



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

OZIAS COSTA DOS SANTOS

**IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: políticas públicas tributárias no
enfrentamento à especulação imobiliária e à exclusão urbana**

**RECIFE
2020**

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

OZIAS COSTA DOS SANTOS

**IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: políticas públicas tributárias no
enfrentamento à especulação imobiliária e à exclusão urbana**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Direito**.

Área de concentração: **História do Pensamento Jurídico**

Linha de pesquisa: **Historicidade dos direitos fundamentais**

Orientadora: Profa. Dra. **Clarissa Marques**

RECIFE
2020

Resumo

O presente trabalho propõe uma abordagem sobre o enfrentamento às desigualdades históricas no tocante ao déficit habitacional em busca da efetivação do direito à moradia nas áreas centrais das grandes cidades, especificamente na cidade do Recife. Empreende-se uma abordagem da função social da propriedade e um estudo mais específico sobre as peculiaridades da norma constitucional no que tange ao Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo (IPTU-P) como ferramenta na resolução dos problemas habitacionais existentes no país. Procurou-se fazer uma abordagem da historicidade, com ênfase no surgimento e na instituição dos tributos em terras brasileiras. A análise teórica reportar-se à efetivação do direito à moradia, que não se limita apenas a um lugar para morar, é o direito à cidade como um direito da não exclusão social urbana e dos benefícios proporcionados por ele. O presente trabalho apoia-se nos estudos na Constituição Federal Brasileira de 1988, no Código Tributário Nacional e nas disposições do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, além da Lei nº 13.465/17, que trata da Regulamentação Fundiária Urbana (REURB). A metodologia empregada para a preparação deste trabalho foi a dedutiva. O referencial teórico foi construído em sua maioria a partir de análises bibliográficas, por meio de livros e artigos científicos publicados sobre a temática. Por fim, o que se busca é demonstrar que os tributos podem ter outra função além da arrecadatória. É o IPTU progressivo no tempo atuando como sanção pelo mau uso da propriedade urbana.

Palavras-chave: Direito à cidade. Direito à moradia. IPTU progressivo no tempo.

Abstract

The present work proposes an approach public policies to avoid social exclusion and to act in the confrontation to the historical inequalities regarding the housing deficit and in search of the effectiveness of the right to housing in the central areas of the big cities, specifically in the city of Recife. To discuss the problem, an approach about the social function of property and a more specific study about the peculiarities of the constitutional rule regarding the Progressive Urban Land and Property Tax (IPTU-P) as a tool to help in the resolution of housing problems in the country. For this reason, an approach to historicity is sought, with emphasis on the emergence and institution of taxes on Brazilian lands. The theoretical analysis will report to study the realization of the right to housing, which is not limited only to a place to live, it is much more than that, it is the right to the city as a right of the non-exclusion social urban and the benefits provided by it. The present work is based on studies in the Brazilian Federal Constitution of 1988, on the National Tax Code and on the provisions of the City Statute, Law nº 10.257/2001, besides Law nº 13.465/17, which deals with Urban Land Regulation (REURB). The methodology used to prepare this paper was deductive. The theoretical reference was mostly built from bibliographic analyses, by means of books and scientific articles published on the subject. Finally, what is sought is to demonstrate that taxes may have another function besides the collection. It is the progressive IPTU in time acting as a sanction for the misuse of urban property.

Keywords: *Right to the city. Right to housing. Progressive IPTU in time.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: A extrafiscalidade do IPTU progressivo no tempo como instrumento na implementação de políticas públicas e a garantia do direito à Moradia 11

CAPÍTULO I: Direito à propriedade e o desenvolvimento histórico da autonomia e capacidade de tributar dos municípios brasileiros 19

1.1. A influência da Revolução Francesa no direito à propriedade no Brasil 19

1.2. Desenvolvimento histórico da instituição do IPTU em solo brasileiro.....23

1.3. Autonomia e competência dos municípios brasileiros.....27

1.4. Competência Tributária dos municípios brasileiros – Constituição de 1988 33

1.5. Autonomia municipal na Constituição de 1988 35

1.6. Constituição Federal de 1988 e o Código Tributário Nacional: competência para instituição.....36

CAPÍTULO II: Direito à Cidade: políticas públicas tributárias no enfrentamento à exclusão urbana no espaço local.....40

2.1. A cidade e seus cidadãos40

2.2. Direito à cidade: o município como protagonista de políticas públicas locais 44

2.3. Direito à cidade e os movimentos sociais no Brasil.....48

2.4. Direito à cidade e o Projeto “Novo Recife”54

CAPÍTULO III: Direito à moradia: função social da propriedade, déficit habitacional e políticas públicas tributárias no enfrentamento à exclusão urbana no espaço local..... 59

