

# **IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO, DIREITO À CIDADE E SOLIDARIEDADE SOCIAL: BREVES APONTAMENTOS SOBRE O PAPEL DOS TRIBUTOS NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS.**

**Jairo Salvador de Souza\***

## **RESUMO**

O presente trabalho pretende apresentar algumas reflexões sobre o papel dos tributos na concretização dos direitos fundamentais sociais, com destaque para o papel do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, na concretização do direito fundamental à cidade. Investiga-se, inicialmente, a relação entre tributos e direitos fundamentais, sob um duplo viés: as garantias do sujeito contribuinte e a viabilização de políticas públicas tendentes à satisfação dos direitos sociais de índole prestacional, assinalando-se a indissociável relação entre tributos e direitos fundamentais, considerados os aspectos fiscal e extrafiscal dos tributos. Tecem-se considerações acerca direito fundamental à cidade e de como o IPTU pode contribuir para a realização deste direito. Em seguida, traça-se um quadro, evidenciando a íntima relação entre tributos, dignidade humana e justiça social. Por fim, investiga-se a relação entre IPTU, o planejamento urbano e o mito do crescimento desordenado, expressão do não-planejamento e da negativa de vigência do princípio da gestão democrática das cidades, reafirmando-se a existência de um direito fundamental ao planejamento e a relevância do IPTU para a concretização do direito fundamental à cidade.

Palavras-Chave: IPTU, Direito à Cidade, Planejamento, Dignidade Humana e Direitos Fundamentais.

---

\* Defensor Público do Estado de São Paulo. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISAL, campus Lorena/SP – email: [jairosalvador@globo.com](mailto:jairosalvador@globo.com)

# **URBAN BUILDING AND LAND TAX, RIGHT TO THE CITY AND SOCIAL SOLIDARITY: BRIEF NOTES ON THE ROLE OF TAXES IN DELIVERING THE FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS.**

## **ABSTRACT**

This paper presents some reflections on the role of taxes in achieving fundamental social rights, with emphasis on the role of the Urban Building and Land Tax, to the realization of the fundamental right to the city, in Brazil. Initially, we investigated the relationship between taxes and fundamental rights under a double bias: the guarantees of the taxpayer and feasibility to the satisfaction the public policies related to social rights, pointing the indelible relationship between taxes and fundamental rights, pondered all the aspects. Some considerations are made about fundamental right to the city and how property taxes can contribute to the realization of this right. Then we intend to show the close relationship between taxes, human dignity and social justice. Finally, we investigate the relationship between property tax, urban planning and the myth of uncontrolled growth, expression of non-planning option and the negative term of the principle of democratic governance of cities, reaffirming the existence of a fundamental right to the planning and relevance of the property tax for the realization of the fundamental right to the city .

**Keywords:** Urban Building and Land Tax, Right to the City , Planning, Human Dignity and Human Rights .

# **IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO, DIREITO À CIDADE E SOLIDARIEDADE SOCIAL: BREVES APONTAMENTOS SOBRE O PAPEL DOS TRIBUTOS NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS.**

**Jairo Salvador de Souza**

## **Introdução**

De acordo com estudos desenvolvidos pela ONU-HABITAT (2012, p.20), em aproximadamente sete anos, cerca de 90% da população brasileira residirá em área urbana.

A grande concentração populacional nas áreas urbanas agudiza e evidencia os problemas estruturais já existentes nas cidades brasileiras, produzindo, entre tantos outros efeitos colaterais, um acirramento da luta pelo espaço urbano, estabelecendo verdadeira receita para o desastre.

Contribuindo para a formação de tal quadro, as atividades de planejamento urbano, dever indeclinável dos municípios, tem sido negligenciadas ou desenvolvidas para benefício prioritário do setor imobiliário, muitas vezes sob o manto de um suposto e inevitável “crescimento desordenado”, onde as desigualdades sócio espaciais e as práticas segregacionistas são consideradas naturais e encaradas como um fato consumado e irreversível.

Decerto que, como assinala BAUMAN (2009, p. 32)

As cidades se transformaram em depósitos de problemas causados pela globalização. Os cidadãos e aqueles que foram eleitos como seus representantes estão diante de uma tarefa que não podem nem sonhar em resolver: a tarefa de encontrar soluções locais para contradições globais.

Neste contexto, o direito à cidade surge como resposta à avassaladora política global de compartimentalização e desfiguração dos territórios urbanos, dominada pela lógica do planejamento estratégico empresarial, presentes todas as analogias suscitadas por VAINER (2002): cidade-mercadoria, cidade-empresa e cidade-pátria.

Inquestionável que o plexo de direitos e posições jurídicas enfeixados no denominado direito à cidade apontam para a sua fundamentalidade, donde exsurge a

necessidade de examinar com mais vagar o papel dos instrumentos da política urbana e suas relações com a garantia dos direitos fundamentais.

Dentre os diversos instrumentos jurídicos e políticos existentes, o Imposto Territorial e Predial Urbano – IPTU destaca-se como um dos mais relevantes, especialmente se considerado em seu viés extrafiscal.

Como veremos no corpo do presente trabalho, o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU pode se transformar em valiosa ferramenta de gestão, apta a contribuir para efetivação do direito à cidade.

Entender essa espécie tributária e o seu papel na concretização do direito fundamental à cidade é a proposta e o desafio que ora apresentamos.

## **1 Tributos e Direitos Fundamentais**

Via de regra, a relação entre tributos e direitos fundamentais tem sido reduzida ao viés que enfatiza as garantias dos direitos individuais do contribuinte, tais como o necessário respeito ao direito de propriedade, aos princípios da anterioridade, da legalidade, da capacidade contributiva, da vedação ao confisco, entre tantos outros. Assim é em CARRAZZA (2009, p.433) quando, tratando da relação entre direitos fundamentais e tributação, assinala: “Diante de tudo o que ficou consignado, parece certo que o Estado, ao exercer a tributação, deve observar os limites que a ordem constitucional lhe impôs, inclusive no que atina com os direitos subjetivos públicos das pessoas”.

