



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO**

**THIAGO BENTO QUIRINO HERCULANO**

**NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS E A EFETIVAÇÃO  
DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: Uma Análise da  
progressividade do IPTU como instrumento de ordenação do  
espaço territorial urbano**

Campina Grande – PB  
2012

**THIAGO BENTO QUIRINO HERCULANO**

**NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS E A EFETIVAÇÃO  
DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: Uma Análise da  
progressividade do IPTU como instrumento de ordenação do  
espaço territorial urbano**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito por esta instituição de ensino.

**Orientador (a):** Prof<sup>ª</sup> Esp. Danielle Patrícia Guimarães Mendes

Campina Grande – PB  
2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

H539n Herculano, Thiago Bento Quirino.  
Normas tributárias indutoras e a efetivação da função social da propriedade [manuscrito]: uma análise da progressividade do IPTU como instrumento de ordenação do espaço territorial urbano / Thiago Bento Quirino Herculano.– 2012.  
34 f.  
  
Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2012.  
“Orientação: Profa. Esp. Danielle Patrícia Guimarães Mendes, Departamento de Direito Público”.

1. Direito tributário. 2. IPTU progressivo no tempo. I. Título.

21. ed. CDD 343.042

**THIAGO BENTO QUIRINO HERCULANO**

**NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS E A EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL  
DA PROPRIEDADE: Uma Análise da progressividade do IPTU como instrumento de  
ordenação do espaço territorial urbano**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de  
Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba,  
em cumprimento à exigência para obtenção do grau de  
Bacharel em Direito por esta instituição de ensino.

**Orientador (a):** Prof<sup>a</sup> Esp. Danielle Patrícia Guimarães Mendes

Aprovado em: 26/ 11/ 2012



Prof<sup>a</sup> Esp. Danielle Patrícia Guimarães Mendes / UEPB  
Orientadora



Prof. Esp. Saulo Medeiros da Costa Silva / CESREI  
Examinador



Prof. Renata Maria Brasileiro Sobral / UEPB  
Examinadora

## **Dedicatória**

Dedico este trabalho ao meu pai e a minha mãe, Lenilton Monteiro Herculano e Geruza Bento Quirino Herculano, meus maiores incentivadores e verdadeiros responsáveis por esta vitória.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por mais que minhas palavras e minha vida sejam insignificantes para agradecer tamanho amor, injustificável graça e misericórdia.

A meus pais, pelas lições que me passaram desde o berço, pelo amor, pelo cuidado e pela dedicação diária para me proporcionar uma educação de qualidade.

À Luiza Natielly Tavares Avelino, minha eterna namorada, pelo apoio, pelas orientações, por renunciar seu tempo de estudos para me auxiliar na correção do presente trabalho e por seu incrível dom de aquietar minha ansiedade.

À Professora Danielle Patrícia Guimarães Mendes, pela confiança, por ter abdicado o tempo de convívio familiar para realizar as correções e pelas sábias orientações que foram decisivas para elaboração deste trabalho.

A Saulo Medeiros da Costa Silva e Renata Maria Brasileiro Sobral, pela prontidão com que aceitaram meu convite para participar da Banca Examinadora deste Trabalho de Conclusão de Curso.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>06</b>
<b>2</b>	<b>BREVE CONTEXTO DOS PROBLEMAS URBANOS NO BRASIL.....</b>	<b>07</b>
<b>3</b>	<b>DA PROPRIEDADE ABSOLUTA À PROPRIEDADE-FUNÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</b>	<b>15</b>
	<b>4.1 Função Social da Propriedade Urbana.....</b>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO URBANÍSTICA.....</b>	<b>21</b>
	<b>5.1 Fiscalidade e Extrafiscalidade.....</b>	<b>22</b>
	<b>5.2 O IPTU extrafiscal e o regramento conferido pelo Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257/2001.....</b>	<b>23</b>
	<b>5.3 Diferenciação entre “sanção de ato ilícito” e o “caráter sancionatório” do IPTU progressivo no tempo.....</b>	<b>25</b>
	<b>5.4 O Princípio da Vedação do Confisco e a progressividade extrafiscal.....</b>	<b>26</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>29</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>32</b>

# **NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS E A EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: Uma Análise da progressividade do IPTU como instrumento de ordenação do espaço territorial urbano**

HERCULANO, Thiago Bento Quirino<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo é norma tributária indutora que busca promover a adequação dos imóveis urbanos ao princípio da função social da propriedade. Hoje o Brasil é um país urbano e os problemas que as cidades brasileiras vivenciam cada vez mais se avolumam, necessitando o poder público de instrumentos eficientes para melhor regulação do espaço urbano. Estabeleceu-se como objetivos desse estudo: contextualizar os problemas urbanos brasileiros; discutir o direito de propriedade e a exigência de cumprimento de sua função social à luz da Constituição Federal (CF); entender a utilização do IPTU com finalidade extrafiscal, conforme o regramento que lhe conferiu a CF e o Estatuto da Cidade. Para tanto, utilizou-se de levantamento bibliográfico, desenvolvido a partir da coleta e análise de fontes documentais indiretas secundárias – livros, artigos científicos em bases indexadas e vasta documentação oficial (Constituição, Leis e Decretos).

**PALAVRAS-CHAVE:** IPTU progressivo no tempo. Princípio da Função Social da Propriedade Urbana. Constituição Federal. Estatuto da Cidade.

## **1 INTRODUÇÃO**

O intenso processo de urbanização constituiu uma das mais destacadas transformações ocorridas na sociedade brasileira durante o século XX. Esse acelerado processo, aliado à falta de planejamento urbano e à ideologia prevalente de que a propriedade seria apenas fonte de direitos, não dotada de obrigações sociais, gerou uma profunda crise urbana, caracterizada pela ocupação desordenada, predatória e desigual do território urbano.

Ao passo que a população de baixa renda é afastada das áreas centrais para as periferias, desprovidas de serviços e equipamentos urbanos essenciais, a especulação imobiliária faz surgir em determinadas áreas os chamados “vazios urbanos”.

---

<sup>1</sup> Concluinte do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: thiherc@hotmail.com



Nesse cenário, a Constituição de 1988 incluiu, de modo pioneiro, um capítulo específico para regulamentar a política urbana em nosso país, onde consagrou o Princípio da Função Social da Propriedade Urbana e estabeleceu os instrumentos que visam sua promoção, dentre os quais se destaca o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo (BRASIL, 1988).

Destarte, este trabalho visa abordar o IPTU progressivo no tempo como instrumento indutor da ordenação do espaço territorial urbano<sup>2</sup>, conforme disposto no art. 182, §4º, II, da Constituição Federal (CF) e na forma como foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257/01.

Em um primeiro momento, busca-se contextualizar o processo de urbanização no Brasil, perquirindo as consequências que dele emanaram. Em seguida, apresenta-se um esboço evolutivo do conceito de propriedade, partindo da propriedade primitiva até encontrar a concepção de propriedade-função. Em momento posterior, procura-se desenvolver a análise do princípio da função social da propriedade urbana, avaliando a estrutura que lhe conferiu a CF e, mais recentemente, os contornos traçados pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001. Por fim, busca-se abordar os aspectos gerais e específicos do IPTU progressivo no tempo, destacando-o como um dos instrumentos imprescindíveis à construção de cidades socialmente mais justas e ambientalmente mais equilibradas.

## **2 BREVE CONTEXTO DOS PROBLEMAS URBANOS NO BRASIL**

Em todo o mundo, o intenso processo de urbanização ocasionou sérias consequências, tendo em vista que as cidades não se encontravam estruturalmente preparadas para acolher toda a população que migrou do campo em busca de melhores condições de vida e de trabalho nos centros urbanos. O retrato das cidades europeias do século XIX já revelavam um cenário de segregação social e poluição ambiental preocupante, conforme relembra o Relatório de Desenvolvimento elaborado pelo Banco Mundial:

Entre 1815 e 1851, a população da França cresceu de 29 para 36 milhões. Foram as cidades que absorveram as milhares de pessoas que não conseguiram achar trabalho no campo [...]. Mas nelas não havia emprego suficientes. O desemprego e a superpopulação ajudaram a tornar péssimas as condições de vida nas cidades. Em 1832, a cólera matou 20 mil parisienses. Os subúrbios de Dublin eram um dos piores da Europa, apenas comparáveis aos de Glasgow. Casas elegantes, construídas no século XVIII para a população rica, caíram nas mãos de proprietários avarentos que

---

<sup>2</sup> A expressão “ordenação do espaço territorial urbano” será utilizada neste trabalho em sentido amplo, com objetivo de exprimir a organização do espaço urbano sob o panorama social, econômico e ambiental.

as subdividiam e alugavam para famílias pobres, que viviam em condições de superlotação e sem instalações sanitárias adequadas (MUNDIAL, 2009, p. 69).