3.1. Função social da propriedade e o direito à moradia: inserção social, dignidade e cidadania.....59

3.2. Déficit Habitacional no Brasil: “Tanta gente sem casa, tanta casa sem gente”.....61

3.3. Crescimento populacional e o déficit habitacional na cidade do Recife64

3.4. Regularização Fundiária Urbana como medida propulsora do direito à propriedade e à moradia legal - Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e Decretos 9.310/2018 e 9.597/2018: expectativas e desafios.....74

3.5. Procedimentos de aplicação da Arrecadação de Bem Vago Abandonado (Lei da Regularização Fundiária e Decreto nº 9.310/2018).....79

CAPÍTULO IV: IPTU Progressivo no Tempo: políticas públicas tributárias no

enfrentamento à exclusão urbana no espaço local.....	86
4.1. IPTU Progressivo na Constituição Brasileira	86
4.2. IPTU progressivo como instrumento extrafiscal de política do uso correto do solo urbano	88
4.3. O IPTU progressivo no tempo como instrumento de intervenção no uso e ocupação do solo urbano: disposições do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.....	94
4.3.1. O IPTU progressivo no tempo e o princípio do não confisco	97
4.3.2. IPTU progressivo no tempo e sua aplicabilidade.....	100
4.3.3. IPTU Progressivo no tempo: a experiência do município de São Paulo	102
4.3.4. IPTU Progressivo no tempo: a experiência na cidade do Recife.....	107
 CONCLUSÃO: IPTU Progressivo no Tempo como instrumento governamental de políticas públicas na redução do déficit habitacional e especulação imobiliária.....	 112
 REFERÊNCIAS	 118

INTRODUÇÃO: A extrafiscalidade do IPTU progressivo no tempo como instrumento na implementação de políticas públicas e a garantia do direito à Moradia.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a possibilidade de implementação de políticas públicas tributárias pelos municípios, visando atenuar a exclusão social e agindo no enfrentamento às desigualdades históricas, principalmente nas áreas centrais das grandes cidades. Por isso, se faz necessário um estudo sobre políticas públicas direcionadas ao uso correto da ocupação do solo e a regularização de ocupações clandestinas, através de um planejamento urbano.

A relevância do tema consiste no fato de que a Constituição Federal e os tratados internacionais de direitos humanos aceitos pelo Brasil garantem aos cidadãos brasileiros o direito à moradia, no entanto, percebe-se que grande parcela da população ainda não usufrui desse direito.

Neste sentido, a problemática da pesquisa visa identificar quais as dificuldades encontradas pela gestão pública para implementação de políticas públicas tributárias com objetivo de fazer valer o direito fundamental à moradia.

Dentre os diversos motivos ou fenômenos sociais que resultaram no crescimento populacional do país, podemos destacar a saída da população rural de seus locais de origem em busca de emprego formal. O êxodo rural estimulado pela aprovação das leis trabalhistas e a definição de oito horas de jornada de trabalho na cidade, enquanto no campo as condições de trabalho eram bem piores, a jornada chegava até 12 horas. Além disso, a cidade apresentava melhores condições de vida, fato que resultou na grande proliferação de

conglomerados urbanos, dentre eles, as favelas, um processo alicerçado num desenvolvimento urbano informal.

Durante esse período, o processo de urbanização ocorrido no Brasil acarretou profunda alteração no quadro social e ambiental do país, deixando claro a ausência de idealização das políticas públicas direcionadas para um desenvolvimento urbano sustentável do meio ambiente.

Por outro lado, observamos a ausência de políticas públicas para enfrentar esse círculo vicioso de acesso ao solo urbano de forma ilegal, visto que grande parte da população brasileira apenas obteve acesso a sua moradia através dos meios informais. Além de não atenderem à função social da cidade, preconizada na Constituição Federal de 1988 (CF/88), essas moradias violam um outro direito também previsto no texto constitucional, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Observando, porém, que a conservação da precariedade das habitações associada às ocupações irregulares se mostra incompatível com o que preconiza a ordem constitucional, é imperativo, portanto, empreender uma abordagem sobre a função social da propriedade relacionando com o direito fundamental à moradia.

O presente trabalho justifica-se em razão do contínuo crescimento populacional urbano dos municípios do nosso país, principalmente em relação às grandes cidades e ao número de famílias brasileiras que não possuem um teto para morar.

O crescimento populacional, incorporado à crescente demanda de trabalho nos centros urbanos e ao incremento da ordem econômica, alavancou o desenvolvimento das cidades com o aumento vertiginoso de moradias, na grande

maioria, sem infraestrutura apropriada para atender às aspirações da população, tendo como causas principais a má-distribuição de renda e a especulação imobiliária.

