

**O DIREITO À CIDADE, A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO****THE RIGHT TO CITY, REAL ESTATE SPECULATIO AND PROGRESSIVE IPTU IN THE TIME**

**Paulo Afonso Cavichioli Carmona<sup>1</sup>**  
**Eugênio Pacceli de Moraes Bomtempo<sup>2</sup>**

**RESUMO**

O objetivo desta pesquisa é analisar a importância do direito à cidade, sobretudo, examinando como resgatar as camadas mais empobrecidas do Brasil, por vezes, tão prejudicadas por especulações imobiliárias, tendo de morar em locais degradados e distantes, sem infraestrutura, enquanto enormes espaços vazios figuram ociosos por muitos anos. Como objetivo específico, pretende analisar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), progressivo no tempo, como forma de se efetivar o direito à cidade, pela função socioambiental do uso da propriedade. Metodologicamente, por intermédio de pesquisa qualitativa e de método dedutivo, busca-se acesso a dados coletados no acervo bibliográfico nacional, com algumas incursões em publicações internacionais. Observa-se que a esperança para os pobres vem da qualidade da tributação nos países mais desiguais. Conclui-se, que a tributação do IPTU pode ser cada vez mais justa no Brasil e que o IPTU progressivo no tempo contribui significativamente para a efetivação do direito à cidade.

**Palavras-chave:** Direito à cidade. Especulação. IPTU Progressivo no Tempo. Pobreza.

**ABSTRACT**

The objective of this research is to analyze the importance of the right to the city, especially by examining how to rescue the impoverished layers of Brazil, sometimes so harmed by real estate speculation, having to live in degraded and distant places, without infrastructure, while huge empty spaces have staying for many years desocuped. Its specific objective was to analyze how the

---

<sup>1</sup> Pós-doutor em Direito - Università del Salento, Itália (2020). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Uniceub - Centro Universitário de Brasília, Distrito Federal - Brasil. ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0002-7715-3983> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0471763465230262> E-mail: [paccarmona@hotmail.com](mailto:paccarmona@hotmail.com)

<sup>2</sup> Professor, Doutorando em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB); Mestre em Direito, pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Uniceub - Centro Universitário de Brasília, Distrito Federal - Brasil. ORCID Id: <http://lattes.cnpq.br/4601093030991678> Lattes: <http://orcid.org/0000-0001-9789-794X> E-mail: [eugenio.bomtempo@gmail.com](mailto:eugenio.bomtempo@gmail.com)

progressive property tax (IPTU) over time as a way to realize the right to the city via the socio-environmental function of the use of property. Methodologically it was decided to do a qualitative research by the deductive method. Sought access to data collected in the national bibliographic collection, with some forays into international publications. Hope from to the poor was noted from the quality of taxation in the most unequal countries. It was concluded that progressive property tax taxation may be increasingly fair in Brazil and that the progressive property tax in the time contributes significantly to the realization of the right to the city.

**Keywords:** Right to the city. Speculation. Progressive IPTU in Time. Poverty.

## INTRODUÇÃO

A ampliação do direito à cidade é um fator decisivo para o bem-estar dos pobres e das gerações futuras. Dar efetividade ao direito urbanístico revela ser uma política urbana estratégica para o desenvolvimento nacional, diante da globalização, da crescente expansão tecnológica e da galopante evolução da economia digital. Todos esses fatores juntos potencializam-se e, somados à especulação imobiliária, provocam exclusão social, expansão geográfica das cidades, invasões de terras, desempregos e subempregos, o que vem tornando as cidades cada vez mais angustiantes e perigosas.

A especulação imobiliária vem marginalizando as camadas da população de baixa renda, sendo importante destacar que a favelização tende a triplicar até 2050, se nada for feito para reverter esse quadro preocupante. A segregação massificada nas médias e grandes cidades é uma realidade. Diante desse contexto, esta pesquisa tem o objetivo estratégico de jogar mais luzes sobre o direito à cidade, à especulação imobiliária e à importância do IPTU progressivo. Mais especificamente pretende verificar como o IPTU progressivo no tempo pode contribuir para a efetivação do direito à cidade. Este artigo procura responder à seguinte questão: é possível remediar, mesmo que parcialmente, a especulação imobiliária, por meio do IPTU progressivo no tempo, para a efetivação do direito à cidade? Admite-se, como hipótese, que, urbanisticamente, o IPTU pode ser um tributo cada vez mais justo no Brasil.

Com o objetivo de responder a tão importante indagação, este artigo, mesmo em breves linhas, destaca a magnitude ética e a beleza plástica do direito à cidade. Mostra que sua efetividade depende muito da tributação do IPTU, sobretudo, do poder de polícia municipal, pela sanção do IPTU progressivo no tempo, se as normas urbanas não forem cumpridas de acordo com o Plano Diretor e o

Estatuto da Cidade. Entretanto, a tributação do IPTU tem sido politizada, o que atrai antipatias diante da crescente carga tributária nacional. A tradicional concepção individualista da propriedade também prejudica a velocidade da urbanização dos espaços ociosos ou degradados no jogo político municipal.

Assim, esta pesquisa demonstra que o IPTU tem viés solidário e justo, a permitir a efetivação do direito à cidade, o acesso a melhores condições de bem-estar para as gerações presentes e futuras. Permite o combate à especulação imobiliária causadora da deterioração ambiental e social. Mas, o Brasil tem algumas vitórias urbanísticas relevantes. O Estatuto da Cidade, a Nova Lei de Regularização Fundiária, o Estatuto das Metrôpoles bem como a expansão legislativa municipal e a implantação do chamado “IPTU Solidário” demonstram que há um despertar à questão social e à tributação justa.

Trata-se de pesquisa qualitativa, pelo método dedutivo, com acesso a dados coletados no acervo bibliográfico nacional, com algumas incursões em publicações internacionais, de forma a fotografar o quadro atual. Esta breve investigação considera a matéria como enfoque estratégico desenvolvimentista, sem submissão aos encantos de qualquer viés ideológico, e isso possibilita olhar crítico e permite incursões originais. No entanto, esta breve análise não tem como ser completa e, assim, não esgota um assunto tão complexo e, ao mesmo tempo, apaixonante. Espera-se que outros corações também se dediquem a essa linha de pesquisa.

## 1. O DIREITO À CIDADE

As cidades medievais, segundo Le Goff (1992, p. 5), começaram a crescer com “o aumento do perímetro das muralhas, o aparecimento de burgos e subúrbios, a multiplicação das paróquias, dos conventos e das casas (...) um considerável crescimento urbano”.

No século XVIII, Adam Smith considerava que a cidade oferecia um mercado grande e preparado para o campo, o que permitiu o desenvolvimento capitalista, porém, para esse autor, o comércio internacional fez surgir, em muitas cidades, conforme Smith (1979, p. 230), “manufaturas aperfeiçoadas” e melhores técnicas no campo, propiciando o “fabrico de produtos vendáveis no estrangeiro”. Em seguida, surge nova geração de economistas clássicos a se debruçar sobre os aspectos do crescimento demográfico, como causa de geração de pobreza, a exemplo de Thomas Carlyle e Thomas Malthus (SOUZA, 2004). Mas, na França, Jean Jacques Rousseau (1978, p. 292)

observaria que a diferença de acesso ao conhecimento seria a fonte da desigualdade entre os homens. Logo, as desigualdades sociais incomodavam também os economistas liberais.