Ocorre que, para além das garantias do sujeito contribuinte, há um outro enfoque possível acerca da relação entre tributos e direitos fundamentais, que diz com as limitações fáticas e jurídicas que interferem na concretização dos direitos fundamentais sociais, em especial os de índole prestacional.

Nesta visada, os tributos, a política fiscal e o sistema tributário em geral, devem ser considerados não só como limitadores do poder do Estado em face do indivíduo (CARRAZZA, 2009, p.411), mas, antes, viabilizadores, tanto no aspecto fiscal como no aspecto extrafiscal, da realização dos direitos fundamentais sociais.

Para melhor compreensão das mencionadas limitações fáticas e jurídicas interferentes na concretização dos direitos fundamentais torna-se necessário, antes de mais nada, delimitar-se o alcance e sentido do termo *Direitos Fundamentais*, pois, como é sabido, o termo não possui sentido unívoco.

SARLET (2007, pp. 33-34) alerta para a ausência de consenso na esfera conceitual e terminológica sobre a expressão, confusão reproduzida inclusive no texto constitucional de 1988, ao aludir a termos diversos quando se refere aos direitos fundamentais.

A primeira questão a ser enfrentada, na busca da correta delimitação conceitual, diz com a diferenciação do termo *direitos fundamentais* em relação a outros termos largamente utilizados, tais como: *Direitos Humanos*, *Direitos Naturais*, *Direitos Individuais*, *Direitos do Homem*, *Direitos Públicos Subjetivos*, *Liberdades Fundamentais*, *Liberdades Públicas*, entre outros.

José Afonso da Silva (2003, p. 178), inspirado em Peres Luño, após traçar um quadro diferenciador entre os variados termos utilizados, elege a expressão *Direitos Fundamentais do Homem*, qualificando-a como a mais adequada, pois, segundo ele,

[...] além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.

Para ele, a nota de fundamentalidade encontra-se

[...] na indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. (SILVA, 2003, p. 178)

Luigi Ferrajoli (2008, p. 5), adotando uma concepção formal dos direitos fundamentais, contrapondo-os ao que denomina de direitos patrimoniais, dissocia a fundamentalidade dos direitos de qualquer ordenamento jurídico específico:

[...]sono 'diritti fondamentali' tutti quei diritti soggettivi che spettano universalmente a 'tutti' gli esseri umani in quanto dotati dello status di persone, o di cittadini o di persone capaci d'agire; inteso per 'diritto soggettivo' qualunque aspettativa positiva (a prestazioni) o negativa (a non lesioni) ascritta ad un soggetto da una norma giuridica, e per 'status' la condizione di un soggetto prevista anch'essa da una norma giuridica positiva quale presupposto della sua idoneità ad essere titolare di situazioni giuridiche e/o autore degli atti che ne sono esercizio.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> “São 'direitos fundamentais' todos aqueles direitos que pertencem universalmente a todos os seres humanos, uma vez que têm o estatuto de pessoas, de cidadãos ou pessoas capazes de agir; entendido direito subjetivo como ‘qualquer expectativa positiva (a prestação) ou negativa (não lesão) atribuída a uma pessoa como um estado de Direito, e por 'status' a condição de um sujeito derivada de uma regra positiva de direito como condição da sua aptidão para ser titular de situações jurídicas e / ou autor dos atos que são exercidos”. (Nossa tradução).

Em sentido oposto, também com lastro em Pérez Luño, Ingo Sarlet (2007, pp. 37-38) defende a indissociabilidade entre direitos fundamentais e uma dada ordem jurídica.

Segundo sustenta, os direitos fundamentais constituiriam o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo ordenamento de um determinado Estado, perfeitamente delimitado espacial e temporalmente.

Para ele, a nota de fundamentalidade residiria no caráter básico e fundamentador de todo o sistema jurídico.

Haveria, assim, uma indissociabilidade entre direitos fundamentais e a Constituição de um Estado.

Cesar Peluso (2013, Informação Verbal) sustenta o caráter supralegal dos Direitos Fundamentais. Para ele, a nota de fundamentalidade dos direitos estaria relacionada precipuamente ao reconhecimento e valorização da dignidade humana e à qualidade específica, formal e material, observada na tessitura de tais direitos.

A revelar tais características, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal ressalta, entre outros, o fato da inalterabilidade dos Direitos Fundamentais (cláusulas pétreas), sua aplicabilidade imediata e a observação de regime jurídico especial.

Robert Alexy (2012), investigando a teoria dos direitos fundamentais na ordem jurídica alemã, assinala que em uma teoria dogmática da estrutura dos direitos fundamentais pode-se distinguir três dimensões: uma analítica, uma empírica e uma normativa.

A dimensão analítica diria com a “dissecção sistemático-conceitual do direito vigente” (2012, p. 34), a dimensão empírica envolveria tanto a cognição do direito positivo válido, quanto a aplicação de premissas empíricas na argumentação jurídica; e a dimensão normativa atinaria à “elucidação e à crítica da práxis jurídica, sobretudo da práxis jurisprudencial”(Id.).

Para ele, a elaboração de uma teoria geral dos direitos fundamentais expressaria um ideal teórico, reclamando a adoção de uma teoria integradora “a qual engloba, da forma mais ampla possível, os enunciados gerais, verdadeiros ou corretos, passíveis de serem formulados no âmbito das três dimensões e os combine de forma otimizada” (2012, p. 39).

Alexy refuta, assim, as teorias sobre direitos fundamentais tidas como “unipolares” elaboradas sob a forma de concepções básicas e que reduzem os direitos fundamentais a uma tese vinculada a uma só concepção política.

