no que concerne a definição de imóvel não utilizado, subutilizado e não edificado; e a falta de regulamentação em lei ou decreto específico que venham a dirimir as generalizações feitas no PDDU, tornando a aplicação do instrumento impossível. Por fim, o caso paradigma de São Paulo demonstrará os resultados da regulamentação (via decreto para tal fim) e da organização administrativa da maior cidade do país, para aplicação desta medida de cunho extrafiscal desde 2014.

Na mesma pesquisa citada anteriormente, o IPEA identificou que apesar dos PDDUs preverem este instrumento de política urbana, não apresentavam uma regulamentação para o seu uso, demonstrando que a previsão legal apenas constava no documento para fins de atendimento do que está previsto no Estatuto da Cidade. Este é o caso de Salvador, pois prevê o instrumento em seu atual PDDU, mas atribuiu à lei específica a responsabilidade pela sua execução. Porém, esta lei ainda não foi criada.

A cidade de Salvador nasceu quase que simultaneamente com o resto do país (em 1549). O entendimento de sua organização política e urbanística perpassa pela organização política e pela história da propriedade privada no Brasil, o pode trazer respostas sobre como e porque o direito à propriedade privada é um direito fundamental explicitamente descrito na CF/88, bem como apontar suposições do porquê um instrumento “limitador” da propriedade possui tão pouca adesão por parte dos municípios. Ato contínuo, será discorrido sobre a positivação, no sistema jurídico brasileiro – através de movimentos sociais –, do instituto da função social da propriedade privada, que, por sinal, se encontra logo abaixo do inciso que dispõe sobre o direito à propriedade no texto constitucional.

Portanto, o primeiro capítulo situará, através de pesquisa bibliográfica, historicamente a propriedade privada e a função social no ordenamento brasileiro. Esta análise se faz necessária porque é a função social que justifica a faceta extrafiscal da incidência do IPTU progressivo no tempo, bem como fundamenta a constitucionalidade desta medida.

No capítulo seguinte, será discorrido sobre a tributação da propriedade, e como o Estado se utiliza de medidas extrafiscais para o incentivo e/ou indução de

comportamento, através da cobrança de tributos. A partir daí se discorrerá mais especificamente sobre a tributação através do IPTU progressivo no tempo, para fins de política urbana, conforme previsto pelo Estatuto da Cidade. Essa responsabilidade é do município, que, além de ser destinatário do IPTU arrecadado, também é responsável pela organização da cidade. O cerne do debate deste capítulo é sobre a constitucionalidade desta forma de tributação e sua finalidade, bem como, se aplica o instrumento e sob quais fundamentos e critérios legais, apresentando quais definições devem constar na legislação local.

Ao discorrermos sobre formação da propriedade privada, função social, a tributação da propriedade como medida extrafiscal de política urbana no Brasil, mais especificamente através do IPTU progressivo no tempo, analisaremos a aplicação desse instrumento nas cidades, além de fazer um recorte para explicar a política urbana adotada por Salvador.

Para isso, neste último capítulo, serão trazidos dados do Censo IGBE de 2010, bem como estimativas mais atualizadas da Fundação João Pinheiro (considerando que não houve o Censo de 2020) para apontar o déficit habitacional de Salvador, em contraposição ao número de imóveis ociosos da cidade. Além disso, se discorrerá sobre experiências nos municípios de São Paulo/SP, Maringá/PR e Blumenau/SC, que implantaram o IPTU progressivo no tempo e se isso está colaborando para a garantia da função social da propriedade urbana e pode ser apresentado como um instrumento para suprir o déficit habitacional do território urbano.

Por fim, se discorrerá sobre os instrumentos adotados por Salvador, pós criação do Estatuto da Cidade que instrumentaliza a política urbana no país. Para isso, será debatido sobre o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), pois, de acordo com o Estatuto da Cidade e a CF/88, este é o documento central para a definição do venha a ser atendimento da função social para o município e quais as estratégias e projetos a serem instituídos para dirimir os problemas identificados na cidade, como por exemplo, o déficit habitacional. Dessa forma, será analisado se há benefícios na implantação do IPTU progressivo no tempo para fins de política urbana.

Como mencionado anteriormente, há previsão legal nas leis municipais de Salvador para aplicação desse instrumento, mas ele não é aplicado atualmente. Em Salvador há uma forma de repasse de propriedade privada à municipalidade,

mediante dação em pagamento, de terrenos privados já ocupados com assentamento precários³. Para isso, o proprietário dessa terra deve solicitar ao órgão competente (SEFAZ) como forma de sanar os débitos tributários da propriedade já ocupada por terceiros. Essa medida depende da vontade do contribuinte, pois do contrário continuará incidindo sob o bem a tributação que, se não for paga, será inscrita em dívida ativa e, posteriormente, se transformará em uma execução fiscal.

Ainda neste capítulo, será demonstrado quais soluções a cidade projeta para sanar o déficit habitacional do município, analisando estas soluções em detrimento da aplicação do IPTU progressivo no tempo ainda não regulamentado, considerando que há diversos imóveis vazios na metrópole que, a priori, poderiam ser objeto desta medida.

Para este trabalho, iremos analisar este instrumento de natureza extrafiscal, e como a sua aplicação pode (ou não) contribuir para a garantia do exercício da função social da propriedade urbana, bem como para diminuir a demanda habitacional. Como delimitação do tema, optou-se por fazer um recorte geográfico para a cidade de Salvador, que não realiza a aplicação do IPTU progressivo no tempo, apesar da previsão do instrumento no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).

Em relação à metodologia aplicada, a principal ferramenta de pesquisa será a revisão bibliográfica sobre os conceitos de função social da propriedade, bem como da concepção de direito à propriedade adotado no nosso ordenamento jurídico, extrafiscalidade, e IPTU progressivo no tempo. Em seguida, será feita uma pesquisa documental da legislação da cidade de Salvador, a saber, o PDDU da cidade, bem como os decretos, leis e projetos correlatos, e os dados da cidade acerca da sua necessidade habitacional.

O referencial de conceito de extrafiscalidade, progressividade extrafiscal e os limites do poder de tributar será retirado das teses desenvolvidas pelos tributaristas Diego Bonfim (2015), Paulo Pimenta (2020) e Elizabeth Carrazza (2015). Para a compreensão da constituição do direito à propriedade privada como um direito-função, serão utilizados doutrinadores do direito agrário e civil, como Laura Beck Varela (2005), Ruy Cirne Lima (2006), Francisco Amaral (2014) Imbraim Rocha (2015) e Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald (2015). Por fim, para a compreensão da função social da propriedade irá se partir da concepção de Leon Duguit acerca do dever de

³ Decreto Municipal nº 29.555/18.

dar utilidade à terra, bem como dos doutrinadores de direito urbanístico Bethânia Alfonsin e Edésio Fernandes (2016), que por sua vez, compreendem que a atual Carta Magna condiciona o direito de propriedade ao cumprimento da função social.

Considerando o recorte pela cidade de Salvador, Bahia, pretende-se também fazer uma análise dos decretos e lei municipais, em contraposição com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) da cidade, bem como com o Estatuto da Cidade. Considerando que o município não aplica, no momento, o IPTU progressivo no tempo, serão apresentados, para fins de comparação, outras experiências, com o fito de auxiliar na análise da efetividade do instrumento, em contraposição com as atuais medidas adotadas pelo município de Salvador, em relação à diminuição do déficit habitacional da cidade.

Trata-se de uma análise tanto do ponto de vista da dogmática jurídica – considerando suas regras e princípios do direito tributário e do direito urbanístico – mas também uma análise a partir da sociologia jurídica e da formação histórica do conceito de propriedade privada e, afunilando para a cidade de Salvador, da formação sócio histórica desta cidade. Isto porque, como lecionado pelo sociólogo Henri Lefebvre (1975), não há como estudar um fenômeno isolado, sem compreender a totalidade da situação, sua conexão com os demais institutos que o fundamentam e o limitam, bem como seu desenvolvimento socio histórico e dos conflitos políticos que o cercam.

Dito isso, não há como discutir a aplicação da progressividade de alíquota do IPTU no tempo, para fins de reordenação do solo não utilizado, sem discorrer sobre a própria formação da propriedade privada no Brasil, da sua proteção, bem como da fundamentação que sustenta a implantação de uma medida extrafiscal que se apresenta como um limitador à esse direito e, ao mesmo tempo, garantia ao direito social à cidade. Inclusive, a pouca aplicação deste instrumento, que já poderia ser aplicado desde 2001, e as dificuldades vivenciadas, se apresentam como um aspecto relevante para a análise do IPTU progressivo no tempo.

Diante disso, pretende-se analisar o IPTU progressivo no tempo, sua fundamentação legal, os princípios constitucionais que o sustentam e o limitam. Por fim, pretende-se analisar a sua efetividade enquanto instrumento de política urbana nas cidades São Paulo/SP, Maringá/PR e Blumenau/SC (que já aplicam o instrumento), e, se através da sua aplicação, seria possível haver uma diminuição no

déficit habitacional, tendo como parâmetro a demanda vivenciada pela cidade de Salvador, Isto porque, a aplicação deste instrumento de política urbana, possui como objetivo a garantia da existência da função social da propriedade no território urbano, e o direito à moradia é um dos objetivos da Política Urbana no país.

2. A PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL

De acordo com a Constituição Federal, o direito à propriedade privada é um direito fundamental, positivado no seu art. 5, XXII⁴. Em contrapartida, o mesmo diploma legal que traz a garantia desse direito, apresenta logo em seguida uma obrigação: o cumprimento da função social (cf. art. 5, XXIII⁵). Ambos os institutos – propriedade privada e função social – serão o objeto de discussão deste capítulo.

A contextualização histórica desses dois institutos é salutar para a sua compreensão, além do motivo que os leva a serem colocados, desde o texto original, como direitos constitucionalmente protegidos.

A propriedade privada entendida por Locke (1997), é uma propriedade dada por Deus aos homens no estado de natureza. Após o trabalho individual, aquela propriedade se transforma em uma propriedade privada.

Sempre que ele tira um objeto do estado em que a natureza o colocou e deixou, mistura nisso o seu trabalho e a isso acrescenta algo que lhe pertence, por isso o tornando sua propriedade. Ao remover este objeto do estado comum em que a natureza o colocou, através do seu trabalho adiciona-lhe algo que excluiu o direito comum dos outros homens. Sendo este trabalho uma propriedade inquestionável do trabalhador, nenhum homem, exceto ele, pode ter o direito ao que o trabalho lhe acrescentou, pelo menos quando o que resta é suficiente aos outros, em quantidade e em qualidade. (...) Sobre as terras comuns que assim permanecem por convenção, vemos que o fato gerador do direito de propriedade, sem o qual essas terras não servem para nada, é o ato de tomar uma parte qualquer dos bens e retirá-la do estado em que a natureza a deixou. (LOCKE, John, 1997, p. 98).

Ao nos conformarmos em sociedade, para Locke, estamos firmando um contrato social para todos se ajudem mutuamente na proteção e na garantia da segurança desse direito inerente do ser humano em relação à sua propriedade.

⁴ 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; (grifo não original).

⁵ 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; (grifo não original).

Para Rousseau (2011), ao nos conformarmos em sociedade através deste contrato social, estamos abrindo mão da liberdade ilimitada e nos submetendo às regras deste grupo através de um pacto social, mas continuamos preservaremos uma liberdade (a liberdade civil) e o exercício do direito da propriedade privada. Essa “pessoa” coletiva – o Estado - formada pela união dos indivíduos se reverte no soberano. Através desse soberano, há proteção ao direito à propriedade privada, pois caso contrário, se estará prejudicando esses membros integrantes do contrato social ao lhes negar um direito natural, fruto do seu trabalho. Rousseau aponta que ao integrar a sociedade o patrimônio é, de certa forma, coletivo, mas sem desautorizar o direito natural de primeiro ocupante do indivíduo.

Em razão desta característica, a proteção da propriedade privada se apresenta como um direito fundamental na Constituição brasileira, e que, portanto, não deve ser violado. Como apontado por Marcelo Seger (2014):

Inserido nesse contexto, percebe-se que o direito de propriedade representa, em princípio, uma proteção da liberdade econômica dos particulares em face do poder público. Com base nele, o Estado ficou impedido de se apropriar arbitrariamente da propriedade privada sem qualquer indenização ao particular. Assim, a tomada de bens dos indivíduos pelo soberano, ato comum e frequente no período absolutista passaram a encontrar óbice nos direitos fundamentais reconhecidos em nível constitucional. (SEGER, Marcelo, 2014, p. 36).

Em contraposição a esse direito natural, há também no texto constitucional a previsão de tributação da propriedade privada, bem como a obrigatoriedade do cumprimento da função social. A tributação decorre, como lecionado por Holmes e Sunstein (2019) como o custo da proteção desse direito pelo soberano – o Estado.

Quanto à função social, esta se apresenta como um limite ao direito de propriedade privada. Todavia, no entendimento de Alfonsin (2006), essa contradição é aparente, pois o direito à propriedade na atualidade se reveste como um “direito-função”, possuindo tanto um caráter de direito real do indivíduo em detrimento da coletividade, quanto um, sentido de “adequação (coisa apropriada para um determinado fim) de uma função capaz de, senão impedir de um todo, pelo menos inibir ao máximo aquela violação (p. 43)”. Com isso, o autor quer demonstrar que, ao

garantir o direito à propriedade privada, é necessário que ela também colabore para a garantia do direito dos não-proprietários à moradia e ao espaço urbano.

Dito isso, nos próximos tópicos será discorrido sobre a formação do direito natural à propriedade até a atual Constituição Federal, bem como a positivação da previsão da função social no ordenamento constitucional.

2.1. A construção da propriedade privada e acumulação de riquezas – do Brasil Colônia ao Brasil Império.

Ao se instalar no Brasil, a Coroa Portuguesa passou a colonizar o território, extraindo-lhe suas riquezas. Em decorrência do Tratado de Tordesilhas (1494), Portugal e Espanha dividiram as terras sul-americanas “descobertas” por ambos os reinos e, o que futuramente se conformou como território brasileiro passou a ser de propriedade da Coroa Portuguesa.

Rocha (2015) explica que a história fundiária do Brasil se divide entre o regime sesmarial; o regime de posse; a Lei de Terras; e o período republicano até os dias atuais.

O primeiro período – o regime sesmarial – ocorreu até 1891. De acordo com Lima (2006), o sistema sesmarial se originou nas Ordenações Filipinas, que depois foi absorvido pelas Ordenações Afonsinas, como um sistema de distribuição de propriedade para cultivo da terra por um período de tempo determinando.

Após a conquista das terras brasileiras, a Coroa portuguesa necessitava controlá-las, tanto da invasão de outros países e piratas, quanto das tentativas de reconquista do espaço pelos indígenas. Em razão disso, foi implantado o sistema das capitanias hereditárias. Cada capitania era comandada por um capitão donatário que organizava econômica e politicamente o seu espaço.

Cabia aos donatários garantir a produtividade das terras da capitania e protegê-las de disputas locais. Para isso, segundo Lima (2006), cada donatário definia quais pessoas seriam beneficiadas com porções de terra para que pudesse trabalhar nelas, angariar colonos, e protegê-las para a Coroa. Essas terras eram as sesmarias brasileiras, e esses homens eram sesmeiros.

Neste período histórico/fundiário, a propriedade privada no Brasil era da Coroa e os sesmeiros eram detentores da posse. Ali se trabalhava com uma cessão

de terra para uso, no qual o sesmeiro tinha a obrigação de transformar em algo produtivo, prestando contas ao capitão donatário, pagando-lhe também impostos em decorrência disso. Ruy Lima (2006) ainda explica que, caso não realizasse algum desses deveres, o sesmeiro podia ter sua terra confiscada e redirecionada para outra família.

Hely Lopes Meirelles (2015), ao discorrer sobre as terras públicas na atualidade, afirma:

No Brasil todas as terras foram, originariamente, públicas, por pertencentes à Nação portuguesa, por direito de conquista. Depois, passaram ao Império e à República, sempre como domínio do Estado. A transferência das terras públicas para os particulares deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmarias e de data, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posses. Daí a regra de que toda terra sem título de propriedade particular é de domínio público. (MEIRELLES, 2015, p. 664).

Dito isso, havia neste período, como explicitado por Laura Varela (2005), a obrigação do cultivo. Em outras palavras, era realizada uma concessão sob condição entre a Coroa e o sesmeiro, intermediado pelo donatário da capitania, em que o sesmeiro deveria dar função à terra.

Ao longo dos três séculos durante os quais o sistema vigorou no Brasil foram editadas inúmeras leis, decretos, cartas régias, alvarás, provisões, resoluções e avisos. A elevada quantidade de normas criou um verdadeiro caos legislativo. Apesar disso, podem-se identificar as seguintes cláusulas como essenciais para garantir a validade da carta: a) Aproveitamento: a exigência de "lavar" a terra pode ser considerada o pré-requisito essencial para justificar a concessão das cartas de sesmarias. É nesta perspectiva que Mattos Neto confirma que se o proprietário não explorasse a terra: "sofreria, como sanção punitiva, a perda da terra sem direito a qualquer indenização". b) Medição e demarcação: o cumprimento desta obrigação era dificultado pela escassez de técnicos capacitados. Inicialmente, não tinha sido estabelecida qualquer exigência relativa ao tamanho. Considerando a imensidão de território e diante do relativamente pequeno número de moradores, as autoridades não tinham que se preocupar com o tamanho das áreas e sua localização exata: sempre sobrava terra disponível para satisfazer os novos pedidos. O tamanho das áreas era diretamente

proporcional à capacidade de aproveitamento por parte do sesmeiro. (ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza, 2015, p. 66).

Esta relação possessória se restringia entre esses atores: sesmeiro, donatário e Coroa. Ruy Lima (2006) registra também que as pessoas que trabalhavam na terra juntamente com o sesmeiro, não poderiam alçar à condição de sesmeiro e trocavam seu trabalho pela possibilidade de residir no local, pagando, também, impostos ao sesmeiro. Esta população era formada por imigrantes, mas também por povos indígenas que viviam naquelas terras, bem como, posteriormente, escravos. A mobilidade social e econômica era restrita.