No século XIX, o estado de penúria dos proletários, em meio ao processo de industrialização e de urbanização crescente, se, por um lado, ampliava os mercados e a expansão da concentração de riquezas, nas mãos dos industriais, por outro lado, também gerava o êxodo e a exclusão social. A pobreza extrema encontrou eco na obra de Karl Marx (1996, p. 373), a ponto de recriminar a acumulação no sistema capitalista em detrimento do fator trabalho.

No século XX, Henri Lefebvre, urbanista, estudou a transição das pequenas cidades medievais e a expansão das cidades, com o desenvolvimento da industrialização, o que fez surgir um processo de “implosão-explosão” das cidades, fazendo aflorar os problemas de conjunto nas cidades, a que deu o nome de “urbanismo”. Subordinados à industrialização, surgem o direito ao trabalho, o direito à educação, o direito de habitar, “o direito à cidade surge como um apelo, como uma exigência” [...] “deve ser formulado como o direito à vida urbana” [...] “prioridade do valor de uso” (LEFEBVRE, 2001, p. 118). Assim, Lefebvre alcança o discernimento de que as pessoas têm o direito de habitar nas cidades, surgindo, dessa forma, o direito à cidade.

Todavia, o princípio da função social da propriedade mostra-se nuclear no direito à cidade, a merecer destaque e registro que a ideia jurídica de função social da propriedade recebeu seus primeiros arranjos no início do Século XX, por Léon Duguit, que se deixou influenciar pelos pensamentos de Saint-Simon e de Auguste Comte (FROTA, 2015).

Contudo, uma percepção metafísica anterior à concepção jurídica do princípio da função social da propriedade está nas raízes mais remotas das tradições cristãs, a merecer estofos como direito natural. O esforço da escolástica medieval se viu presente no pensamento de Santo Tomás de Aquino e seus seguidores.

Para Santo Tomás de Aquino, a propriedade privada seria um direito natural, porém, seu uso deve-se dar em favor do bem comum. Desse modo, “a sociedade desfruta, pois, de uma superioridade ontológica sobre o indivíduo. É graças a ela, com efeito, que o homem pode conservar-se, e expandir as fontes de sua natureza; o homem necessita do concurso da sociedade para ser plenamente homem” (AQUINO, 2020, p. 1508). Assim, Nascimento e Silva (2018), analisando a compreensão do direito de propriedade na Doutrina Social da Igreja, alcançam na Suma teológica tomista que “o proprietário deve ter sempre em mente que as coisas que estão sob sua administração não são absolutamente suas [...] estão sujeitas às necessidades alheias (Sum. Teol., IIa-IIae, q.66, a.2)”.

Contudo, mantendo a mesma linha tomista, várias encíclicas papais da Igreja Católica exaltam a função social da propriedade, como, por exemplo, a Encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII (1891), a qual evidencia que “[...] o direito de propriedade individual; a autoridade pública não o pode pois abolir; o que ela pode é regular-lhe o uso e conciliá-lo com o bem comum”. Na Encíclica *Mater et Magistra*, do Papa João XXIII (1961), o assunto figura, explicitamente, destacando que “quanto à propriedade privada, o nosso predecessor torna a afirmar o seu caráter de direito natural, e acentua o seu aspecto e a sua função social”. Na mesma linha, a Encíclica *Populorum Progressio*, do Papa Paulo VI (1967), ressalta que “ninguém tem direito de reservar para seu uso exclusivo aquilo que é supérfluo, quando a outros falta o necessário”. Também, nessa linha, há a Encíclica *Laborem Exercens*, do Papa João Paulo II (1981), bem como documentos oficiais da Igreja, como a Constituição Pastoral *Gaudium et Spes*, editada pelo Papa Paulo VI (1965) a qual expõe que “Deus destinou a terra com tudo o que ela contém para uso de todos os homens e povos”.

Assim, desde as tradições hebraico-cristãs se reconhece o direito à propriedade privada. Mas, a tradição católica reconhece a existência do direito natural ao uso dos bens em favor do bem comum, o que se sustentou em dois mil anos de Cristianismo.

Neste patamar, pode-se admitir que a função social da propriedade também seja um direito natural à vida na cidade, o que demonstra o quão luminosa a tese do urbanista Henri Lefebvre, a evidenciar que o direito à cidade é um “direito à vida urbana”, com prioridade ao “valor de uso” (LEFEBVRE, 2001, p. 118).

Apesar desse referencial paradigmático, examinando os aspectos históricos e jurídicos, Saule Júnior e Uzzo observaram que a função social da propriedade se apresentou, inicialmente, sob a forma de ameaça aos grupos hegemônicos no Brasil, ou seja, figurou como ameaça ao direito de propriedade meramente individual.

Contudo, explicam que foi encaminhada uma proposta de emenda popular, em prol do reconhecimento da função social da propriedade como direito fundamental, escrita pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a contar com a participação de mais seis entidades nacionais – a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), a Federação Nacional dos Engenheiros, a Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, o Movimento em Defesa do Favelado, o Instituto dos Arquitetos do Brasil – e mais 48 entidades estaduais e locais. Além disso, organizou-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana, com o objetivo de disseminar nova cultura urbana para o Brasil, sob os seguintes princípios: a) direito à cidade e à cidadania, com a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) gestão

democrática das cidades, no seu planejamento e controle social; c) fomento à efetividade do princípio da função social da propriedade, em favor do interesse coletivo no direito à cidade (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2006).

A Assembleia Nacional Constituinte reconheceu o direito urbanístico na Carta da República, de 1988. Contudo, somente em 2001, houve a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, por intermédio do Estatuto da Cidade. Em 2005, editou-se a Lei nº 11.124, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu Conselho Gestor. A regulação fundiária rural e urbana recebeu nova norma geral, com a edição da Lei nº 13.465, de 2017, a qual fixou objetivos para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), em áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para garantir a participação popular e dar mais efetivação aos princípios inscritos no Estatuto da Cidade, incluindo situações de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), em caso de necessidade de regularização fundiária social sobre bem público.

Amanajás e Klug revelam, citando estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que, entre 1960 e 2010, o Brasil urbano cresceu 402%, assim, para esses autores, permanece reprimida grande carência de acesso à cidade no Brasil. A busca pela institucionalização do direito à cidade, sob o lema da reforma urbana, como se viu, vem desde a década de 1960. No entanto, essas novas normas formatam o princípio do direito à cidade que, enfim, consolida-se no Brasil, “incorporando o direito à terra urbana, ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer” (AMANAJÁS; KLUG, 2018, p. 22).

Nesta moldura, Saule Júnior indica que o direito à cidade é uma plataforma política que vem sendo objeto de inúmeros fóruns urbanos regionais e internacionais, como os fóruns urbanos mundiais, organizados pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), com destaque para o Fórum Urbano Mundial realizado em 2010, na cidade do Rio de Janeiro, que foi um marco na internacionalização do direito à cidade (SAULE JÚNIOR, 2014).