Segundo entende, dada a complexidade e multiplicidade da matéria regulada pelos direitos fundamentais, há uma impossibilidade de redução a um único princípio, exceto àqueles de elevadíssimo grau de abstração, como o que estabelece que o fim último dos direitos fundamentais é a garantia da dignidade humana.

Refuta ainda, a adoção de teorias combinadas, com a utilização de referenciais pertencentes às diversas teorias unipolares existentes, ressaltando que “Contra uma teoria combinada levanta-se de imediato a objeção de que ela não é uma teoria que possa guiar a decisão e fundamentação jurídicas, mas apenas uma coleção de *topoi* extremamente abstratos, dos quais se pode servir da maneira que se desejar”. (ALEXY, 2012, p. 42), o que atentaria contra o caráter sistemático exigível em uma teoria abrangente dos direitos fundamentais.

Proclamando, assim, a insuficiência das teorias unipolares e combinadas, Alexy propôs a elaboração de modelo que ultrapassasse a simples compilação não vinculativa das diversas teorias unipolares, tarefa que, segundo ele, incumbiria a uma teoria integrativa dos direitos fundamentais.

Uma teoria integrativa dos direitos fundamentais, na visão de Alexy, “passa por uma teoria estrutural dos direitos fundamentais” (Id.).

A teoria estrutural proposta por Alexy parte de uma abordagem analítica da estrutura lógico-formal dos direitos fundamentais na ordem jurídica alemã. Para tanto, defende a estreita conexão entre o conceito de norma de direito fundamental e o próprio conceito de direito fundamental.

Assim, no entendimento de Alexy, o conceito de norma de direito fundamental seria mais amplo que o próprio conceito de direitos fundamentais e a existência de um direito fundamental teria como pressuposto a existência e validade de uma norma de direito fundamental correspondente, pelo que justificar-se-ia a análise do conceito de direito fundamental, a partir da análise do conceito de norma de direito fundamental.

O problema é que o conceito de norma na ciência jurídica também não encontra interpretação unívoca, exigindo que se situe o ponto de referência utilizado para a construção da teoria estrutural dos direitos fundamentais. Neste sentido, Alexy destaca a diferença entre norma e enunciado normativo, sendo a primeira o conceito primário de onde pode decorrer um ou mais enunciados normativos.

Isto porque há casos de normas com possibilidade de um ou mais enunciados normativos e há até mesmo normas sem enunciados normativos. Daí a importância de “os

critérios para identificação de normas sejam buscados no nível da norma e não do enunciado normativo”. (ALEXY, 2012, p. 54).

A busca de tais critérios é facilitada pelo auxílio das modalidades deônticas (do dever, da proibição e da permissão).

Decerto que a utilização de operadores deônticos afivela-se a uma análise semântica da norma jurídica, entretanto, a análise semântica não dá conta das questões referentes à existência e validade da norma.

Com efeito, Alexy sustenta que o conceito de norma, a priori, deve ser desvinculado dos pressupostos de existência e validade da norma, observando-se o viés semântico.

Conforme predito, Alexy cinge sua análise da teoria da norma de direitos fundamentais ao ordenamento jurídico alemão, pelo que define, em uma primeira aproximação, as normas de direitos fundamentais como sendo aquelas que são expressas diretamente por enunciados da Constituição alemã e mais aquelas “normas atribuídas” que, a despeito de não integrarem diretamente o catálogo das normas explicitamente qualificadas como de direitos fundamentais, permitem uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais.

Todo esse desenvolvimento da teoria da norma em Alexy, desagua na consagrada sistematização que distingue regras e princípios.

A distinção entre regras e princípios é tida por ele como “a base da teoria da fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais e uma chave para a solução de problemas centrais da dogmática dos direitos fundamentais” (ALEXY, 2012, p. 84), sendo uma das “colunas-mestras do edifício da teoria dos direitos fundamentais”. (Id.).

Com efeito, a ideia de norma abrangeria tanto regras como princípios, isto porque ambos atinem ao dever-ser, podem ser reduzidos aos operadores deônticos básicos do dever, da proibição e da permissão.

Princípios e regras, portanto, seriam duas espécies de normas.

Segundo Alexy, princípios seriam “mandamentos de otimização”, constituindo-se em “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (ALEXY, 2012, p. 90).

Assim, os princípios admitiriam a satisfação do enunciado normativo neles expressos em diversos graus, a partir de dois limitadores: as possibilidades fáticas e as possibilidades jurídicas. No que tange às possibilidades jurídicas estas seriam delimitadas pelos conflitos entre princípios e regras colidentes.



As regras seriam espécies de normas de caráter binário, que são sempre satisfeitas ou não satisfeitas, veiculando invariavelmente determinações no âmbito do que é possível fática e juridicamente.

Com efeito, a nota de fundamentalidade dos direitos ancorar-se-ia em dois pressupostos básicos: a indissociabilidade de tais direitos fundamentais a uma determinada ordem jurídica e, em grau máximo de abstração, sua indelével relação com a satisfação e garantia da dignidade da pessoa humana.

Portanto, a viabilização das atividades do Estado e a organização de sua ordem econômica, política e social, sob esta ótica, devem sempre tender à concretização dos objetivos fundamentais da ordem jurídica a que se vincula.

Assim, torna-se fácil concluir que a relação entre os direitos fundamentais e tributos diz precipuamente com a viabilização de Políticas Públicas que, em tese, devem proporcionar a realização dos objetivos fundamentais do Estado, com a superação das limitações fáticas para concretização das normas tendentes à garantia do mínimo existencial e preservação da dignidade humana em dado ordenamento jurídico.

Isto porque indene de dúvidas que a ordem econômica e o sistema tributário em um estado democrático social de direito tem, por fim último, assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Os tributos estariam, assim, associados não somente às garantias individuais vertidas nos chamados direitos de liberdade, de primeira dimensão ou geração, que dizem com a preservação dos direitos do contribuinte, mas, antes, e com mais ênfase, à satisfação dos direitos sociais prestacionais, de segunda dimensão ou geração, que pode ser viabilizada pela atuação fiscal e extrafiscal do Estado.