Pelo sistema sesmarial, a terra era concedida, apenas, aos amigos do rei (fidalgos arruinados e plebeus enriquecidos); os homens rústicos e pobres, por sua vez, não tinham outra alternativa senão apoderar-se fisicamente de qualquer pedaço de terra remota e distante dos núcleos de povoamento e zonas populosas. (MATTOS NETO *apud* ROCHA. Ibraim, 2015, pg. 67).

Varela (2005) ressalta que não se deve confundir essa estrutura sociopolítica de sesmarias com uma sociedade feudal, isto porque tratava-se apenas da administração de uma propriedade pública – em que o proprietário era a Coroa, pois não havia divisão entre o “domínio eminente ou direito, atribuído ao senhorio, e o domínio útil, atribuído aos camponeses” (GORENDER *apud* VARELA, pg. 72).

Todavia, esse sistema começou a ruir quando a família real portuguesa já estava perdendo o controle da concessão de terras por meio do sistema de sesmarias, pois já estavam havendo delimitações de posse sem necessariamente haver designação do donatário e/ou sesmeiros legalmente constituídos que estavam invadindo áreas que já eram de posse de outra pessoa. Assim, pressionado e incapaz de dar eficácia às leis, o príncipe regente (na época) suspendeu a expedição de cartas de doação de sesmaria através da Resolução nº 76 de 17 de julho de 1982, findando o período das sesmarias.

Iniciou-se aqui o período chamado de “regime de posses”, que foi um período de transição entre as sesmarias e a sedimentação das leis de proteção à propriedade privada, como a Lei de Terras em 1850, e o próprio Código Civil em 1916. De acordo com Lima (2006), este período foi marcado por grande efervescência política em

decorrência: da independência do Brasil – fazendo com que as terras não pertencessem mais à Coroa portuguesa –; além da pressão internacional para a libertação dos escravos – que também eram propriedade privada –; e da ascensão da economia cafeeira e mudança do eixo político para Rio-São Paulo. No centro disso, a garantia de posse das terras era essencial para a exploração agrícola, que não época era a principal atividade econômica do país.

Esse período foi marcado como uma fase *costumeira* do direito possessório, pois não haviam leis específicas para conceder essas terras, e, apesar da positivação de um direito à propriedade absoluto na Constituição do período, na prática, não havia uma propriedade absoluta e inquestionável. A aquisição era baseada no domínio da terra (ROCHA, Ibraim, 2015).

Como explicado por Varela (2005), a reivindicação do direito à posse se baseava no uso contínuo da terra, no cultivo, na moradia habitual. Sob o argumento do uso produtivo da terra, estes “ex-sesmeiros” e atuais posseiros de terras, garantiram nos anos oitocentistas a propriedade de áreas que antes eram da Coroa portuguesa. Considerando que o país já se encontrava independente de Portugal, não havia mais repasse dos lucros ou prestação de contas ao Estado, e com poucas limitações à expansão do território sob sua propriedade. Assim sendo, os sesmeiros se tornaram detentores da posse da terra.

Este período se encerrou com a edição da lei 601 de 18 de setembro de 1850 – a Lei de Terras. Através desta lei se instituiu que o único meio de aquisição das terras que antes pertenciam a Coroa e passaram integrar o patrimônio brasileiro – as terras devolutas – era através da compra.

Para Opitz e Opitz (2017) a Lei de Terras é o marco inicial da regulamentação fundiária no Brasil, esta lei dispôs sobre propriedade e aquisição de terras devolutas, bem como a definição do que é terra devoluta, além de discorrer sobre a manutenção da posse já existente, mansa e pacífica, incluindo as antigas sesmarias (e seus alargamentos irregulares). Já Ibraim Rocha (2015) aponta a Lei de Terras como uma forma de regulamentar as terras dos sesmeiros, ao passo que, restringiu novas ocupações das terras que a partir dali seriam consideradas públicas – sendo inclusive considerado como crime. Apenas os que detinham capital financeiro para realizar a compra seriam destinatários da proteção da propriedade privada pelo Estado.

Ato contínuo, a Lei de Terras, como descreve Marques (2015), proibia escravos e demais estrangeiros no domínio de terras devolutas com exceção em casos de compra e venda, além de outorgar títulos de domínio a outros tipos de concessões de terras, desde que respeitadas às leis em vigor. Para Marques (2015), a Lei de Terras, ainda que tardia, serviu para positivizar o direito à propriedade, e “permitiram a conversão, para o mundo jurídico, de situações do mundo fático” (pg. 26).

2.2. A positivação do direito à propriedade privada no ordenamento brasileiro – do Brasil Império à Constituição cidadã.

Esta concepção lockeana (como explicado na introdução) de que a propriedade é um direito natural inerente ao ser social, fruto do seu trabalho, faz com que, para a proteção da propriedade privada, seja necessário a criação de um conjunto de leis que subsidiem o Estado na garantia dessa proteção.

Segundo o filósofo britânico Jeremy Bentham, “A propriedade e o direito nascem juntos e morrem juntos. Antes de haver leis, não havia propriedade; tirando-se as leis, toda a propriedade deixa de existir”. Todo estudante do primeiro ano de direito aprende que a propriedade privada não é um “objeto” nem uma “coisa”, mas um complexo de direitos. A propriedade é uma relação social construída de forma jurídica, um complexo de normas de acesso e exclusão criadas por vias legislativas e judiciárias e garantidas por vias judiciárias. Sem um estado capaz de criar e garantir o cumprimento dessas normas, não haveria o direito de usarmos, gozarmos, destruímos ou nos desfazermos das coisas que são nossas. (...) Os direitos de propriedade só têm sentido quando as autoridades públicas usam a coerção para excluir os não proprietários, que, na ausência da lei, bem poderiam invadir propriedades cujos proprietários gostariam de conservá-las como santuários invioláveis. (HOLMES, SUNSTEIN, fl. 45).

Como apontado por Francisco Amaral (2014), a propriedade é “um dos institutos jurídicos fundamentais e o mais importante dos direitos privados (...). Como reação do iluminismo aos privilégios e do sistema feudal, permitia ao indivíduo isolar-se dos demais no uso, gozo e fruição dos seus bens, de modo absoluto e exclusivo” (fl. 190).

Com a saída da família real portuguesa e o processo de independência do Brasil em 1822, a organização fundiária do país passou por sua primeira mudança, tendo em vista que as terras antes pertencentes à Coroa agora pertenciam à nação brasileira.

Com o nascimento do Brasil Império, já nesta primeira Carta Magna, em 1824, há previsão expressa da proteção da propriedade privada como um direito absoluto⁶, sendo o uso da propriedade privada para fins públicos apresentada como uma exceção à regra.

Para Ibraim Rocha (2015) essa Constituição incorporou a concepção napoleônica e burguesa de direito à propriedade absoluto e visto com algo intocável. Contudo, apesar desse caráter absoluto, não foi expedida na época nenhuma lei infraconstitucional para a garantia da propriedade e, “pode-se afirmar que este período se caracteriza como o Período Áureo da Posse durante o qual a ocupação primária garantia o controle da terra” (ROCHA, Ibraim, 2015, pg. 68). Esta concepção se dá justamente porque a legislação brasileira foi fortemente influenciada pelo direito romano, e também pelo direito francês pós iluminismo, com ascensão da burguesia em oposição ao feudalismo europeu.

O marco legal do período do Brasil Império foi a Lei de Terras (Lei 601/1850). Como antecipado no final do tópico anterior, esta lei é um marco na história da propriedade privada no Brasil. Seu objetivo era definir quem seria reconhecido pelo atual governo como proprietário daquela terra. Neste período, vários sesmeiros se tornaram proprietários, a despeito dos colonos que residiam no local e produziam naquelas terras. Foi também neste período que o Império brasileiro realizou a venda⁷, em hasta pública, de terras advindas da Coroa (as terras devolutas), com valores arbitrados pelo Império.

⁶ Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...) XXII. **E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude.** Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.” (grifo não original).

⁷ “Três diferentes caminhos se abrem, deste modo, ao intérprete da Lei de 1850: considerar a venda de terras, a que naquela se alude, como compra e venda civil; considera-la como compra e venda civil em forma administrativa; e considera-la como concessão administrativa” (pg. 87, LIMA, 2002).

De acordo com Lima (2002), não houve a possibilidade de redistribuição de terras entre os sesmeiros e trabalhadores (imigrantes, indígenas e negros alforriados). Para o autor, isto iniciou um processo de distribuição de terras excludente. Inclusive, a Lei de Terras era expressa em vedar quaisquer formas de aquisição ou redistribuição das terras devolutas senão através da compra⁸.

“Nem a metrópole portuguesa, nem o Império jamais poderiam partilhar e distribuir as nossas terras devolutas, em caráter de pessoas privadas. Terra devoluta, nos primeiros tempos, era todo o nosso território, e ainda as alienações realizadas, durante séculos a fio, não lograram senão desfalca-lo de parcelas relativamente pequenas, sem diminuir-lhe, aliás, as proporções colossais. Domínio dessa natureza requeria, sem dúvida, poderes especiais para a sua gestão – poderes especialíssimos, desde que, tal como sobre a base da soberania territorial se elevaria o edifício do governo e administração, sobre a base da propriedade particular se deveria erguer a estrutura econômica e social de uma população nova. Era um país a ser construído, e não uma propriedade a ser cultivada ou edificada.” (LIMA, Ruy, pg. 109).

Dito isso, podemos afirmar que ocorreu a primeira concessão sistemática de terras públicas após a independência da Coroa portuguesa, mas mediante a venda e o registro.

Além disso, a Lei de Terras também serviu como uma forma de delimitar e contabilizar qual q dimensão e quantidade de terras que ainda continuariam públicas após a confirmação da posse mansa e pacífica feita anteriormente à lei pelos cidadãos e a venda de terras devolutas. De acordo com Imbraim Rocha (2015) a tentativa era de realizar um inventário do patrimônio brasileiro.

Por isso o art. 91 do Decreto nº 1.318/1854 determinava que: "Todos os possuidores de terras, qualquer que seja o título de sua propriedade, ou possessão, são obrigados a fazer registrar as terras, que possuírem [...] (grifo apostro)”. Destaca-se que esta determinação não era dirigida só aos proprietários, mas a todos os que detinham a terra como uma simples posse. O art. 97 obrigava os possuidores a qualquer título, a registrar

⁸ Cf. Lei 601/1850 (Lei de Terras): “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.”
Os valores provenientes dessas vendas eram revertidos em serviços públicos financiados e executados pelo Estado. (LIMA, 2002).

suas terras perante os vigários das paróquias, por isso estes documentos passaram a ser vulgarmente conhecidos como Registros Paroquiais ou Registros do Vigário. Todas as terras deveriam ser registradas, independentemente do tipo de título possuído: propriedades, sesmarias confirmadas, as que não o tinham sido, as posses, as terras de mineração, as terras comunais, etc. (ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza, 2015, p. 71)

Como se lê na citação acima, o registro era feito pela Igreja. Posteriormente, com a Reforma Hipotecária em 1864⁹, houve a criação de um novo documento para certificação da propriedade privada: a escritura pública. Através dela, tornava-se pública a informação de quem era o proprietário, registrando um direito “perpétuo” sob aquela terra, podendo servir como garantia para negócios posteriores, e se sobrepondo a tentativas de terceiros de usurpar para si o direito sob aquela propriedade. Um registro de propriedade feito em 1864 é válido até os dias atuais. Na possibilidade de haver uma desapropriação para fins de interesse social, o Estado realiza o pagamento da indenização ao proprietário.

Naquele período não houve muita adesão à esta norma e os cidadãos permaneceram registrando suas propriedades nas tesourarias da Fazenda (LIMA, 2002), e assim o faziam por costume ou por ser mais barato. A matéria tratada pela Reforma Hipotecária só veio a ser objeto de nova lei em 1973, já no período da ditadura militar. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 trouxe novas regras para o registro de imóveis. A partir dela houve uma atualização na forma do registro quanto a delimitação e obrigatoriedade de identificação geográfica e atualização das informações sobre os imóveis vizinhos e/ou áreas no contorno.

Ato contínuo, com a proclamação da República em 1889, a nação recebeu uma nova Constituição Federal (1891), que mantém a mesma proteção à propriedade privada já positivada pelos diplomas legais anteriores e pela Constituição imperial. Sua inovação reside na previsão de uma forma de tributação sob a propriedade¹⁰, atribuindo aos estados a faculdade de cobrar impostos sobre a transferência da propriedade. Nesta mesma feita, como apontado por Meirelles (2015), é atribuído aos

⁹Lei 1.237/1864.

¹⁰ Ver Constituição Federal de 1891: “Art 9º - É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos: (..) 3º) sobre transmissão de propriedade”.

Estados-membros da República parte das terras devolutas ainda existentes, para que, além do domínio, a concessão ou legitimação de posse seja feito pelos Estados-membros.

Face às leis esparsas criadas na época, houve um processo de codificação dos direitos civis brasileiros, nascendo assim o Código Civil de 1916. De acordo com Laura Varela (2005), o Código Civil não só concentrou o registro de imóveis como apresentou um “verdadeiro modo de aquisição da propriedade” (pag. 192).

O Código Civil Brasileiro de 1916¹¹ dispôs sobre a posse, registro de propriedade, sua transmissão e extinção, e os direitos reais sob a propriedade.

O Código Civil de 1916 era um código de sua época, elaborado a partir da realidade típica de uma sociedade colonial, traduzindo uma visão do mundo condicionado pela circunstância histórica, física e ética em que se revela. Sendo a cristalização axiológica das ideias dominantes no seu tempo, principalmente nas classes superiores, reflete as concepções filosóficas dessas classes, detentoras do poder político e social da época, por sua vez determinadas, ou condicionadas, pelos fatores econômicos, políticos e sociais. (...) Individualista por natureza, garantiu o direito de propriedade característico da estrutura político-social do país (...). (AMARAL, 2014, fl. 177/178).

Como leciona Francisco Amaral (2014), a intenção da codificação das leis civis no Código Civil de 1916 foi concentrar num mesmo diploma regras sobre todos os direitos civis dos cidadãos na época, incluindo o direito à propriedade. O novo diploma legal traz na sua parte geral (no capítulo dos bens) a explicação de que a propriedade é um bem imóvel, além da proteção ao imóvel que será considerado um bem de família, que em outras palavras, é o imóvel onde a pessoa e sua família residem. Na parte especial, destina um título – “direito das coisas” – para dispor sobre posse e propriedade, incluindo suas formas de aquisição, transferência e extinção, bens como os direitos inerentes à posse e propriedade (direito de vizinhança, usufruto, condomínio, servidão, etc).

¹¹ Lei 3.071/1916.

O Código Civil Brasileiro, por ser um “código de sua época”, também possui uma forte influência do código francês, que por sua vez possui uma forte influência do código romano¹² e da Revolução Francesa¹³.

Neste diploma legal, o direito à propriedade é um direito comprovado pelo registro, e não pelo costume ou pelo do local. E isto tem lógica, porque, da análise da estrutura do Código Civil de 1916 (e do direito civil brasileiro), a codificação do direito de propriedade também é importante para direcionar a divisão e/ou sucessão patrimonial (regida pelo direito de família e das sucessões). Considerando que a propriedade tem esse caráter absoluto e exclusivo, o registro é necessário para a sua transmissão. Outro motivo para essa maior rigurosidade legal em relação à propriedade, é, também, devido à proteção deste instituto fornecida pelo Estado.

O Código de 1916 (e o atual) também separa quais são as formas de aquisição da posse¹⁴ do que é propriedade¹⁵, demonstrando que há diferença entre ambas, inclusive inferiorizando a primeira em relação à segunda.

A propriedade compreende o direito real de usar, fruir, gozar, dispor e de reaver em relação àquele que tentar retirar de si. A posse se restringi ao domínio da coisa imóvel, de forma plena e pacífica. Além disso, as possibilidades de perda da posse – previstas no Código de 1916 – se demonstram bem mais simples do que as possibilidades de perda da propriedade. Ainda que o proprietário abandone sua propriedade, é necessário o decurso 10 anos¹⁶ para que o Estado arrecade o bem.

¹² “Em matéria de direito reais, a propriedade tinha um conteúdo complexo, reunindo as faculdades de usar, fruir e dispor (*ius utendi, fruendi, abutendi*). Sendo hoje o direito subjetivo por excelência, e elemento básico do direito patrimonial, sua estrutura, conteúdo e função permanecem como no direito romano, guardadas as modificações decorrentes da evolução histórica.” (AMARAL. Fl. 153).

¹³ “A propriedade configura-se, assim, como um poder pleno e exclusivo do proprietário, e como um princípio de organização política e econômica da sociedade liberal. À propriedade privada cabe, por isso, o papel de princípio organizativo das relações econômicas e sociais, que está na base da sociedade moderna gerada pela Revolução Francesa” (AMARAL, fl. 191/192).

¹⁴ Art. 493. Adquire-se a posse:

I - Pela apreensão da coisa, ou pelo exercício do direito.

II - Pelo fato de se dispor da coisa, ou do direito.

III - Por qualquer dos modos de aquisição em geral.

¹⁵ Art. 530. Adquire-se a propriedade imóvel:

I - Pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel.

II - Pela acessão.

III - Pelo usucapião.

IV - Pelo direito hereditário.

¹⁶ Art. 589. Além das causas de extinção considerada neste Código, também se perde a propriedade imóvel:

I. Pela alienação.

II. Pela renúncia.

III. Pelo abandono

IV. Pelo perecimento do imóvel.

Para que a posse de um imóvel seja convertida em propriedade através de usucapião, era necessário o decurso de 30 anos de posse mansa e pacífica, realizada de boa-fé¹⁷, em um terreno privado, sem manifestação do proprietário para reaver a coisa.