Se nas cidades europeias o processo de urbanização desencadeou uma série de problemas urbanos, nos países subdesenvolvidos este processo gerou e continua a gerar consequências ainda mais gravosas.

Nestes países, em razão de uma industrialização tardia, o processo de urbanização se intensificou, tão somente, na segunda metade do século XX e, então, adquiriu velocidades vertiginosas. Ratifica-se, desse modo, a ideia exposta por Ross (2005) de que quanto mais um país demora a se industrializar, mais rápida é sua urbanização.

No Brasil, a concentração progressiva da população em núcleos urbanos tem início com a crise mundial de 1929, que alcançou o ciclo do café paulista e empurrou grandes contingentes de desempregados em direção às cidades (CHAFFUN, 1996).

No entanto, à semelhança dos demais países “subdesenvolvidos”, o processo de urbanização brasileiro se intensificou a partir da segunda metade do século XX. Observa-se que, até a década de 1960, a maioria da população brasileira ainda residia na zona rural. Já na década de 1970 o quadro se inverte e a população urbana passa a crescer em índices elevados, a ponto de alcançar, no ano de 2010, o emblemático percentual de 84,36% da população brasileira residindo em centros urbanos (IBGE, 2012). Com esses dados, evidencia-se que o Brasil, em apenas 50 anos, passou, de país tradicionalmente rural, a ser eminentemente urbano.

Ocorre que, a extensão da infraestrutura das cidades brasileiras não acompanhou o crescimento de toda a população que migrou do campo em busca de melhores oportunidades de vida nos centros urbanos. Meirelles (1974) já retratava que o adensamento populacional nos centros urbanos ocorreu – e ainda ocorre –, de forma desordenada com a criação de núcleos de sub-habitações, sem qualquer observância das regras de ocupação e edificação, sem infraestrutura suficiente, transformando, assim, as cidades e a vida de seus habitantes em um verdadeiro caos.

Nesta seara, à medida que o crescimento da população resultou no aumento da demanda da terra urbana, o fenômeno da especulação imobiliária ganhou corpo nas cidades brasileiras, potencializando os já desastrosos efeitos do processo de urbanização sem planejamento.

De fato, além das massas populacionais, as cidades passaram a manifestar tendência à concentração e à centralização do capital que, na lição de Câmara (2011, p. 157), “criam

monopólios que assumem o papel decisório na vida econômica e social nas cidades”. Em sua abordagem, Arantes corrobora a ideia exposta ao sustentar que:

[...] há algo de novo a registrar nessa fase do capitalismo em que as cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadorias (ARANTES, 1998, p. 26).

Assim, a terra urbana, além de ser expressão de riqueza – de poder –, passou a ser sinônimo de investimento seguro e lucrativo, tendo em vista ser um bem com grande demanda e, ao mesmo tempo, extremamente escasso. Para exemplificar este fenômeno, Arruda e Antero (1999) aduzem que na década de 1970 as terras urbanas no Brasil multiplicaram seu valor, estimulando a especulação imobiliária e fazendo com que as cidades brasileiras se transformassem em verdadeiras “reservas de valor”.

No escólio de Oliveira (2001), a retenção de imóvel urbano com fins especulativos se dá quando seu proprietário o mantém em estado de inatividade econômica – não utiliza, não investe e não vende –, esperando que seu valor de mercado aumente ao longo do tempo, principalmente através de investimentos feitos pelo poder público.

É consenso doutrinário que a retenção de imóvel urbano com fins especulativos tem efeito potencializador dos males causados pelo processo de urbanização acelerado e sem planejamento, prejudicando a população citadina nos mais diversos aspectos (MARICATO, 2010; ROLNIK, 2008; OLIVEIRA, 2001).

Sob o panorama socioeconômico, verifica-se que a manutenção de imóveis ociosos com finalidade especulativa acentua a exclusão social, na medida em que diminuem a oferta de habitação em áreas já urbanizadas e expulsam a população pobre para periferias cada vez mais distantes e desprovidas de infraestrutura urbana - abastecimento regular de água, rede de esgoto, coleta de lixo, pavimentação, transporte público eficaz, escolas, hospitais, segurança pública, oferta de emprego, comércio etc. (OLIVEIRA, 2001).

Nesse matiz, a retenção de terras urbanizadas ociosas, além de interferir no mercado imobiliário, eleva o custo do processo de urbanização, tendo em vista que obriga o poder público a atender populações que residem cada vez mais distante do centro urbano. Nesse mesmo sentido expõe Maricato (2010, p. 15): “Essa extensão horizontal, pontuada por terras vazias que aguardam valorização, amplia os custos de urbanização de cidades cujos orçamentos são restritos para a dimensão das necessidades sociais”.

Frise-se que esse processo não é simples resultado de um jogo de mercado, mas também de uma vontade política. Além de uma tradicional conivência, não raras vezes o poder público assume papel ativo neste processo, removendo favelas e assentamentos das

áreas centrais e empurrando as camadas mais pobres da sociedade para as periferias, conforme expõe Santos:

O próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; e empobrece ainda mais os mais pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caro bens de um consumo indispensável e serviços essenciais que o poder público não é capaz de oferecer (SANTOS, 2005, p. 123).

Evidencia-se, conforme sugere o geógrafo, que a exclusão territorial não é apenas expressão da desigualdade socioeconômica, mas sim agente de reprodução dessa desigualdade, assim como adverte Rolnik:

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de exclusão territorial. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer (ROLNIK, 2008, p. 53).

Outra grave consequência desse processo de afastamento reside na agressão ambiental. Sem alternativas para moradia na “porção legal” da cidade, a população pobre ocupa áreas ambientalmente frágeis e desprovidas de coleta regular de lixo e rede de esgoto – beira de córregos, encostas, várzeas, áreas de proteção de mananciais, mangues etc. Ao trazer sua contribuição ao tema, Maricato acrescenta que:

São as áreas vulneráveis, protegidas por legislação ambiental que não interessam ao mercado imobiliário privado legal e “sobram” para as moradias pobres. [...] O mercado mais do que a lei – norma jurídica – é que define onde os pobres podem morar ou invadir terras para morar (MARICATO, 2010, p. 09)

Assim, a população pobre que migra para áreas sem infraestrutura urbana é afligida rotineiramente por enchentes, alagamentos, deslizamentos de morros e desmoronamentos de encostas, agravando mais e mais sua condição de miserabilidade.

Ressalte-se, contudo, que a retenção de imóveis urbanos ociosos além de contribuir para poluição ambiental indiretamente – consequência da escassez de espaços habitáveis e afastamento das camadas pobres para áreas de preservação ambiental –, provoca poluição ambiental direta. Em sua maioria, esses imóveis constituem terrenos baldios, sem cercas ou muros, e que acabam se tornando depósitos de lixo e restos da construção civil, proliferando vetores e prejudicando a população circunvizinha.

Também é preciso registrar o impacto negativo no âmbito da segurança pública. Em geral, mal iluminados e cobertos por lixo e vegetação, os imóveis ociosos são rotineiramente utilizados para o cometimento de delitos, notadamente o tráfico de entorpecentes e os crimes contra a dignidade sexual.

Desse modo, diante dos efeitos negativos que a manutenção de imóveis ociosos em áreas urbanizadas causa à população citadina, demonstrados nesta apertada síntese, evidencia-se a necessidade de instrumentos eficazes ao combate da especulação imobiliária.

Não se pode correr o risco de transformar o direito de propriedade em ativo financeiro, alheio aos direitos humanos fundamentais calcificados na Constituição da República de 1988 e reprodutor de injustiças sociais e ambientais (ROLNIK, 2011).