Com efeito, se, no viés fiscal, os tributos afirmam-se preponderantemente, como instrumento de financiamento do Estado, apto a permitir a viabilização material da implementação de políticas públicas, tendentes à realização dos objetivos fundamentais de uma dada ordem jurídica; no viés extrafiscal, os tributos podem servir como eficiente instrumento de fomento ou desestímulo a condutas que desafiem ou confrontem tais objetivos, já que os direitos fundamentais constituem parâmetro hermenêutico e valor superior de toda ordem constitucional (SARLET, 2007, p. 77).

Estabelecido o ângulo de aproximação com o tema, veremos, nos tópicos que se seguem, a relevância do Imposto Predial e Territorial Urbano na concretização do direito fundamental à cidade, com especial relevo à observância do direito fundamental ao planejamento urbano.

## 2 Imposto Predial e Territorial Urbano e o direito fundamental à cidade

Mais que espaços geográficos delimitados, as cidades constituem, historicamente, espaços de construção de identidades, de convivência e de solidariedade.

SANTOS (2002, p.96) destaca que

“O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer aquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. Um faz o outro, à maneira da célebre Frase de Churchill: primeiro fazemos nossas casas, depois elas nos fazem ...”

Aludindo ao processo de globalização e sua influência no território, SANTOS (2002, pp. 84-85) assinala que

“(...) A literatura apologética da globalização fala da competitividade entre Estados, mas, na verdade, trata-se de competitividade entre empresas, que, às vezes, arrastam o Estado e sua força normativa na produção de condições favoráveis àquelas dotadas de mais poder. É dessa forma que se potencializa a vocação de rapidez e de urgência de algumas empresas em detrimento de outras, uma competitividade que agrava as diferenças de força e as disparidades, enquanto o território, pela sua organização, constitui-se num instrumento do exercício dessas diferenças de poder”.

A percepção das desigualdades sociais engendradas pela forma de ocupação do solo urbano, determinadas, invariavelmente, pelo modelo de desenvolvimento ditado pelo processo de globalização, caracterizado pela “estreita interação entre as pressões globalizantes e o modo como as identidades locais são negociadas, modeladas e remodeladas” (BAUMAN, 2009, p.28) reclamaram a construção de uma nova ética urbana, fundamentada na justiça social e na cidadania, com a prevalência dos direitos urbanos, através de seus instrumentos, de forma a viabilizar as transformações necessárias para que a cidade exercesse a sua função social (PLATAFORMA DHESCA BRASIL 2009, p.12).

O Direito à Cidade retrata justamente a tentativa de construção dessa nova ética urbana.

Três princípios subjacentes ao Direito à Cidade se destacam (Id., p. 13):

- 1) Exercício pleno da cidadania: realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo dos habitantes da cidade em condições de igualdade e justiça, assim como o pleno respeito à produção social do habitat.
- 2) Gestão democrática da cidade. A

cidade é uma construção coletiva, com múltiplos atores e processos. Deve ficar garantido o controle e a participação de todas as pessoas que moram na cidade, através de formas diretas e representativas no planejamento e governo das cidades, privilegiando o fortalecimento e a autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares. 3) Função social da cidade e da propriedade urbana. Entende-se como prioridade do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. Todas as cidades têm direito a participar na propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis.

A Carta Mundial do Direito à Cidade (FORUM MUNDIAL URBANO, 2004) define tal direito como sendo “um direito coletivo de todas as pessoas que moram na cidade, a seu usufruto equitativo dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social”.

SAULE JUNIOR (2008, p. 6) sustenta que a concepção do Direito à Cidade no direito brasileiro inova ao instituir objetivos e elementos próprios, configurando-se como um novo direito humano, qualificado como direito fundamental.

Na mesma trilha, DIDONET (2010, p.23) qualifica o Direito à Cidade como direito humano fundamental, síntese de outros direitos, tais como o direito à moradia, ao trabalho, ao meio ambiente sadio e à gestão democrática.

Em outro ângulo de abordagem, RODRIGUES (2007) assinala que “a utopia da cidade como direito quer o usufruto coletivo da e na cidade. O “valor”, para os seus defensores, é o valor de uso e pressupõe o acesso universal na apropriação e usufruto da cidade”.

O direito à cidade repercutiria, portanto, o reconhecimento da necessidade vital de revigoração dos traços de solidariedade social frente às pressões globalizantes que tendem ao esfacelamento das comunidades, que, invariavelmente, fazem prevalecer os interesses das corporações sobre os interesses locais.

Não menos relevante é notar que o tratamento dispensado pela ordem constitucional brasileira à política urbana<sup>3</sup>, inaugurada em 1988, não deixa margem para dúvidas acerca da consagração do direito à cidade na ordem jurídica interna.

---

<sup>3</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

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

§ 4º - 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;

Dentre os diversos instrumentos da política urbana, a Constituição Federal de 1988 destacou - em nítido viés extrafiscal - a possibilidade de utilização do Imposto Predial e Territorial Urbano como viabilizador do cumprimento da função social da propriedade e da cidade<sup>4</sup>.

A nova disciplina do direito urbanístico e da propriedade no Brasil, não se restringiu ao estabelecimento de limites ao exercício do direito de propriedade, mas cuidou de incorporar ao próprio conceito de propriedade urbana a necessária observância da sua função social (SILVA, 2003, pp.280-281).

Nessa visada, a possibilidade de utilização de tributos como instrumento de concretização da função social da propriedade e da cidade, tais como o IPTU progressivo (em razão do tempo e da utilização), atende às exigências de alinhamento entre a função social da propriedade e a função social da cidade, militando para a reconstrução de um sentido de solidariedade social na urbe.