Sabe-se que o acesso à moradia vem ocupando espaços na academia em todo o mundo (KENNA, 2008). Este despertar também acontece no Brasil. No entanto, a tarefa de ampliar o acesso à cidade, à moradia digna, não é simples. Diante da especulação imobiliária e das reduzidas oportunidades, a segregação social a que se submetem as pessoas economicamente mais frágeis limita muito as suas oportunidades. O Brasil tem 82% de sua população morando nas cidades, conta com um *déficit* habitacional de 6,6 milhões de moradias, sendo 11% da população sem abastecimento de água e cerca de 50% da população sem rede de esgoto (CANUTO, 2010). A carga

tributária sobre os empobrecidos chega a 48%, em estudos realizados pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (BRASIL, 2011). A doutrina reconhece tal índice (SALVADOR, 2014).

A urbanização das favelas, por exemplo, mostra-se cara e envolve a reunião de várias fontes de recursos nacionais, internacionais e intergovernamentais para o seu financiamento (FONTENELLE; CARMONA, 2017). A apartação urbana causa violência e dá margem à expansão da criminalidade organizada (CARMONA, 2014, p. 106). Em meio a tantas demandas, buscando-se regulamentar a criação de regiões metropolitanas, a questão chegou ao Supremo Tribunal Federal via ADI 1.842 - RJ ensejando mais uma judicialização federativa (BRASIL, 2013).

Assim, Moura e Mota (2016, p. 181) posicionam-se contra a acumulação de propriedades estéreis. Esses autores também encontraram na moral escolástica, de Santo Tomás de Aquino, que o uso da propriedade deve servir ao bem comum. Citando John Fennis, apontam ser esta a única exceção ao direito de propriedade: “*exceptio in rebus extremis*”. Mas, enquanto os debates acadêmicos avolumam-se, a realidade projeta o risco das favelas urbanas triplicarem no mundo todo, até 2050 (UNITED NATIONS, 2013), e essa realidade não pode ser “jogada embaixo do tapete”, em termos de políticas públicas. Nesse caso, Dammert, comentando a obra de Jordi Borja, propõe que as cidades não sejam acumulações de problemas sociais, segregações e temores, mas local de cidadania ativa, por isso, recomenda a reapropriação de espaços públicos, para o aparecimento de nova forma de vida urbana (DARMET, 2004).

Brenner e Schmid (2015) consideram existir caráter essencialmente político nas considerações epistemológicas envolvendo as questões da urbanização, contudo, Attoh (2020) registra uma crítica à concepção principiológica de Dworkin por entender que se pode dar margem a certa desobediência civil quanto ao direito à cidade.

No entanto, Harvey lembra que os ideais dos direitos humanos devem ser colocados no centro da política e da ética: “El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos” [...] “un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización” (HARVEY, 2008). Afinal, o uso da propriedade urbana deve-se voltar à coletividade, ao bem-estar dos cidadãos e ao equilíbrio ambiental (COSTA, 2009, p. 25; DENALDI, 2018). Nesse sentido, Gilberto Nascimento (2011, p. 11) revela que, entre 1995 e 1997, ocorreram 2,047 milhões de internações hospitalares por doenças intestinais e 2,16 milhões de doenças transmitidas por falta de água tratada no Brasil, o que revela não ser um

problema ambiental simples, pois implicou um custo social na ordem de 20% dos gastos totais do Sistema Único de Saúde.

Por outro lado, deve-se, também, conter a especulação imobiliária nas cidades, pois esta é uma relevante fonte de exclusão social. Assim, a partir das diretrizes do Plano Diretor, no raio de competência municipal, a propriedade particular não edificada, subutilizada ou mal utilizada, por meio da política urbana, deve-se adequar para desenvolver as funções socioambientais da cidade, sustentavelmente, em prol das gerações presente e futura, que têm direito a segurança, acesso à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, serviços públicos de qualidade, trabalho e lazer, nos termos do inciso I, do artigo 2º, da Lei nº 10.257, de 2001, do artigo 6º da Constituição Federal. Como bem demonstram Ingo Sarlet, “o Estado Democrático de Direito contemporâneo deve ser compreendido como sendo sempre um Estado Socioambiental” (SARLET, 2014 apud FERNANDES; ALFONSIN, 2014). Obviamente, não atendida a função socioambiental da propriedade, nos termos do Plano Diretor, o infrator estará exposto a sofrer as sanções dispostas no parágrafo 4º, do artigo 182, da Constituição Federal, entre elas, a fixação do IPTU progressivo no tempo.

## **2. O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO NO COMBATE À ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA**

O IPTU exerce importante finalidade fiscal de competência municipal, por meio da tributação sobre a propriedade predial e territorial urbana, a posse com ânimo de dono, o direito de superfície e o domínio útil, nos termos do artigo 32, do Código Tributário Nacional (CTN).

No entanto, esse tributo tem finalidade extrafiscal (regulatória) significativa, uma vez que passou a ser importante instrumento de efetivação de política urbana. O IPTU incide sobre cada imóvel individualizado e não sobre a riqueza do contribuinte – Súmula 589 do STF. A propriedade é um direito conquistado após o pagamento de todos os impostos. Logo, considerando as limitações constitucionais ao poder de tributar, essa exação não deve caracterizar confisco, mas tem relevante função socioambiental a cumprir.

Entretanto, será defeso ao município atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária – Súmula 160 do STJ –, mas a lei pode aumentar o IPTU acima da correção monetária, nos termos do princípio da legalidade tributária, inscrito no inciso I, do artigo 150, da Carta da República. Contudo, Cassone destaca que a simples correção monetária

da base de cálculo não implica majoração do tributo, podendo ser feita por decreto (CASSONE, 2003, p. 324).

O IPTU está regrado no artigo 156 da Constituição Federal. Tributa-se a propriedade, a posse e o domínio útil. A posse deve-se revestir dos requisitos necessários ao exercício da usucapião para ser tributável, ou seja, ser mansa, pacífica, contínua, duradoura, de boa fé e justa (PINTO, 2012, p. 128).

Um exemplo de domínio útil tinha-se na antiga enfiteuse, atualmente revogada. Interessante observar que o proprietário cujo bem foi invadido antes de receber autorização para imissão de posse fica dispensado de pagar IPTU, pelo Superior Tribunal de Justiça julgando o Recurso Especial n. 1111364 – SP (BRASIL, 2009), também, na mesma linha, ficou dispensado de pagar o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) pelo julgamento do Recurso Especial 1144982 – PR (BRASIL, 2009). O direito de superfície também gera cobrança de IPTU, nos termos do artigo 32, do Código Tributário Nacional (CTN); do parágrafo 3º, do artigo 21, do Estatuto da Cidade; do artigo 1.371, do Código Civil e de legislação municipal. Em relação aos sítios de recreio, considerados em zonas rurais, o STJ julgou ser permitida a cobrança do IPTU no Recurso Especial n. 181105-SP (BRASIL, 1998). Em caso de loteamento irregular por transmissão onerosa, o fisco pode individualizar as unidades e proceder a inscrições de IPTU para cobrá-lo nos termos do Recurso Especial n. 1.348.693- RS (BRASIL, 2003). Também, no caso de condomínio irregular, a existência de contratos irregulares, realizados sem a participação do proprietário ente público, não dando margem à usucapião, os possuidores a qualquer título devem pagar o IPTU, dado o ânimo de proprietário, no Recurso Especial n. 1402217-DF (BRASIL, 2015).