Portanto, a limitação do direito de propriedade, com vistas à construção de cidades mais justas e ambientalmente menos predatórias, não é uma proposta radical de esquerda e nem mesmo socialista, conforme expõe com perspicácia Maricato (2010), trata-se de uma necessidade que se impõe em razão da preservação das condições mínimas de vida nas cidades, para a presente e para as futuras gerações.

### **3 DA PROPRIEDADE ABSOLUTA À PROPRIEDADE-FUNÇÃO**

O conteúdo do direito de propriedade não passou inerte às transformações políticas, sociais e econômicas vivenciadas pelos diversos povos e gerações. Da propriedade primitiva ao conceito moderno de propriedade-função – isto é, vinculada ao cumprimento de uma função social –, percorreu-se um longo caminho.

É imperativo reconhecer que a evolução do direito de propriedade se confunde com a própria história dos povos, haja vista que suas diferentes concepções guardam íntima relação com a religião, a família, a cultura e com o tipo de exploração da terra característico de cada povo.

Enquanto que alguns povos jamais chegaram a instituir entre si a propriedade privada, ou só a admitiram depois de muito tempo e a muito custo, conforme registrou Fustel de Coulanges (1961), outros, a exemplo dos romanos, a conceberam com conteúdo sagrado, protegido pelos deuses e parte integrante dos rituais religiosos.

É interessante observar que os romanos não se preocuparam em conceituar o direito de propriedade, mas em estabelecer o conteúdo através das faculdades jurídicas de usar, fruir e abusar (*ius utendi, fruendi e abutendi*), atribuindo-lhe certo caráter individualista.

Com a queda do Império Romano do Ocidente, marco do início da Idade Média, a concepção de propriedade foi significativamente alterada. Neste momento, sob o império do feudalismo, a propriedade do solo representou o mais importante instrumento de dominação social e de produção de riqueza.

Neste momento histórico não se pode afirmar que o direito de propriedade guardava qualquer limitação social, tendo em vista que o feudalismo o impôs uma concepção absoluta, sendo seu instrumento de dominação – isto é, o juramento de fé e submissão estabelecido entre o vassalo e o senhor feudal defluiu da dependência econômica que a titularidade da propriedade impunha.

Com pertinência, assevera Beviláqua apud Carvalho:

A terra pertencia ao senhor: a terra era o fundamento do poder, da autoridade. O senhor, concedendo terras, obtinha homens, que lhe deviam prestações, e conseqüentemente, eram seus vassalos. Por sua vez, o feudatário, com o desenvolvimento do regime, podia fazer concessões semelhantes, a vassalos seus, continuando, sempre, vinculando às obrigações, que impusera o suserano (BEVILÁQUA, 1946, p. 122 apud CARVALHO 2007, p. 27)

Após um longo percurso histórico, encontramos no iluminismo e no jusnaturalismo as bases para a concepção do direito de propriedade que prevaleceu do século XVIII até meados do século XX.

O ideário iluminista criticou toda a estrutura política, social e econômica do estado absolutista, defendendo a liberdade como expressão da razão humana. Fundamentado em tal premissa, o iluminismo fomentou o surgimento do pensamento liberal e a eclosão da Revolução Francesa, eventos estes marcantes para a construção de uma nova concepção do direito de propriedade.

Com efeito, o pensamento liberal defendeu um Estado representante do público, mas, sobretudo, guardião dos interesses privados, com escopo de romper os grilhões centralizadores e intervencionistas do Estado absolutista e do mercantilismo.

A célebre frase “*Laissez-faire, laissez-passer, le monde va de lui-même*” (Deixa passar, deixa fazer, o mundo vai por si mesmo), de François Quesnay, demonstra claramente que a função primordial do Estado-liberal era a de defender a segurança do cidadão e sua propriedade, deixando as questões econômicas e sociais a cargo da “mão invisível” do mercado, conforme aduz Farias e Rosenvald (2012).

Forte nestas premissas, o liberalismo moldou um direito de propriedade absoluto, individualista, teoricamente indispensável à concretização da liberdade do indivíduo. Nesses trilhos, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, fruto da Revolução

Francesa, estabeleceu que a preservação da propriedade é uma das finalidades de toda associação política, *in verbis*:

A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.

Ademais, consta do artigo 17 da mesma Declaração: “Sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser dela privado, senão quando a necessidade pública, legalmente constatada, o exija evidentemente, e sob condição de uma indenização justa e prévia”.

A ideologia liberal encontrou na sociedade capitalista (notadamente a partir do século XVIII), também individualista e excludente por essência, o terreno ideal para sua consolidação e foi influenciando as codificações civilistas por todo o mundo. Destaca-se o Código de Napoleão de 1804 e o BGB (Código Civil Alemão) de 1900, como marcas de toda uma geração civilista influenciada pela doutrina liberal.

No Brasil, o Código Civil de 1916 também se espelhou na concepção liberal e conferiu prevalência às situações patrimoniais, assegurando o protagonismo da propriedade, do contrato e do marido, sendo, nas palavras de Farias e Rosenvald (2012, p. 260), o “filho tardio do liberalismo”<sup>3</sup>.

Nada obstante, a ausência de controle estatal na economia, que para o pensamento liberal se “autorregulava” pelas leis de mercado, provocou em todo o mundo uma série de desequilíbrios socioeconômicos, revelando a necessidade de o Estado assumir um papel ativo na condução e funcionamento das forças econômicas para a promoção do bem-estar social.

Tais desequilíbrios econômicos certamente contiveram os valores da liberdade individual e da igualdade formal, refletindo na imposição de limites ao proprietário, para que a utilização do bem não afronte os interesses sociais (FARIAS; ROSENVALD, 2012).

Consoante registra Eros Roberto Grau (1977), o germe da ideia de função social da propriedade foi lançado por Augusto Comte, em 1850, com sua teoria positivista, onde condenou os excessos capitalistas e as utopias do socialismo. No entanto, foi a partir das críticas de Leon Duguit à concepção individualista e metafísica do direito de propriedade, publicadas em seu “*Les Transformations Du Droit Prive depuis le Code Napoleon*”, que a ideia de função social da propriedade ganhou corpo (SUNDFELD, 1987).

---

<sup>3</sup> Frise-se que, embora interpretado conforme as constituições ulteriores à sua publicação, o Código Civil de 1916 viveu até o ano de 2002, impregnando o ordenamento jurídico e, sobretudo, a concepção dos cidadãos por um direito de propriedade essencialmente individualista.

Em posição de vanguarda, Duguit propugnou que a propriedade não é mais um direito subjetivo, mas, sim, função social do detentor da riqueza, *in verbis*:

Todo indivíduo tem obrigação de cumprir na sociedade uma certa função, na razão direta do lugar que nela ocupa. Ora, o detentor de riqueza, pelo próprio fato de deter a riqueza, pode cumprir uma certa missão que só ele pode cumprir. Somente ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação de necessidades gerais, fazendo valer o capital que detém. Está, em consequência, socialmente obrigado a cumprir esta missão e só será socialmente protegido se cumpri-la e na medida em que o fizer. A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário, é função social do detentor da riqueza (DUGUIT apud SUNDFELD, 1987, p. 5).

No plano constitucional esta concepção encontra uma primeira manifestação na Constituição do México, de 1917 e logo em seguida, na Constituição de Weimar, de 1919 – cartas marcadas pela quebra do paradigma liberalista.

Na história do constitucionalismo brasileiro, a Carta de 1934<sup>4</sup> – também norteadada pela quebra do pensamento liberal – foi a primeira a prever a função social da propriedade, passando a constar, direta ou indiretamente, do texto de todas as constituições subsequentes.

Entretantes, embora venha sendo repetido nominalmente por todas as constituições desde a de 1934, foi somente na de 1988 que o Princípio da Função Social da Propriedade encontrou uma fórmula consistente, consoante assevera Fernandes (2002). Tal evolução constitucional é fruto do amadurecimento jurídico do conceito de propriedade e de sua função social, mas, sobretudo, da pressão popular dos movimentos sociais que passaram a eclodir neste período.