Isso demonstra o quão absoluto era o direito de propriedade plasmado no Código de 1916. Isto porque, além do período histórico, ele também reflete como se estruturava a sociedade politicamente naquele período, que se refletia na sua concepção do direito à propriedade como um direito absoluto.

Ato contínuo, a compreensão de que deveria haver uma forma de limitação ao exercício do direito propriedade aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1934¹⁸. A propriedade privada passou ser mencionada na Carta Magna como algo de interesse social e coletivo. Para Alfonsin e Fernandes (2016), a partir desta Constituição o instituto da função social começou a ganhar espaço no ordenamento jurídico. Não cabia um uso irrestrito da propriedade e a “não ação” por parte do Estado em relação à ociosidade da propriedade privada. Assim se diluía um pouco o caráter absoluto e exclusivo.

Na Constituição de 1946 já se encontra previsto que o uso da propriedade seria condicionado ao bem-estar. Cabia ao proprietário dar uma função, uma utilidade econômica à terra privada. Todavia, esta previsão constitucional ficou sem lei infraconstitucional que a regulamentasse, o que comprometeu a sua eficácia plena.

Na prática, isso significou a percepção do princípio da função coisa da propriedade como mera ‘norma programática’, sem que efeitos jurídicos concretos fossem esperados de tal princípio constitucional.

§ 1º Nos dois primeiros casos deste artigo, os efeitos da perda do domínio serão subordinados à transcrição do título, ou do ato renunciativo, no registro do lugar do imóvel.

§ 2º O imóvel abandonado arrecadar-se-á como bem vago, passará, dez anos depois, ao domínio do Estado, ou ao do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circumscrições, ou ao da União, se estiver em território ainda não constituído em Estado. (redação original em 1916).

¹⁷ Art. 550. Aquele que, por trinta anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu imóvel, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de título de boa fé, que, em tal caso, se presumem; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para a transcrição no registro de imóveis. (Redação original do Código Civil de 1916).

¹⁸ Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (Constituição Federal de 1934).

Critérios para aferir o adequado aproveitamento de uma propriedade imóvel, ou instrumentos minimamente capazes de garantir efetividade ao princípio, não foram incorporados à ordem jurídica durante a maior parte do Século XX.” (ALFONSIN, FERNANDES, 2016, pag. 11/12).

É o Estatuto da Terra, de 1964, que se apresenta como o primeiro diploma legal brasileiro a mencionar “função social da propriedade”.

O termo “função social da propriedade” é reafirmado na Constituição de 1967 e, posteriormente, na Emenda Constitucional de 1969. Já utilizando este nome na Carta Magna daquele período, o direito à propriedade privada é apresentado como um direito fundamental. No entanto, o respeito à função social é apresentado como base para a ordem econômica e social da nação.

Neste período também foram expedidas diversas leis ordinárias regulamentadoras da propriedade privada, como a Lei n.º 4.132/62 que dispôs sobre desapropriação para fins sociais.

Por fim, esta nova interpretação dada à proteção do direito à propriedade privada e a inclusão da função social é condensada na atual Carta Magna – a Constituição de 1988 –, que considerou o atendimento à função social tão fundamental quanto o direito à propriedade¹⁹, colocando ambas no rol dos direitos fundamentais, e como princípios basilares para a ordem econômica do país²⁰.

Ao longo do referido texto constitucional, ao registrar a função social como um princípio a ser observado para a ordem econômica, e, por ser um direito fundamental, está previsto um capítulo para a política agrária (CAPÍTULO III) e outro para a política urbana (CAPÍTULO II). Nestes capítulos a Constituição traz parâmetros para o

¹⁹ 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;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

²⁰ 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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

cumprimento da função social da propriedade, já apresenta alguns requisitos e meios de garantia, e prevê a adoção de leis infraconstitucionais para a sua implementação.

2.3. O princípio da função social na Constituição Federal e a propriedade urbana

A atual Carta Magna subdivide a propriedade em urbana e rural, e elenca elementos instrumentos diferentes em relação ao direito à propriedade. Há uma função social da propriedade rural, que se apresenta de maneira mais explícita no texto constitucional, com previsão de uma reforma agrária e política agrária. Em relação à política urbana, a Constituição Federal de 1988 apresenta os princípios mais gerais para a sua construção, deixando a regulamentação para lei infraconstitucional – que posteriormente foi o Estatuto da Cidade, em 2001.

Como exemplo de ações de política urbana em relação função social e a propriedade urbana, tem-se a desapropriação para fins de interesse social e a usucapião especial, além da autorização aos municípios para instituir formas de limitação, parcelamento e uso do solo, bem como a implementação de instrumentos, como, por exemplo, o IPTU progressivo no tempo (ação de caráter extrafiscal). Todas estas medidas previstas têm fundamento no dever constitucional de garantia da função social da propriedade urbana.

Para Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald (2015), a função social é uma consequência lógica do direito subjetivo²¹ à propriedade, pois assim como um direito atribuído ao indivíduo, deve também ser uma garantia de bem-estar coletivo. Isto porque, quando se tem um direito subjetivo, haverá do outro lado um dever jurídico.

É fundamental ressaltar que a tutela constitucional da propriedade, alinhada no art. 5º, inciso XXII, é imediatamente seguida pelo inciso XXIII, disciplinando que “a propriedade atenderá a sua função social”. Essa ordem de inserção de princípios não é acidental, e sim intencional. Inexiste incompatibilidade entre a propriedade e a função social, mas uma obrigatória relação de complementaridade, como princípios da mesma hierarquia. Não se pode mais conceder proteção

²¹ O direito subjetivo é um interesse juridicamente protegido. Se esse interesse é protegido legalmente, juridicamente (para ele é a mesma coisa), cumpre-se o elemento formal. Assim, se o sujeito tem um interesse material protegido pela lei, ele tem um direito subjetivo. (FARAIS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson, 2015).

à propriedade pelo mero aspecto formal da titularidade em razão do registro. A visão romanística, egoística e individualizada sucumbiu em face da evolução da humanidade. A Lei Maior tutela a propriedade formalmente individual a partir do instante em que se exiba materialmente social, demonstrando merecimento e garantindo a sua perpetuidade e exclusividade. A propriedade que não for legitimada pela função social será sancionada pelo sistema por diversas formas e intensidades. A proposital ênfase à dimensão axiológica da propriedade é novamente evidenciada no art. 170, incisos II e III, da Constituição Federal. A Ordem Econômica é fundada na valorização do trabalho e na livre-iniciativa, com a imprescindível conciliação da propriedade com a sua função social. A locução função social traduz o comportamento regular do proprietário, exigindo que ele atue numa dimensão na qual realize interesses sociais, sem a eliminação do direito privado do bem que lhe assegure as faculdades de uso, gozo e disposição. Vale dizer, a propriedade mantém-se privada e livremente transmissível, porém detendo finalidade que se concilie com as metas do organismo social. (FARAIS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson, 2015, pag. 261).

Para Maria Zanella de Pietro (2017) a função social está explícita no texto constitucional.

Se alguma dúvida houvesse a esse respeito, seria ela dissipada pela justificativa apresentada pelo autor da emenda de que resultou essa inovação, o Senador Ferreira de Souza. Ele reconhece como lógico que o homem possua “como seu, de forma absoluta, aqueles bens necessários à sua vida, à sua profissão, à sua manutenção e à de sua família, mesmo os que constituem economias para o futuro. Mas além desse mínimo, a propriedade tem uma função social de modo que ou o seu proprietário a explora e a mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum, ou ela não se justifica. (DI PIETRO, Maria Zanella, 2017, fl. 205).

O Código Civil de 2002 traz em seu art. 1.228²² uma definição acerca do direito de propriedade diferente de seu antecessor, correlacionando-o com as formas de intervenção na propriedade e com a função social.

²² 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

Para Amaral (2014), esta modificação do Código Civil decorre da leitura da Constituição de 1988, que apresenta a necessidade de proteção de todos os cidadãos, o que inclui o direito à moradia, assim como aponta a função social como princípio correlacionado ao instituto da propriedade privada.

A função social liga-se ao exercício da propriedade de acordo com as exigências do bem comum. Significa que o proprietário não tem apenas poderes, mas também deveres no exercício do seu direito. (...) Função social significa, portanto, o papel que o instituto jurídico exerce na sociedade, principalmente quanto aos efeitos que produz, relativamente a terceiros. (AMARAL, 2014, fl. 193)

Amaral (2014) explica que, sob a ótica do direito civil, não garantir a função social é incorrer num abuso do exercício o direito subjetivo à propriedade. Isto porque, o excesso do uso – individual – da propriedade privada, necessariamente pode prejudicar outro – alguém do coletivo – que não poderá ter a faculdade de usufruir da terra ou do imóvel. O abuso de direito, neste caso, ocorre justamente porque estamos analisando um direito subjetivo, que propicia ao detentor do direito uma proteção perante toda a sociedade, mas também a obrigação do cumprimento de um dever. O Código Civil vigente não distoa tanto de seu antecessor em relação à proteção ao direito à propriedade, mas já recua um pouco na concepção deste direito com algo absoluto e desprovido de deveres inerentes a si. Estas mudanças decorrem do reconhecimento da função social como dever na esfera constitucional a ser observado.

A função social da propriedade, para Duguit (2009), consiste no dever do proprietário de utilizar este bem. O abandono dessa propriedade pelo indivíduo se

flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

constitui como uma violação, e por isso cabe ao Estado regular seu uso e dar uma destinação ao uso do solo.

Frise-se que, o jurista francês não defende a exclusão do direito individual à propriedade. Sua concepção de função social é situada num mundo capitalista e na compreensão da essencialidade deste instituto para esse sistema sócio-político. Todavia, o jurista não compreende que deste instituto deva surgir um direito absoluto e individual.

Isto porque, da mesma forma que a sociedade é necessária para a proteção da propriedade individual, não pode esse indivíduo acreditar que o exercício do seu direito é mais importante do que o dos demais integrantes daquele grupo. Dito isso, para que o bem-estar coletivo seja alcançado, os direitos individuais necessitam ter uma limitação. A função social, para Duguit (2009), é uma faceta da propriedade privada. Garantir a função social de um imóvel é também garantir a produtividade da terra, e subsequente a geração de riqueza para o coletivo. Cabe aos cidadãos o dever de colaborar para que todos os integrantes do grupo em que estão inseridos possam ter acesso aos mínimos sociais.

O homem vive em sociedade e só pode viver em sociedade; a sociedade subsiste apenas pela solidariedade que une os indivíduos que a compõe. Por consequência uma regra de conduta impõe-se a homem social pela própria força das coisas, e essa regra pode formular-se deste modo: nada fazer que atente contra a solidariedade social sob qualquer das suas duas formas e fazer tudo o que for de natureza a realizar e a desenvolver a solidariedade social mecânica e orgânica. Todo o direito objetivo se resume nesta formula e a lei positiva, para ser legítima, deverá ser a expressão, o desenvolvimento ou a execução deste princípio. (DUGUIT, León, 2009, fl. 45).

Esta leitura apresentada por Duguit (2009) questiona o direito à propriedade como um direito natural do indivíduo, como desenvolvido por John Locke (1994). Apesar do jurista francês ser contemporâneo do Código Civil de 1916, suas ideias ecoaram pela América Latina já nos idos de 1940/1950, tendo sua influência já registrada na Constituição Federal de 1946, e explicitamente reafirmada na Constituição de 1988, fruto de um “giro” na arena política acerca da garantia dos

direitos sociais (fato que não pairava na conjuntura política no período de construção do Código Civil de 1916).

Para Alfonsin e Fernandes (2016) a Constituição brasileira condiciona o direito de propriedade ao cumprimento da função social. Os autores criticam a concepção civilista de função social, pois entendem que ela ainda mantém o caráter individual que justifica a proteção do instituto. Ao comparar a utilização deste princípio nas constituições latino-americanas, na perspectiva do Direito Urbanístico, os autores apontam que a Constituição da Colômbia é mais vanguardista, pois “declara que a propriedade é uma função social e como tal lhe é inerente uma função ecológica” (pag. 13). Para os autores, “a noção de função social da propriedade consiste no poder de obrigar o proprietário (através de obrigações de fazer, de não fazer, e suportar, como parcelar e edificar compulsoriamente), com o que o planejamento urbano “(pag. 13).

Las ciudades son el producto de un proceso colectivo, y la promoción de un régimen territorial equilibrado es al mismo tiempo un derecho colectivo y una obligación del Estado. El ordenamiento urbanístico no se puede determinar exclusivamente por los derechos individuales y los intereses de los propietarios del suelo, ni tampoco por los derechos del estado únicamente. ALFONSIN, Bethânia, FERNANDES, Edésio, 2016, pag. 20).

Torres (2019) é mais radical, e conclui que sem função social não há propriedade.

Assim, deve se reconhecer a função social como integrante da própria estrutura do direito de propriedade, de forma que dela resultam deveres e obrigações ao titular do bem, que é objeto da relação jurídica e, portanto, não correspondem a limites de direito público ou qualquer outra forma de restrição externa. (...). Portanto o direito de propriedade não é um absoluto formal, mas só se justifica se a ele é dado um uso social e na medida dessa justificação, mormente naquela classe de bens que não se destina primordialmente ao mercado, como é o caso da terra. O cumprimento da função social é necessário para proteção da propriedade e posse da coisa. (TORRES, pag. 700/701)

O texto constitucional não trouxe uma definição explícita para a definição de função social propriedade. No que concerne à função social da propriedade urbana, esta é recapitulada no capítulo da Política Urbana, mas deixa para legislação

infraconstitucional. O Estatuto da Cidade, em seu art. 39²³, atribui aos planos diretores dos municípios a tarefa de definir quando um imóvel está cumprindo a sua função social.

Portanto, todos os posicionamentos doutrinários apresentados neste tópico, servirão para a interpretação a ser dada pela lei municipal (os planos diretores são instituídos por lei municipal) de cada cidade.

²³ 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.

3. DO PODER DE TRIBUTAR: O IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA

Como assinalado por Holmes e Sunstein (2019), mesmo num estado mínimo, para que o capitalista se sinta seguro e confiável, é necessário por parte do Estado uma estrutura de proteção desta riqueza, destes bens. Ainda que seja apenas para arrecadar e financiar o *status quo* (juridicamente e administrativamente).

Para os autores americanos acima citados, a tributação é necessária para a arrecadação de receita ao Estado, que precisa de recursos para proteger os direitos dos cidadãos integrantes daquela sociedade – incluindo a proteção à propriedade privada. O custo da manutenção deste direito (por muitos entendido como natural) é alto.

Em última análise, ao proteger²⁴ coletivamente a propriedade, aquele grupo social está demonstrando confiança (inclusive para os agentes externos) de que é possível produzir riqueza e se desenvolver economicamente naquele local. Como afirmado por MURPHY e NAGEL (2009): “são precisos alguns gastos públicos para qualquer tipo de ordem jurídica e econômica” (p. 105).

Assim sendo, através do sistema tributário, uma nação demonstra qual é a sua concepção de justiça fiscal, quais são os mínimos sociais que devem ser garantidos pelo conjunto da sociedade – representada pelo Estado – e qual o custo da proteção desses direitos e garantias individuais. A forma e a finalidade como essa receita será aplicada e se realmente refletirá os objetivos daquela sociedade depende da maneira como se desenvolverá a política fiscal.

A tributação tem duas funções principais: (1) Ela determina que proporção dos recursos da sociedade vai estar sob o controle do governo para ser gasta de acordo com algum procedimento de decisão coletiva, e que proporção será deixada, na qualidade de propriedade pessoal, sob o arbítrio de indivíduos particulares. Essa é a *repartição entre o público e privado*. (2) Ela é um dos principais fatores que determinam de que modo o produto social é dividido entre os diversos indivíduos, tanto sob a forma de propriedade privada quanto sob a forma de benefícios fornecidos pela ação pública. Essa é a *distribuição*. (MURPHY, NAGEL, 2009, p. 101)

²⁴ Quando se fala em gastos para a proteção da propriedade, estão inclusos o gasto com segurança, justiça e administração.

Murphy e Nagel (2009), discorrem que essa tributação a ser suportada pelo proprietário deve considerar também a sua capacidade contributiva. Tributar os diferentes sob uma mesma alíquota a prior pode parecer igualitário, mas essa equidade vertical pode deixar a tributação regressiva. Para os autores, ao aplicarmos uma tributação com equidade horizontal, diluímos as desigualdades econômicas, optamos por definir que quem paga mais é quem tem mais, deixando o sistema progressivo.

Para Ataliba (1991), todos os impostos deveriam ser mensurados de acordo com a capacidade de cada contribuinte em dispor de um valor que não venha a comprometer tanto a sua liberdade, quanto a sua subsistência. A equidade vertical (MURPHY e NAGEL, 2009) acaba por “privilegiar” os acumuladores de riquezas, tendo como signo presuntivo de acumulação de riqueza é o patrimônio.

Como lecionado por Oliveira (2020), para compreender o sistema tributário do país e a estrutura tributária de um tributo, é necessário compreender a história deste tributo, sua forma de acumulação, qual o objetivo daquela tributação, a forma como se organiza nas receitas dos entes federados, e como a conjuntura política e social pode influenciar na dinâmica desta estrutura e/ou até na sua modificação.

Oliveira (2020) explica que a tributação da propriedade urbana nem sempre ficou sob responsabilidade do município. Com a proclamação da república e a formação da federação brasileira, houve uma repartição da receita e das competências entre os entes federados. Coube aos estados a arrecadação de impostos sobre a propriedade urbana e rural (incluindo a sua transmissão). Esta tributação tinha um viés puramente arrecadatório que, na prática, já era cobrado pelas províncias. Impulsionado por esse viés mais liberal e influenciado por ideias iluministas, o Estado tinha uma carga tributária mais reduzida e um papel de “não intervenção” no exercício da atividade econômica. A economia cafeeira comandava o país e o foco daquela oligarquia era a acumulação de terras e maximização de riquezas, e o papel do Estado-nação era manter o *status quo*.