Para isso, se entende necessário um estudo sobre as peculiaridades da norma constitucional no que tange ao Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo (IPTU-P), como ferramenta no auxílio ao poder público com os problemas habitacionais existentes no país.

O objetivo específico da pesquisa é demonstrar que as políticas públicas tributárias podem e devem ser utilizadas como instrumento na redução do déficit habitacional e no combate à especulação imobiliária nos municípios, conforme depreende-se em breve análise nos capítulos desta pesquisa.

No primeiro capítulo, procura-se fazer um enfoque na historicidade, mesmo que de maneira sucinta, no que tange ao surgimento e na instituição dos tributos em terras brasileiras, desde a chegada da família real, principalmente em relação aos impostos cobrados sobre os imóveis urbanos, bem como do desenvolvimento histórico do IPTU, de sua instituição até sua constitucionalização.

Como se trata de um tributo de competência exclusiva dos municípios, é mister, portanto, que se faça uma visita ao passado europeu e à história do Brasil, visando entender a necessidade do surgimento desses entes federados, até o momento que eles adquirem autonomia e competência constitucional para instituição do IPTU.

Como o fato gerador principal do referido tributo é a propriedade privada, busca-se analisar o desenvolvimento histórico desse instituto, bem como a influência e reflexos que os movimentos sociais tiveram no direito brasileiro, especialmente, a Revolução Francesa ocorrida em 1789.

Com a descentralização de poder e autonomia dos municípios, eles também se tornaram protagonistas no planejamento urbano e implementação das políticas públicas e enfrentamento à exclusão urbana. Portanto, o segundo capítulo trata do direito à cidade como um direito da não exclusão social urbana e dos benefícios proporcionados por ela.

O espaço público é um local de discussão de ideias e difusão de projetos sociais que devem ser encaminhados ao poder público, dessa forma, a sociedade e o poder público devem decidir democraticamente o melhor para a cidade e seus cidadãos.

A carência de uma participação popular mais efetiva nas decisões relacionadas ao direito à cidade vem se tornando a principal causa da separação das classes sociais nas cidades através do próprio aparelhamento que o Estado impõe sobre a coletividade. De tal modo que a área urbana se transformou em um lugar onde as diferenças de classes são visíveis, visto que muitos não têm o direito de uma moradia digna.

O direito à cidade representa especialmente a possibilidade de modificar o nosso cotidiano, de modo que cada habitante possa realmente habitar e participar do espaço onde vive. O direito à cidade implica também ter um movimento social organizado e forte, capaz de confrontar a forma em que estão organizadas as relações de poder na cidade.

A pesquisa mostra que o Recife foi precursor desses movimentos sociais, pois foi na cidade do Recife que pela primeira vez surgiu a ideia de zonas de área de interesse social, que posteriormente viriam a ser inseridas no Estatuto da Cidade.

Assim, a luta pelo direito à cidade é uma luta genuinamente recifense, embora com repercussões globais importantes. No entanto, recentemente, a população recifense se viu diante de mais uma luta social, dessa feita contra o projeto “Novo Recife”, que tem como objetivo a construção de edifícios luxuosos no centro da cidade. Com o objetivo de questionar a destinação desses imóveis e a degradação ambiental, paisagística e arquitetônica, a cidade assistiu ao surgimento do movimento denominado “Ocupe Estelita”, cuja bandeira foi reivindicar uma participação democrática verdadeira nas decisões do poder público. O movimento tornou-se um símbolo de luta contra a hegemonia de modelo de desenvolvimento urbano praticado pelo grande capital do estado de Pernambuco e apoiado pela estrutura estatal.

No terceiro capítulo, o presente trabalho procura apresentar o direito à moradia como fundamental para o cidadão, fazendo um estudo sobre a população e o déficit habitacional existente no Brasil, trazendo também um breve relato sobre o assunto nas grandes cidades da América Latina e aponta a Regulamentação Fundiária Urbana (REURB), como instrumento de política pública no enfrentamento às desigualdades sociais e o direito à moradia.

No entanto, o que se verifica é o desrespeito por parte do Estado brasileiro no que tange ao direito à moradia, pois as políticas públicas desenvolvidas não são suficientes para atender os elementos mínimos de proteção jurídica da posse e da dignidade da pessoa humana.

O trabalho aborda o déficit habitacional no Brasil, que é de cerca de 6,3 milhões de domicílios e, ao mesmo tempo, aponta que existem mais de 6,8 milhões de imóveis vagos, em condições de serem ocupados. Os números comprovam que o déficit habitacional no país não é uma questão apenas de falta

de moradia, mas de um número grande de imóveis que não cumprem sua função social. A pesquisa também apresenta dados do déficit habitacional da cidade do Recife, que chega a mais de 62 mil unidades.

