

O IPTU COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA NA BUSCA PELA EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

André Luís Moraes

Resumo: A propriedade manifesta-se em sua essência na propriedade territorial. Em toda história ela foi motivadora de inúmeros conflitos humanos. O direito de propriedade ganhou status de direito natural com o pensamento iluminista, o qual teve enorme influência nas revoluções burguesas que puseram fim ao *Ancien Régime*. Entretanto, o poder somente mudou de posição, passou das mãos dos nobres a mão do capital. Contudo, essa transferência se deu com uma peculiaridade, utilizaram-se da impessoalidade das leis que os próprios representantes do capital editavam para legitimar sua dominação, uma vez que a lei é implicitamente justa e legítima. Esse modelo alcançou praticamente todo mundo ocidental servindo como matriz do direito brasileiro. Com a falácia do modelo liberal, no início do século XX, coube ao Estado à edição de políticas sociais. Nasceram neste contexto as primeiras referências constitucionais a respeito da função social da propriedade. É também no século XX que o processo de urbanização irá se intensificar trazendo enormes reflexos sociais. Assim, a busca de instrumentos que tragam a efetividade tanto do princípio da função social, quanto do direito à cidade, faz-se premente.

Palavras-chave: direito urbanístico. IPTU.

INTRODUÇÃO

Ao discutirmos o direito de propriedade, especialmente da propriedade territorial urbana no contexto Brasileiro, vemos que o tema revela-se extremamente atual.

Primeiro, porque o Brasil, como muitos outros países ocidentais, viveu uma intensa urbanização ao longo do século XX. Podemos dizer que em muito pouco tempo deixou de ser um país rural para se tornar um país essencialmente urbano, sem que tenha havido qualquer planejamento a esse respeito.

Junto a essa urbanização caótica os problemas fundiários se intensificaram, conseqüentemente expondo problemas sociais mais complexos. Cada vez mais os espaços urbanos são caracterizadores de uma divisão de classes.

Segundo, porque com a promulgação da Constituição Federal de 1988 os Municípios brasileiros ganharam relevo e passaram a fazer parte do pacto federativo. A função ordenadora do território local passou a ser de competência municipal.

Igualmente, o princípio da Função Social da Propriedade, topologicamente, foi inserido entre os princípios da ordem econômica, previsto no art. 170, inciso III da Constituição Federal.

Nessa linha, os artigos 182 e 183 da Constituição, que tratam da Política Urbana, preveem de forma inequívoca que a propriedade urbana deverá cumprir sua função social atendendo as exigências fundamentais da cidade e do bem-estar de seus habitantes.

Tais artigos foram regulamentados pela Lei Federal 10.257/2001, autodenominada de Estatuto da Cidade, norteadora das ações urbanas de planejamento e que trouxe em seu bojo, mais especificamente em seu artigo 4º, vários instrumentos a serem aplicados com vistas ao ordenamento das cidades, dentre eles o Imposto Predial e Territorial Urbano- IPTU.

Outrossim, a emenda constitucional nº 29 de 13 de dezembro de 2000 deu nova redação aos incisos I e II do § 1º, do art. 156 da Constituição Federal de 1988, adotando a progressividade fiscal do Imposto Predial e Territorial Urbano, motivo de inúmeras controvérsias jurídicas a respeito.

A justiça e equidade fiscais deveriam ser alvo dos executivos municipais. A adoção de critérios técnicos que levem em conta a capacidade contributiva do

cidadão, com base em dados socioeconômicos para a formulação das plantas genéricas de valores e determinação das alíquotas a serem aplicadas ao Imposto Predial e Territorial Urbano- IPTU deveriam ser à base da política pública que trata deste tributo.

Infelizmente, ao que parece, não é isso o que ocorre. Os Municípios estão com seus executivos fiscais abarrotados, gerando muitas vezes ônus ao erário, executando aqueles que não poderiam arcar com um tributo inadequado a sua capacidade contributiva. Estes, por sua vez, são consumidos pela angústia de verem seus nomes inscritos no rol de inadimplentes, o que causa uma enorme sensação de injustiça social, ainda mais se contraposta à especulação imobiliária voraz e que atende a um espírito capitalista sem limites.