Em verdade, como adverte SILVA (2003, p.271-272),

“Os juristas brasileiros, privatistas e publicistas, concebem o regime da jurídico da propriedade privada como subordinado ao Direito Civil, considerado direito real fundamental. Olvidam as regras de Direito Público, especialmente de Direito Constitucional que igualmente disciplinam a propriedade. Confundem o princípio da função social com as limitações de polícia, como consistente apenas no “conjunto de condições que se impõe ao direito de propriedade a fim de que seu exercício não prejudique o interesse social, isto é, mero conjunto de condições limitativas”.

Para ele, “*a propriedade não constitui uma instituição única, mas várias instituições diferenciadas em correlação com os diversos tipos de bens e de titulares*” (SILVA, 2002, p.275) sendo que

“(...) cada qual desses tipos pode estar sujeito, e, por regra estará, a uma disciplina particular, especialmente porque em relação a eles, o princípio da função social atua diversamente, tendo em vista a destinação do bem objeto da propriedade” (Id.).

---

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.

<sup>4</sup> Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

(...)

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

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel

Destacado o seu valor de uso, como de fato apontam os dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a questão, a propriedade urbana no Brasil teria sua função social intrinsecamente relacionada (e subordinada) à função social da cidade.

A prevalência do interesse comum sobre o interesse individual do proprietário do imóvel urbano resulta da ponderação qualitativa dos valores vertentes no confronto entre o exercício irrestrito dos poderes inerentes ao domínio e os imperativos democráticos de solidariedade, equidade, justiça social e sustentabilidade ambiental, consagrados nos princípios informadores do direito à cidade.

Por certo que, a despeito de tais princípios ressoarem cristalinos, ainda persiste a enorme resistência na efetivação de instrumentos e mecanismos tendentes à concretização da função social da cidade, em especial do IPTU progressivo.

Segundo CARVALHO JUNIOR (2009, p.10), em levantamento realizado no ano 2007, em 367 municípios com mais de 50 mil habitantes,

Apenas 14% desses municípios tinham alíquotas progressivas de IPTU (isto é, aumentavam conforme o valor venal do imóvel). Já em 6,8% deles, as alíquotas variavam conforme localização do imóvel e em 5,5% conforme tamanho do imóvel. Além disso, 26,9% desses municípios previam a possibilidade do “IPTU Progressivo no venal” para terrenos vagos. Com isso, pode-se dizer que cerca de um quarto das cidades brasileiras acima de 50 mil habitantes possui alíquotas progressivas ou seletivas, de acordo com o artigo 156 da CF de 1988.

A resistência é ainda maior quando se trata de se efetivar mecanismos que tornem reais as promessas constitucionais de cumprimento da função social da propriedade, tais como a declaração de abandono e a consequente arrecadação de imóveis urbanos em razão do não pagamento de tributos municipais, conforme previsão do art. 1276, § 2º do Código Civil.<sup>5</sup>

Evidenciada, nessas breves linhas, a relação entre o IPTU, a função social da propriedade urbana e da cidade, veremos, em sequência, como tal espécie tributária pode contribuir para concretização da aspiração de efetivação de um verdadeiro sentido de solidariedade e justiça social.

---

<sup>5</sup> Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 1o O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2o Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

### 3 Tributação, dignidade humana e justiça social

Como visto até aqui, se, por um lado, os tributos podem viabilizar a concretização dos direitos fundamentais sociais, na medida em que financiam as prestações materiais necessárias à fruição de tais direitos, tendendo, com isso, a atingir os objetivos fundamentais da República e prestigiando, em última instância, o postulado da dignidade humana; por outro lado, a exacerbação da atividade tributária, seja na instituição, na gestão ou na cobrança de tributos pode produzir o efeito oposto, vulnerando os mesmos princípios e, por consequência, a própria dignidade humana.

A atividade tributária pende, portanto, entre esses dois extremos balizados pelo valor da dignidade humana: de um lado, a necessidade de geração de recursos para viabilizar as atividades materiais do Estado e, de outro, as limitações ao poder de tributar, como fator de proteção ao indivíduo frente a este mesmo Estado.

Assim, tanto a repartição dos encargos para superação das limitações fáticas opostas à concretização dos direitos fundamentais sociais, quanto as limitações ao poder de tributar tem relação indissociável com a dignidade humana.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, a geração de recursos, o IPTU não tem impacto decisivo para viabilização material das atividades do Estado, pois, como destacado por AFONSO (2013, p.3), o valor arrecadado com o imposto no Brasil, em 2012, correspondeu a apenas 1,2% do total de impostos arrecadados.

No entanto, a despeito de sua reduzida importância na composição das receitas tributárias, inferior inclusive ao arrecadado com o IPVA e ISS (Id.), o IPTU possui um grande potencial para transformar a realidade das cidades e dos cidadãos que nelas vivem, sobretudo se considerado em seu aspecto extrafiscal e utilizado como instrumento de concretização do direito fundamental à cidade, em especial no que tange à realização da justiça social.

Como já se teve oportunidade de afirmar linhas atrás, um dos princípios norteadores do direito fundamental à cidade é o “*exercício pleno da cidadania*”, entendido como sendo a “*realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo dos habitantes da cidade em condições de igualdade e justiça, assim como o pleno respeito à produção social do habitat*”. (PLATAFORMA DHESCA BRASIL 2009, p.13).

Vê-se, pois, que há estreita vinculação entre a concepção de direito à cidade e os ideais de solidariedade e justiça social.

Tanto é assim, que o artigo 170 da Constituição Federal, ao enunciar os princípios fundamentais da ordem econômica, quais sejam, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, estabelecendo sua finalidade (assegurar a todos existência digna), demarca a justiça social como parâmetro para imposição desses princípios e atingimento da finalidade enunciada.

No mesmo sentido, o art. 193 da Constituição Federal, que trata da ordem social, e estabelece como objetivos o bem-estar e a justiça sociais.

Neste quadrante, observa-se que a justiça social constitui valor fundante da ordem econômica<sup>6</sup> e, por conseguinte, da própria atividade tributária, tendo sua justificação maior na noção de bem comum.