Outrossim, vislumbra-se, também, como suporte indispensável à pesquisa, um estudo sobre a nova lei que trata da Regularização Fundiária Urbana, Lei nº 13.465/17, como instrumento legal que muito pode auxiliar na conquista do direito de uma moradia digna, além de outras leis e instrumentos jurídicos infraconstitucionais apropriados a propiciar e estear o instituto da progressividade do IPTU no tempo.

De outro modo, o quarto capítulo fora reservado para discutir o IPTU Progressivo no Tempo e a introdução de políticas públicas tributárias no enfrentamento à exclusão urbana no espaço local. Nesse sentido, se faz uma abordagem sobre o caráter fiscal e extrafiscal do IPTU, apresentando o formato de como esse recurso pode ser utilizado em prol da proteção do direito de propriedade e da moradia.

A Constituição Federal em seu artigo 182, §4º, II, autoriza aos municípios com mais de vinte mil habitantes a aplicarem alíquotas progressivas de IPTU, a chamada “progressividade no tempo”, que tem, intrinsecamente, a função de penalizar o proprietário que não dá o adequado destino à sua propriedade imobiliária, do ponto de vista do cumprimento da sua função social.

No entanto, a utilização desse mecanismo para o caso ora proposto é contestada por uma parcela de juristas, pois não encontram lastro para sua aplicabilidade, visto que a função dos tributos é meramente arrecadatória e fiscal e não pode servir de instrumento governamental para desapropriação e punição.

Assim, os tributos não deveriam exercer função extrafiscal, na verdade, devem ser neutros e não intervir sobre a alocação de recursos, não interferindo sobre a distribuição de renda e o uso da propriedade privada. O poder de tributar do Estado não pode exceder os limites da capacidade tributária do contribuinte, atribuindo a ele uma carga insuportável de tributos.

Entretanto, para que isso não aconteça, a Constituição Federal procurou proteger o contribuinte com o princípio do não-confisco, ou seja, a Carta Magna proíbe que o ente federado institua tributos acima da capacidade de contribuir do indivíduo, sobretudo em relação à propriedade, com objetivos ou fins confiscatórios.

Passa a existir, portanto, um impasse para o gestor público no que concerne a aplicação do IPTU progressivo no tempo, visto que esse tributo tem caráter extrafiscal e, ao mesmo tempo, confiscatório, basta observar as altas alíquotas que podem ser impostas.

Para que seja plausível a delimitação do tema que se pretende abordar, tendo em vista o vasto potencial de exploração, apoiaremos nossos estudos na CF/88, um exame no Código Civil Brasileiro, Código Tributário Nacional e nas disposições do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001.

Por fim, o que se busca é demonstrar que os tributos podem ter outra função além da arrecadatória, contudo, há muito tempo se reconhece a função extrafiscal ou indutora dos tributos, dessa forma, o IPTU pode e deve ter essa função, modificando comportamentos no âmbito urbano, reduzindo a propriedade especulativa e propiciando um melhor uso do solo. É o IPTU progressivo no tempo atuando como sanção pelo mau uso da propriedade urbana.

A metodologia empregada para a preparação deste trabalho foi a dedutiva. O referencial teórico foi construído em sua maioria a partir de análises bibliográficas, através de livros e artigos científicos publicados sobre a temática. Para estear o presente estudo, também foram utilizados dados provenientes de pesquisas realizadas por órgãos governamentais e não governamentais.

CONCLUSÃO: IPTU Progressivo no Tempo como instrumento governamental de políticas públicas na redução do déficit habitacional e especulação imobiliária

A presente pesquisa deixa evidente que, dentre os vários problemas que a população brasileira tem enfrentado, um deles é a falta de moradia, especialmente, para os menos favorecidos financeiramente - faltam espaços adequados onde possam viver com suas famílias com o mínimo de dignidade.

Um grave problema enfrentado pela gestão pública nos últimos tempos refere-se ao crescimento da população urbana brasileira. Dentre os diversos motivos ou fenômenos sociais que resultaram nesse crescimento, destaca-se a saída da população rural de seus locais de origem em busca de emprego formal.

Esse êxodo rural foi estimulado, principalmente, pela aprovação das leis trabalhistas e a definição da jornada de trabalho na cidade, enquanto que no campo as condições de trabalho eram bem piores. Além disso, a cidade apresentava melhores condições de vida, fato que resultou na grande proliferação de conglomerados urbanos, dentre eles, as favelas, uma ação alicerçada num desenvolvimento urbano informal. Com o incremento da população recém-chegada nos centros urbanos e a necessidade de novas moradias, muitos se aventuraram em invasões de propriedades públicas e privadas.