Além de dar início à inclusão da função social como justificativa para a tributação da propriedade, como explicado no capítulo anterior, a Constituição de 1934, também fez modificação na distribuição de competências entre os entes federados objetivando fortalecer o pacto federativo e a independência econômica e fiscal entre os entes. Em relação à tributação sob a propriedade, houve a “separação”

do núcleo do imposto sobre transmissão, dividindo-o entre imposto sobre transmissão *causa mortis* e imposto sobre transmissão *inter-vivos*, além da criação do imposto predial e territorial urbano (IPTU), deixando a tributação da propriedade rural para os Estados e a tributação da propriedade urbana para os municípios²⁵.

Oliveira (2020) explica que, com o advento das ideias keynesianas e a formação de estados desenvolvimentistas, nas décadas de 1940 a 1960, o sistema tributário da federação começou a sofrer novas mudanças com a finalidade de instituir uma política econômica e fiscal para o sustento da máquina estatal e de seus programas de bem-estar social. A partir daí a tributação adquiria um caráter não só de arrecadação, adquirindo uma justificativa fiscal e uma finalidade econômica para recolhimento por parte do Estado de modo que contribuísse para o desenvolvimento de toda a sociedade. Esta interrelação entre o sistema tributário – mais especificamente a tributação da propriedade – e as transformações sociais ocorridas na história fundiária do país, já relatado no capítulo anterior, culminou num sistema tributário plasmado na atual Constituição Federal que sustentasse tanto o custo da garantia de direitos de segunda geração, como o direito social à moradia, quanto para subsidiar o ordenamento das cidades idealizado pelo constituinte na Carta Magna.

O imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU), é um imposto de natureza real que incide sob a propriedade e a posse existente no território urbano, cujo contribuinte é o proprietário do bem. A aplicação das alíquotas, bem como a arrecadação é de responsabilidade dos municípios. A sua base de cálculo é o valor venal do imóvel.

Seger (2014) aponta que:

O IPTU é a mais importante fonte de receita para a ordenação do espaço urbano, e é um dos tributos previstos no ordenamento jurídico pátrio no qual podemos constatar a fiscalidade e a extrafiscalidade. Sua utilização torna possível ao município arrecadar a verba no exercício de sua atividade financeira, aplicando-o em outra atividade que lhe é própria, como o planejamento e a organização do solo, de forma a assegurar o desenvolvimento da função social da cidade e o bem-

²⁵ Com a Constituição de 1934, foi atribuído ao município, além do IPTU, o imposto sob licenças, imposto sob diversões públicas, taxas, e imposto sobre a renda de imóveis rurais. Após a Constituição de 1937, acresceu-se à renda própria dos municípios a transferência de recursos da União sob a tributação sobre a renda e retirou o imposto sobre a renda de imóveis rurais. As contribuições de melhoria surgem após a Constituição de 1946, já num período desenvolvimentista. Ver Oliveira (2020).

estar dos seus habitantes. (SEGER, Marcelo, 2014, pag. 54/55).

O Estatuto da Cidade foi criado em 2001²⁶, regulamentando os arts. 182 e 183 da CF/88, que dispõem sobre política urbana. Nele é possível identificar parâmetros sobre os planos diretores de planejamento das cidades, direitos da posse e da propriedade, e instrumentos de política urbana, como o parcelamento do solo e a progressividade do IPTU no tempo em razão da função social.

Ao aplicar o IPTU sobre a propriedade privada, como instrumento de política urbana, se está diante de sua faceta extrafiscal. Para isso, é necessário que a sua aplicação esteja prevista no código tributário do município e no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).

3.1. A progressividade do IPTU incidente sob a propriedade privada

A progressividade se sustenta no princípio da capacidade contributiva. Através deste princípio, pressupõe-se que quem tem mais, paga mais.

Seguindo as lições de Roque A. Carrazza, constata-se que a capacidade contributiva se hospeda nas dobras do princípio da igualdade e ajuda a realizar, no campo tributário, os ideais republicanos. É justo e jurídico que 'quem, em termos econômicos, tem muito pague, proporcionalmente, mais imposto do que quem tem pouco. Quem tem maior riqueza deve, em termos proporcionais, pagar mais imposto do que quem tem menor riqueza. Noutras palavras, deve contribuir mais par a manutenção da coisa pública. As pessoas, pois, devem pagar na proporção de seus haveres, ou seja, de seus índices de riqueza'. (FORCENETTE, 2016, pg. 91/92).

O princípio da capacidade contributiva decorre do princípio da isonomia, que prevê uma equidade de tratamento entre os contribuintes. Ou seja, a mensuração da tributação incidente sob aquele cidadão deve ser feita na medida em que se exprime sua riqueza, sua capacidade econômica de contribuir, sem, contudo, comprometê-la (princípio do não confisco).

²⁶ Lei nº 10.257/01

Bomfim (2015) discorda desse entendimento. Para ele, a capacidade contributiva é um princípio a ser observado como critério geral na graduação dos impostos, impondo uma aplicação proporcional de alíquotas.

O princípio da igualdade aplicado aos impostos, quando estes estão voltados à finalidade de arrecadação de fundos via justa distribuição da carga tributária, é realizado por meio da mensuração da capacidade econômica dos contribuintes que, por sua vez, se dá mediante a graduação, leia-se proporcionalidade. A progressividade, no entanto, foi prevista pelo texto constitucional como aplicável a alguns impostos, como instrumento de consecução de finalidades extrafiscais. (BOMFIM, Diego, 2015, pag. 272).

Em relação à progressividade do IPTU, o autor alerta que a aplicação da progressividade – que não seja aquele previsto no art. 182, §4º (a progressividade no tempo) – pode ferir a capacidade contributiva, pois ela acaba recaindo “sob” o imóvel e não sob a capacidade contributiva do contribuinte.

Sobre a questão, um exemplo será citado para demonstrar que a progressividade de alíquotas pode, em alguns casos, gerar efeito danoso à capacidade contributiva. Para tanto, basta imaginar que, implantada uma progressividade fiscal no IPTU, um contribuinte que possui um único imóvel no valor de R\$ 2 milhões poderá vir a pagar mais imposto do que outro contribuinte que possui, neste mesmo município, trinta imóveis no valor R\$ 100 mil cada, totalizando um patrimônio imobiliário maior do que o primeiro contribuinte. (BOMFIM, Diego, 2015, pag. 274).

Ainda assim, após a Emenda Constitucional 29/2000²⁷, foi incluída a previsão da progressividade incidente sobre o valor venal do imóvel e sobre sua localização e uso.

Contrapondo o jurista anterior, Ataliba (1991), explica que a diferenciação nas alíquotas aplicadas sobre o valor venal (base de cálculo) se justifica como uma forma

²⁷ Art. 3º O § 1º do art. 156 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.156....."

"§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:" (NR)

"I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e" (AC)*

"II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel." (AC)

de readequação do ônus tributário de acordo com o valor do patrimônio, com a presunção de riqueza expressa através deste bem.

A progressividade dos impostos consiste no modo de o legislador estruturá-los, aumentando as alíquotas à medida que aumenta a base imponible. Isto é universal e parece – aos olhos de uma política tributária baseada nas melhores elaborações de ciência das finanças – uma excelente maneira de realizar o princípio da capacidade contributiva informador dos impostos (art. 150, §1º, da CF), como o demonstra Fritz Neumark (Princípios de la Imposición, p. 2018). (...) De toda maneira, como todos os impostos, sem nenhuma exceção, necessariamente são baseados no princípio da capacidade contributiva, todos são passíveis de tratamento progressivo. No Brasil, mais intensamente do que alhures, dado que a Constituição põe especial ênfase na necessidade de tratamento desigual às situações desiguais, na medida dessa desigualdade (..) (ATALIBA, 1991, p. 75)

A discordância foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 423.768/SP, ao analisar a constitucionalidade de uma lei municipal do município de São Paulo em consonância com o que prevê a EC 29/2000. Em síntese, o contribuinte defendia que a progressividade fiscal – via emenda constitucional – feria uma cláusula pétrea, qual seja, a capacidade contributiva²⁸, que se fundamenta no princípio da igualdade de sacrifícios, e, portanto, a referida emenda era inconstitucional.

Ao apreciar o recurso, o E. STJ compreendeu pela constitucionalidade da progressividade fiscal, como se lê no voto da Min. Carmem Lucia:

A progressividade pode ser entendida como um subprincípio da capacidade contributiva, na medida que a implementa. (...) a progressividade, por garantir a observância da capacidade contributiva, deve, sempre que possível, ser utilizada. E essa foi a intenção da EC n. 29/00 ao estabelecer a possibilidade de se instituir a progressividade do IPTU em razão do valor do imóvel (art. 156, §1, inc. I, da Constituição da República). Argumenta-se ainda, no acórdão recorrido, que a “diferença entre valores venais de imóveis não é suficiente para se auferir a capacidade contributiva do

²⁸ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...) § 1º 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.

proprietário” (fl. 2019). É verdade que, em se tratando de impostos reais, não se afigura a capacidade contributiva global de um contribuinte, O que se estabelece é uma presunção de que aqueles que possuem imóveis de maior valor podem contribuir de forma mais onerosa do que aqueles que possuem imóveis de menor valor. (...) A Constituição exige, in casu, que “A” pague 1 e “B” pague, por hipótese, 30, já que, só por ser proprietário do imóvel mais caro, revela possuir maior capacidade contributiva do que “A”. Se ambos forem tributados com alíquotas idênticas, estarão sendo tratados desigualmente, porque em desacordo com a capacidade contributiva de cada qual. (RE 423.768/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2010. Dje. 09/05/2011.

Por fim, a I. Ministra afirmou em seu voto que a progressividade não recai sobre a renda do proprietário, mas sobre a propriedade. Assim, o argumento de que o dono do conjunto de imóveis menores sofre menos tributação do que o dono de um único imóvel no mesmo valor (mas em localização mais privilegiada) não se sustenta, para o STF. Isto porque, se a métrica fosse a renda do contribuinte, seria possível que duas pessoas donas de um imóvel (cada), em um mesmo condomínio, poderiam ser tributadas de maneira diferente em razão a renda. O objetivo da progressividade fiscal é tributar de acordo com a presunção de riqueza que exala um imóvel maior, mais luxuoso e bem localizado. A previsão da progressividade fiscal se sustenta na Constituição Federal, art. 145, §1²⁹ e art. 150, II³⁰, e se fundamenta, inclusive, pelo respeito ao princípio da capacidade contributiva.

Sacha Calmon (2020) coaduna com o entendimento da ministra.

Ao dizer da progressividade pelo valor do imóvel, a Emenda homenageou a capacidade contributiva, cabível sempre nos impostos sobre a renda e o patrimônio. Ademais, as alíquotas poderão ser diferenciadas em razão do uso (industrial, residencial, para fins filantrópicos etc.) 6 e da localização (áreas nobres, áreas de risco etc.). É que o valor do imóvel em si é uma coisa,

²⁹ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...) § 1º 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.

³⁰ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

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

e, outra, o sítio de sua localização. O mesmo imóvel vale 'x' no Leblon e 'y' em Madureira. (...) No primeiro caso de progressividade, procura-se, em função da pessoa do proprietário, fazer atuar o princípio da capacidade contributiva. Nesse contexto, o princípio da pessoalidade ressurgue dominante, impondo a "medição" da disponibilidade econômica do indivíduo por meio do valor dos imóveis que titulariza: afinal, ao menos a princípio, quanto mais caro o bem, mais condições se pressupõe tem seu proprietário de carrear recursos para os cofres estatais. (COELHO, Sacha Calmon N. 2020, pag. 423/424).

Ato contínuo, a progressividade das alíquotas do IPTU pode ocorrer pode se transformar num instrumento de política urbana, de acordo com o texto constitucional, auxiliando no uso e parcelamento do solo, bem como garantindo a sua função social. Paulo de Barros Carvalho (2012), ao diferenciar fiscalidade e extrafiscalidade, explicita que tal situação se dá em razão da faceta extrafiscal que pode ser atribuída aos tributos.

Os signos fiscalidade, extrafiscalidade e parafiscalidade são termos usualmente empregados no discurso da Ciência do Direito, para representar valores finalísticos que o legislador imprime na lei tributária, manipulando as categorias jurídicas postas à sua disposição. Raríssimas são as referências que a eles faz o direito positivo, tratando-se de construções puramente doutrinárias. O modo como se dá a utilização do instrumental jurídico-tributário é o fator que identifica o gravame em uma das três classes. Fala-se, assim, em fiscalidade sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos da 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 impositiva. A experiência jurídica nos mostra, porém, que vezes sem conta a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de extrafiscalidade. (CARVALHO, Paulo de Barros, 2012, pag. 167).

Para Seger (2014, pag. 61), a progressividade pode ser aplicada tanto como meio de garantir uma equidade na tributação, como instrumento de cunho extrafiscal.

A progressividade atua tanto na majoração de alíquotas, quanto na base de cálculo. A faceta extrafiscal do IPTU será apresentada no tópico seguinte.

3.2. A progressividade extrafiscal na tributação do direito à propriedade

Sacha Calmon Coelho (2020) assevera que a previsão legal do IPTU progressivo no tempo é um cristalino exemplo da extrafiscalidade atribuída ao tributo. Para o autor, não há uma violação ao princípio do não-confisco frente à essa progressividade de natureza extrafiscal, pois ambos não se limitam entre si, e a extrafiscalidade não atua como sanção ao contribuinte.

Como já debatido, a tributação da propriedade está intrinsecamente ligada à arrecadação de receita para os cofres públicos para sustento da máquina pública. Em um Estado Democrático de Direito – como o Brasil – essa receita também sustenta as políticas sociais elaboradas e implementadas para garantir os direitos mínimos defendidos pela Carta Magna.

O direito à moradia e o atendimento à função social da propriedade estão previstos na Constituição Federal, bem como a política urbana. Nesse contexto, a função social da propriedade é apresentada como fundamento para a aplicação de uma medida extrafiscal, pois a norma tributária criada para garantia da função social não visa somente arrecadação de receita a partir da ocorrência de um fato gerador e respeitando a capacidade contributiva de cada contribuinte.

Para Bomfim (2015, pag. 9), a norma tributária extrafiscal não se restringe somente à aplicação do tributo, mas a qualquer norma de natureza tributária criada com um propósito diverso da arrecadação.

Contudo, o jurista apresenta, que a extrafiscalidade pode trazer uma faceta indutiva de comportamento, mas isso é mera consequência da incidência da norma. Isto porque, para Bomfim (2015, pag. 172/174), ao se utilizar um tributo para coibir ou proibir, não se está diante de uma norma extrafiscal, mas de uma violação ao princípio do não confisco. Em outras palavras, para o autor, a progressividade de natureza extrafiscal não deve ser lida como um meio sub-reptício de proibição, pois se assim o fosse, estaria inviabilizando o exercício da livre iniciativa do contribuinte.

Já Elizabeth Carrazza (1999) compreende que a extrafiscalidade abarca tanto medidas de desestímulo (como a majoração de alíquota), como de estímulos (como

incentivos fiscais), ambos com o objetivo de induzir comportamento para o alcance de um determinado objetivo coletivo.

A extrafiscalidade pode ser exercitada através de incentivos ou de 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 alíquotas tributárias, desestimula condutas consideradas lícitas, mas não convenientes, sob o aspecto econômico, político e social. (CARRAZZA, 1999, p. 79)

Pimenta (2020), concorda com o posicionamento apontado, pois visualiza que a extrafiscalidade decorre desta finalidade direcionadora que a norma tributária impõe. Além disso, ressalta que todas as normas tributárias possuem tanto um efeito de oneração (fiscal) quanto um efeito estruturante em razão de uma finalidade direcionadora (extrafiscal). O que denotará se se trata de um viés mais de cunho estruturante do que oneroso é a finalidade pretendida da norma.

São dois os efeitos das normas tributárias, como examinado anteriormente: o de oneração e o estruturante. O primeiro diz respeito à intervenção realizada no direito de propriedade do contribuinte, por meio da imposição de um ônus financeiro. Já o efeito estruturante se relaciona às mudanças ou à manutenção de comportamentos. Logo, duas possibilidades poderão surgir: o efeito de conservação de uma realidade e o efeito de modificação de uma situação fática. Ambos são efeitos estruturantes, típicos das normas direcionadoras. No caso do efeito de ônus, a norma tributária impõe o cumprimento de uma obrigação de dar, que se exaure em si mesma. Já o efeito estruturante, a obrigação de dar imposta (pagamento do tributo), é uma obrigação-meio para o alcance de um fim, que é o cumprimento de uma obrigação de fazer ou de não fazer. É importante reafirmar que tais efeitos estão presentes em todas as normas tributárias, porém, em graus diferentes. Toda norma retira recursos do contribuinte (efeito de oneração) e gera reações por parte deste, modificando comportamentos (efeito conformador). Por conseguinte, o critério a ser adotado deve ser o do efeito predominante, e não o do efeito exclusivo. Reafirme-se, não se trata de efeitos empíricos, e sim de possibilidade de atuação normativa. (PIMENTA, 2020, pag. 53/54).

Para Aliomar Baleeiro, a função extrafiscal de um tributo se apresenta como um instrumento de intervenção ou regulação por parte do Estado, tanto na esfera política, econômica e social.

Seguindo esta parte da doutrina, entende-se que a extrafiscalidade se impõe, nesse caso, como um indutor de utilização do espaço, intervindo também no domínio econômico, pois interfere nas relações econômicas entre os indivíduos direcionando-as para uma finalidade de interesse do Estado.

Assim sendo, no caso do IPTU, a extrafiscalidade pode ser encontrada tanto na progressividade em razão da localização e do uso, conforme o art. 156, § 1º, I, quanto a progressividade no tempo, previsto no art. 182, §4, II. Este último, de acordo com o texto constitucional, é aplicado em consonância com o previsto no PDDU do município. Como já mencionado no tópico anterior, parte da doutrina não concorda com a progressividade incluída pela EC 29/2000, por compreender que ela viola a capacidade contributiva.