Nesse sentido, Bassul (2004) registra que o cenário de exclusão socioespacial provocado pelo intenso e desordenado processo de urbanização, resultou na organização de diversos movimentos sociais urbanos no final da década de 1970, reivindicantes pela democratização do acesso a condições condignas de vida nas cidades brasileiras.

Com a queda do governo militar, em 1985, e por ocasião do processo de conquista da Constituição de 1988, os movimentos sociais passam a reivindicar para que fosse inserido no texto da nova Constituição instrumentos eficazes para coibir a especulação imobiliária e promover uma reforma urbana orientada pela justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização.

---

<sup>4</sup> Art. 113, inciso 17 da Constituição de 1934: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (BRASIL, 1934)



Nesse contexto, merece destaque a atuação Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, órgão que reuniu diversas categorias profissionais e foi responsável por apresentar à Assembleia Nacional Constituinte proposta de iniciativa popular subscrita por 131.000 (cento e trinta e um mil) eleitores, contendo os principais pontos para política urbana a ser prescrita pela Constituição (MARICATO, 2010).

Bassul retrata com pertinência essa conquista histórica:

A despeito de um ambiente parlamentar majoritariamente refratário às proposições do MNRU — especialmente em relação às que buscavam conferir efetividade à função social da propriedade —, a Constituição de 1988, pela primeira vez na história do Brasil, incorporou dispositivos que fizeram migrar, do território patrimonialista do direito privado para o âmbito coletivo do direito público, as relações jurídicas pertinentes à propriedade urbana (BASSUL, 2004, p. 9).

Como resultado, a Constituição de 1988 elevou a função social à condição para garantia do direito de propriedade (art. 5º, XXII c/c XXIII), assim como princípio da Ordem Econômica (art. 170, III), além de estabelecer instrumentos para sancionar o descumprimento, conforme um conteúdo específico para a política urbana (art. 182) e para a política agrícola (art. 184).

Ultrapassa-se, desse modo, a concepção individualista assentada pelo pensamento liberal, para alcançar-se, com a Constituição de 1988, um direito de propriedade vocacionado à concretização de uma sociedade mais justa e ambientalmente equilibrada.

#### **4 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Conforme assentado, o direito de propriedade vem, ao longo do tempo, ganhando contornos sociais, na medida em que a concepção individualista se mostrou inoperante em equacionar o desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

Diante de tal cenário, a doutrina questiona-se: a propriedade é puramente função social, conforme vaticinava Leon Duguit ou ainda está configurada na CF, como um direito que têm função social?

Em que pese a relevância dos argumentos em contrário, a doutrina majoritária entende que a propriedade ainda está claramente configurada como um direito que deve cumprir uma função social, e não como sendo pura e simplesmente uma função social – isto é, bem protegido tão só na medida em que a realiza (MELLO, 1987 apud ERENBURG, 2008). Se assim não fosse, não haveria razão de ser para a previsão constitucional de indenização na desapropriação-sanção, na qual resta comprovado o descumprimento da função social. Isto é,

mesmo verificado que a propriedade não atende a função social, o direito de propriedade não é eliminado e, portanto, não pode o Poder Público confiscar o bem.

Mas, finalmente, o que se entende por função social da propriedade? Sundfeld (1987, p. 1) explica que “função é conceito que se opõe ao de autonomia da vontade, tal como concebido no Direito Civil” e cita Romano: “As funções (officia, numerata) são os poderes que se exercem não por um interesse próprio, mas por interesse de outrem ou por um interesse objetivo”.

Mello define função como “o exercício, no interesse de terceiro, de um poder que se dispõe exclusivamente para os efeitos de cumprir o dever de atender determinada finalidade legalmente estabelecida”, e arremata afirmando:

Ela [a função] não se confunde meramente com direito ou com Poder, porque nestes alguém desfruta de uma situação subjetiva ativa que lhe permite mobilizar uma potencialidade jurídica em vista de seu próprio interesse, ao passo que, na função, o exercício dessa potencialidade se efetua no interesse alheio e como instrumento necessário ao cumprimento de um dever. Aí e só aí temos função (Mello, 1986, p. 21 apud Erenberg 2008, p. 108).

Desse modo, é possível afirmar que a função social da propriedade consiste no espectro de obrigações impostas ao proprietário, voltadas à satisfação dos interesses sociais. Frise-se que não é suficiente que o proprietário se abstenha de praticar ações socialmente inadequadas. Para que reste atendida a função social impõe-se ao proprietário o conjunto de obrigações de não fazer, mas também se lhe exige uma atitude positiva, isto é, o cumprimento de obrigações de fazer. Neste sentido, são elucidativas as palavras de Grau:

(...) o dever de exercê-la em benefício de outrem e não, apenas, de não a exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte de imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade (GRAU, 1988, p. 250 apud CAMARGO, 2008, p. 37).

Conforme já ressaltado, a propriedade permanece garantida pela Constituição de 1988, compondo, ao lado da função social da propriedade, um dos princípios da Ordem Econômica, senão vejamos:

CF - Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)  
XXII - é garantido o direito de propriedade;  
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...]

CF - Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;

A função social da propriedade também aparece na Constituição nos capítulos que cuidam da política urbana e da política agrícola, merecendo destaque o artigo 182, §§2º e 4º, e o artigo 186, *in verbis*:

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

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

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. [...]

CF - Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Verifica-se que a CF/1988 não se limitou a estabelecer um caráter abstrato à função social da propriedade, tal como retoricamente previsto nas constituições anteriores – cuja serventia baseava-se em justificar a desapropriação por utilidade pública, voltada à satisfação dos interesses da pessoa jurídica de direito público expropriante.

A inovação consistiu em especializar o tratamento da função social para as diversas modalidades de propriedade, assim como em conferir aos Poderes Públicos instrumentos efetivos para exigir seu cumprimento e penalizar o seu descumprimento (RABAHIE, 1991).

Embora se reconheça que o constituinte cuidou da função social da propriedade rural (art. 186) de forma mais consistente, em atenção ao objeto deste trabalho, se aterá ao disciplinamento da função social da propriedade urbana.

#### 4.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

O Art. 182, §2º da CF estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Por sua vez, o §1º do mesmo art. 182 da Constituição estabelece que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Diante de tais normas constitucionais, questiona-se: o princípio da função social da propriedade encontra-se vinculado à edição de um plano diretor? E mais, nos municípios sem plano diretor – seja em virtude da mera inércia legislativa ou em razão de não estarem obrigados a elaborarem, conforme dispõe o §1º do art. 182 da CF/1988 – estaria sua população desobrigada a atender a função social da propriedade? Não é esta a interpretação mais coerente do art. 182, §2º, da CF.

Erenberg defende a existência de um conteúdo constitucional mínimo possível para o princípio da função social da propriedade, cujo cumprimento pode ser exigido em face do proprietário, independentemente de normatização infraconstitucional, *in verbis*:

Submeter a própria existência e validade do princípio constitucional da função social da propriedade urbana à vontade do Poder Público de cada município seria, no mínimo, um contra-senso, permitindo o estabelecimento de situações diferentes para propriedades situadas em diferentes municípios, por vezes limítrofes, exclusivamente pelo critério da quantidade de habitantes (um critério aleatório e, de certa forma, elitista, uma vez que, como já visto neste trabalho, menos de trinta por cento dos municípios brasileiros conta com mais de 20 mil habitantes [sic] (ERENBERG, 2008, p. 120-122).

Por sua vez, Rabahie (1991) apresenta uma corrente doutrinária mais flexível, que busca conciliar a relevância do princípio da função social da propriedade com a necessidade edição de plano diretor. Segundo tal corrente, ante a ausência de plano diretor, é possível que outras regras (leis), mesmo sem a configuração formal de plano diretor, estabeleçam as diretrizes do ordenamento urbano, substituindo a exigência constitucional (art. 182, §2º) e, assim, possibilitando o atendimento da função social da propriedade.

De fato, ante a inexistência de lei que estabeleça o plano diretor, nada obsta que outras leis possam fixar regras de ordenamento urbano, a fim de orientar e exigir dos proprietários de imóveis urbanos posturas que respeitem o Princípio da Função Social.