Como resultado do desgoverno, os dados apresentados pela pesquisa mostram que, no Brasil, o déficit habitacional é alarmante e existem mais de 6 milhões de famílias sem casa para morar, grande parte dessas pessoas morando na rua ou em outros locais inadequados, como invasões de prédios inacabados ou abandonados sem a infraestrutura necessária.

Enquanto milhares de pessoas estão em busca de moradias dignas que possam abrigar suas famílias, a pesquisa expõe, também, um cenário completamente antagônico, ou seja, o país tem hoje milhares de imóveis desocupados e subutilizados, na sua grande maioria, localizados em áreas centrais, servindo apenas para a especulação imobiliária e proveito econômico de seus proprietários, ignorando o imperativo constitucional de fazer cumprir a função social da propriedade.

Por isso, a pesquisa faz uma abordagem acerca do direito à moradia em nosso país e as dificuldades encontradas pelos municípios no enfrentamento à exclusão social e implementação de instrumentos de políticas públicas que sejam capazes de melhorar a vida dos cidadãos, pois ainda não são suficientes para atender aos elementos mínimos de proteção jurídica da posse e da dignidade da pessoa humana.

O que se observa é um quadro caótico vivido pelas grandes cidades no tocante à falta de moradia para uma parcela considerável da população, pois não há planejamento adequado para moradia dos mais pobres, ficando destinados apenas às periferias, enquanto os centros das cidades estão cada vez mais perdendo sua população. Assim, o direito à moradia não se limita apenas a ideia de ter uma casa própria para morar, mas está relacionado à qualidade de vida do indivíduo. A ideia de direito à moradia também está diretamente ligada ao direito à cidade.

Deste modo, foi discutido o direito à cidade que é compreendido como o direito de conduzir o processo urbano, como um direito de não excluir a sociedade dos benefícios que a vida urbana pode proporcionar. Na verdade, todos têm direito à cidade e têm direito de assumir seu papel de cidadão, mas, na

prática, da maneira como as modernas cidades crescem e se desenvolvem, o que ocorre é uma urbanização “desurbanizada”.

O que se vê são cidades construídas para serem utilizadas como produto de consumo, permanecendo distantes da população de menor poder aquisitivo, excluindo-a dos benefícios urbanos. Direito à cidade se traduz em direito à vida urbana, à habitação, à dignidade. É pensar a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro. Mais do que isso, o direito à cidade implica também ter um movimento social organizado e forte, capaz de confrontar a forma em que estão organizadas as relações de poder na cidade.

No Brasil, os movimentos sociais influenciaram as ações do poder público na implementação dos instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade, por meio dos Planos Diretores dos municípios. O significado de zoneamento urbano passou a ser um processo realizado com participação da sociedade civil, através de audiências públicas e conselhos mistos.

No Brasil, todo cidadão tem direito a ser proprietário de imóveis, seja rural ou urbano, esse direito é garantido pela CF/88. No entanto, essa garantia condiciona o proprietário a observar o cumprimento da função social do imóvel, garantindo um uso condizente com os interesses da cidade e da sociedade.

Um dos pontos primordiais para tornar viáveis as políticas públicas é o cumprimento da função social da propriedade. A propriedade deve estar de acordo com os interesses da sociedade e não apenas de seu proprietário.

A função social da propriedade está inserida no texto constitucional, que ainda disponibiliza instrumentos que exijam seu cumprimento por parte do poder público. A distribuição equilibrada e racional desses imóveis deve ser o objetivo a ser alcançado pela política urbana. Assim, a ociosidade desses imóveis, a

degradação e o abandono podem causar grandes danos em seu entorno e em toda a cidade.

Para que seja plausível o bom emprego das políticas públicas locais no enfrentamento aos problemas apresentados na pesquisa, ou seja, o déficit habitacional e a especulação imobiliária, a Constituição Federal outorgou competência aos municípios para se utilizarem de instrumentos aptos nessa atividade.

O município, desde sua origem e formação, vem adquirindo, ao passar do tempo, status de ente autônomo e capaz de instituir tributos, cuja finalidade é arrecadar recursos necessários a garantir receita à administração pública municipal e aos serviços prestados por esse ente, tal garantia é concedida pela Constituição Federal.

Apenas os requisitos impostos pela própria Constituição Federal, no que se referem à autonomia dos municípios, impõem limites ao poder de tributar desses entes, no entanto, não restringem sua autonomia, mas estabelecem competências entre os entes federados.

Dentre os tributos que a Constituição Federal atribui competência ao município, um deles é o IPTU. Esse tributo tem se tornado uma das maiores fontes de renda municipal, pois é um imposto cobrado das pessoas que possuem uma propriedade imobiliária urbana, dentro de uma região urbanizada.