Já a progressividade no tempo é entendida como um instrumento de política urbana que possui como finalidade o uso do solo urbano. Esta progressividade no tempo está intrinsecamente ligada há definição de função social adotada pelo PDDU do município, que justifica a sua aplicação, possuindo um efeito de indução ao cumprimento desta função social,

3.3. O IPTU progressivo no tempo: previsão legal e critérios de aplicação

A Constituição Federal reservou um capítulo, intitulado “Da política urbana”, que prevê a aplicação de medidas que visem o parcelamento e edificação compulsórios, e/ou a aplicação do IPTU progressivo no tempo para indução ao exercício da função social da propriedade (ou da posse)³¹.

³¹ 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. (grifo não original)

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

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

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

O caput do art. 182 é cristalino ao afirmar qual a motivação do constituinte para a previsão dessas medidas: a garantia de direitos sociais vinculados à cidade, ao planejamento urbano, e ao bem-estar de seus habitantes.

De acordo com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), em seu art. 5 e §§, o Plano Diretor do município irá determinar como deve ocorrer o parcelamento e uso do solo urbano subutilizado ou não utilizado. Por conseguinte, o PDDU apontará quais imóveis estão cumprindo sua função social ou não, e quais dos instrumentos já previstos em lei será adotado para a realização da utilização e parcelamento do solo.

Ao regulamentar o dispositivo constitucional, o Estatuto da Cidade orienta como deverá ser executada a política urbana do município. De acordo com esta lei, após ser notificado pela municipalidade, e passado o prazo – que pode ser anual ou bienal, dependendo da legislação local –, é possível proceder a majoração da alíquota do IPTU progressivamente até um limite de 15%, ao decorrer de cinco anos consecutivos, face a inexistência do uso e/ou parcelamento do imóvel preconizada pelo PDDU do município. Este instrumento de política urbana é o IPTU progressivo no tempo³².

Para isso, respeitando o princípio da legalidade, essa majoração incidirá sobre o valor venal do imóvel, que deverá estar prevista em lei municipal, explicando também a forma de fixação da progressividade, e como a alíquota será aumentada anualmente ao decorrer do prazo quinquenal, respeitando a alíquota máxima de 15%.

§ 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.

³² 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.

Para sua fixação, também deverá ser respeitado o princípio da anterioridade (do exercício fiscal anterior e do período nonagesimal), tendo em vista que se trata da majoração da alíquota de um imposto, em linha com o que prevê a Constituição Federal³³.

Ato contínuo, o Estatuto da Cidade prevê que é defeso à municipalidade conceder isenção ou anistia deste débito. Também não possuem o condão de suspender ou interromper o prazo quinquenal – nem a responsabilidade pelo pagamento do tributo – a sucessão patrimonial ou aquisição por outrem, dada a natureza real do imposto.

Cunha (2016) defende que a regra matriz de incidência tributária do IPTU progressivo no tempo é diferente da regra matriz do IPTU “normal”. Para ele, o critério material do antecedente da norma é ser proprietário, ter o domínio útil ou posse de imóvel urbano que não está cumprindo com sua função social. Além disso, o seu critério temporal não é só ser proprietário em 1º de janeiro do exercício fiscal, mas também ter sido proprietário nos anos anteriores, o que influencia na alíquota aplicada.

Para o autor, isto decorre do fato que a propriedade está intrinsecamente ligada à sua função social e a incidência deste tributo se dá como forma de garantia do cumprimento dessa limitação ao exercício do direito de propriedade. Trata-se, na sua leitura, de uma coerção e, ao mesmo tempo, indução do contribuinte.

Elizabeth Carrazza (2015), não coaduna com esta leitura sancionatória do IPTU progressivo no tempo, mas concorda que ele se apresenta como um instrumento indutivo de comportamento.

A progressividade no tempo é um mecanismo que a Constituição colocou à disposição dos municípios, para que estes imponham aos munícipes a observância das regras urbanísticas contidas nas leis locais. Diversamente ao caráter sancionatório defendido no passado, esta progressividade possui uma acentuada função ordinatória, voltada à condução do comportamento dos contribuintes do IPTU de acordo com o planejamento urbano positivo do plano direito do

³³ Para exemplificação da forma de aplicação: “A lei municipal que tenha estabelecido prazo de um ano para apresentação de projeto e que o imóvel tenha sido notificado no dia 20 de fevereiro de 2010, passado um ano, em 20 de fevereiro de 2011, não sendo cumprida a obrigação, a propriedade será destacada para fins de IPTU Progressivo no Tempo ; porém, como o lançamento ocorre ao final do exercício, a progressividade somente incidirá sobre o imóvel em questão a partir de ano fiscal de 2012.” (BRAJATO; DENALDI, 2015, p. 61).

município – condição *sine qua non* para a sua utilização. (CARRAZA, Elizabeth, 2015, pag. 194).

Retornado ao que está disciplinado no Estatuto da Cidade, passados cinco anos da aplicação dessa tributação de caráter extrafiscal, caso o contribuinte não tenha cumprido a obrigação, a municipalidade poderá desapropriar o imóvel, mediante pagamento de indenização ao proprietário. Esse pagamento será feito em títulos da dívida pública (com autorização do Senado Federal), não em pecúnia, com possibilidade de resgate em até 10 anos. Para Cunha (2016) este tipo de desapropriação se reverte numa desapropriação-sanção. Tal entendimento é corroborado por Meirelles (2008) que compreende este tipo de desapropriação como uma forma de sanção em face do não cumprimento do disposto no PDDU do município.

Ao adquirir o imóvel, o município também passará a ter um prazo de cinco anos para dar aproveitamento ao imóvel urbano³⁴.

Da leitura disso, pode-se observar que para a aplicação do IPTU progressivo no tempo exige um conjunto de normas legais.

Para Seger (2014), o município necessita editar lei que instituir o seu Plano Diretor, que norteará sua política urbana, e necessita ter argumentos e justificativas para a aplicação desse instrumento. Além disso, o poder local terá que definir sob quais área incidirá esse tributo, considerando a infraestrutura ao redor desses imóveis e quando o imóvel será considerado sem uso ou subutilizado, bem como ter um cadastro imobiliário atualizado e o mapeamento dos imóveis. Por fim, seria necessário a edição de uma lei específica ou inclusão no código tributário do município prevendo o fato gerador, base de cálculo, sujeito passivo e alíquota.

³⁴ Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

(...)

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

4. O IPTU E A POLÍTICA URBANA EM SALVADOR/BA: SOBRE A NECESSIDADE HABITACIONAL DA CIDADE E AS ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA URBANA ADOTADAS PELO PLANO SALVADOR 500.

O Direito Tributário e o Direito Urbanístico se encontram na aplicação do IPTU progressivo no tempo como instrumento de política urbana.

Para Meirelles (2008), o Direito Urbanístico “visa precipuamente à ordenação das cidades (...), [ele] ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de *ordem pública*, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável” (MEIRELLES, 2008, pag. 526).

No primeiro capítulo desta monografia, ao discorrer sobre a história da propriedade no Brasil e a função social, verifica-se que o direito à propriedade impacta no direito à cidade e na compreensão de como ambos coexistem. A função social da propriedade urbana é, como debatido no capítulo seguinte, a justificativa da extrafiscalidade identificada na aplicação do IPTU progressivo no tempo. Ao compreender a tributação da propriedade e a regra matriz de incidência tributária do IPTU progressivo no tempo, podemos classifica-lo como uma norma direcionadora para o projeto de cidade pretendido pelo município.

O conceito de norma tributária direcionadora (Lenkungsnorm) refere-se ao fenômeno da utilização da norma tributária para a obtenção, no plano fático, de efeitos econômicos ou sociais, visados pelo legislador, conhecido como extrafiscalidade. Então o efeito objetivado, em caráter predominante, é o conformador (Gestaltungswirkung), e não a arrecadação de receitas, decorrentes da imposição de um ônus financeiro (Belastungswirkung). Como toda norma tributária apresenta, consoante analisado anteriormente, em graus diferentes, ambos os efeitos, na norma direcionadora o que prevalece é o direcionamento de comportamentos no campo econômico ou social. (PIMENTA, Paulo, 2020, pag. 66).

A previsão legal do IPTU progressivo no tempo se encontra tanto na Constituição Federal quanto no Estatuto da Cidade. Esta lei regulamenta a política urbana no país, apresentando instrumentos de regularização fundiária e de parcelamento e uso do solo urbano.

Para isso, como já mencionado, o Estatuto da Cidade delega aos municípios a criação de seus PDDUs, bem como a definição de suas zonas especiais de interesse social (ZEIS), e a previsão de instrumentos tributários, administrativos e orçamentários. Dito isso, da leitura do seu art. 5º³⁵, o texto legal aponta para a obrigatoriedade do parcelamento, edificação ou utilização do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, e, em caso de descumprimento, orienta aos municípios a aplicação do IPTU progressivo no tempo. Para Cunha (2016), esta determinação se reverte como um desdobramento do texto constitucional.

A carta Constitucional, no artigo 182, §4º, inciso II, já comentado, outorga a faculdade ao Poder Público municipal de, '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 o seu adequado aproveitamento', advertindo o proprietário para a possibilidade de cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo. Não custa ressaltar que a Constituição exige produção de lei federal, além da lei do Município, para que se possibilite a este ente os instrumentos hábeis a "compelir o proprietário a dar uma destinação social ao imóvel urbano". (CUNHA, Nicodemos, 2011, pag. 116/117).

De acordo com o Estatuto da Cidade, estes instrumentos são necessários para atingir as diretrizes gerais da política urbana³⁶. Uma das diretrizes apresentadas nesta lei diz respeito à garantia à uma cidade sustentável, compreendendo o direito à terra, ao saneamento, infraestrutura e moradia. Dito isso, seria possível instituir o IPTU progressivo no tempo sobre os imóveis não utilizados, não edificados ou subutilizados para garantia à cidade sustentável e, mais especificamente ao direito à moradia?

Alfonsin e Fernandes (2016), defendem que a tradição legal individualista do direito à propriedade no Brasil e as poucas obrigações inerentes desse direito resulta na desigualdade das condições de habitação degradingolam no atual cenário habitacional brasileiro:

³⁵ 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. (Estatuto da Cidade).

³⁶ Cf. art. 2º da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

“La preponderancia de este paradigma en Brasil, por ejemplo, ha significado que mientras el déficit de viviendas se ha estimado en 7,9 millones de unidades y el pueblo vive en 12 millones de construcciones precarias, otras 5,5 millones de unidades están vacías o subutilizadas, En algunas ciudades se estima que del 20 al 25 por ciento del suelo con acceso a servicios se encuentra vacante (ALFONSIN, FERNANDES, 2016, p. 19).

Andrade (2013) defende que o direito à moradia tem um viés privado de afirmação do direito à propriedade, e um viés social, compreendendo a moradia não só como a propriedade ou posse de um imóvel, mas também como condições de habitabilidade e infraestrutura, podendo usufruir da cidade. Trata-se de um direito fundamental de segunda geração, previsto constitucionalmente no art. 5º, XXIII.

Todavía, cabe analisar se esta norma tributária de natureza extrafiscal – o IPTU progressivo no tempo – possui efetividade na sua aplicação, ou como lecionado por Silva (2004), sua eficácia social. Isto porque uma norma pode ser elaborada e positivada, mas não necessariamente repercutir seus efeitos de acordo com a finalidade pretendida.

Eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzido, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma como possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que, tratando-se de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isto venha a acontecer. (SILVA, 2004, pag. 66).

Dito isso, o presente capítulo discorrerá sobre o déficit habitacional de Salvador; a aplicação do IPTU progressivo no tempo em outros municípios e quais seus entraves e avanços; e, por último, será analisado o arcabouço legal do município em matéria de política urbana e se a aplicação do IPTU progressivo no tempo pode ser um instrumento adotado pela cidade.

4.1. A necessidade habitacional da cidade de Salvador

Como apontado por Figueiredo (2015), a história do desenvolvimento urbano no Brasil é marcada pela concentração de propriedade e a falta de planejamento e estruturação do território urbano.

A questão do acesso ao imobiliário diz respeito as possibilidades de produção e usos sociais do espaço, posicionando os agentes sociais na cidade, metrópole ou região. Esse espaço, em constante transformação, tem diferenciais materiais e simbólicos que matizam os termos das suas relações e da sua apropriação. O Brasil mantém uma estruturação de grande concentração da propriedade, com velhas e novas questões a serem enfrentadas. Essa situação diz respeito diretamente aos imensos passivos habitacionais e de infraestrutura do país. Ela também remete a natureza das políticas urbanas implementadas (ou não) para responder a essas demandas. (FIGUEIREDO, 2015, pag. 01).

Para David Harvey (2009), a maneira como as cidades se desenvolveram, demonstra o caráter excludente acerca do uso coletivo da cidade e que o processo de planejamento urbano é um reflexo da separação de classes no sistema capitalista.

Desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos. Esta situação geral persiste sob o capitalismo, claro, mas como a urbanização depende da mobilização de excedente, emerge uma conexão estreita entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. Os capitalistas têm de produzir excedente para obter mais-valia; esta, por sua vez, deve ser reinvestida a fim de ampliar a mais-valia. O resultado do reinvestimento contínuo é a expansão da produção de excedente a uma taxa composta – daí a curva lógica (dinheiro, produto e população) ligada à história da acumulação de capital, paralela à do crescimento da urbanização sob o capitalismo. (HARVEY, David, 2009, p. 74).

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo de Salvador³⁷, estima-se que em 2014, o déficit habitacional era de 98.367 unidades habitacionais.

³⁷ Vide “Caderno Cenários Plano Salvador 500”, publicado em 2020.

Face à falta de realização do Censo 2020, só é possível ter estimativas de como está a situação atualmente. Segundo a Fundação João Pinheiro (2021) em 2019, Salvador tinha um déficit habitacional³⁸ quantitativo de 107.068 unidades domiciliares em sua área urbana. Neste mesmo documento, a Fundação aponta que a faixa econômica mais atingida é a faixa da população com renda familiar de até um salário mínimo, o que é ilustrado pelas condições de habitabilidade e saneamento das favelas da cidade.

O déficit habitacional não se resume à falta de moradia. Déficit habitacional compreende também a moradia precária, sem acesso à saneamento, mobilidade urbana, e equipamentos públicos de saúde e educação. O crescimento populacional, a migração do campo para as cidades, as construções e expansões irregulares, a falta de parcelamento do solo, podem se apresentar como justificativa à manutenção desta problemática.

A cidade de Salvador foi a primeira capital do Brasil e, segundo Milton Santos (2008, pag. 35), era a cidade mais populosa do país, possuindo o seu principal porto. Sua população se concentrava no que hoje denominamos de Centro Antigo de Salvador³⁹ e parte da região da Cidade Baixa. O geógrafo aponta que Salvador perdeu um pouco do seu ritmo de expansão após o crescimento da economia cafeeira no estado de São Paulo, a cultura do cacau no sul do estado da Bahia, e o descompasso com o avanço no processo de industrialização do país.

Todavia, a partir da década de 1940, o porto de Salvador voltou a ter centralidade no estado, pois os produtos da zona cacaeira (e novas culturas, como o sisal, a mamona e a carnaúba) passaram a ser escoados pelo porto da capital. Santos (2008) aponta que, mesmo com a existência do porto de Ilhéus, o centro financeiro e comercial se concentrou na capital do estado.

Para BALTRUSIS e MOURAD (2014) esse foi um período marcado por grande êxodo do interior para a capital do estado, em decorrência da estabilização da economia cacaeira, a chegada dos polos industriais na região metropolitana, bem como a concentração da circulação de capital financeiro na cidade. Segundo dados

³⁸ A Fundação João Pinheiro define de que déficit habitacional compreende a falta de moradia, a moradia precária (incluindo falta de saneamento, serviços públicos, coabitação), e até o inquilinato.

³⁹ O Centro Antigo de Salvador abrange bairros como Centro (incluído aqui Campo Grande, Dois de Julho e Piedade), Barris, Tororó, Nazaré, Saúde, Barbalho, Macaúbas, parte do espigão da Liberdade, Santo Antônio e Comércio, além do Centro Histórico.

do IBGE⁴⁰, a cidade de Salvador possuía 290.443 habitantes em 1940. Em 1960 já tinha mais que o dobro da população anterior e, em 1970 havia 1.027.142 de habitantes. Os autores apontam que esse crescimento não foi feito de forma planejada.

Com isso, um processo de urbanização excludente consolidou um padrão de desigualdade socioespacial semelhante ao de outras grandes cidades brasileiras. A ineficácia das políticas de provisão para atender à demanda das camadas populares e a incapacidade de o mercado produzir unidades voltadas para a baixa renda, bem como a não aplicação plena dos mecanismos de controle e uso do solo, podem ser apontados como responsáveis por esse quadro (Baltrusis, 2000). Via de regra, os investimentos e a legislação de uso, controle e gestão do solo urbano elegeram e privilegiaram investimentos em determinadas áreas, que foram apropriadas pelo mercado, particularmente pelo setor hoteleiro, em detrimento das localizações dos mais pobres. [...] em função de vários fatores, como a reestruturação do centro da cidade, que ia tendo suas funções, até então predominantemente residenciais, substituídas. A população de alta renda, que até os anos quarenta ali se concentrava, passou a ocupar outros espaços; já a população de baixa renda ocupou as velhas edificações e fez crescer a demanda por novas áreas residenciais, forçando a expansão da periferia urbana, então representada pelos fundos de vale não drenados e por outras áreas não urbanizadas, particularmente nas encostas (Carvalho; Pereira, 2006, p. 85-86). (BALTRUSIS e MOURAD, 2014)

Esse período de crescimento de Salvador também foi marcado pela projeção de grandes avenidas cortando os vales, como a ACM, Bonocô (Mario Leal Ferreira) e Paralela (Luiz Viana), para conectar estas áreas ao centro da cidade, idealizado pelo Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS), sob a gestão do urbanista e arquiteto Mário Leal Ferreira em 1943, mas executadas nas gestões municipais seguintes entre 1950 e 1970.