Nos termos do § 4º, do artigo 182, da Constituição Federal, mediante lei específica, para área incluída no Plano Diretor, faz-se facultativo ao poder público municipal exigir o adequado aproveitamento socioambiental da propriedade urbana, sob pena de, sucessivamente, determinar o parcelamento ou a edificação compulsório, a aplicação do IPTU progressivo no tempo ou a desapropriação, com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão, previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos.

Entre as formas de tributação da propriedade tem-se a taxação sobre: a) o valor anual do aluguel, seja em valor bruto ou base líquida – comum entre os países que são ex-colônias britânicas, como Singapura e Malásia; b) o valor do capital, que é um imposto sobre o valor da propriedade, incluindo terra, construção e melhorias – sistema encontrado em países como os Estados Unidos e o

Canadá; ou c) o valor da terra, ou local, que desconsidera a existência de quaisquer edifícios e melhorias, como no caso da Dinamarca e da Nova Zelândia (LEE, 1993).

No Brasil, uma forma criativa de aumentar a arrecadação, a aceitação e a participação popular nos destinos da cidade, em relação ao IPTU, vem sendo empreendida por várias prefeituras, a exemplo da Prefeitura Municipal de Farroupilha, com a instituição do chamado “IPTU Solidário”. A prefeitura enviou o Projeto de Lei n. 93, de 2017, propondo a instituição desse programa para destinar até 5% (cinco por cento) do imposto devido, para o financiamento de projetos sociais, culturais, artísticos e desportivos, previamente selecionados pelo município e desenvolvidos por organizações sem fins lucrativos sediadas em Farroupilha, sendo aprovada a Lei Ordinária Municipal nº 4.381, de 2017, regulando a matéria, o que atrai a simpatia popular (PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA, 2017).

Na Constituição Federal de 1988, existem três possibilidades impositivas para o IPTU: a) no parágrafo 1º, inciso I, do artigo 156 c/c o parágrafo 1º, do artigo 145, tem-se a regra geral dessa tributação eminentemente fiscal, admitindo-se a progressividade impositiva; b) no parágrafo 1º, inciso II, do artigo 156, visando a induzir comportamento rumo ao atendimento da função social da propriedade, há previsão de caráter ordinatório, de progressividade extrafiscal genérica; c) no parágrafo 4º, do artigo 182, há previsão extrafiscal de sanção do IPTU progressivo no tempo, em desfavor do proprietário desobediente às regras urbanísticas de aproveitamento e à função social da propriedade prevista no Plano Diretor, ou seja, a extrafiscalidade punitiva incide sobre o ato ilícito. Mas, cada municipalidade tem sua legislação sobre o IPTU específica. No Distrito Federal, por exemplo, como a competência é cumulativa para impostos estaduais e municipais, o IPTU, no raio de sua competência municipal, está regrado pelo Decreto-Lei n. 82, de 1966, e regulamentado pelo Decreto n. 28.445, de 1967. No caso, a regra geral é que os terrenos não edificados sejam tributados à alíquota de 3% sobre o valor do bem, os imóveis não residenciais estão sujeitos à alíquota de 1%, e os imóveis edificados residenciais, a 0,3%. Nos Estados Unidos, a alíquota anual do imposto predial varia de Estado a Estado. Por exemplo, são 0,29% no Hawaii e, no Estado que mais tributa, New Jersey, a alíquota é 2,16% sobre a propriedade (STEBBINS, 2019).

Para efeito do IPTU, consideram-se prédio, terra, solo, com ou sem construção, sendo territorial relativamente à propriedade, domínio útil ou posse de imóvel não construído ou com obra paralisada (PAULSEN, 2018, p. 315). A Planta Genérica de Valores contém o mapa que subdivide as áreas urbanizadas – a cidade, os distritos e as chácaras – em zonas de valor, por metro quadrado, para aferição do valor venal do imóvel e aplicação de alíquotas diferenciadas. As alíquotas do IPTU

podem ser: a) proporcionais; b) progressivas ou regressivas; c) seletivas. No inciso II, do parágrafo 1º, do artigo 156, da Constituição Federal, tem-se que as alíquotas podem ser diferenciadas, conforme a localização e o uso do imóvel. Conforme o uso e a localização do imóvel, por setor, se industrial, comercial, residencial, entre outros, a alíquota pode ser diferente. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) também podem ter tributação com alíquotas mitigadas, em razão do interesse social, nos termos do artigo 47, da Lei nº 10.257, de 2001, entre outras possibilidades afetas à seletividade de alíquotas progressivas, ou benefícios fiscais, para fomento de finalidade extrafiscal e de cunho arrecadatário.

Contudo, o fato de o IPTU ser um imposto real já provocou inúmeros debates judiciais, e alguns se mantêm. Muitos julgados no Supremo Tribunal Federal (STF) decidiram pela inconstitucionalidade da progressividade do IPTU até a Emenda Constitucional n. 29, de 2000. O problema é que, pelo viés da justiça distributiva, haveria de ser observada a capacidade contributiva. Aires Barreto, por exemplo, defende que não é correto tributar o IPTU, por ser um imposto real, com progressividade, ferindo, dessa forma, a cláusula pétrea e o princípio da isonomia (BARRETO apud MARTINS, 2001, p. 757). Por outro lado, Mizabel Derzi e Sacha Navarro defendem ser legítima a imposição com progressividade, por justiça tributária e para preservar a autonomia municipal (DERZI; NAVARRO, 1982, p. 71). Contudo, Carraza observa que não se pode mais sustentar o fato de, enquanto não houver Plano Diretor, as alíquotas terem de serem as mesmas, conforme a localização e o uso do imóvel; quanto ao IPTU progressivo no tempo, com base na lei, admite que possa levar até a perda da propriedade, punitivamente, pelo não cumprimento das diretrizes do Plano Diretor da Cidade (CARRAZA, 2003, p. 101). Nem sempre as classes mais abastadas querem compartilhar da tributação progressiva. Diogo Coutinho lembra que, em nações desiguais, as instituições tributárias devem ter papel central no combate à pobreza; mesmo nas nações capitalistas mais ricas, o papel da tributação faz-se muito importante para tal correção (COUTINHO, 2013, p. 41).

Ocorre que mesmo o STF somente admitia progressividade para fins extrafiscais no caso de propriedades que não atendessem às determinações do plano diretor do município. Somente com a Emenda Constitucional n. 29, de 2000, admitiu-se a progressividade fiscal, para fins de arrecadação. Assim, o STF editou a Súmula 668 – “É inconstitucional lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional n. 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

De acordo com a “Teoria da Capacidade Contributiva”, segundo Velloso, é dever de todos contribuírem para as despesas públicas na proporção de suas capacidades econômicas. Revela que

esse postulado encontrou ressonância desde a obra de Adam Smith e consta, atualmente, no sistema tributário italiano também. Na Constituição italiana, a capacidade contributiva é considerada como um critério-chave para a implantação da isonomia tributária. Citando Herrera Molina, considera “que há um direito fundamental dos contribuintes à tributação conforme a capacidade contributiva”, como “especificação do princípio da isonomia tributária” (VELLOSO, 2010, p. 152).