Segundo Aristóteles, o bem comum “*é aquilo a que todas as coisas tendem*” (ARISTÓTELES:1984, p.124).

Na clássica divisão concebida por Aristóteles acerca dos tipos de justiça, esta entendida como virtude, haveria a justiça geral, que representaria a virtude máxima, e a justiça particular, subdividida em justiça distributiva e justiça comutativa.

A justiça geral estaria vinculada à lei, já que é ela que se estabelece os deveres do indivíduo em relação à comunidade (ações que são devidas à comunidade para que ela realize o bem comum). As ações legais dariam à comunidade “o que lhe é devido”.

A justiça particular distributiva, relacionada à dimensão pública, seria aquela que se “*manifesta nas distribuições de honras, de dinheiro ou das outras coisas que não são divididas entre aqueles que têm parte na constituição (pois aí é possível receber um quinhão igual ou desigual ao de um outro)*” (Id.), obedecendo o critério da proporcionalidade.

A justiça particular comutativa seria aquela que desempenha um papel corretivo nas transações entre indivíduos, podendo ser voluntárias ou involuntárias, obedecendo ao critério da igualdade.

---

<sup>6</sup> 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:  
(...)”

Aristóteles constrói, assim, a concepção de justiça particular sobre dois pilares: a proporcionalidade (dimensão geométrica) e a igualdade (dimensão aritmética).

Na visão aristotélica, as exigências da justiça social estariam vinculadas à realização do bem comum.

Com a decisiva contribuição do pensamento cristão, especialmente das encíclicas papais *Quadragesimo anno* de Pio XI, de 1931 e *Divini Redemptoris*, de 1937, também de Pio XI, o conceito de justiça social evoluiu, operando-se “uma ‘fusão’ do aristotelismo com a ética cristã” (BARZOTTO, 2003, p.5).

BARZOTO (Id., p.7), destaca que a justiça social disciplinaria a relação do indivíduo com a comunidade, ressaltando que “*a justiça social, ao regular as relações do indivíduo com a comunidade, não faz mais do que regular as relações do indivíduo com outros indivíduos, considerados apenas na sua condição de membros da comunidade*”.

Para ele, o objeto da justiça social seria o bem comum e a atividade própria da justiça social seria o reconhecimento, esclarecendo seu alcance (Id.)

Por reconhecimento, entende-se aqui a prática de considerar o outro como sujeito de direito ou pessoa, isto é, como um ser que é "fim em si mesmo" e que possui uma "dignidade" que é o fundamento de direitos e deveres. Um sujeito de direito ou pessoa só se constitui como tal se for reconhecido por outro sujeito de direito ou pessoa: "O imperativo do direito é portanto: sê uma pessoa e respeita os outros como pessoas"(39). A justiça social diz respeito precisamente a esta prática de mútuo reconhecimento no interior de uma comunidade.

Prosseguindo, BARZOTTO (2003, p.9) sustenta que o sujeito da justiça social seria a pessoa humana, membro de uma comunidade específica e que haveria um dever de justiça inerente, traduzido na reciprocidade. Acresce, ainda, que a igualdade perseguida é a igualdade absoluta: a igualdade na dignidade (Id.).

DI LORENZO (2009) afirma que a dignidade humana possui dois aspectos: um endógeno, consubstanciado na relação da pessoa consigo mesmo; e um exógeno, atinente à relação da pessoa com seu meio. Esta estrutura bipartida seria unificada pelo elo da autossuficiência.

O valor da dignidade humana, fundamento de toda a ordem jurídica, pressupõe considerar o ser humano como um fim em si mesmo (KANT, 2012) e tem como um dos elementos centrais a preservação do mínimo existencial, este compreendido não somente como direito à sobrevivência (mínimo vital), mas na plenitude do sentido atribuído por SARLET (2008, p. 25):



“conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna, no sentido de uma vida saudável (...) constituindo núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, núcleo este blindado contra toda e qualquer intervenção por parte do Estado ou da sociedade”.

Tendo-se, pois, delineado a intrínseca relação entre a atividade tributária e a justiça social, veremos, em seguida, como o planejamento urbano pode contribuir para a efetivação do direito fundamental sociais à cidade.

#### **4 IPTU, planejamento urbano e o mito do crescimento desordenado**

O art. 165 da Constituição Federal<sup>7</sup>, determina a obrigatoriedade do planejamento para o setor público. No mesmo sentido é o conteúdo do art. 174 da Carta Política<sup>8</sup>, situado no capítulo que trata dos princípios gerais da atividade econômica.

A obrigatoriedade do planejamento, presente em diversos tópicos dispersos na Constituição Federal<sup>9</sup>, deriva, no plano fático, da necessidade de racionalização da atividade pública no que tange aos recursos e meios utilizados para atingimento dos objetivos fundamentais da República.

Nestes termos, o planejamento orienta as atividades materiais da Administração, em sentido prospectivo, com vistas à satisfação e garantia da dignidade humana, epicentro axiológico de toda ordem jurídica (BERNARD, 2006, p. 243), sendo efetivado através de políticas públicas.

As políticas públicas como instrumentos de planejamento constituem modalidade de intervenção do Estado no domínio econômico, já que, para realização dos objetivos fundamentais da República, o Estado deve planejar sua atuação.

Há, assim, sob o enfoque jurídico, um dever fundamental e um correspondente direito público subjetivo de natureza difusa, à implementação de políticas públicas tendentes à concretização dos direitos fundamentais sociais, tornando-o exigível em casos de ausência, insuficiência ou ineficácia de tais políticas.

---

<sup>7</sup> “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...]”.

<sup>8</sup> “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

<sup>9</sup> Como, por exemplo, nos artigos 26, § 3º; 30, VIII; 43, §1º, II; 48, II e IV; 187; etc.