Face ao exponencial aumento populacional, o planejamento urbano da cidade consistiu na cessão de terras públicas para a iniciativa privada desenvolver – de acordo com sua necessidade econômica – uma expansão da cidade.

⁴⁰ Dados retirados do site do IBGE, que comparou indicadores de todos os censos já realizados. Ver: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6>

A estrutura fundiária da cidade de Salvador gerada no século XVI foi praticamente preservada até 1968. Sob o regime enfiteutico, fragmentava-se o direito de propriedade, mantendo o Poder Público a titularidade do domínio direto sobre o bem, transferindo-se ao particular o domínio útil. Essa prerrogativa conferida ao poder público não serviu para dar efetividade ao princípio da função social da propriedade. O aforamento das terras públicas a particulares, longe de promover o bem-estar coletivo, resultou em uma concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, dificultando o acesso à terra urbana à maioria da população da cidade. Esse sistema fundiário concentrador atingiu fortemente as classes populares, que ficavam submetidas a contratos de arrendamento, simples autorizações ou outras formas precárias de utilização do solo, criando-se uma complexa teia de relações jurídicas. No final da década de 1960, o regime fundiário de base enfiteutica sofreu uma transformação com a promulgação da Lei Municipal n. 2.181, de 24 de dezembro de 1968. **Sob o fundamento da necessidade de desenvolver e expandir o tecido urbano da cidade, essa lei possibilitou a venda do domínio direto de 4.680 hectares integrantes do patrimônio público (Vasconcelos, 2011), consolidando o domínio útil e o domínio direto nas mãos do capital imobiliário** – que se expandiria nas décadas seguintes. Esse processo foi acompanhado pelas políticas de controle e repressão em relação às ocupações urbanas (favelas) por parte do Poder Público, sobretudo em relação àquelas localizadas nas áreas valorizadas da cidade (MARQUÉZ e LIMA, 2015, fl. 375/376). (grifo não original)

Isso proporcionou ao mesmo tempo, uma expansão (e início da verticalização) da cidade para a orla atlântica e, malgrado os investimentos nos conjuntos habitacionais da região do “miolo” da cidade, ainda era possível verificar uma concentração na orla marítima por parte das classes mais abastadas, bem como o nascimento de favelas entre os vales que circundam essas áreas.

“(…) a Pituba: (1) em 1970 a população de Salvador era de cerca de 1 milhão de pessoas, dos quais 8.923 habitantes residiam em 1.252 domicílios na Região Administrativa 08 (Pituba); (2) em 1980 a população de Salvador chegava a 1.507.000 pessoas (1.767.000 na RMS) e a RA-8 (Pituba) a 37.529 habitantes em 7.436 domicílios, experimentando, no intervalo de 10 anos um acréscimo de 493,99% de domicílios e 320,59% de pessoas” (ANDRADE e BRANDÃO, 2009, pag. 86).

Sobre a ocupação do sítio, Milton Santos indica que, para a data de 1957, "o centro se desenvolve mais ativamente, bairros ricos são construídos, as 'invasões' se formam, os vales começam a ser ocupados por construções e as praias se valorizam com luxuosas casas de morada", dando uma pista de que, apesar da ocupação de parte significativa do município, havia, neste momento, uma reduzida densidade demográfica (em se considerando o ambiente urbano), com maior concentração junto ao centro histórico, e, já de forma explícita, acontecia a expansão da cidade formal em direção à orla atlântica, em detrimento aos investimentos feitos no "Miolo" e na Cidade Baixa. As densas transformações vividas na cidade nas últimas três décadas do século XX, levaram à ocupação quase definitiva de toda a área municipal e à inclusão de áreas balneárias ou "distantes" da cidade ao tecido urbano. (ANDRADE e BRANDÃO, 2009, pag.91).

De acordo com ANDRADE e BRANDÃO (2009), nesse período também ocorreu a criação da FUNDAGRO (atualmente DESENBAHIA) que oferecia 'crédito barato, principalmente às obras de infraestrutura, atendendo à demanda de uma classe média emergente e da alta renda já cristalizada".

Já nas últimas décadas do século XX, foram construídos conjuntos habitacionais na região do miolo pela Habitação e Urbanização da Bahia S.A (URBIS) e o Instituto de Orientação às Cooperativas (Inocoop), ambas empresas públicas do estado da Bahia voltadas ao financiamento para famílias com menor poder aquisitivo (até três salários mínimos⁴¹).

Chegando na primeira década dos anos 2000, o estado da Bahia investiu na produção de habitação de interesse social e, posteriormente, iniciou o Programa Viver Melhor – já sob gestão da CONDER. Em seguida, com recursos do governo federal, através Programa de Aceleração do Crescimento I, foram executados novos projetos que objetivavam reurbanizar assentamentos precários. Ao todo, foram cerca de 40 comunidades afetadas⁴².

⁴¹ BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. Política habitacional e locação social em Salvador. **Cad. CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 267-284

⁴² - Os projetos do PAC I, executados pela CONDER, visavam demolir os assentamentos precários da cidade de Salvador para, posteriormente, reconstruir novos imóveis, com saneamento básico e vias urbanas no mesmo local. Enquanto isso, os moradores recebem um valor, chamado de "aluguel social", para que se mantenham em outro local durante a reurbanização da localidade. Contudo, este programa não recebeu novos recursos, e, atualmente, estão sendo finalizados os últimos projetos urbanísticos. Ver em: http://www.conder.ba.gov.br/index.php/area_de_atuacao/programas/urbanizacao-integrada

De acordo com o Censo 2010, a cidade possui uma população de mais de 2.675.656 habitantes, com uma estimativa de 2.886.698 pessoas para 2020. A cidade possui uma densidade demográfica de 3.859,44 habitantes por km², se apresentando como uma das cidades mais populosas e densas do país⁴³.

Não foi possível identificar quantos imóveis vazios existem em Salvador no momento, pois não há tabulação desses dados pela Secretaria da Fazenda do município em relação às inscrições imobiliárias cadastradas. Este dado seria levantado pelo Censo de 2020, que não foi realizado até o momento.

Considerando dados do último Censo (2010), Salvador possuía 77.454 imóveis vagos. Considerando que o município estima um déficit de pouco mais de 98 mil, como afirmado no início deste tópico, a utilização desses imóveis vazios poderia diminuir o tamanho do problema, ou até extirpá-lo, considerando que em um imóvel vazio em Salvador é possível construir mais de uma unidade habitacional de interesse social.

4.2. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador, o IPTU progressivo no tempo e Plano Salvador 500

Fruto da Emenda Popular n° 63 de 1987, a proposta original apresentada da Constituinte de 1988 possuía mais artigos – encampada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana – mas após diversos debates na arena política, a política urbana foi inserida na Constituição através dos artigos 182 e 183. Contudo, sua regulamentação, ficaria para uma lei ordinária posterior.

Esta regulamentação ocorreu com a criação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), treze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O objetivo desta lei é regulamentar a política urbana no país e apresentar parâmetros para os municípios, que, por força da Constituição, são os entes federativos responsáveis pelo uso e ocupação do solo urbano.

De acordo com o referido Estatuto, há a obrigatoriedade de criação de um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes. Este documento por sua vez (como o próprio nome aponta), é

⁴³ Segundo o Censo de 2010, Salvador é o terceiro município mais populoso do país e o 24° mais denso.

um plano que deve apresentar as propostas, objetivos e fontes de recurso para sustentar as ações voltadas a alcançar o projeto de cidade definido pelo PDDU. Estas fontes de recurso devem estar previstas no plano plurianual e no orçamento anual do município. Cabe também ao PDDU definir quando a propriedade urbana está cumprindo a função social naquele município.

A lei municipal 9.069/2016 institui o PDDU 2016 de Salvador. Nesta lei pode ser encontrada a definição de quando a propriedade privada realiza o cumprimento da função social. De acordo com o art. 10, §1 e 2⁴⁴, atende a função social, a propriedade que garante o direito à moradia, mobilidade urbana, saneamento, educação, saúde, trabalho, cultura, lazer e produção econômica.

Ao analisar o PDDU de Salvador verifica-se que o texto legal possui diretrizes amplas e, às vezes, abstratas. Apesar de haver separação da cidade em zonas de intervenção e prever objetivos para cada área, não há uma correlação entre as zonas de intervenção e os instrumentos da política urbana previstos na lei.

O atual PDDU de Salvador se debruça também sobre a execução de uma Política Local de Habitação de Interesse Social, realizando urbanização de assentamentos precários, produção de unidades habitacionais de interesse social e reassentamento da população residente em área não urbanizável, bem como na melhoria de condições de habitabilidade de imóveis precários. Para isso, divide as zonas de interesse social (ZEIS⁴⁵) em: ZEIS-1: assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares; II - ZEIS-2: edificação ou conjunto de edificações deterioradas, desocupadas ou ocupadas, predominantemente, sob a forma de cortiços, habitações coletivas, vilas ou filas de casas; III - ZEIS-3: compreende terrenos não edificadas, subutilizados ou não

⁴⁴ Art. 10. Os princípios que regem a Política Urbana do Município de Salvador são:

(...)

§1º A função social da cidade no Município de Salvador corresponde ao direito à cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento básico, à segurança, à infraestrutura, aos serviços públicos, à mobilidade urbana, ao acesso universal a espaços e equipamentos públicos e de uso público, à educação, à saúde, ao trabalho, à cultura, ao lazer e à produção econômica.

§2º A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende ao princípio do interesse público, expresso na função social da cidade, e obedece às diretrizes fundamentais do ordenamento da cidade, estabelecidas neste Plano Diretor, sendo utilizada para as atividades urbanas permitidas, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

⁴⁵ Art. 166. As ZEIS são destinadas à regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – e à produção, manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), atendendo às diretrizes estabelecidas no Capítulo III do Título VI desta Lei,

utilizados; IV - ZEIS-4: assentamentos precários, ocupados por população de baixa renda, inseridos em APA ou APRN; V - ZEIS-5: assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades. Quanto às ZEIS-3, que compreenderiam a área de aplicação do IPTU progressivo no tempo, a lei ressalva que ela não está restrita à zona apresentada no mapa da cidade, podendo ser incluídos quaisquer imóveis não edificadas, subutilizados e desocupadas. Ao observar o mapa 3 do PDDU de 2016, verifica-se que as maiores zonas são compostas por assentamentos precários e assentamentos ocupados por população de baixa renda em região de APA.

Outro ponto relevante acerca do PDDU de 2016 (atual), é que ele se apresenta como parte integrante do “Plano Salvador 500” (que possui projeções para a cidade até 2045⁴⁶). A proposta do município de Salvador é criar um plano estratégico para a cidade com metas de curto, médio e longo prazo, coordenando estratégias para o desenvolvimento pleno da cidade de Salvador até 2049 (ano em que a cidade completa 500 anos). O PDDU é parte dessa estratégia, sendo elaborado sob este horizonte e se tornando sua primeira etapa.

A crítica encampada pelos conselhos de classe⁴⁷ de arquitetura e engenharia reside em (1) na adoção de conceitos por vezes abstratos, não atendendo à todos os critérios previstos no Estatuto da Cidade e da Constituição, além de prever alguns instrumentos sem a sua aplicação prática; além de (2), críticas à falta de participação popular no processo de elaboração do plano, conforme preceitua o art. 40⁴⁸ do

⁴⁶ Art. 2º - O PDDU integra o Plano Salvador 500, devendo articular-se com a visão estratégica para o Município até 2049, com o Planejamento Metropolitano e com os Planos dos demais municípios da Região Metropolitana de Salvador. Parágrafo único. O Plano Salvador 500 é o plano estratégico de desenvolvimento para Salvador, com horizonte até o ano de 2049, que incorpora as diretrizes e estratégias de desenvolvimento socioeconômico, cultural e urbanoambiental institucionalizadas no PDDU, desdobrando-as em programas, projetos e ações com objetivos, indicadores e metas de curto, médio e longo prazo, e estabelece instrumentos de gestão, de monitoramento e de avaliação.

⁴⁷ Ver carta aberta assinada pelo CREA, CAU, Frente à Cidade é Nossa, entregue em 2015, fruto do Colóquio “O PDDU e a Legislação Urbanística: Para que e para quem?”, realizado naquele mesmo ano.

⁴⁸ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

Estatuto das Cidades. Por esses motivos desde o primeiro plano municipal criado após 2001 (data do Estatuto da Cidade), já foi ajuizada ação direta de inconstitucionalidade em relação ao PDDU de 2004 (Processo 0001009-46.2004.8.05.0000), que acabou sendo arquivada, e, posteriormente em relação ao PDDU de 2012 (Processo 0303489-40.2012.8.05.0000), no qual o TJBa declarou a lei inconstitucional.

Para o ordenamento do uso e ocupação do solo, o município instituiu a lei 9148/2016, conhecida com LOUOS 2016.

Meirelles (2008) leciona que a lei de ordenamento do uso e da ocupação do solo urbano destina-se:

“(…) a estabelecer as utilizações convenientes às diversas partes da cidade e a localizar em áreas adequadas as diferentes atividades urbanas que afetam a comunidade (...). As imposições urbanísticas dessa legislação devem prover sobre o zoneamento urbano e a ocupação correspondente, bem como sobre o parcelamento das glebas urbanas ou urbanizáveis, com especial destaque para os loteamentos, que constituem a forma normal de expansão da cidade.” (pag. 562/563).

A LOUOS 2016 dispõe sobre a organização do solo urbano e classifica os imóveis pelo tamanho, tipo de uso, quais possíveis efeitos podem causar ao meio ambiente e à cidade e aponta limites ao direito de construir. Quanto à ZEIS, a lei em comento repete, em sua literalidade, as classificações já apresentadas no PDDU. Seu acréscimo consiste na apresentação de parâmetros para o processo de regularização fundiária dos lotes urbanos.

. O IPTU progressivo no tempo é apresentado no art. 286⁴⁹ do PDDU como um instrumento da política urbana em Salvador, e prevê a sua aplicação para imóveis

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

⁴⁹ Art. 286. Em atendimento à função social da cidade e da propriedade, o Município poderá exigir do proprietário de imóvel localizado na Macrozona de Ocupação Urbana, considerado não edificado, subutilizado ou não utilizado, nos termos desta Lei, seu adequado aproveitamento na forma de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, sob pena sucessivamente de:

I - aplicação do IPTU progressivo no tempo;

II - desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

§1º Considera-se não edificado, o terreno ou lote não construído.

§2º Considera-se não utilizado, o terreno não construído e não aproveitado para o exercício de qualquer atividade que independa de edificações para cumprir sua finalidade social.

§3º Considera-se subutilizado: I - o terreno edificado em que a área construída seja inferior ao coeficiente de aproveitamento mínimo (CAMín) estabelecido para a zona em que se localize; II - o terreno que contenha obras inacabadas ou paralisadas por mais de 05(cinco) anos; III - a edificação em estado de ruína; IV. a edificação ou conjunto de edificações em que 80% (oitenta por cento) das unidades imobiliárias estejam desocupadas há mais de 05 (cinco) anos.

subutilizados ou não utilizados ou não edificadas. O disposto também prevê que não deve incidir o tributo sobre: os imóveis em que apesar de não edificadas, sediam a realização de alguma atividade econômica que não necessitam de edificação no local (sendo, portanto, utilizados); caso seja o único imóvel registrado em nome do contribuinte no cadastro de imóveis do município; ou caso não tenha infraestrutura pública para auxiliar no aproveitamento do imóvel privado.

O referido diploma legal ainda prevê o parcelamento e utilização compulsória desses imóveis, e a base de cálculo para definição do valor da indenização que será conferida ao proprietário desapropriado, e define nos seus §§ 1,2 e 3, art. 286, a definição de não edificado, não utilizado e subutilizado. Por fim, o art. 288 do PDDU, determina que a execução e regulamentação da aplicação deste instrumento será delegada à lei específica posterior, que não foi criada até o momento.

4.3. A implantação de um IPTU progressivo no tempo - pontos positivos e negativos de outras experiências – e os projetos adotados na cidade de Salvador

O atual Código Tributário e de Rendas do Município de Salvador⁵⁰ (CTRMS), prevê em seu art. 73, § 1º⁵¹ a possibilidade de incidência do IPTU progressivo no tempo, que utiliza as mesmas tabelas de alíquotas do IPTU “normal”, com acréscimo de um ponto percentual por ano. Considerando que a alíquota máxima da tabela progressiva do IPTU é 3% sob terrenos com área igual ou superior à 1.010.940,01 m², a alíquota máxima do IPTU progressivo no tempo seria 8%.

Todavia, como mencionado no tópico anterior, o município de Salvador não tem um histórico de aplicação do IPTU progressivo no tempo como instrumento de política urbana e indução ao atendimento à função social. O PDDU atual entrou em vigor em 2016 e prevê a edição de lei específica para regular e executar este instrumento de política urbana. Desde aquela data esta lei ainda não foi criada.

⁵⁰ Lei municipal nº 7.1.86/06

⁵¹ Art. 73 - O valor do Imposto é encontrado aplicando-se à base de cálculo as alíquotas constantes da Tabela de Receita nº I, do Anexo II desta Lei, conforme o valor venal da unidade imobiliária. (Redação dada pela Lei nº 8473/2013)

§ 1º - Quando se tratar de terreno que não esteja atendendo a função social, conforme definido no Plano Diretor, será aplicada a alíquota constante da Tabela de Receita nº I acrescida de um ponto percentual por ano, pelo prazo máximo de 5 (cinco) anos, enquanto não for promovida a edificação ou utilizada para um fim social, público ou privado. (Parágrafo Único transformado em § 1º pela Lei nº 8464/2013)

No momento, é aplicado em Salvador a majoração de alíquota em razão do uso e tamanho do imóvel, aplicando-se uma alíquota maior aos terrenos não edificados, conforme se lê na Tabela de Receita 1 do Anexo II do CTRMS.