O município goza ainda de garantias constitucionais para implantação do IPTU progressivo no tempo, cuja finalidade é combater a especulação imobiliária e dar o destino correto à propriedade e fazer cumprir sua função social. Para isso, são necessárias medidas administrativas que busquem efetivar esse instrumento bastante útil à administração, no que tange à arrecadação, bem como estabelecer

políticas públicas que possibilitem aos proprietários de imóveis uma melhor destinação aos imóveis subutilizados, bem como às terras localizadas na área urbana do município.

Ante esse dilema social, os municípios devem procurar fazer valer a função social da propriedade, principalmente em relação aos casos em que o imóvel não esteja cumprindo esse fim.

Fora observado na pesquisa que a CF/88 define a aplicação dos instrumentos urbanísticos que os municípios dispõem para implementar políticas públicas no enfrentamento à falta de moradia urbana, dentre eles, estão o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo no Tempo, objeto principal dessa pesquisa, e Desapropriação com Pagamento em Títulos, respectivamente, para imóveis que não cumprem sua função social. Observa-se ainda que esses instrumentos foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Além desses supracitados, o poder público dispõe de uma nova ferramenta no enfrentamento ao déficit habitacional, trata-se da Regulamentação Fundiária Urbana, instrumento jurídico que foi implementado através da Lei nº 13.465/17. Uma das novidades trazidas pela nova legislação é o direito real de laje, objetivando viabilizar o título de duas famílias que residem em uma mesma unidade habitacional, sobreposta e, obviamente, no mesmo lote, de maneira que cada uma delas receba sua matrícula.

No entanto, dentre os instrumentos dessa política, o IPTU progressivo no tempo talvez seja um dos mais eficientes, visto que a propriedade urbana que não esteja cumprindo sua função social terá a alíquota progressiva no tempo do seu imposto predial.

As moradias desocupadas ou propriedades que não estão sendo utilizadas corretamente sofrerão aumento gradativo com um valor acima de seu valor base, evitando que o imóvel não cumpra sua finalidade social e, ao mesmo tempo, não ocorra a especulação imobiliária.

Os imóveis urbanos que não cumprirem a função social continuarão sofrendo ajustes na alíquota progressiva do IPTU, o que lhe imporá a necessidade de dar um destino adequado a sua propriedade, inclusive vendendo o imóvel, cessando o processo especulativo. A arrecadação auferida pela alíquota progressiva do IPTU deverá ser utilizada pelo poder público para investimentos em políticas de moradia popular.

Os municípios dispõem de um forte aliado para implantação dessas políticas públicas, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor municipal que fixa as diretrizes de desenvolvimento das cidades, cujo principal objetivo é o desenvolvimento e a expansão controlada e adequação correta das cidades.

No entanto, o que se espera do poder público municipal é a implementação de políticas públicas adequadas no enfrentamento ao déficit habitacional, utilizando, para isso, além dos instrumentos jurídicos constitucionais disponíveis, a efetiva participação popular nas tomadas de decisão para que a camada menos favorecida da população possa usufruir tanto de moradia adequada quanto do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

AURICINO, Beatriz. **IPTU Progressivo no Tempo**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://bsauricino.jusbrasil.com.br/artigos/229763616/iptu-progressivo-no-tempo>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

BACELAR, Jonildo. Primeiras cidades do Brasil. **Guia Geográfico** - História do Brasil. Disponível em: <<https://www.historia-brasil.com/colonia/primeiras-cidades.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BARROS, Felipe Maciel P. **Novo marco legal impulsionará regularização fundiária urbana**. 2017. Disponível em: <www.anoregsp.org.br/noticias>. Acesso em: 21 jul. 2018.

BARROS, J. de. Influências da história em quadrinhos na educação. **Brasil Escola**, 2017. Disponível em: <<http://educador.brasilecola.uol.com.br/sugestoes-pais-professores/influencias-historia-quadrinhos-na-educacao.htm>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BERTI, Flávio de Azambuja. **Impostos: Extrafiscalidade e Não-confisco**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

BONDUKI, Nabil. A Reforma Urbana no Processo de Participação Popular na Constituinte. In: **Constituição 20 Anos: Estado, Democracia e Participação Popular: caderno de textos**. Brasília: Edições Câmara, 2009. p. 177.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil brasileiro e legislação correlata. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade, que 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, 2001.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759**, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Cartilha sobre Regularização Fundiária Urbana. Brasília: Centro de Documentação, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 9.310**, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRUNO, Gilberto Marques. A progressividade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **IPTU. Aspectos Jurídicos Relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos (RIDH)**, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan./jun. 2016.