No entanto, como aduz Erenberg (2008), não se pode admitir que o atendimento ao princípio constitucional da função social da propriedade urbana esteja subordinado à edição de plano diretor, ou de qualquer outra lei que estabeleça regras de direito urbanístico, deixando ao simples talante do legislador municipal a aplicabilidade ou não de um princípio

resguardado pela ordem constitucional vigente<sup>5</sup>. Frise-se, ademais, que não consta no art. 5º, XXIII da CF qualquer limitação, condicionante ou exceção à aplicabilidade do Princípio da Função Social da Propriedade.

Superadas tais questões, resta perquirir qual o conteúdo da função social da propriedade urbana apresentado pela Constituição de 1988.

O já citado parágrafo 2º do art. 182 estabelece que a função social da propriedade urbana é cumprida quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade. Mas, então, que exigências são estas?

Erenberg (2008) responde a tal questionamento afirmando que essas exigências se referem ao “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e à “garantia do bem-estar de seus habitantes”, expressamente previstas no *caput* do art. 182, a saber:

CF - 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 (BRASIL, 1988).

Uma análise conjunta do disposto no parágrafo 2º com conteúdo do parágrafo 4º, ambos do art. 182 da CF, revela o primeiro aspecto que deve integrar o conteúdo mínimo da função social: a propriedade urbana não cumpre sua função social quando não utilizada, subutilizada ou não edificada, isto é, quando não é adequadamente aproveitada (ERENBERG, 2008).

Portanto, o primeiro requisito constitucional para cumprimento da função social reside na utilização da propriedade urbana conforme seu adequado aproveitamento de modo que seu uso se ajuste com as exigências de ordenação da cidade e possibilite a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Inversamente, não cumpre a função social a propriedade urbana que não é adequadamente aproveitada, ou seja, a propriedade que não contribui para o desenvolvimento econômico, que degrada o meio ambiente, que não concorre para o bem-estar dos habitantes e usuários da cidade.

Assim, para que a propriedade cumpra sua função social é preciso que não obste e que contribua com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, as quais, consoante

---

<sup>5</sup> Também é preciso lembrar que se encontra superado o pensamento jurídico que sustenta serem os princípios normas meramente informativas, conceituais, sem natureza cogente. A esse respeito, tomam-se por empréstimo as palavras de Ruy Samuel Espíndola, citado por Camargo (2008, p.30): “Hoje, no pensamento jurídico contemporâneo, existe unanimidade em se reconhecer aos princípios jurídicos o status conceitual e positivo de norma de direito, de norma jurídica. Para este núcleo de pensamento, os princípios tem positividade, vinculatividade, são normas, obrigam, têm eficácia positiva e negativa sobre comportamentos públicos ou privados.”

lecionam Garcias e Bernardi (2008), podem ser classificar em três grandes grupos: funções urbanísticas (habitação, trabalho, lazer e mobilidade); funções de cidadania (educação, saúde, segurança e proteção); e funções de gestão (prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural e sustentabilidade urbana).

Como visto na primeira parte deste trabalho, uma das condutas mais expressivas do descumprimento da função social da propriedade urbana é a especulação imobiliária, tendo em vista que os diversos obstáculos que causa ao desenvolvimento das funções da cidade, em todas as suas perspectivas (urbanísticas, de cidadania e de gestão).

Assim, é possível sintetizar a disciplina constitucional do Princípio da Função Social da Propriedade “no dever de utilização adequada e racional da propriedade em prol dos objetivos sociais perseguidos pela Constituição, conforme sua vocação”, consoante sustenta Erenberg (2008, p. 155).

Sem embargo, também se tem, no plano infraconstitucional, normas que visam regular a política urbana em nosso país e que tratam do princípio da função social. A Lei nº. 10.257/01, denominada de Estatuto da Cidade, é verdadeiro marco na disciplina da função social da propriedade, bem como na utilização dos instrumentos constitucionais que visam sua promoção.

Após 12 (doze) anos de tramitação legislativa<sup>6</sup>, o Estatuto regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e, em seu artigo 39, trata da função social da propriedade urbana, *in verbis*:

Lei nº. 10.257/01- Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Por sua vez, o artigo 2º do Estatuto assevera que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a propriedade urbana”, e elenca as diretrizes gerais a serem observadas, dentre as quais se destaca:

- a) garantia do direito a cidades sustentáveis (direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações);
- b) planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de

---

<sup>6</sup> José Roberto Bassul, em seu “Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?”, relata com primazia todos os entraves políticos que marcaram a tramitação do Projeto de Lei nº. 5.788/90, que deu origem ao Estatuto da Cidade.

influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

c) ordenação e controle do uso do solo, de modo a evitar: I) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; II) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; III) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; IV) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; V) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; VI) a poluição e a degradação ambiental;

d) a exposição da população a riscos de desastres.

e) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

f) adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

g) regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda

De certo, essas diretrizes refletem o conteúdo da política urbana estabelecida pela Constituição de 1988 e, de igual modo, revelam o caminho para o efetivo cumprimento da função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade também regulamentou a utilização dos instrumentos, previstos no art. 182, §4º, da Constituição de 1988, que visam à promoção da função social da propriedade urbana.

Destarte, o Poder Público municipal poderá exigir, nos termos do Estatuto da Cidade e mediante lei específica para área incluída no plano diretor, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de: a) parcelamento ou edificação compulsórios; b) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU progressivo no tempo; c) desapropriação-sanção.

## **5 O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO URBANÍSTICA**

O legislador constituinte de 1988 previu a possibilidade de o IPTU ser progressivo de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade, nos termos da redação originária do art. 156, §1º da CF.

Com a Emenda Constitucional nº. 29/2000, que alterou o §1º do artigo 156, inseriu-se no ordenamento pátrio a possibilidade de progressão do IPTU em razão do valor do imóvel, neste caso com finalidade arrecadatória claramente preponderante.

Desta feita, a competência tributária municipal compreende tanto a instituição do IPTU progressivo com finalidade extrafiscal, quanto do IPTU progressivo com finalidade fiscal.

## 5.1 FISCALIDADE E EXTRAFISCALIDADE

É certo que todos os tributos possuem, direta ou indiretamente, uma função arrecadatória. Nada obstante, podem eles apresentar outras funções que transbordam a mera finalidade de abastecimento dos cofres públicos.

Fala-se em fiscalidade quando os objetivos que direcionaram a instituição do tributo estão voltados unicamente para a arrecadação de dinheiro para os cofres públicos, sendo irrelevante para a satisfação de sua finalidade a produção de outros efeitos.

Doutra banda, fala-se em extrafiscalidade quando, dentre os efeitos produzidos pela instituição e cobrança do tributo, sobressai a promoção de uma finalidade social, econômica ou política em detrimento da arrecadação de dinheiro para o erário que, mesmo presente, assume papel coadjuvante.

Nada obstante, como bem observa Carvalho (2005), nenhum tributo é puramente fiscal ou extrafiscal; os dois objetivos convivem harmonicamente na mesma norma impositiva, sendo que, por vezes, um prevalece diante do outro.

Embora haja remotos registros de utilização da extrafiscalidade<sup>7</sup>, para o Estado de Bem-Estar Social o seu emprego se reveste de singular importância, conforme sustenta Duverger (1956, p. 2), citado por Schoueri (2005, p. 3):

[...] no Estado moderno as finanças públicas não são apenas um meio de assegurar suas despesas administrativas, mas também e principalmente um meio de intervir na vida social, de exercer uma pressão sobre os cidadãos para organizar o conjunto da nação.

---

<sup>7</sup> Desde o Império Romano foram inúmeras as circunstâncias em que os tributos foram utilizados para estimular/desestimular determinadas condutas. Ao citar Dieter Birk, Luis Eduardo Schoueri (2005) relata, inclusive, alguns casos curiosos, como a utilização de um imposto sobre a posse de rouxinóis, em 1984, na cidade de Potsdam, com o objetivo de promover uma proteção destes pássaros nos jardins reais. O imposto teve efeito tão significativo que, em 1987, não havia mais quem registrasse a posse de um rouxinol.