Para fins de comparação com o cenário soteropolitano, traz-se à baila outras experiências.

DENALDI; BRAJATO (2019)⁵² relatou que a experiência do município do Maringá/PR teve alguns pontos negativos. Neste município, o IPTU progressivo no tempo foi instituído em 2011, mas não houve conexão entre as secretarias de fazenda pública e a de desenvolvimento e urbanismo. Isso fez com que a majoração da alíquota tivesse um caráter eminentemente arrecadatário, perdendo o foco no objetivo extrafiscal desse instrumento. Não havia correlação entre a aplicação da medida e um plano de parcelamento e edificação ou utilização do solo. Além disso, poucos proprietários deram função ao imóvel, e até contribuíram para a especulação imobiliária, tendo em vista que os imóveis que antes não tinham valor no mercado, agora poderiam ser alvo de indenizações. Além disso, segundo BRAJATO e DENALDI (2019), dos 705 imóveis notificados em Maringá até o ano de 2013, apenas dois tiveram aprovação dos seus projetos de parcelamento o solo, e nove tiveram seus alvarás de construção liberados, dos quais dois eram para fins residenciais.

Outro destaque foi quanto à falta de critério para a majoração da alíquota, aplicando o instrumento às vezes em imóveis localizados em assentamentos precários ou em zonas que não eram residenciais ou de interesse social. Assim, mesmo que o proprietário seja notificado ou o município realize a desapropriação, ambos não poderão reverter o uso daquele imóvel para habitação ou comércio.

Como resultado disso, o prefeito da cidade vem, desde 2017, realizando sucessivos pedidos de suspensão da aplicação do IPTU progressivo no tempo, que estão sendo aprovados pela Câmara dos Vereadores e se convertendo em lei⁵³. O fundamento é de que, face aos entraves vivenciados, é necessário um prazo, para que o Iplam (Instituto de Pesquisa e Planejamento de Maringá), vinculado à

⁵² Esta análise dos municípios que aplicam o IPTU progressivo no tempo foi feita por um grupo de pesquisadores para o Ministério da Justiça, e pode ser encontrado na íntegra em: “Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação/Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL). Brasília: Ipea, 2015”.

⁵³ O município expediu uma lei para cada exercício fiscal, suspendendo a incidência IPTU progressivo no tempo. A lei municipal mais recente suspende o IPTU progressivo no tempo no exercício de 2021. Vide Lei municipal nº 1.261/20.

Prefeitura de Maringá, possa fazer novas análises técnicas sobre o instrumento e propor um novo projeto de regulamentação e execução da medida.

Já em Blumenau/SC, os autores acima citados atribuem a falha da aplicação do IPTU progressivo no tempo à falta de clareza quanto à definição do que viria a ser imóvel subutilizado, pois o município deixou essa definição para lei posterior. Além disso, ao definir uma área mínima para terreno não edificado que será objeto desse instrumento, o município atingiu uma parcela pequena de imóveis, tendo em vista que, (1) a área definida foi muito grande para o município e (2) não considerou que parte dessas áreas são não edificadas em razão de alguma restrição ambiental. E, por fim, um banco de dados imobiliário extremamente desatualizado.

Seger (2014) explica que a aplicação do IPTU progressivo no tempo em Blumenau se restringe às áreas identificadas como macrozonas de consolidação, que são as áreas já urbanizadas do município, como forma de aproveitar a infraestrutura já existente no local. Seger concorda com os autores anteriores, ao afirmar que a lei que institui o IPTU progressivo no tempo é contraditória ao afirmar que deixará a definição do que vem a ser área não edificada, não utilizada ou subutilizada para lei específica posterior, apesar que já apresentar um conceito.

O primeiro óbice para a implementação do IPTU progressivo no tempo decorre da contradição da norma inserida no artigo 85 Lei Complementar Municipal 615/2007 (...). De acordo com a norma acima transcrita, a utilização do solo urbano em forma de parcelamento, edificação e a utilização compulsória foi delegada a lei específica, apesar do parágrafo único definir o que se considera imóveis subutilizados, não subutilizado e não edificado (...). Também é possível observar que a definição de imóvel subutilizado também foi delegada para a lei específica, a qual precisa definir o coeficiente de aproveitamento dos imóveis localizados em Blumenau. (SEGER, Marcelo, 2014, pag. 101).

O autor aponta outra obscuridade na lei municipal em relação aos proprietários desses imóveis, pois o município de Blumenau condiciona a forma de notificação dos proprietários à regulamentação de lei própria, que não foi criada, o que se torna um impeditivo para o início do processo de parcelamento e uso do solo.

Este caso se assemelha ao vivenciado por Salvador, que aparenta ter colocado parâmetros mínimos no PDDU do município somente para atender à um

requisito trazido no Estatuto da Cidade – que prevê que caberá aos PDDUs dos municípios discorrer sobre os instrumentos de política urbana previstos em lei federal. Assim como em Salvador, a falta de objetividade no critério material do tributo se apresenta como entrave para sua execução, bem como a falta de preparo no âmbito administrativo para sua execução.

Dos municípios pesquisados, o município de São Paulo se apresentou como um modelo mais promissor para identificação da efetividade na aplicação do IPTU progressivo no tempo. Após a instituição do seu PDDU através da Lei 16.050/2014, o município criou um plano integrado para garantir o cumprimento da função social da propriedade, realizando cadastro, análise, notificação e acompanhamento dos imóveis ociosos da cidade. A fundamentação legal da aplicação do instrumento se encontra no corpo do texto do PDDU que apresenta definição para imóvel não edificado, subutilizado e não utilizado, bem como deve ser feita a majoração da alíquota.

Cunha (2016) critica a forma da majoração da progressividade aplicada no município – que chega ao teto de 15% - porque, em última análise, na sua leitura, ela acaba por apresentar um efeito confiscatório da propriedade, considerando que o valor se apresentará como subtração de parte do valor da propriedade.

Desconsiderando a somatória dos percentuais atingidos no quinquênio, 'ainda que essa alíquota seja utilizada uma única vez, parece-nos que dificilmente um imposto sobre a propriedade com alíquota nessa intensidade possa deixar de ser considerado confiscatório, diante da substancial absorção da propriedade que representará'. Com somente essa situação, mesmo a despeito de a alíquota máxima perdurar no tempo, restará patentemente ofendido o primado Constitucional do artigo 150, inciso IV, o qual desprestigia invasão ao direito de propriedade, pois este artigo proíbe que haja simples efeito de confisco. Mas se for considerada a transferência de numerário para o Estado somando os 5 (cinco) anos, é nítido que será bastante alto o valor despendido ao fim do período com tão somente o atingimento da alíquota final no último ano. Segundo o parágrafo primeiro do artigo 98 da lei do Município de São Paulo, que obriga a multiplicação por 2(dois) da alíquota do ano anterior, a fração chegará a 15% (quinze por cento) do valor venal já no 5º ano. Realizado o cálculo do valor pago a título de tributo nos 5(cinco) exercícios, chega-se a R\$ 345.000,00 (trezentos e quarenta e cinco

mil reais) ou 34,5% (trinta e quatro virgula cinco) do valor venal. (CUNHA, Nicodemos, 2016, pag. 120).

Como discorrido no capítulo anterior, para Bomfim (2017), a redação do texto constitucional não admite que o tributo seja utilizado para fins de confisco da propriedade privada, ainda que o tributarista admita que a aplicação de uma norma extrafiscal tenha o efeito de induzir um comportamento. Posicionamento não compartilhado por Pimenta (2020), pois considera que as normas extrafiscais são necessariamente normas direcionadoras para um determinado fim, que, no caso concreto, é a tributação feita paulatinamente para induzir o indivíduo ao cumprimento da função social.

Considerando que o direito à propriedade é, no entendimento de Cristiano Chaves (2015) um direito-função, ao não garantir a função social, ocorre um abuso desse direito, e cabe ao Estado se impor como limite a esse abuso. Há identificação do descumprimento da sua função social, a aplicação de uma medida extrafiscal, e, caso de persistência, o direcionamento da responsabilidade pelo exercício da função social ao Estado. Ambos - princípio do não confisco e norma extrafiscal – coexistem, podendo, inclusive, o princípio do não confisco se apresentar como uma trava à possibilidade de majoração da alíquota desse imposto, e o subsequente início do processo de desapropriação – face ao abuso do direito de propriedade – e destinação do imóvel vago e/ou abandonado.

Ato contínuo, a aplicação do IPTU progressivo no tempo no município de São Paulo foi posteriormente complementada por dois decretos municipais, um em 2014 e outro em 2015, sob a gestão do prefeito Fernando Haddad. Para isso, o município criou a Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC). Desde 2014, o setor vem emitindo relatórios mensais acerca da situação, acompanhando as notificações e majorações de IPTU já realizadas, bem como analisando as impugnações.

Como é possível ver no gráfico abaixo – extraído do próprio relatório anual da CEPEUC – entre 2014 e 2020 foram cadastrados 2.897 imóveis sem função social no município⁵⁴, dos quais 885 são imóveis não utilizados, 598 não edificadas e 263

⁵⁴ Segundo a própria coordenação, as notificações de novos imóveis pararam em março de 2020 em decorrência da pandemia, suspendendo a identificação de novos imóveis ociosos na cidade.

subutilizados, totalizando 1.746 imóveis. Desse conjunto, 501 passaram a sofrer incidência do IPTU com alíquota progressiva no tempo.



*cancelamentos vigentes

Fonte: Relatório 2020 – CEPEUC/Município de São Paulo

Para incidência do imposto, a municipalidade optou por primeiro cadastrar, depois vistoriar, notificar, acompanhar o prazo de atendimento à notificação, para assim implantar o IPTU progressivo e, por fim, proceder a desapropriação em caso de permanência da situação. A primeira etapa é o cadastro, seguido da vistoria e depois a análise documental. Nessa terceira etapa é analisado se o imóvel é passível de aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsória do lote. Caso positivo, o proprietário é notificado e tem o período de um ano para demonstrar que está realizando o aproveitamento do solo. A etapa seguinte consiste no acompanhamento do prazo e no cancelamento ou não da notificação.

Havendo descumprimento, o imóvel passa a ficar sujeito à incidência do IPTU progressivo no tempo. Passados cinco anos de aplicação dessa progressividade de alíquota sem que tenha ocorrido uso ou parcelamento do solo, o proprietário será notificado e o imóvel estará sujeito à desapropriação.

No gráfico abaixo, é possível visualizar um resumo da situação dos imóveis notificados no exercício fiscal de 2020.



Fonte: Relatório 2020 – CEPEUC/Município de São Paulo

Apesar de ter iniciado em 2014, a maior parte dos imóveis começou a sofrer incidência das alíquotas majoradas do IPTU há menos de 05 anos – prazo máximo para proceder a desapropriação. Isso demonstra que (1) é necessário um conjunto de medidas integradas e (2) trata-se de uma ação de longo prazo, pelo menos na maior cidade do país. Isto porque, da leitura do gráfico acima, percebe-se que, em 2020, 1.875 imóveis ainda não estão sendo tributados de acordo com o IPTU progressivo no tempo, dos quais 1.496 ainda não apresentaram projeto, mas estão aguardando o prazo delimitado para que seja analisado o início do período quinquenal de incidência do IPTU progressivo no tempo. Dito isso, dos 501 imóveis que já sofrem incidência do IPTU progressivo no tempo, para o exercício fiscal de 2021, apenas 8 estão em seu último ano.

De acordo com os artigos 5º e 6º do Decreto municipal nº 56.589/15 (que regulamenta a aplicação do IPTU progressivo no município de São Paulo), após o processo de desapropriação, o município, através de suas secretarias de desenvolvimento urbano e de desenvolvimento econômico e finanças, deverá estabelecer a forma de parcelamento, edificação e utilização da propriedade desapropriada.

Contudo, no plano empírico, ainda não é possível analisar os resultados que confirmem a efetividade do IPTU progressivo no tempo em São Paulo, pois a medida é nova e ainda não possui resultado final dos efeitos da sua aplicação.

Todavia, de pronto, pelo gráfico acima, podemos identificar que parte dos proprietários dos imóveis não utilizados já está atribuindo uma função ao bem. Outro

efeito que já pode ser percebido é que, face à organização na execução da medida, alguns proprietários estão locando seus imóveis com um preço considerado menor para que não cheguem a ser notificados.

Contudo, como afirmado anteriormente, só será possível fazer uma análise mais completa com o decorrer dos anos. Este é outro efeito a ser analisada, pois entre 2014 e 2020, menos de um terço imóveis (cerca de 29,6%) cumpriram ou apresentaram projeto de cumprimento do uso e parcelamento do solo. Isto, somado aos oito imóveis destinados à desapropriação-sanção em 2021, demonstram que esta é uma medida de médio a longo prazo. Isto pode ser critério a ser sopesado nas escolhas feitas na arena política do município, ao ponderar o que seria mais economicamente viável: a aplicação do IPTU progressivo no tempo, ou simplesmente a desapropriação para fins de interesse social dos imóveis vazios, não edificadas e subutilizadas.

Nas palavras de Alfonsin (2008), é necessário, no âmbito do direito urbanístico, verificar a eficiência da medida extrafiscal, analisando se sua aplicação atingiu o objetivo. Como dito acima, a experiência de São Paulo ainda é nova o suficiente para afirmar sua efetividade em relação ao direito à moradia e à ocupação dos imóveis vazios nos centros urbanos, visto que ainda não há imóveis desapropriados após o decurso do prazo quinquenal e seu subsequente parcelamento feito pelo município. Porém, os dados demonstram que o caráter indutivo da norma extrafiscal se efetiva, visto que os proprietários têm apresentado plano de utilização da propriedade urbana, e/ou dado utilização à propriedade urbana evitando que sejam notificados.

Para o município de Salvador, a aplicação do IPTU progressivo no tempo poderia se apresentar como uma diminuição do caráter especulatório dos imóveis ociosos da cidade, ocorrendo o mesmo efeito já identificado em São Paulo, face à incidência de uma maior carga tributária e à fiscalização do poder público e às sanções previstas. As demais experiências demonstram ser possível a aplicação do instrumento, mas também denotam que, para que a norma tenha eficácia, é necessário construir critérios concisos e objetivos acerca do núcleo do critério material deste tributo.

Ademais, percebe-se que o projeto mais exitoso sugere ser melhor a criação de uma lei específica ou decreto que regulamente sua utilização, além de um aparato

da administração local para sua execução, não podendo o poder local apenas repetir o disposto no Estatuto da Cidade, pois este documento legal se apresenta como um “norteador” dos municípios para efetivação da política urbana, posto que disciplinar especificamente sobre o tema em lei federal poderia ferir o pacto federativo.

Do plano de desenvolvimento urbano do Plano Salvador 500 – que objetiva o exercício pleno do direito à cidade para o município até 2049 –, estão em execução dois projetos que visam dar função à imóveis vazios ou subutilizados. O Programa Revitalizar⁵⁵ consiste na adoção de isenções tributárias de IPTU e ISS, como forma de incentivar a revitalização dos imóveis existentes na região do Centro Antigo e dar-lhes utilidade.

Além disso, há um plano de habitação para imóveis vazios, ainda em fase de estudo e consulta pública, patrocinado pelo município e gerido pela Fundação Mário Leal Ferreira. Trata-se do Plano de Habitação do Comércio, que consiste na utilização de imóveis vazios na região do Comércio, mediante desapropriação, para criação de “empreendimentos de uso misto: comercial e residencial. As residências serão destinadas inicialmente para funcionários públicos. As lojas comerciais existentes serão mantidas, e novas atividades de apoio a moradia serão incorporadas”⁵⁶.

De acordo com a agenda⁵⁷ do Plano Salvador 500, do qual o atual PDDU é integrante, a criação de lei municipal para aplicação do IPTU progressivo no tempo está prevista para ocorrer até 2024, com início da aplicação até 2030 e aplicação de eventual desapropriação-sanção até 2049.

Não há, no conjunto das leis locais referentes ao parcelamento do solo urbano, explicação de como o município irá dispor sobre esses imóveis a serem desapropriados ou se será dada uma destinação exclusiva aos recursos arrecadados com o IPTU progressivo, ainda que não seja obrigação do ente federativo vincular a incidência de um imposto à destinação de sua arrecadação. Deduz-se que a destinação a ser dada aos imóveis desapropriados poderá ser prevista na lei posterior que regulamentará o instrumento.

⁵⁵ <http://www.sucom.ba.gov.br/programas/revitalizar/>

⁵⁶ Cf. Apresentação elaborada pela Fundação Mário Leal Ferreira no documento que subsidia a realização de consulta pública. Ver em: <http://www.fmlf.salvador.ba.gov.br/images/popup/Estudos-Preliminares-de-Habitacao.pdf>

Ver consulta pública em: <http://consultapublicacomercio.salvador.ba.gov.br/>

⁵⁷ Vide objetivo 1 da agenda “ambiente urbano sustentável” da Agenda do Plano Salvador 500, que é coordenada pela Fundação Mário Leal Ferreira.

Pelos documentos analisados nas Secretarias de Desenvolvimento e Urbanismo, Fazenda Pública e na Fundação Mário Leal Ferreira, bem como entrevistas com os responsáveis pela arrecadação dos tributos do município, cadastro imobiliário e execução de política de habitação desses órgãos, percebe-se que, há no município uma maior ênfase à projetos de requalificação do tecido urbano e construção de unidades habitacionais⁵⁸ nos espaços urbanos já existentes nas comunidades periféricas existentes nas áreas de interesse social (ZEIS). A desapropriação é feita para fins de interesse social, não havendo relação dessa medida com o não cumprimento da função social da propriedade urbana.