Isso nos leva a questionar os institutos jurídicos ligados à propriedade, principalmente a propriedade imobiliária urbana. Todavia, para se compreender o Direito, muito além de se compreender as leis, é necessário saber de quem, de onde, quando e como elas provêm, é, mais do que tudo, extrair sua essência a partir das complexas relações humanas.

Por esta razão este trabalho busca na interdisciplinaridade e, principalmente, na análise histórica a singela compreensão das questões formuladas e, despretensiosamente, tentar, se não respondê-las, ao menos orientar futuras pesquisas mais elaboradas.

Assim sendo, não nos cabe aqui discutir a legitimidade ou não da propriedade privada, ou, muito menos, se é ou não cabível sua existência, mas sim perquirir sua evolução e se o IPTU é ou não um instrumento capaz de dar-lhe uma melhor destinação, formando assim um entendimento mais apurado sobre o tema.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DA RELEVÂNCIA E ATUALIDADE TEMÁTICA

Em recente entrevista a *Le Monde Diplomatique*¹ e, posteriormente, em palestra durante o Fórum Nacional de Reforma Urbana², o britânico David Harvey³

¹ Disponível em <<http://www.direitoacidade.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/david%20harvey.pdf>> acessado em: 25/08/2011

² Disponível em <http://deriva.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=58:direito-a-cidade-david-harvey&catid=1:latest-news&Itemid=71> acessado em: 25/08/2011

fez uma revelação surpreendente: atribuiu nada mais, nada menos, que a metade das crises financeiras, nos últimos trinta anos, à questões ligadas ao direito à cidade e a propriedade urbana. Essas são suas palavras:

Nós estamos vivendo agora, como todos sabem, uma crise financeira do capitalismo. Se nós olharmos para a história recente, nós descobriremos que ao longo dos últimos 30 anos houve muitas crises financeiras. Alguém fez os cálculos e disse que desde 1970 houve 378 crises financeiras no mundo. Entre 1945 e 1970 houve apenas 56 crises financeiras. Portanto, o capital tem produzido muitas crises financeiras nos últimos 30 ou 40 anos. E o que é interessante é que muitas dessas crises financeiras têm origem na urbanização. No fim da década de 1980, a economia japonesa quebrou, e quebrou por conta da especulação da propriedade e da terra. Em 1987, nos Estados Unidos, houve uma enorme crise, na qual centenas de bancos foram à falência, e tudo se deveu à especulação sobre a habitação e o desenvolvimento de propriedade imobiliária. Nos anos de 1970 houve uma grande crise mundial nos mercados imobiliários. E eu poderia continuar indefinidamente, dando-lhes exemplos de crises financeiras com origens urbanas. **Meu cálculo é que metade das crises financeiras dos últimos 30 anos teve origem na propriedade urbana.** As origens dessa crise nos Estados Unidos estão em algo chamado crise das hipotecas subprime. Mas eu chamo esta crise não de crise das hipotecas subprime, e sim de crise urbana. (HARVEY, 2009, grifo nosso)

Por outro lado, o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, em matéria veiculada pela revista Carta Capital em 30/08/2011⁴, diz que a luta contra a crise financeira atual, é uma luta fiscal.

Dessa forma, analisarmos por uma perspectiva histórica e socioeconômica tanto o direito de propriedade, no caso a propriedade imobiliária urbana, quanto os instrumentos capazes de dar-lhe uma melhor destinação, afinados com os preceitos constitucionais, torna-se de extrema relevância e atualidade.

Assim, poderemos melhor esclarecer o porquê, mesmo tendo sido esboçado desde a “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”, de 1934, e ganhado nítidos contornos com a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, o princípio da função social da propriedade carece, ainda, de efetividade. E também o porquê, mesmo após de mais de dez anos da edição do Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da CRFB, que tratam da política urbana, são também incipientes as ações Municipais quanto aos instrumentos por ele propostos.