De acordo com posição consolidada do Supremo Tribunal Federal<sup>10</sup>, tal exigibilidade atinge modulação máxima quando as políticas públicas emanem diretamente do texto constitucional.

A questão assume relevo se considerarmos que o processo de participação política na produção e implementação das políticas públicas é decisivo não só na escolha discricionária dos objetivos a alcançar, nos meios e na hierarquização de prioridades, mas pode moldar o próprio resultado a ser alcançado ou negligenciado pelo processo de planejamento.

Decerto que tal constatação não resolve a questão das variáveis essenciais de qualquer política pública, quais sejam: aquelas relacionadas à discricionariedade na definição dos objetivos, na escolha dos meios e na hierarquização de prioridades.

Entretanto, traz em si uma significativa mensagem subliminar: a vedação à inércia e a proibição da insuficiência.

Temos, portanto, que à efetivação de direitos fundamentais, e com mais razão os direitos sociais, de índole prestacional, não pode ser oposta a exceção de escassez e, ou, finitude de recursos como justificativa para a ausência ou insuficiência de planejamento.

A obrigatoriedade de planejamento, nos termos da Constituição Federal, deixa de ter como critério exclusivo as avaliações dos técnicos e a simples ponderação da conveniência política do governante em exercício, devendo conformar-se, antes, aos objetivos maiores perseguidos pela República (DALLARI, 2006, p. 319).

Assim, as políticas públicas, como instrumento de viabilização do atendimento dos objetivos maiores da República, não podem, por óbvio, confrontar ou negligenciar tais objetivos e fundamentos.

Apesar de o planejamento urbano derivar de mandamento constitucional expresso, encontra-se, com grande frequência, no discurso jurídico-político a menção a um suposto e inevitável “crescimento desordenado”.

Em verdade, tal conceito indeterminado transformou-se em grande estandarte para anunciar a falência do modelo de planejamento autoritário-técnico-burocrático e proclamar as maravilhas do modelo empresarial de planejamento, denominado planejamento estratégico empresarial.

Neste exato sentido, alerta-nos VAINER (2002, p. 75) que “entre os modelos de planejamento urbano que concorrem para ocupar o trono deixado vazio pela derrocada

---

<sup>10</sup> Vide AGREG. no RE 639.337-SP (Relator: Celso de Mello)

do tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário, está o do chamado planejamento estratégico”.

Em verdade, o dito “crescimento desordenado” expressa uma opção política pelo não-planejamento, tornando atrativo o planejamento estratégico empresarial.

VAINER (2002, p.91), em alusão a uma das três analogias em que se funda o planejamento estratégico das cidades<sup>11</sup> - o da cidade-empresa - afirma

“A instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto polis. Afinal, como lembrava Marx, na porta das empresas, dos laboratórios secretos da produção capitalista está escrito: *“No admittance except on business”* (Marx, 1971, p. 178). Aqui não se elegem dirigentes, nem se discutem objetivos; tampouco há tempo e condições de refletir sobre valores, filosofia ou utopias. Na empresa reina o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtivização é a única lei.

A cidade-empresa prescinde e até repele a participação política, reclamando a atuação de “gerentes”, não de gestores, sendo incompatível com a noção de gestão democrática das cidades.

Em outros termos, o princípio da gestão democrática, um dos pilares do direito à cidade constitui antítese das analogias cidade-mercadoria e cidade-empresa (Id.), onde as cidades devem ser transformadas em meras empresas, mergulhadas em competições frati-suicidas na busca incessante e desenfreada por novos investimentos.

O planejamento estratégico empresarial das cidades, tido e havido como única solução ao falido modelo autoritário-burocrático de planejamento, desconsidera seletivamente, alguns dos instrumentos políticos-jurídicos, previstos no Estatuto da Cidade, dentre eles, o IPTU progressivo.

O IPTU é um dos tributos com a maior base de incidência<sup>12</sup> no território nacional. Considerada a uniformidade da distribuição geográfica onde é instituído, possui grande potencial para influir na redistribuição de renda e na captura da mais-valia urbana decorrente de investimentos públicos, conforme assinala CARVALHO JUNIOR (2006, p.7):

Dependendo das decisões relacionadas à política de tributação imobiliária, adotada em nível local, o IPTU pode ser utilizado como um eficiente instrumento de política urbana e habitacional para o município, bem como contribuir na distribuição de renda e captura de “mais-valia” decorrente de valorização imobiliária gerada fundamentalmente por investimentos públicos.

---

<sup>11</sup> As outras duas analogias são a cidade como mercadoria e a cidade como nação.

<sup>12</sup> Segundo CARVALHO JUNIOR (2009, p. 10), 96% dos municípios brasileiros arrecadam IPTU.

Nesta acepção, o Imposto pode ser compreendido como valiosa ferramenta para auxiliar o planejamento urbano e efetivação do direito à cidade.

Entretanto, o que se constata, com grande frequência, é a penalização das classes mais pobres, conforme aponta estudo de CARVALHO JUNIOR (2006, p.34) sobre a distribuição da carga tributária entre as faixas de renda da população, onde conclui

No tocante ao aspecto distributivo do imposto, verificou-se que ele compromete mais a renda da camada mais pobre dos contribuintes que pagam o imposto (evidentemente pobres que não pagam IPTU não estão contemplados nesta análise). O grande vilão da regressividade do IPTU é o atual sistema de avaliações imobiliárias realizadas por muitos municípios brasileiros, que, em decorrência da pouca técnica e das influências políticas, tendem a avaliar as propriedades mais valorizadas com uma grande defasagem em relação ao seu valor de mercado, além da concessão de isenções, reduções, refinanciamentos dos créditos tributários e até mesmo da elevada evasão fiscal.

A apontada regressividade do IPTU constitui dado de “injustiça social”, violando todos os postulados de solidariedade social.