CAMPANARO, Eduardo Antoniete. **A extrafiscalidade do IPTU Progressivo no Tempo**: uma via para o desenvolvimento urbano no município de Franca/SP Franca. 24/02/2015 160: Biblioteca José Garcia de Freitas. In: SILVA, Felipe Jardim da. **IPTU Progressivo no Tempo ou Arrecadação de bem vago abandonado?** Aplicabilidade de instrumentos jurídico-urbanísticos em imóveis ociosos do Bairro do Recife. 2018. 194 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

CARTA Mundial pelo Direito à Cidade. 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 142.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CAVALCANTI, Tássia Araújo. Extrafiscalidade do IPTU como instrumento de implantação do planejamento urbanístico. **Revista Direito e Liberdade**, 2012. Disponível em: <www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas>. Acesso em: 15 abr. 2019.

DIAS, Luan Guilherme; SILVA, Juvêncio Borges. O direito à cidade e os movimentos sociais: o movimento #OcupeEstelita e a materialização da utopia. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 23, n. 2, p. 1-13, abr./jun. 2018.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. Imperatriz: Ética, 2016.

DUARTE, Marise Costa de Souza. O direito à cidade e o direito às cidades sustentáveis no Brasil: o direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza**, v. 23, 2015. Disponível em: <<https://revista.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/revista1/article/view/340>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

ELIAS, Gabriel Santos. Henri Lefebvre, inventor do direito à cidade. **Revista Fórum**, 2011. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/noticias/henri-lefebvre-inventor-do-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

FERNANDEZ, Antoni. Las Políticas Publicas. In: BADIA, Miquel C. (Ed.). **Manual de Ciencia Política**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2006. p. 495-517.

FIGUEIREDO, José Felipe Lima de. **O caráter extrafiscal do IPTU e do IPVA**. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/62647>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

FRAGA, Henrique Rocha. **O imposto predial e territorial urbano e o princípio da progressividade**. 1. ed. São Paulo: IOB, 2008.

FRIENDLY, Abigail. The right to the city: theory and practice in Brazil. **Planning Theory & Practice**, London, n. 14, v. 2, 2013. p.158-179.

HABITAT BRASIL. **Moradia no centro**: da reflexão à ação. Disponível em: <<https://habitatbrasil.org.br/moradia-no-centro/>>. Acesso em: 20 set. 2019.

HARADA, Kiyoshi. **Neutralidade fiscal**. 2016. Disponível em: <<http://www.haradaadvogados.com.br/neutralidade-fiscal/2016>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992. p. 216-217.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HOLMES, Pablo. O “Ocupe Estelita” e o direito à cidade: afinal, de que lado estamos? **Direitos Urbanos | Recife**: porque a cidade é feita para todos. 2014. Disponível em: <https://direitosurbanos.wordpress.com/2012/05/13/ocupeestelita-e-o-direito-a-cidade-afinal-de-que-lado-estamos/#_ftnref1>. Acesso em: 16 jan. 2020.

IANNI, Octavio. A questão nacional na América Latina. **Estudos Avançados**, versão *online*, São Paulo, v. 2, n. 1, jan/mar. 1988. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141988000100003>. Acesso em: 08 jan. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico do Brasil de 2010**. 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

JACOBI, Pedro. A cidade e os cidadãos. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 2, n. 4, mar. 1986.

JOSEPHI, Pedro César. O que a luta pelo direito à cidade tem a ver com o Ocupe Estelita? **Direitos Urbanos | Recife**: porque a cidade é feita para todos. 2014. Disponível em: <<https://direitosurbanos.wordpress.com/2014/05/27/o-que-a-luta-pelo-direito-a-cidade-tem-a-ver-com-o-ocupe-estelita/>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico**: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFEVBRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Imposto predial e territorial urbano (IPTU) e imposto territorial rural (ITR)**. São Paulo: Atlas, 2015.

MAFRA et al, Flávia. Direito à cidade: um grito e uma demanda para as políticas públicas micro e macro territorial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, ISSN 2317-7721, 2017. p. 1002-1021.

MARCO, Cristhian Magnus de. Evolução constitucional do município brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano, n. 693, mai. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6798>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARQUES, Clarissa. In search of the ethics of approximation in law: the gap between present and future and the development of an ethical experience in the environmental crisis scenario. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, ISSN 2317-7721, 2017.

MARTINS, Roberta Silva. **Da função extrafiscal dos tributos**. 2016. Disponível em: <<http://www.cpgls.pucgoias.edu.br>>. Acesso em: 30 jul. 18.

MEDEIROS, Daniela Brasil. O princípio do não-confisco. **Revista Direito e Liberdade**, v. 12, n. 2, p. 31-48, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. atualizada por Izabel C. L. Monteiro e Yara D. P. Monteiro. São Paulo: Malheiros, 1993.