Mas, pagar tributo sempre inquieta. No entanto Machado alerta que uma pessoa que tem muitos imóveis consegue transferir os custos do IPTU para os locatários, assim, o ônus de suas pequenas propriedades urbanas dilui-se (MACHADO, 2012), o que revela que nem sempre uma legislação avançada, com progressividade tributária positivada, resolve o problema social de um país.

No entanto, filósofos do direito tributário apontam ser o Estado o garantidor da existência de todos os direitos, inclusive, do direito à propriedade. Mas, para que o Estado continue a ser o garantidor de tantos direitos, há de existir o seu direito de tributar, para que possa manter o aparelho de Estado funcionando. Assim, Nagel e Murphy (2005, p. 183) defendem a tributação progressiva, por ser mais justa; também recomendam que se deva observar o bem-estar agregado, pois os efeitos da tributação dependem muito do bem-estar das pessoas que se encontram nas escalas socioeconômicas mais baixas.

No particular de bem-estar da camada mais empobrecida da sociedade, Camargo observa que ainda há resistências, em alguns municípios, à adoção da progressividade do IPTU, devido algumas forças políticas a deterem, mesmo tratando-se de tendência crescente, pelo ideal de “justiça distributiva” (CARMARGO, 2008, p. 157). Ademais, Afonso, Araújo e Nóbrega sustentam que, “na prática, o IPTU é um imposto mal aproveitado no país, e, não raro, o princípio da progressividade é desrespeitado” [...] “depende da aprovação da Câmara Municipal, o que termina politizando a decisão” [...] “o IPTU acaba sendo o ‘bode espiatório’ da revolta do contribuinte” (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013). Cláudia Cesare (2016) também observa que há elevado grau de politização na cobrança do IPTU e que os municípios maiores demonstram ser mais eficientes na arrecadação.

Interessante observar que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) chegou a fazer um Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal, em 2001, inclusive, com um esboço de um Código Tributário Municipal (KHAIR; VIGNOLI, 2001). Talvez, seja conveniente atualizar as informações em grande esforço intersetorial. Mas, examinando estudos de vários autores, Afonso, Araújo e Nóbrega explicam que a politização tributária revela parte das dificuldades arrecadatórias do IPTU, sobretudo, nos municípios menores, em que se faz necessária a modernização tributária (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013).

Caso o proprietário de imóvel subutilizado, não edificado ou não utilizado cuja área deva ser aproveitada não dê ao imóvel incluído no Plano Diretor por lei específica a finalidade socioambiental adequada, fica facultado ao município aplicar o IPTU progressivo no tempo, por força do inciso II, do parágrafo 4º, do artigo 182, da Constituição Federal, ou seja, em franca função extrafiscal tributária. Na esfera municipal, conforme constitucionalmente disposto, o acesso ao direito à cidade necessita contar com o IPTU progressivo no tempo, pois “os problemas coletivos requerem soluções coletivas” (FERNANDES, 2005, p. 20), principalmente, em matéria urbanística.

No caso, por força do artigo 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal, todo ente público é obrigado a instituir a melhor gestão possível e, no caso municipal, cabe a este ente fixar a legislação tributária do IPTU, para efeitos fiscais e extrafiscais. Não é uma faculdade. O IPTU progressivo no tempo visa a conter a especulação imobiliária e a promover a efetivação do direito coletivo, diante do crescimento desordenado e acelerado das cidades, de forma a viabilizar o direito à cidade, como instrumento de política urbana – em prol do acesso à moradia, ao transporte e ao saneamento básico, desigualmente e com *déficits* acumulados.

Segundo Carvalho Júnior, o IPTU representa cerca de 0,45% do Produto Interno Bruto (PIB), no Brasil, mas, em estados mais desenvolvidos, a arrecadação é significativa. As outorgas onerosas e as operações consorciadas ainda não geram arrecadação significativa esperada, em reforço à arrecadação. Assim, os problemas concentram-se nos cadastros imobiliários, se desatualizados, nas avaliações imobiliárias e na inadimplência na gestão do IPTU. Porém, algumas experiências em São Paulo, a partir do princípio do solo criado, permitiram a remoção de favelas e a criação de unidades habitacionais de interesse social, com a alteração dos coeficientes de aproveitamento e o perdão de dívidas do IPTU, em troca de construções de interesse social, entre 1988 e 1998. Em seguida, surgiu a Operação Urbana Consorciada Água Espriada, com leilões de potencial adicional construtivo, entre outras operações (CARVALHO JÚNIOR, 2016, apud COSTA, 2016, p. 213). Nesse contexto, Paulo Carmona explica que o consórcio imobiliário pode funcionar bem no Brasil, podendo ser utilizado para urbanização e regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda, conforme as ZEIS, mas não podendo beneficiar proprietários de alta renda capazes de cumprirem a função social da propriedade (CARMONA, 2007, p. 150).

Harvey também aponta que há espaço para novo empreendedorismo urbano, por intermédio de parcerias público-privadas. Mas, para isso, a contrapartida estatal da municipalidade exigirá arrecadação e atração de financiamentos e recursos financeiros, por meio de investimentos, para a geração de emprego e renda. O governo local tem de facilitar a atração dos interesses sociais

e capitalistas, para solucionar o “desassossego urbano”, pois o ambiente da cidade é instável (HARVEY, 2005, p. 170).

O poder público municipal pode determinar o parcelamento compulsório, para cumprimento da função socioambiental, obrigando o proprietário a dividir o terreno urbano em lotes urbanizáveis, nos termos do Plano Diretor; pode determinar a edificação compulsória do imóvel subutilizado ou não edificado; ou pode, ainda, determinar a utilização compulsória, obrigando o proprietário a instalar, no imóvel, alguma atividade, passando a utilizá-lo direta ou indiretamente. Nesses casos, para tais determinações, o artigo 5º, do Estatuto da Cidade, exige lei municipal específica e previsão no Plano Diretor. Além disso, a adequação da terra urbana pode ser rearranjada, reassentada, dividida, no “processo de urbanização de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas às funções elementares urbanísticas. Importa mudança das dimensões ou confrontações dos imóveis para fins de urbanização” (SILVA apud COSTA, 2009, p. 32).

Porém, Freitas (2000, p. 349) sustenta que se deve reprimir a nociva prática de loteamentos clandestinos, pois são ofensivos ao ordenamento da cidade, a recomendar a indisponibilidade ou bloqueio de bens dos loteadores. Nesse aspecto, a tendência moderna de o “direito penal urbano-ambiental configurar o crime ecológico [...] como crime de perigo, ou seja, como aquele que a lei transfere o momento consumativo da lesão para a ameaça” (CARMONA, 2015, p. 348).