Por fim, cabe ressaltar que, o próprio documento emitido pela Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo do Município de Salvador em agosto de 2020, ao dispor sobre os cenários da cidade em relação ao Plano Salvador 500, aponta que medidas como o TUL (Transformação Urbana Localizada) podem implicar num processo de gentrificação e despossessão⁵⁹, se os instrumentos urbanísticos aplicados não considerarem o uso de estruturas já criadas em centros já urbanizados, mas com imóveis sem uso e sem cumprimento da sua função social. Mesma crítica pode ser extensiva aos grandes condomínios do PMCMV construídos às margens da cidade, que empurram para áreas não urbanizadas ou pouco urbanizadas, a população que é atendida com a oferta de unidades habitacionais de interesse social, qual seja, a população mais pobre.

Ao não aplicar o IPTU progressivo no tempo, se está deixando de utilizar um instrumento que poderia contribuir para a criação de soluções para habitação de interesse social nos locais já urbanizados. Todavia, há que registrar os diversos impasses e entraves já vivenciados pelos municípios que aplicam esta medida, bem como no lapso temporal necessário para a sua efetividade.

⁵⁸ Estes projetos abrangem: a construção e disponibilização de unidades habitacionais vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 01); a Transformação Urbanística Localizada (TUL), regulamentada pelo Decreto nº 30.799/ 2019; a realização de obras de urbanização complementares às obras de prevenção de desastres naturais, como por exemplo a contenção e estabilização de encostas.

⁵⁹ De acordo com David Harvey (2012) o fenômeno das despossessões se apresenta como um processo de marginalização das classes menos favorecidas social e economicamente, empurrando-os para distante dos grandes centros urbanos, em detrimento do mercado financeiro e da manutenção da especulação imobiliária.

5. CONCLUSÃO

Considerando os dados apresentados pelos documentos da Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo, e os dados do Censo IBGE 2010 e da Fundação João Pinheiro, pode-se chegar à conclusão de que o uso dos imóveis vazios, subutilizados ou não edificadas (considerando os imóveis não edificadas e sem uso), a aplicação do IPTU progressivo no tempo poderia ser uma ponte entre esses dois extremos: pessoas com necessidade de casa para morar, e casa ou terreno vazios sem nenhuma destinação.

Contudo, em Salvador, esse instrumento não é aplicado no momento por falta de regulamentação. Atualmente, a fazenda pública municipal aplica a majoração de alíquota do IPTU em razão do uso e localização do imóvel, atribuindo a alíquota máxima à propriedade de terrenos não edificadas. Tal medida, como já mencionado anteriormente é uma medida de cunho extrafiscal. Contudo, no município não há correlação desta medida com nenhum projeto de reurbanização ou contratação de habitação de interesse social. Além disso, a sua execução é feita exclusivamente pela secretaria da fazenda pública que, face ao não pagamento, poderá inscrever o débito em dívida pública e encaminhar ao município para que o débito seja executado judicialmente.

A implantação do IPTU progressivo no tempo induz à utilização dos imóveis já existentes nas áreas que já dispõem de infraestrutura – desenvolvida ao longo de décadas – pela cidade. Ao não regulamentar a adoção desse instrumento, o município não está garantindo que seus munícipes realizem o cumprimento da função social das propriedades privadas existentes na cidade, e, portanto, não está garantindo a utilização do uso coletivo e democrático da cidade, desvirtuando o quanto preceituado no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal.

Dos projetos atualmente executados pelo município, conclui-se que, possivelmente, a gestão municipal considera que incentivar o uso do direito de propriedade pode ser mais benéfico do que sancionar o contribuinte e, numa medida mais extrema, desapropriá-lo como sanção (mediante pagamento em títulos da dívida pública). Todavia, tais medidas podem contribuir para a especulação imobiliária, posto que a garantia do incentivo ou da indenização pode valorizar o bem imóvel de difícil venda no mercado imobiliário. Isto deturparia o caráter de direito-função atribuído ao

direito de propriedade. Além disso, a desapropriação para interesse social custa mais aos cofres públicos do que a desapropriação-sanção, o que se apresenta como um aspecto relevante ao analisar o impacto financeiro da adoção de cada tipo de medida de parcelamento do solo urbano e reurbanização.

Segundo a previsão realizada pela própria Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo de Salvador, isto aponta para uma tendência de, em 2049 (ano final do Plano Salvador 500), as dinâmicas de produção da cidade continuarem imbricadas com a lógica especulativa do mercado imobiliário, “com arranjos cada vez mais complexos de parcerias público privadas que em regra não incluem as populações interessadas e potencialmente afetadas pelos grandes projetos urbanos”(SALVADOR, 2020).

Comparando a experiência do município de São Paulo e dos demais municípios que instituíram a aplicação do IPTU progressivo, verifica-se que este instrumento de política urbana, de pronto, para ser aplicado, necessita de interesse político na arena pública, demonstrado, inicialmente, através da conjuntura política vivenciada na Câmara do Vereadores do município.

Ato contínuo, a análise das leis de cunho urbanístico dos municípios citados no capítulo anterior, denotam ser necessário haver clareza e objetividade na definição do critério material da matriz de incidência tributária do IPTU progressivo, bem como sua correlação com as ZEIS do município e seu modo de execução, considerando inclusive se a aplicação do IPTU progressivo se dará apenas nos limites das ZEIS ou sob qualquer imóvel que se encaixe no critério material da regra de incidência tributária do tributo.

Tais experiências também apontam ser recomendável instituir lei o decreto próprio para sua aplicação. Além disso, demonstram que o município necessita ter uma base de dados imobiliários do município atualizada, para auxiliar no mapeamento dos imóveis sob os quais recairiam essa tributação.

Analisando o PDDU de Salvador, percebe que estas definições foram delegadas para lei específica, que nunca foi criada. Em razão disso, o referido instrumento encontra-se impossibilitado de aplicação, o que, nas palavras de Silva (2004), compromete a sua efetividade. A norma jurídica existe, mas não produz efeitos, impossibilitando a análise de sua aplicabilidade.

Além disso, para que seja eficaz e eficiente no município de Salvador, verifica-se que o IPTU progressivo não poderá ser aplicado isoladamente das demais ações de política urbana do município, além de necessitar de uma estrutura administrativa para executar, fiscalizar e monitorar seus resultados, bem como a definição da destinação do passivo imobiliário que poderá ser incorporado pelo município após o decurso do prazo quinquenal.

Somente após a criação destes dispositivos legais e administrativos será possível confirmar empiricamente a contribuição do IPTU progressivo no tempo na diminuição do déficit habitacional de Salvador. Inclusive, considerando que esta é uma medida relativamente nova, pois, como visto anteriormente, poucos municípios no Brasil aplicaram o instrumento, e, dos que aplicaram, vários encontraram entraves ou estão ocorrendo há pouco tempo, ainda serão encontrados novos entraves durante a sua execução.

Todavia, cabe registrar que a falta de resultados empíricos da aplicação deste instrumento de política urbana também é um dado a ser considerado na análise do instituto, quando observamos o aparato legal que sustenta o direito à moradia, e a proteção ao direito à propriedade. Isto porque a atual Constituição é datada de 1988, e o Estatuto da Cidade é datado de 2001.

Passados 20 anos desde a regulamentação da política urbana, que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, poucas cidades regulamentaram os instrumentos de parcelamento, edificação e uso compulsório do solo urbano. Destas cidades, poucas regulamentaram a aplicação do IPTU progressivo no tempo. Das que regulamentaram, todas encontraram entraves e críticas quanto à identificação do que é um imóvel não utilizado ou subutilizado, e da realização de confisco da propriedade privada.

Isso denota que a previsão legal deste instrumento nas leis municipais só ocorreu em face da obrigação legal de instituição de uma Política Urbana para a cidade, em atendimento ao Estatuto da Cidade. Contudo, tal movimentação política apenas criou um conjunto de leis vazias e sem aplicabilidade (em sua maioria).

Quanto à proteção da propriedade privada, conclui-se que não há choque entre direitos constitucionais, posto que, ao não dar função social à propriedade, o proprietário não está cumprindo com seu “dever de ser proprietário”. Portanto, não

está contribuindo em prol do bem coletivo, do uso coletivo da cidade. Para a criação de uma cidade inclusiva e democrática, o IPTU progressivo no tempo pode ser um instrumento de garantia do cumprimento desse dever e, caso não cumprido, tomar para o Estado a responsabilidade pelo seu cumprimento.

Considerando que o direito à moradia é uma das diretrizes gerais da política urbana, na cidade de Salvador, a aplicação desse instrumento pode diminuir o tamanho do déficit habitacional da cidade, mas para isso é necessário que o instrumento seja correlacionado com a adoção de outras medidas vinculadas à habitação de interesse social e seja regulamentado. Após a sua regulamentação e decorrido alguns anos (década) de sua execução, será possível definir o quão eficiente é este instrumento em relação à garantia do direito à moradia.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENTEJANO, Paulo. **A centralidade da questão fundiária no cenário agrário brasileiro do século XXI**. In: 15º Encontro de Geógrafos da América Latina, 2015, Havana, Cuba. Anais. Cuba, p. 1-15. Disponível em:

<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal15/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/01.pdf>

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado: (Brasil, Colômbia e Espanha)**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 265. 2008.

_____, Betânia (etc e tal). **DA FUNÇÃO SOCIAL À FUNÇÃO ECONÔMICA DA TERRA: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no brasil**. Revista de Direito da Cidade, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193.

_____, Betânia; FERNANDES, Edésio (ORG). **A construção do direito urbanístico na América Latina**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente. 2016.

ALFONSIN, Jacques Távora. **A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana como Propriedades de Funções**. IN: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (ORG). Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2006. Pag. 42/79.

AMARAL, Francisco. **Direito Civil: introdução**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

ANDRADE, Adriano Bittencourt; BRANDÃO, Adriano Bittencourt B. **Geografia de Salvador**. 2. ed. - Salvador: EDUFBA, 2009.

ANDRADE, Diogo de Calasans M. **O princípio da função social da propriedade urbana**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, p. 136, 2013.

BOMFIM, Diego. **Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle**. 1ª Ed. São Paulo: Noeses, 2015.

ATALIBA, Geraldo. **IPTU – Progressividade**. Revista de Direito Público, São Paulo, a.23, n° 93, jan./mar. 1990.

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. **Política habitacional e locação social em Salvador**. Cad. **CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 267-284, ago. 2014.

Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792014000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acessado em 02 maio 2021.

BRAJATO, Dânia.; DENALDI, Rosana. **O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá - PR (2009-2015)**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, v.21, n.1, p.45-62, jan.-abr. 2019. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbeur/a/fxGqBdYVt3Jhsn4SGh5VCHy/?lang=pt&format=pdf>

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana; SOUZA, Claudia Virginia C.; FROTA, Henrique B.C.; MENDES, Lidia Forghieri. **Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/24913341eba9a5572ee3fcede9855a81.pdf>>. Acessado em 29 de abril de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Império, 1824.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Senado, 1891.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Senado, 1934.

_____. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Senado, 1946.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1967.

_____. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 (Código Civil)**. Institui o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 1º jan. 1916.

_____. **Lei nº 5172 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. Brasília, DF, 25 out. 1966.

_____. **Lei nº 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 10 jan. 2002.

_____. Ministério da Justiça. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015.

CAFRUNE, Marcelo Cafrune; KONZEN, Lucas P. **Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista**. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo [et al.]. Introdução crítica ao direito urbanístico (O direito achado na rua: 9). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. Pg. 83/86.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. **IPTU e Progressividade: Igualdade e Capacidade Contributiva**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

CUNHA, Nicodemos Vítor D. **O IPTU progressivo no tempo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p. 140, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DUGUIT, León. **Fundamentos do Direito**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

FARIA, J. R. V. **Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico**. In: XV Encontro da ANPUR - ENANPUR, 2013, Recife. XV Enanpur

- Desenvolvimento, planejamento e governança 30 anos da ANPUR, 2013. Recife, Pernambuco. Anais. v. 15. n. 1, 2013.
- FARIAS, Cristiano Chaves. ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Reais**. 11. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015. (Curso de direito civil; v. 5).
- FIGUEIREDO, Glória Cecília dos Santos. **Tramas de transferências de imóveis em Salvador: a construção social do valor da cidade**. Tese (Doutorado m Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia. Salvador, p. 396, 2015.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.: il. Acessado em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>
- GASPERIN, Sabrine Tams. **Os vazios urbanos e os instrumentos indutores de função social da propriedade e da cidade: um estudo sobre a área central da cidade do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito – Universidade Federal Fluminense. Niterói, p. 242, 2017.
- GOMES, Hortência; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (orgs.). **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades**. Salvador: EDUFBA, 2019.
- HARVEY, David. **The right to the city (Traduzido do original em inglês por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília)**. Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.
- HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.
- LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história Territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. Goiânia: Ed. UFG, 2002.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil (tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa)**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 11 ed. Revisada e ampliada, 2015.
- MARQUEZ, Raúl; LIMA, Adriana Nogueira V. **A Multiplicidade de Regulação no Interior das Ocupações Urbanas de Salvador, Bahia: Questionando Alguns**

Esquemas Dicotômicos. In: Anais Colóquio Internacional Epistemologias do Sul: aprendizagens globais Sul-Sul, Sul-Norte e Norte-Sul. Junho/2015. Democratizar a democracia. Coimbra – Portugal. p. 373/384.

MERCADO GAZABÓN, A.C. **El pensamiento jurídico de León Duguit.** In: **La influencia de León Duguit en la reforma social de 1936 en Colombia: el sistema jurídico, la función social de la propiedad y la teoría de los servicios públicos** [online]. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015, pp. 1-15. Textos de Jurisprudencia collection, Maestría serie. ISBN: 978-958-738-638-7. <https://doi.org/10.7476/9789587386387.0003>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 16ª edição (atualizada por Mario Schneider Reis e Edgard Neves da Silva). São Paulo: Editora Malheiros, 2008

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

OPITZ, Silvia C. B; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de direito agrário.** 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

PEREIRA, Gilberto Corso; PEREIRA, Maria das Graças Gondim dos S. **Expansão Urbana e Metropolitana de Salvador.** In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; CARVALHO, Inaiá Maria M.; PEREIRA, Gilberto Corso (orgs.). Transformações metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 301-338.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Direito tributário ambiental.** Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de direito agrário constitucional: Lições de direito agroambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ROCHA, Rosaly Justiniano de S; CABRAL, José Pedro C. **Aspectos históricos da questão agrária no Brasil.** Revista Produção Acadêmica – Núcleo de Estudos Urbanos Regionais e Agrários/NURBA, v. 2, n. 1., p. 76-86, junho de 2016.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: ou os princípios do direito político. Tradução de Pietro Nassetti**. 3 ed. 5ª reimpressão. São Paulo: Editora Martin Claret LTDA, 2011.

SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade do Salvador: Estudo de Geografia Urbana** 1. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Salvador: EDUFBA, 2008.

FORCENETTE, Rodrigo. **IPTU, IPVA e ITR – Impostos sobre a propriedade dos bens**. In: SABBAG, Eduardo (org). Estudos Tributários, vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 89-114.

SALVADOR. **Lei nº 9.069/2016 de 30/06/2016 – Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências**. Gabinete do Prefeito Municipal do Salvador: Salvador, 2016.

_____. **Lei nº 9.148 /2016 - Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências**. Gabinete do Prefeito Municipal do Salvador: Salvador, 2016.

_____. Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006 - Código Tributário e de Rendas do Município de Salvador. Gabinete do Prefeito Municipal do Salvador: Salvador, 2006.

_____. Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo da Prefeitura do Salvador. **Plano Salvador 500 – Caderno Cenários**. Salvador, agosto de 2020. 407 p.

_____. Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo da Prefeitura do Salvador. **Plano Salvador 500 – Caderno Agenda do Plano**. Salvador, dezembro de 2020. 156 p.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC). **Relatório anual 2020 e plano de trabalho 2021. Função social da propriedade parcelamento, edificação e utilização compulsórios em São Paulo**. São Paulo, 2020. Acessado em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/Relatorio%20CMPU%202020_CEPEUC.pdf

SEGER, Marcelo. **A sustentabilidade e a implementação do IPTU progressivo no tempo como forma de ordenação do espaço urbano no município de Blumenau**.

Dissertação (Mestrado Acadêmico em Ciências Jurídicas) – Centro de Educação de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, p. 122, 2014.

SILVA, Felipe Jardim da. **IPTU progressivo no tempo ou arrecadação de bem vago abandonado?: aplicabilidade de instrumentos jurídico-urbanísticos em imóveis ociosos do bairro do Recife.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, p. 194, 2018.

SILVA, Leticia Emanuelli Cruz; CUNHA Carlos Renato da. **Instrumentos tributários no Estatuto da Cidade em prol da função social e do meio ambiente.** Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC, Londrina, v. 5, n. 1, p 10-30, jan/jul, 2020. ISSN: 2596-0075. Acessado em: <http://revistadoidcc.com.br/index.php/revista/article/view/63>

SILVA, Lúgia Osório. **Terras devolutas e Latifúndio.** Campinas: Ed. da UNICAMP, 1996.

SILVA, Neimar Roberto S. **Evolução Histórico-Normativa do Direito de Propriedade Privada no Brasil.** In: Direito, Pesquisa e Inovação: estudos em homenagem ao professor Maurício Jorge Pereira Mota. 1ed. Juiz de Fora: Editar, 2016, v. 1. p. 493-503.

TEIXEIRA, Aparecida Netto; MOURAD, Laila Nazem; SILVA, Patricia Cezario. **As Intervenções do PAC em Salvador/Ba.** In: DENALDI, Rosana; CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). Urbanização de favelas em Brasil: um balanço preliminar do PAC. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. Pag. 199/218.

TORRES, Marcos Alcino A. MOTA, Mauricio Jorge P. **Função social da propriedade e funções sociais da cidade.** In: Revista de Direito da Cidade, vol. 11, nº 2. ISSN 2317-7721 pp. 684-711. vol. 11, nº 2. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2019.438506

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo e história do direito brasileiro.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005. 278 p.