O processo de despolitização da cidade (VAINER, 2002, p.90) contribuiu para a reação exacerbada das classes abastadas, por ocasião das revisões das plantas genéricas dos municípios ou implantação da progressividade, esvaziando o conteúdo social do imposto.

Nesta situação, o pêndulo tende a verter exclusivamente para o espaço de proteção do sujeito contribuinte, em detrimento do bem comum e do interesse coletivo.

### **Conclusão**

Como pudemos ver nessa breve exposição, o Imposto Predial e Territorial Urbano, considerado em seus aspectos fiscal e extrafiscal, constitui importante instrumento de viabilização da justiça social na cidade, na medida que permite a distribuição de renda em benefício da coletividade, materializando, assim, o princípio da solidariedade e, em última análise, a realização do bem comum.

A possibilidade de incidência seletiva e progressiva, característica do IPTU, permite, em tese, a recuperação da mais-valia urbana engendrada pelos investimentos públicos em determinadas regiões da cidade, determinando, se bem aplicado, um processo de redistribuição de riquezas.

Incidindo sobre a propriedade urbana e considerada a indelével função social que a caracteriza, forjada pelo texto constitucional de 1988, torna-se evidente que o IPTU constitui uma das mais valiosas ferramentas para concretização do Direito à Cidade e, conseqüentemente, do plexo de direitos que o integra.

O modelo de gestão autoritária e tecnocrática não foi capaz de dar resposta satisfatória às questões e conflitos urbanos, acomodados e camuflados sob o abstrato conceito de “crescimento desordenado”.

A desordem urbana, justificada pelo dito crescimento desordenado, tende a oferecer como solução única: o planejamento estratégico empresarial, suposto antídoto ao inevitável crescimento urbano.

A competição entre empresas, travestida de competição entre cidades (SANTOS, 2008), na busca desenfreada por novos investimentos é um dos sintomas mais visíveis do triunfo momentâneo do planejamento empresarial, inserido num processo de despolitização global das cidades. Isto explica a semelhança dos projetos políticos das administrações municipais, que pairam acima das matizes ideológicas ostentadas.

A superação de tal paradigma passa necessariamente pelo aprofundamento do processo de gestão democrática das cidades, contrapondo-se, destarte, ao modelo estratégico-empresarial.

Reafirma-se, assim, a existência de um Direito Fundamental ao Planejamento Urbano, decorrente da vedação à inércia e da proibição da insuficiência das políticas públicas, reclamando a utilização de todos os instrumentos possíveis e necessários para concretização dos direitos sociais, inclusive dos tributos em espécie, como é o caso do Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.

## REFERÊNCIAS:

AFONSO, José Roberto R. **Desafios do IPTU**. Disponível em <http://www.ucp.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-e-normas/eventos/Apresentacao-DesafiosIPTU-JRRA1.ppt>. Acesso em 19/01/2014, às 12h:57m.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2012.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Abril. 1984.

BERNARD, Wesley de Oliveira Louzada. O princípio da dignidade da pessoa humana e o novo direito civil: breves reflexões. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VII, Nº 8 - Junho de 2006.

BARZOTTO, Luiz Fernando. Justiça Social - Gênese, estrutura e aplicação de um conceito. In: Presidência da República. **Revista Jurídica Virtual**, v.5, n.48. mai/2003. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_48/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/), acesso em 29 de dezembro de 2013.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 2001. Seção 1, p.1.

\_\_\_\_\_. Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Poder Executivo, Brasília, DF 8.1.2007 e retificado em 11.1.2007.

\_\_\_\_\_. Lei 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Diário Oficial [da] União, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 abr. 2008. Seção 1, p.2.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. STF - Súmula 668. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 15 ago. 2007. Disponível em:

<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=237.2187&seo=1>>. Acesso em: 03 out. 2013.

\_\_\_\_\_, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 41. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno de. Estrutura de alíquotas do IPTU nos Municípios. **Boletim Regional e Urbano**. Brasília: IPEA, Ago. 2009.

DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio. (Org.) **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DI LORENZO, Wambert Gomes. **Teoria do Estado de Solidariedade**. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2009.

DIDONET, Nina Almir. Direito à cidade sustentável: um conjunto de direitos humanos que se complementam. In: CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli & RIBEIRO, Claudio Rezende. **Paisagem urbana e direito à cidade**. Rio de Janeiro: PROURB, 2010.

FERRAJOLI, L. **Diritti Fondamentali - Un dibattito teorico, A cura di E. Vitale**. Roma: Libri del Tempo, 2008.

FORUM MUNDIAL URBANO. Carta Mundial do Direito à Cidade. Barcelona: setembro de 2004.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Pura**. Petrópolis: Vozes, 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARICATO Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MELO, Marco Aurélio Bezerra. **Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS - Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat, Agosto del 2012. **Estado de las ciudades - Rumbo a una nueva transición urbana.**

PELUSO, Cesar. “*Direitos fundamentais: conceito, eficácia e perspectivas*”. Palestra proferida em 20/05/2013, durante o Curso de Aperfeiçoamento em Direitos Fundamentais. São Paulo: Fundação Armando Álvares Penteado, 2013.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. Coleção Cartilhas de Direitos Humanos – V. 6. **Direito Humano à Cidade.** Paraná: DHESCA, 2010.

RODRIGUES, Arlete MOYSÉS. A cidade como direito. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.** Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (33). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24533.htm>> [ISSN: 1138-9788]

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Edusp, 2008.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 9.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

\_\_\_\_\_; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica Da Moradia Nos Assentamentos Irregulares.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004.

\_\_\_\_\_. Constituição Brasileira: O Direito à Cidade nos vinte anos da sua promulgação In: **Boletim Direito à Moradia e à Cidade na América Latina.** Ano 1 – n. 4 – Outubro/Novembro 2008.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental constitucional.** 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.



SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à Moradia e de Habitação. Análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade.** 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

VAINER, Carlos. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano in: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos & MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único.** 3.ed. São Paulo: Vozes, 2002.