Sabe-se que a missão do Estado e de seu sistema tributário é garantir um mínimo social dentro do conceito de Estado-Nação. A globalização impõe, ao mesmo tempo, inúmeras regras, conflitos e competições diversas, a condicionar os processos internos das nações, o que afeta os espaços urbanos e viciam os seus desenvolvimentos. Por isso, cresce a preocupação com o desenvolvimento local das cidades (SANCHES; ARAÚJO JÚNIOR; CENCI, 2018). Obviamente, o desenvolvimento urbano fica condicionado à reserva do possível – à gestão do orçamento público. No entanto, o Estado e a sociedade, em geral, têm o poder-dever de mobilizar forças solidárias, mutirões, enfim, de proceder ao desenvolvimento de políticas públicas para a erradicação das favelas, de deter a segregação urbana, fonte de violência e que dá margem à expansão da criminalidade organizada, em prejuízo de toda a sociedade (CARMONA, 2014, p. 106).

Agora está na lei. O Estatuto da Cidade busca regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. No que pertine ao IPTU, esse Estatuto dedica o artigo 7º para dispor que, no caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos nas disposições contidas na lei específica que inseriu, no Plano Diretor da cidade, a providência urbanística necessária, na forma do *caput* do artigo 5º-da Lei nº-10.257, de 2001, ou não sendo cumpridas as etapas previstas de

implementação urbanística, o município poderá proceder à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota, pelo prazo de cinco anos consecutivos. Nesse caso, o valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado em lei específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

Nos termos dos §§ 2º e 3º, do artigo 7º, se, por acaso, a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não for atendida, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, sendo vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva. Afinal, nos termos do § 2º, do artigo 182, da Constituição Federal, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Há de se observar que o legislador, ouvindo as vozes da sociedade e estudos acadêmicos, instituiu as ZEIS no Estatuto da Cidade, de forma a definir os padrões urbanísticos de relevante interesse das camadas mais carentes da população. Esses dispositivos podem conter a especulação imobiliária e dificultar o fato de a camada da sociedade com maior poder aquisitivo acabe condenando as pessoas mais simplórias a irem para as periferias, em razão da contenção da oferta de terrenos e moradias, a elevar os preços nas áreas mais centrais (lei da oferta e da procura).

Nesse ideal construtivo de nação, os novos instrumentos de regularização fundiária, presentes no Estatuto da Cidade, no Estatuto das Metrôpoles, na Lei do Programa Minha Casa Minha Vida e, recentemente, na Lei nº 13.465/2017, preveem, harmonicamente, as ZEIS; REURB, as demarcações urbanísticas, a legitimação da posse e a legitimação fundiária, cada instituto com suas peculiaridades. O Programa Minha Casa Minha Vida foi muito importante, pois ampliou as oportunidades para muitas pessoas, ainda que a qualidade de 56% dos imóveis apresente falhas, segundo o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e a Controladoria-Geral da União (2018).

Por outro lado, Keziah Pinto examina o assunto, destacando que a questão do princípio do não confisco também precisa ser observada na exação do IPTU. Demonstra que, no Brasil, chegou-se ao consenso de que a função fiscal do tributo não pode ter finalidade confiscatória como, exatamente, prevê a Constituição Federal. No entanto, apesar de nem todos doutrinadores concordarem com a progressividade do IPTU, essas posições respeitáveis não são majoritárias. Depois de examinar várias posições de eminentes doutrinadores e a jurisprudência, Pinto concluiu que a sanção do IPTU progressivo no tempo não tem caráter confiscatório nos limites fixados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, pois desempenha função regulatória (extrafiscal) como

instrumento de política urbana, com o fito de efetivar a função socioambiental da propriedade (PINTO, 2012, p. 190), nos termos do Plano Diretor da cidade.

Por certo, como bem explica Milton Santos, a existência de grandes espaços vazios nas cidades gera escassez, o que aumenta os preços dos imóveis e do acesso à terra e à moradia, “espalhando a cidade” e jogando a população mais pobre para as periferias. Devido à especulação imobiliária um ciclo vicioso fomenta o crescimento das cidades passa a ser uma fatalidade, ainda que a custo de desemprego e de subemprego, a reboque da competição das grandes empresas, do crescimento econômico, da forma como é feito. Via de regra a expansão urbana não se traduz em crescimento social (SANTOS, 1993, p. 121).

Observa-se que o processo de valorização imobiliária, segundo Carvalho Júnior, é tipicamente encontrado em países em desenvolvimento. Os investimentos em infraestrutura urbana, a realidade macroeconômica, o crédito imobiliário em expansão fazem com que aumentem a “iniquidade, a especulação imobiliária e a informalidade urbana [...] proprietários originais dos imóveis passam a ter o valor de seu patrimônio multiplicado, por meio do esforço de toda a sociedade” (CARVALHO JÚNIOR apud COSTA, 2016, p. 207).

Mas, em relação à aplicação do IPTU progressivo no tempo, existem grandes avanços, uma vez que, no Brasil, essa aplicação tem sido importante instrumento de combate à especulação imobiliária. Estudos realizados por Nascimento revelam que, da área total do perímetro de 218, 13 km<sup>2</sup> de uma cidade média, como Londrina, por exemplo, havia 93,69 km<sup>2</sup> de vazios urbanos, o que representou 42,95% da área total do perímetro urbano. Na cidade de Presidente Prudente, segundo Nascimento (2014), as áreas de vazios urbanos chegam a 46,53%. Em Londrina, Sanches, Aroxa e Pires (2017) consideraram que isso alimentava a especulação imobiliária e fazia surgir “ágios”, a marginalizar a população menos aquinhoadada de recursos econômicos. Cabe destacar que o problema da ociosidade imobiliária não é somente do Brasil. Por exemplo, Israel cobra o dobro do imposto sobre a propriedade, em caso de apartamentos vagos, como forma de fazer cumprir a função socioambiental da propriedade (BOUSSO, 2013).

Em contrapartida, com o advento da globalização, a competição empresarial ficou mais acirrada. A busca por benefícios fiscais, terrenos, entre outros, ampliou-se, para atrair investimentos diretos (BOMTEMPO, 2016, p. 122). Isso também desafia a solução dos problemas sociais cumulativos nas cidades brasileiras. Os hipossuficientes sofrem mais e acabam tendo de morar em locais distantes e sem infraestrutura, em processo de gentrificação – substituição paulatina de moradores de bairros populares com o aburguesamento da região por interesses especulativos.

Nagel e Murphy aduzem que a economia capitalista é o melhor meio para gerar empregos, criar riquezas, empregar o capital na produção e distribuir bens e serviços, porém, todo governo deve “encontrar meios para limitar os danos inevitavelmente infligidos aos que saem perdendo na competição de mercado” (NAGEL; MURPHY, 2005, p. 249).

Os processos administrativos na economia digital carecem de ser mais rápidos, pois oferecem inúmeros desafios fatigantes às populações mais frágeis em esperas intermináveis, “chega a ser contraditória a realidade: há um descompasso entre a velocidade do desenvolvimento tecnológico global se comparado à lenta capacidade de superação de problemas éticos” (BOMTEMPO, 2016, p. 356). Os municípios pequenos estão bastante atrasados, não somente na aplicação do IPTU progressivo no tempo, como em ferramentas hábeis para esta exação, os progressos têm acontecido em municípios médios e grandes.