De fato, se a tributação é uma das formas de atuação estatal que mais sobressai, não se pode ignorar sua potencialidade para a concretização dos objetivos sociais, econômicos e políticos calcificados na Constituição.

Schoueri (2005), com arrimo na lição de Von Arnim, sustenta que é possível identificar duas espécies de normas extrafiscais: (i) a norma tributária indutora; (ii) e a norma tributária de política social. A primeira atua através de incentivos e desincentivos a condutas eleitas pelo legislador, visando precipuamente modificar o comportamento do contribuinte. Ao passo que a segunda visa à melhoria da situação do beneficiário sem, contudo, constituir um incentivo a que sua situação seja modificada<sup>8</sup>.

Verifica-se, desse modo, que o IPTU progressivo no tempo é tributo extrafiscal de espécie indutora, vez que, através da majoração de sua alíquota, visa-se desestimular a subutilização de imóveis, promovendo sua adequação ao princípio da função social da propriedade urbana.

Portanto, fixados os conceitos de fiscalidade e extrafiscalidade, cumpre esclarecer que importa ao presente estudo a análise da progressividade extrafiscal do IPTU (enquanto norma indutora do princípio da função social da propriedade), razão pela qual não se aterá às discussões que envolvem a sua progressividade fiscal, então compreendida no art. 156, §1º, I e II, da CF.

## **5.2 O IPTU EXTRAFISCAL E O REGRAMENTO CONFERIDO PELO ESTATUTO DA CIDADE – LEI Nº 10.257/2001**

Como prenunciado linhas atrás, o Estatuto da Cidade é a lei federal que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, conferindo operatividade aos instrumentos do direito urbanístico brasileiro, com vistas à regulação do uso da propriedade urbana, do equilíbrio ambiental, da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, da segurança e, de um modo geral, do bem-estar de todos os cidadãos.

Os instrumentos de estruturação e de execução conferidos ao Poder Público para desenvolvimento de sua política urbana estão assentados exemplificativamente no artigo 4º do Estatuto da Cidade. Encontram-se reunidos em diversas categorias, a saber: instrumentos de

---

<sup>8</sup> Schoueri (2005) cita como exemplo o caso da legislação que assegure tratamento tributário diferenciado em caso de desemprego que, embora beneficie o contribuinte, não configura incentivo para que a situação de desemprego seja modificada.

planejamento (inc. I a III), instrumentos tributários e financeiros (inc. IV), jurídicos e políticos (inc. V), e instrumentos socioambientais (inc. VI).

Dentre os instrumentos tributários e financeiros previstos pelo Estatuto da Cidade, encontra-se o Imposto Predial e Territorial Urbano, que foi regulado por seu artigo 7º, *in verbis*:

Lei nº. 10.257/01 - Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

De conformidade com o regramento constitucional, o Estatuto da Cidade estabeleceu que, para que seja possível a aplicação do IPTU progressivo no tempo, mister que haja descumprimento anterior à determinação de parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios, conforme disposto no artigo 5º do Estatuto da Cidade.

Destarte, antes do manejo do IPTU progressivo, o município deverá editar lei específica para área incluída no plano diretor determinando o parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios do solo urbano, na qual também deverá fixar as condições e os prazos para cumprimento da obrigação.

Os prazos não poderão ser inferiores a: (i) um ano, a partir da notificação, para que seja apresentado o projeto no órgão municipal competente; (ii) dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento (art. 5º, §4º). Tratando-se de empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto compreenda o empreendimento como um todo, consoante estabelece o parágrafo 5º, do artigo 5º do Estatuto.

Só então, verificado o descumprimento das condições e dos prazos para implemento da obrigação, o município poderá aplicar o IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo máximo de cinco anos consecutivos.

O valor das alíquotas a ser aplicado a cada ano será fixado em lei específica e não poderá exceder a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento, de acordo com o parágrafo 1º, do artigo 7º do Estatuto.

Caso o proprietário não atenda a obrigação de parcelar, edificar, ou utilizar em cinco anos, o município poderá manter a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, ou se valer da desapropriação-sanção, observado o disposto no art. 8º do Estatuto.

Com tais medidas, sanciona-se o proprietário de imóvel urbano renitente em conduta incompatível com as exigências de ordenação da cidade inseridas no plano diretor, almejando-se que promova a edificação ou a utilização do imóvel, para que cumpra a sua função social.

Impende ressaltar que o Município deverá utilizar os instrumentos acima referidos na ordem como foram dispostos no artigo 182, §4º da CF, tendo em vista que, conforme sustenta Barreto (2011), não se trata de alternatividade, mas sim de sucessividade, deixando evidente a fixação de uma escala de precedência que deverá ser observada, sob pena de inconstitucionalidade.

### **5.3 DIFERENCIAÇÃO ENTRE “SANÇÃO DE ATO ILÍCITO” E O “CARÁTER SANCIONATÓRIO” DO IPTU PROGRESSIVO**

Consoante a descrição legal presente no art. 3º do Código Tributário Nacional – Lei nº. 5.172/1966, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

Segundo a doutrina de Rosa Júnior (2006), tal dispositivo comporta dois desdobramentos: (i) o primeiro consiste em diferenciar os tributos das penalidades que, apesar de terem em comum a natureza compulsória e caráter patrimonial, não se confundem; (ii) o segundo, por sua vez, consiste em vedar que atividades ilícitas figurem como hipóteses de incidência de tributos.

No caso do IPTU progressivo no tempo, sanciona-se o proprietário, através da progressão da alíquota do IPTU, em razão de sua renitência em conduta desconforme às exigências de ordenação da cidade descritas no plano diretor. Não se trata, no entanto, de punição de ato ilícito por meio de tributação, mas de “mera coação para que o agente realizador do fato impositivo utilize a sua propriedade consoante a função social” (CAMARGO, 2008, p. 138).

Nesse sentido, esclarecedora a lição de Rocha (1992, p. 73) apud Barreto (2011, p. 997): “O imposto, em si, tem como aspecto material de seu fato gerador a propriedade predial e territorial urbana; a pena que poderá estar no seu agravamento não desnatura o imposto”. De fato, razão assiste ao doutrinador, vez que o ilícito de não cumprir a função social da propriedade está completamente fora da hipótese de incidência (“fato gerador” em suas palavras) da norma jurídico-tributária, que, no caso do IPTU, é ser proprietário de imóvel urbano num dado dia do exercício financeiro.

Assim, conforme arremata Camargo (2008), realizada a hipótese de incidência e por ocasião da apuração do montante devido, busca-se a alíquota aplicável, momento em que se verificará o cabimento da alíquota progressiva no tempo. Veja-se que a hipótese de incidência do IPTU progressivo continua a ser a mesma - a propriedade de imóvel urbano -, só havendo diferença no momento da aplicação da alíquota.

Carraza (2000) também perfilha este entendimento ao aduzir que caráter sancionatório da progressividade no tempo não decorre da incidência do IPTU sobre um ato ilícito, mas sobre o fato lícito de ser proprietário de imóvel urbano. Segundo aduz, a sanção advém do mau uso que o sujeito passivo faz de sua propriedade urbana.

#### **5.4 O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO CONFISCO E A PROGRESSIVIDADE EXTRAFISCAL**

Dentre as limitações do poder de tributar calcificadas pela Constituição Federal de 1988, encontra-se a vedação da utilização de tributos com efeito confiscatório, a saber:

CF - Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] IV - utilizar tributo com efeito de confisco; [...]

Para Castilho (2002, p. 39), citado por Sabbag (2012, p. 235) “confisco tributário consiste em uma ação do Estado, empreendida pela utilização do tributo, a qual retira a totalidade ou parcela considerável da propriedade do cidadão contribuinte, sem qualquer retribuição econômica ou financeira”.

Por sua vez, Torres (2005, p. 67) esclarece que a “proibição de confisco é imunidade tributária de uma parcela mínima necessária à sobrevivência da propriedade privada”.

Já Villegas (1980, p. 89), citado por Camargo (2008, p. 117), aduz que haverá efeito confiscatório quando ocorrer exigência tributária que “exceda a razoável possibilidade de colaborar para os gastos públicos, isto é, que não vão além do que permite a capacidade contributiva do particular afetado”.