MORAES, Gustavo. **Evolução histórica da propriedade no Brasil**: do Estado Liberal à efetivação do direito à moradia. 2015. Disponível em: <<https://gustavomoraesadvrj.jusbrasil.com.br/artigos/203861080/evolucao-historica-da-propriedade-no-brasil>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

NASCIMENTO, M. C. G. **Regularização Fundiária Urbana de interesse social no Direito brasileiro**. 2013. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 26.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. **Direito à Cidade**: plataforma global de mobilização social. 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1025%3Adireito-%C3%A0-cidade-plataforma-global-de-mobiliza%C3%A7%C3%A3o-social&Itemid=164>. Acesso em: 19 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **World Urbanization Prospects: The 2018 Revision - As Cidades do Mundo em 2018**. 2018. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/publications/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

PIKETTY, Thomas. **A Economia da Desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PINASSI, Airton. **Direito municipalista constitucional**. São Paulo: Conan, 1995.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico - Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 4. ed. São Paulo: RT, 2014

PINTO, Victor Carvalho. **Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>>. Acesso em: 16 out. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Humanidad Dividida: cómo hacer frente a la desigualdad en los países em desarrollo**. 2014. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/humanity-divided--confronting-inequality-in-developing-countries.html>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

PONTES, David Gomes. **IPTU: progressividade e política urbana: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

RECIFE Prefeitura da Cidade. **Lei nº 18.511**, de 25 de julho de 2018. Código Tributário do Município do Recife, 2019. Disponível em: <https://portalfinancas.recife.pe.gov.br/sites/default/files/CTM_ANOTADO.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2020.

REIS, Rossana Rocha. O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 86, 2012.

RIBEIRO, Maria de Fátima. O IPTU como instrumento de intervenção no uso e ocupação do solo urbano conforme disposições do Estatuto da Cidade. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **IPTU. Aspectos Jurídicos Relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002. p. 437- 463.

RICALDE, Mário do Carmo. **Regularização Fundiária Rural e Urbana: impactos da Lei 13.465/2017**. 1. ed. Campo Grande: Contemplar, 2018.

RICARDO, Hermany; GIACOBBO, Guilherme Estima. O município e o direito à cidade: políticas públicas tributárias e o enfrentamento da exclusão urbana no espaço local. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 2, ISSN 2317-7721, 2018. p. 806-833.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTIAGO, Flávia. Judicializing the right to the city in Brazil: strategy for legal mobilization and for citizen participation? **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 4, ISSN 2317-7721.

SÃO PAULO. Agência Estado, Portal do Estado de São Paulo. **Brasil tem 11,42 milhões vivendo em moradias irregulares**. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-tem-11-42-milhoes-vivendo-em-moradias-irregulares,813842>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

SÃO PAULO. **Cartilha Função Social da Propriedade**. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/cartilhaPEUC.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2020.

SÃO PAULO. **Relatório: IPTU Progressivo no Tempo**. 2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RELATORIO%20CMP_U_A4_2018.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2020.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: **Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad e Pólis, 1999. p. 63-126.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 199.

SILVA, Ivone Maria. **Histórico Patrimonialista e de Gentrificação na efetivação do Direito à Cidade e à Moradia Digna: o caso do projeto Novo Recife**. 2019.. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade Damas, Recife, 2019.

SILVA, Felipe Jardim da. **IPTU Progressivo no Tempo ou Arrecadação de bem vago abandonado?** Aplicabilidade de instrumentos jurídico-urbanísticos em imóveis ociosos do Bairro do Recife. 2018. 194 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação: análise comparativa e suas limitações teóricas e práticas com os direitos de personalidade**. São Paulo: RT, 2004. p. 43.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Recurso Extraordinário 758.394**, São Paulo, Relatora: Min. Cármen Lúcia, julgado em 20 de agosto de 2013, Segunda Turma, publicado em 6 de setembro de 2013, Acórdão Eletrônico DJ-e 175, divulgado em 5 de setembro de 2013. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24132149/agreg-no-recurso-extraordinario-re-758394-sp-stf/inteiro-teor-111875971>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

TORRES, Paula Nascimento Martins. **A progressividade fiscal e extrafiscal do IPTU**. 2012. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

TSUKUMO et al, Isadora Tami Lemos. **Moradia é Central** - inclusão, acesso e direito à cidade. 2009. Disponível em: <<https://www.polis.org.br/uploads/975/975.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

TULLY, James. **Strange Multiplicity**: constitutionalism in an age of diversity. United Kingdom: University Press, Cambridge, 2004. p. 78.

VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações críticas da política habitacional brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 341-354.