Nesse quadro, o IPTU progressivo visa a combater a especulação imobiliária que entrava a emancipação das pessoas mais pobres, o que não diminui a importância dos diversos instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade e na Nova Lei de Regularização Fundiária. O IPTU progressivo no tempo, sem dúvida, é um relevante instrumento de política urbana, em prol do desenvolvimento nacional rumo à efetividade do direito à cidade.

### 3. CONCLUSÃO

Este estudo demonstrou que o direito de bem viver na cidade está sendo desenvolvido aos poucos e que não se pode mais, simplesmente, marginalizar as pessoas com menor poder aquisitivo, deixando-as viverem em periferias desprovidas de mínimas condições de vida e em ambientes degradados. Observou-se que o Estado Democrático de Direito, atualmente, deve ser compreendido como um Estado Socioambiental.

Muito tem avançado o Brasil na direção da compreensão do direito à cidade, com a regulamentação dos artigos 182 e 183, da Constituição Federal, por meio do Estatuto da Cidade e da Nova Lei de Regularização Fundiária, entre outras iniciativas legislativas importantes. Observou-se que o Plano Diretor orienta o desenvolvimento urbanístico e se faz indispensável ao estabelecimento de políticas públicas voltadas ao bem-estar da população, em geral, sobretudo, da população pobre, favelada e esquecida. Em grande ideal de resgate, o IPTU revela ser fonte de arrecadação importante para a municipalidade, além de justiça tributária pela progressividade de suas alíquotas.

Todavia, diante dos enormes vazios, não utilizados ou subutilizados, observados nas cidades, sobretudo médias e grandes, onde a concentração de pessoas se faz ostensiva, o IPTU progressivo no tempo revela-se, crescentemente, um bom instrumento para forçar os proprietários dos imóveis estéreis a fazerem a adequação urbanística, a exercitarem a função social da propriedade. Contudo, essa consciência vem crescendo no Brasil.

Observam-se grandes progressos na aplicação do IPTU progressivo no tempo, em algumas cidades médias e grandes, como Londrina, Presidente Prudente, São Paulo, entre outras, em combate à propriedade estéril e à especulação imobiliária. Assim, confirma-se a hipótese, com relativa satisfação, de que a tributação do IPTU pode ser cada vez mais justa no Brasil. Dessa forma, também se mostrou positiva a resposta para a pergunta a respeito da possibilidade de se remediar, mesmo parcialmente, a especulação imobiliária, por intermédio do IPTU progressivo no tempo, para a efetivação do direito à cidade. Observou-se que, em países com grande desigualdade social, a esperança para os mais empobrecidos vem da qualidade da tributação.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R.; ARAUJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. **IPTU no Brasil: Um diagnóstico abrangente**. IDP, FGV Projetos, v. 4, 2013. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/livro-iptu-no-brasil-afonso-et-al/>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural Urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar (Org.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil: Insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20C3%A0%20cidade.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2020.

AQUINO, Santo Tomás de. **Suma teológica**, [entre 1265 a 1273]. Disponível em: <<https://sumateologica.files.wordpress.com/2017/04/suma-teolc3b3gica.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

ATTOH, Kafui. **What Kind of Right is the Right to the City?** Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.963.9677&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso: 13 abr. 2020.

BARRETO, Aires F. Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis. In: MARTINS, Ives Gandra (Coord.). **Curso de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BOMTEMPO, E. P. M. **E-commerce, tributação e cultura: Análise juseconômica das imunidades tributárias sobre as cadeias produtivas de livros e músicas**. Curitiba: Juruá, 2016.

BOUSSO, Nimrod. Ministro do Interior Aprova a Duplicação de Impostos sobre a Propriedade em Apartamentos. **Haaretz Daily Newspaper**, 20 maio 2013. Disponível em: <<https://www.haaretz.com/israel-news/business/.premium-israel-doubling-tax-on-vacant-homes-1.5243415>>. Acesso em: 2 mai. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. **Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional**. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), 2. ed., 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). 1ª Turma. RESP 1111364-SP. Min. Rel. Benedito Gonçalves, j. 25 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). 1ª Turma. RESP 1347693-RS. Min. Rel. Benedito Gonçalves, j. 11 abr. 2003. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). 2ª Turma. RESP 1144982-PR. Min. Rel. Mauro Campbell, j. 13 out. 2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). 2ª Turma. RESP 1402217-DF. Min. Rel. Mauro Campbell, j. 24 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Pleno. ADI 1.842-RJ. Rel. Min. Luiz Fux, j. 6 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRENNER, Neil; SCHMID, Christian. Towards a new epistemology of the urban? **Journal City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action**, vol. 19, n. 2-3, p. 151-182, 1º Abr. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

CAMARGO, Juliana Werneck. **O IPTU como Instrumento de Atuação Urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CANUTO, Elza Maria. **Direito à Moradia Urbana: Aspectos da dignidade humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARMONA, Paulo Afonso Cavachioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodium, 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavachioli. **O Consórcio Imobiliário como Instrumento de Intervenção Urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CARMONA, Paulo Afonso Cavachioli. **Violência x Cidade: O papel do direito urbanístico na violência urbana**. 1. ed. São Paulo: Fundação Escola do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: COSTA, Marco Aurélio. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília: IPEA, 2016.

CASSONE, Vittorio. **Direito tributário**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CESARE, Cláudia. **Sistemas del Impuesto Predial em América Latina Y Caribe**. Cambridge, Massachusetts: Lincol Institute of Land Policy, 2016. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-3.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. **Minha Casa Minha Vida: 56% dos imóveis apresentam falhas de construção**. 5 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/rede-globo-56-dos-imoveis-do-minha-casa-minha-vida-apresentam-falhas-de-construcao/>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

COSTA, Camila Maia Pyramo. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios como instrumento de execução de política urbana. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)**, Belo Horizonte, ano 8, n. 48, 2009.

COUTINHO, Diogo. **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DAMMERT, Lucia. La ciudad conquistada. **Revista Eure**, Santiago de Chile, vol. XXX, n. 90, p. 124-126, Sep. 2004. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Lucia\\_Dammert/publication/250371485\\_Resena\\_Jordi\\_Borja\\_2003\\_La\\_ciudad\\_conquistada/links/59516813a6fdcc218d24c242/Resena-Jordi-Borja-2003-La-ciudad-conquistada.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Lucia_Dammert/publication/250371485_Resena_Jordi_Borja_2003_La_ciudad_conquistada/links/59516813a6fdcc218d24c242/Resena-Jordi-Borja-2003-La-ciudad-conquistada.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2020.

DENALDI, Rosana; FERRARA, Luciana Nicolau. A dimensão ambiental da urbanização em favelas. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 21, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0195r0vu18l1ao>>. Acesso em: 7 abri. 2020.

DERZI, Mizabel; NAVARRO, Sacha Calmon. **Do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana**. São Paulo: Saraiva, 1982.