Ao analisar o que seria tributação razoável para compreensão do confisco tributário, Coêlho (1995, p. 257) citado por Camargo (2008, p.117) leciona:

Tributação razoável. Eis a questão. O que é razoável hoje não o será amanhã. Não é a mesma coisa aqui, alhures. Tema intrincado este, cuja solução terá de vir, e variando com o tempo e o modo, pelos Poderes Legislativos e Judiciários da República.

Conforme se depreende dos conceitos citados, a doutrina ainda não logrou êxito em estabelecer as linhas demarcatórias do confisco de modo preciso, podendo-se dizer, com arrimo na análise de Paulo de Barros Carvalho (2005, p. 164), que “sempre haverá uma zona nebulosa, dentro da qual as soluções resvalarão para o subjetivismo”.

Nada obstante, a questão que se põe neste tópico é: a vedação do “efeito do confisco” se aplica ao IPTU progressivo no tempo, ou deve ceder passo aos objetivos da tributação extrafiscal?

Parte da doutrina entende que o Princípio da Vedação do Confisco também é aplicável aos tributos extrafiscais. Para esta corrente é inadmissível que a tributação extrafiscal grave a fonte geradora de recursos de tal modo que possa consumi-la parcialmente ou esgotá-la, tendo como defensores Elizabeth Carraza, Roque Carrazza, Regina Helena Costa, Aires Barreto entre outros (CAMARGO, 2008).

Uma outra corrente doutrinária compreende que o Princípio do Não-confisco é inaplicável quando se trata de tributação extrafiscal. Filia-se a esta corrente Sacha Calmon, para quem o Princípio da Vedação ao Confisco:

Cede o passo às políticas extrafiscais, mormente as expressamente previstas na Constituição, portanto onde o constituinte previu a exacerbação da tributação para induzir comportamentos indesejados, é vedada a argüição do princípio do não confisco tributário (COELHO, 1995, p. 333-334 *apud* CAMARGO 2008, p. 119-120).

Entretentes, Sacha Calmon pondera seu entendimento ao considerar que o afastamento do princípio não é ilimitado, vez que não pode haver a absorção, por via do imposto, do próprio bem ou renda (COELHO, 1995 *apud* CAMARGO, 2008).

Por sua vez, Hovarth (2002), citado por Camargo (2008), embora concorde não poder ser aplicado o Princípio do Não-confisco do mesmo modo para os tributos de caráter fiscal e extrafiscal, não afasta, mas sim relativiza sua aplicação para os tributos predominantemente extrafiscais, admitindo até mesmo que sua fixação venha ultrapassar o *quantum* que normalmente se exigiria de um tributo de caráter fiscal.

Em posição mais contundente, Camargo (2008) entende que a exação extrafiscal poderia perfeitamente atingir foros de efeito confiscatório, mediante até mesmo a absorção do bem ou renda exatamente por atender os objetivos constitucionais.

Essa posição é também defendida por Bucher (1996) *apud* Camargo (2008), para quem a progressividade, utilizada como instrumento constitucional de promoção da função social da propriedade, poderá atingir patamares que assim desejar o legislador, ainda que em *quantum*

superior ao valor econômico de que possa dispor o contribuinte, com escopo de perseguir os objetivos constitucionais calcificados no artigo 3º da Constituição cidadã.

Em que pese a divergência doutrinária, verifica-se que a corrente mais harmônica com o espírito da Constituição Federal de 1998 é aquela defendida por Sacha Calmon. De fato, se o texto constitucional autorizou a utilização dos tributos para desestimular condutas que não se coadunam com seus princípios e objetivos, como o fez no caso do IPTU, e se a extrafiscalidade adota a progressividade exacerbada para atingir seus fins, infere-se que o Princípio do Não-confisco não é imponível à tributação extrafiscal (COELHO, 1995).

Doutra banda, também não se pode tolerar que a tributação extrafiscal elimine o próprio bem ou a renda, impondo-se tal limite ao afastamento do Princípio do Não-confisco, conforme bem exortou Sacha Calmon.

O próprio texto constitucional conduz a tal entendimento, ao estabelecer a gradação do emprego dos instrumentos urbanísticos em seu artigo 182, §4º, incisos I, II e III. Assim, não haveria sentido permitir que o IPTU extrafiscal consumisse todo o imóvel do proprietário renitente em cumprir a função social, se a Constituição previu, como medida subsequente a sua aplicação, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Nesse sentido, Paulo Macedo expõe que:

O art. 182, § 4º da Lei Maior impõe penalidades sucessivas, não se tratando a incidência de IPTU progressivo da mais severa delas e sim aquela prevista no inciso III do mencionado parágrafo (a desapropriação). E, mesmo no caso extremo de o proprietário de imóvel urbano não proceder o seu adequado aproveitamento após cinco anos de incidência da alíquota máxima do IPTU progressivo (art. 8º do Estatuto da Cidade), garantiu o texto constitucional (art. 182, § 4º, III) que o mesmo receberá o valor real da indenização e os juros legais, vedando assim o confisco, embora permitida a desapropriação (MACEDO, 2004, p. 20).

Portanto, em que pese reconhecer-se que o princípio da vedação do confisco cede passo à tributação extrafiscal, deve-se ponderar tal entendimento, vez que a própria CF explicita ao exegeta que a tributação extrafiscal não pode absorver o próprio bem ou renda.

A respeito do IPTU progressivo no tempo, Aires Barreto afirma que a sistemática adotada pelo Estatuto da Cidade esbarraria no princípio da vedação do confisco, e exemplifica sua aplicação:

Tal como está, mesmo respeitado o valor venal do imóvel não construído, poderá ser adotada uma alíquota original de 10%, passando no segundo ano para 15%, permanecendo em 15% nos terceiro, quarto e quinto anos. Seguramente, em pouco tempo ocorrerá a absorção de parcela considerável da propriedade (70%) [...] (2011, 1002)

Com o devido respeito ao entendimento do consagrado doutrinador, mas com ele não se pode concordar. Conforme visto linhas atrás, o princípio da vedação do confisco cede passo à tributação extrafiscal, só encontrando limite na própria absorção da propriedade. No exemplo extremado, não se pode alegar que o limite de 15% (quinze por cento) extinga a propriedade, ainda que considerada a somatória das alíquotas no prazo de 05 (cinco) anos.

Entrementes, também cabe observar outro detalhe no exemplo proposto por Aires Barreto. Afirma o mestre que poderá ser adotada uma alíquota original de 10%, passando-se nos demais anos para alíquota máxima de 15%. Nesse ponto, cabe observar o disposto no parágrafo 1º do artigo 7º da Lei 10.257, que prevê:

Lei 10.257 - Art. 7º. [...].

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

Percebe-se pela redação do dispositivo que o valor da alíquota do IPTU não poderá exceder a duas vezes o valor referente ao ano anterior. Pela exegese da norma é lícito afirmar que a alíquota progressiva inicial também não poderá exceder a duas vezes o valor da alíquota do ano anterior, quando não estava presente a tributação extrafiscal.

Desse modo, se o valor alíquota do IPTU em determinado município é 1%, o valor do primeiro ano da progressão extrafiscal não poderá exceder a 2%, vez que também deverá ser observada a regra do parágrafo primeiro, do artigo 7º da Lei nº. 10.257/01 na fixação da primeira alíquota progressiva no tempo.

Portanto, embora o princípio da vedação do confisco não se aplique ao IPTU extrafiscal, a fixação das alíquotas progressivas no tempo não fica ao livre talante do legislador municipal, que deverá observar os limites fixados pelo Estatuto da Cidade, que visam estabelecer a progressão gradativa do IPTU ao longo de 05 anos, sem culminar na própria absorção do imóvel urbano.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante das graves consequências socioeconômicas e ambientais causadas pelo desestruturado processo de urbanização brasileiro, dar cumprimento à função social da propriedade urbana não é uma faculdade do proprietário, mas sim um dever que se lhe impõe com vistas a assegurar a própria sustentabilidade da vida nas cidades.

A concepção de um direito de propriedade sagrado, absoluto, ficou no tempo. Hoje a propriedade não serve apenas ao proprietário, ela também deve servir aos interesses da coletividade, mediante a sua utilização sadia, em compasso com as exigências fundamentais de ordenação da cidade.