FERNANDES, Edésio. A Nova Ordem Jurídico-Urbánística no Brasil. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Ambiental e Urbanístico**, n. 2, out./nov. 2005.

FONTENELLE, Adriana; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A necessidade de atuação nos cortiços brasileiros e o direito fundamental à moradia. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 12, n. 71, p. 5-22, abr. /maio 2017.

FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. In: FREITAS, José Carlos (Coord.). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, MPSP, 2000.

FROTA, Henrique Botelho. A função social da posse como parâmetro para tratamento dos conflitos fundiários urbanos. **Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade (FIDES)**, Natal, v. 6, n. 1, jan. /jun. 2015. Disponível em: <<http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/202>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. El derecho a la ciudad. **New Left Review**, 53, set./out., p. 23-39, 2008. Disponível em: <<https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

KENNA, Padraic. Globalization and housing rights. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, Bloomington, v. 15, jul. 2008. Disponível em: <<http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=9&sid=444660a9-a14f-45dd-a2acb0a3d1a826de%40sessionmgr102>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

KHAIR, Amir; VIGNOLI, Francisco (Org.). **Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal**. São Paulo: FGV EAESP, 2001. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2593/1/Manual%20de%20Orienta%C3%A7%C3%A3o%20para%20Crescimento%20da%20Receita%20Pr%C3%B3pria%20Municipal\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2593/1/Manual%20de%20Orienta%C3%A7%C3%A3o%20para%20Crescimento%20da%20Receita%20Pr%C3%B3pria%20Municipal_P.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2020.

LE GOFF, Jacques. **O apogeu da cidade medieval**. Tradução Antônio de Padua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1992. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3883019/mod\\_resource/content/1/LE%20GOFF%20jacques-o-apogeu-da-cidade-medieval.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3883019/mod_resource/content/1/LE%20GOFF%20jacques-o-apogeu-da-cidade-medieval.pdf)>. Acesso em: 5 abr. 2020.

LEE, Amy. Property taxation under conditions of rapid urban growth: the Singapore experience. **Journal of Property Valuation and Investment**, v. 11, n. 4, p.301-338, 1993. Disponível em: <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/EUM000000003308/full/html>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MACHADO, Hugo de Brito. A progressividade do IPTU e a capacidade contributiva. **Revista Dialética de Direito Tributário (RDDT)**, São Paulo, v. 203, p. 91-100, ago. 2012.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MOURA, Emerson; MOTA, Maurício. **Direito fundamental de propriedade e a função socioambiental nas cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

NAGEL, Thomas; MURPHY, Liam. **O Mito da Propriedade: Os impostos e a justiça**. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NASCIMENTO, Agnaldo da Silva. **No vazio, caberiam casas, parques, fábricas... caberia muita cidade**. 2014. 142 fls. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho. Presidente Prudente, 2014.

NASCIMENTO, Gilberto Antonio do. **Saneamento básico em áreas urbanas pobres: planejamento e gestão de programas na Região Sul do Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2004.

NASCIMENTO, Rhuan; SILVA, Alessandro. A propriedade na doutrina social da Igreja Católica. **Revista de Geopolítica**, Natal, v. 9, n. 2, p. 106-121, jul./dez. 2018. Disponível em: <<http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/224>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

PAPA JOÃO XXIII. **Carta Encíclica Mater et Magistra**. Roma: 15 mai. 1961. Disponível em: <[http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater.html](http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html)>. Acesso em: 12 mar. 2020.

PAPA JOÃO PAULO II. **Carta Encíclica Laborem Exercens**. 14 set. 1981. Disponível em: <[http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_14091981\\_laborem-exercens.html](http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091981_laborem-exercens.html)>. Acesso: 12 abr. 2020.

PAPA LEÃO XIII. **Carta Encíclica Rerum Novarum**. Roma: 15 mai. 1891. Disponível em: <[http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)>. Acesso em: 12 abr. 2020.

PAPA PAULO VI. **Carta Encíclica Populorum Progressio**. Roma: 26 mar. 1967. Disponível em: <[http://w2.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf\\_p-vi\\_enc\\_26031967\\_populorum.html](http://w2.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html)>. Acesso em: 12 abr. 2020.

PAPA PAULO VI. **Constituição Pastoral Gaudium et Spes**. Roma: 7 dez. 1965. Disponível em: <[http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_const\\_19651207\\_gaudium-et-spes\\_po.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_po.html)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

PINTO, Kesiah Alessandra. **IPTU: política urbana e aspectos constitucionais**. Campinas: Alínea, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA. **Lei nº 4.381, 14 de dezembro de 2017**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/f/farroupilha/lei-ordinaria/2017/439/4381/lei-ordinaria-n-4381-2017-institui-o-programa-iptu-solidario-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

SALVADOR, Evilásio. **As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda**. Brasília: INESC, 2014. Disponível em: <<https://www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/Inesc%20Justica%20Fiscal%20completo-1.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2020.

SANCHES, Jussara Romero; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger; CENCI, Elve Miguel. Crise do Estado e o IPTU progressivo no tempo como instrumento de intervenção no desenvolvimento do espaço urbano. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 1, p.259-290, abr. 2018.

SANCHES, Jussara Romero; AROXA, Bárbara Hayashida; PIRES, Ana Henriqueta. Especulação imobiliária: o caso do IPTU progressivo no tempo e a função social da propriedade no espaço urbano de Londrina. In: **II CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**, Londrina, 4 a 7 jul. 2017.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In:

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Direito à cidade: paradigma para a existência de cidades democráticas, justas e sustentáveis. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)**, Belo Horizonte, ano 13, n. 77, p. 51-60, set./out. 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A. MATHIVET, C. **Ciudades para tod@s**: Propostas e experiências pelo direito à cidade. Habitat Internacional Coalition (HIC), Santiago, Chile, 2006. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2020.

SMITH, Adam. **Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores).

SOUZA, Alex Catharino. Origens e evolução da ciência da riqueza e da pobreza: uma análise histórica da filosofia social dos economistas clássicos. **Revista Μετανόια**, São João del-Rei, n. 6, p. 31-58, 2004. Disponível em: <[https://ufsj.edu.br/revistametanoia/numero\\_6\\_-\\_ano\\_2004.php](https://ufsj.edu.br/revistametanoia/numero_6_-_ano_2004.php)>. Acesso em: 27 jul. 2019.

STEBBINS, Samuel. Property tax varies by state: here's a look at what you'll pay. **USA Today**, Wall Street, 11 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.usatoday.com/story/money/2019/02/11/property-taxes-us-state-state-look-what-youll-pay/38909755/>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

UNITED NATIONS. **Sustainable development challenges**. New York: Department of Economic and Social Affairs, World Economic and Social Survey 2013, 2013. Disponível em: <[https://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess\\_current/wess2013/WESS2013.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/wess2013/WESS2013.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2019.

VELLOSO, Andrei Pitten. **O princípio da isonomia tributária**: Da teoria da igualdade ao controle das desigualdades impositivas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

**Trabalho enviado em 05 de maio de 2020**

**Aceito em 17 de maio de 2020**