Refletindo este cenário, a Constituição da República de 1988 estabeleceu de forma pioneira regras da política urbana a ser desenvolvida pelos municípios, impondo três sanções sucessivas ao proprietário renitente em cumprir a função social da propriedade: 1) obrigação de parcelar, utilizar ou edificar; 2) o IPTU progressivo no tempo, e; 3) a desapropriação sanção.

Dentre tais instrumentos, destaca-se o IPTU progressivo no tempo, tributo extrafiscal de espécie indutora, vez que visa desestimular a subutilização de imóveis, promovendo sua adequação ao princípio da função social da propriedade urbana.

Com efeito, se a tributação é uma das formas de atuação do estado brasileiro que mais sobressai, não pode ignorar a potencialidade da utilização do IPTU extrafiscal como instrumento de promoção da função social da propriedade urbana.

Para que seja possível sua aplicação, deverá o município constatar a não edificação, subutilização ou não utilização do imóvel urbano, bem como o descumprimento da ordem de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, estabelecida em lei municipal específica para área incluída no plano diretor.

Atua o IPTU extrafiscal através da majoração progressiva da sua alíquota pelo prazo de cinco anos, observado o disposto no parágrafo primeiro, do artigo 7º da Lei nº. 10.257/01, que estabelece que o valor da alíquota a ser aplicado a cada ano não poderá exceder a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitado o limite de 15%.

Em que pese o caráter sancionatório do IPTU extrafiscal, não se pode confundir com a tributação de ato ilícito, vedada pelo artigo 3º do Código Tributário Nacional. O IPTU extrafiscal não incide sobre fato ilícito, mas sim sobre o fato lícito de ser proprietário de imóvel urbano. O agravamento do imposto em razão do não cumprimento da função social da propriedade não o descaracteriza.

Oportuno ressaltar que o Princípio da Vedação do Confisco cede passo à tributação extrafiscal, nada obstante, esse distanciamento não é absoluto. Deve-se ponderar tal entendimento, vez que a CF, ao estabelecer a desapropriação-sanção como instrumento subsequente à utilização do IPTU extrafiscal, explicita ao exegeta que a tributação extrafiscal não pode absorver o próprio bem ou renda.



Assim, desde que não extinga totalmente o bem, admite-se que a tributação extrafiscal ultrapasse os padrões convencionais da tributação fiscal, tendo sempre em vista que surge como instrumento de intervenção econômica e de promoção dos objetivos constitucionais.

Como frisado, o próprio Estatuto da Cidade cuidou de ponderar a utilização do IPTU extrafiscal, ao estabelecer o limite de 15%, bem como ao determinar que a progressão se dê de forma compassada, sem que o valor da alíquota do ano seguinte ultrapasse o dobro do valor referente ao ano anterior.

Esta regra também se impõe na fixação da alíquota do primeiro ano, que não poderá exceder a duas vezes o valor da alíquota original do IPTU, isto é, da alíquota não progressiva no tempo.

Logo, afere-se que não poderá o município fixar a alíquota inicial da progressão extrafiscal em qualquer patamar, mas deverá observar o disposto no artigo 7º, parágrafo primeiro da Lei nº. 10.257/01.

Ante todo o exposto, evidencia-se a importância do IPTU progressivo no tempo, que atua, enquanto instrumento de ordenação do espaço territorial urbano, através de desestímulos à manutenção de imóveis em desconformidade com a função social da propriedade urbana, com vistas à construção de cidades mais justas e ambientalmente menos predatórias.

### **ABSTRACT**

The tax about Property and Land Urban progressive over time is tax inducing rule that seeks to promote the adequacy of urban properties to the principle of the social function of property. Today Brazil is a country urban and the Brazilian cities experiencing more increasingly problems, requiring the government has efficient tools for better regulation of urban space. It was established as objectives of this study: contextualize Brazilian urban problems; discuss property rights and the requirement of fulfilling its social function in light of the Federal Constitution; understand the use of property urban tax progressive in time, as established by the Federal Constitution and the City Statute. For this, we used a literature review, developed from the collection and analysis of indirect secondary documentary sources - books, scientific papers in indexed databases and extensive official documentation (Constitution, Laws and Decrees).

**KEYWORDS:** Property tax progressive in time. Principle of Social Function of Urban Property. Federal Constitution. City Statute.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, Otília Beatriz Fiori. **Urbanismo em fim de linha e da modernização arquitetônica**. São Paulo: EDUSP, 1998.
- ARRUDA, Inácio; ANTERO, Luiz Carlos. Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade. **Revista Teórica Política e de Informação**, São Paulo, n. 55, nov./dez. 1999. Disponível em:<[http://grabois.org.br/admin/arquivos/arquivo\\_50\\_157.pdf](http://grabois.org.br/admin/arquivos/arquivo_50_157.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2012.
- BARRETO, Aires Fernandino. Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). **Curso de direito tributário**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?**. Brasília: Senado Federal, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº. 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília DF, 27 de out. 1966.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº. 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. Brasília DF, 11 jul. 2001.
- CARMARGO, Juliana Wernek de. **O IPTU como instrumento de atuação urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- CARRAZZA, Elizabeth Nazar. **IPTU e progressividade. Igualdade e capacidade contributiva**. Curitiba: Juruá, 2002.
- CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades / Aliança das Cidades, 2010.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil (org.). **Habitat – as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- CÂMARA, Andreza Aparecida Franco. Políticas públicas de habitação e o programa de aceleração do crescimento: análise das intervenções no estado do Rio de Janeiro. **Rev. Bras. de Políticas Públicas**. Brasília, v. 1, n. 3, dez. 2011.
- COULANGES, Numa-Denys Fustel. **A cidade antiga**. São Paulo: EDAMERIS, 1961. Tradução: Frederico Ozanam Pessoa de Barros.

ERENBERG, Jean Jacques. **Função social da propriedade urbana**: municípios sem plano diretor. São Paulo: Editora Letras Jurídicas, 2008.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea** (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural). Porto Alegre: Fabris, 1988.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**. 8.ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2012.

FERNANDES, Edésio. Um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

GARCIA, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As Funções Sociais da Cidade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 4, out. 2008.

GOMES, Daniela; GOMES, Natália. A Extrafiscalidade do IPTU Progressivo no Tempo: Uma Análise a Partir da Lei do Meio Ambiente Artificial. **Revista de Direito Ambiental da RT**. São Paulo, v. 56, out./dez. 2009.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A Extrafiscalidade no Direito Tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRAU, Eros Roberto. Função Social da Propriedade (Direito econômico). In: FRANCA, R. Limongi (coord.) **Enciclopédia Saraiva de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1977.

---

#### Estatísticas do Século XX.

Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1766](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766)>. Acesso em: 10 abr. 2012.

MACEDO, Paulo. A função social da propriedade urbana e o IPTU progressivo. **Revista da Esmese**, Aracaju, n. 6, p. 207-232, 2004. Disponível em: <[http://www.esmese.com.br/revistas/revista\\_06.pdf](http://www.esmese.com.br/revistas/revista_06.pdf)>. Acesso em: 28 de jul. 2012.

MARICATO, Erminia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades / Aliança das Cidades, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Desapropriação para urbanização. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 116, abr./jun. 1974.

MUNDIAL, Banco. World development report 2009: reshaping economic geography. Washington, DC: The World Bank, 2009.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

O'ROURKE, P.J. **A riqueza das nações de Adam Smith**: uma biografia. Tradução Roberto Franco Valente. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2008.

PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. **Propriedade privada no direito romano**. Porto Alegre: Fabris, 1998.

RABAHIE, Marina Mariani de Macedo. Função Social da Propriedade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lucia Valle (coord.). **Temas de Direito Urbanístico – 2**. São Paulo: Editora RT, 1991.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 72, ano XXIII, nov. 2002.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais de política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2002.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da. **Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário**. 19 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

ROSS, Jurandyr. **Geografia do Brasil**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTOS, Marcos André Couto. **O Direito como meio de pacificação social: em busca do equilíbrio das relações sociais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 194, 16 jan. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4732>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. Função social da propriedade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). **Temas de direito urbanístico – 1**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 12 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.