³ David Harvey, geógrafo britânico, formado na Universidade de Cambridge, professor na City University of New York (CUNY), mundialmente conhecido por suas análises políticas, econômicas e culturais sobre as cidades e os processos sociais contemporâneos. Em seus trabalhos como *Justiça Social nas Cidades* (1973), *A Condição Pós-Moderna* (1989), *O Novo Imperialismo* (2003) ou *Neoliberalismo* (2008) são analisados os conflitos urbanos relacionados com os processos de formação e acumulação do capital.

⁴ Disponível em < <http://www.cartacapital.com.br/economia/economia-norte-americana-sofreu-ataque-cardiaco-diz-obama>>

A PROPRIEDADE COMO INSTRUMENTO DE DOMINAÇÃO SOB O MANTO DO DIREITO NATURAL

Segundo Otfried Höffe (2006) o conceito de dominação é tão polêmico como o de anarquia, no entanto, a dominação deve ser observada em sua conjuntura evolutiva, já que possui diferentes aspectos a serem observados.

As etapas sucessivas nas formas de dominação tem início com a chamada dominação pré-política, conhecida como dominação natural, não havendo nenhum caráter jurídico ou estatal, materializada através da propriedade privada, o que podemos vislumbrar como o começo de toda a dominação.

Sendo assim, observamos a íntima ligação da dominação com a propriedade privada. Isso, por que a apropriação de determinado território leva inevitavelmente a diferenças sociais e econômicas.

A apropriação do solo leva a desigualdades sociais e econômicas. Em princípio, o regime clânico é igualitário – igualitário sobretudo pela ausência de riquezas – mas a fixação ao solo provoca desigualdades de riqueza devidas nomeadamente às partilhas sucessórias, às diferenças de fertilidade, a acidentes meteorológicos, enfim, ao entusiasmo do trabalho.

Estas desigualdades econômicas levam a diferenças mais ou menos consideráveis de produção de um clã para outro, duma família para outra. Segue-se o aparecimento de ricos e pobres e, por consequência, de classes sociais.

Essas classes vão diferenciar-se fortemente à medida que os ricos se tornam mais ricos e os pobres mais pobres; porque muito freqüentemente o pobre, obrigado a procurar meios de sobrevivência, deverá pedir emprestado ao rico e pôr os seus bens e a sua pessoa em penhor, o que terá consequências graves no caso de não execução do contrato. (GILISSEN, 2008, p. 46)

Contudo, Höffe prega cautela, já que a propriedade é uma instituição de direito, não podendo ser colocada na sustentação pré-jurídica, já que agrega uma determinada hierarquia capaz de originar superioridades e subordinações, oriundas do poder de coerção.

O segundo nível de dominação, conhecida como dominação política, tem início com elementos de superioridade estabelecidos pela ordem do Estado e do direito, caracterizados por mandatos funcionais dirigidos aos membros e, também, pelo poder político consistente em um poder funcional.

Já o terceiro e último nível de dominação, conhecida como pós-política, caracteriza-se pela própria personificação da dominação. Onde se desconstitui as funções, e é caracterizado pelo poder de coerção ilimitada, nesse sentido:

A personificação da dominação se completa quando a diferença entre um poder de decisão (de direito público) e um direito de propriedade (de direito privado) é efetivamente suprimida, e onde a dominação é ampliada em direito para dispor ao bel-prazer de uma área junto com as pessoas que lá residem [...] (HÖFFE, 2006, p. 182)

A busca da legitimação da propriedade passa ser então a busca de um direito de dominação.

Nesse contexto, o jusracionalismo Moderno, ou seja, aquele compreendido entre os séculos XVII e XVIII, o qual influenciará sobremaneira as doutrinas políticas liberais e individualistas, imporá necessariamente o respeito, por parte das autoridades políticas e do Estado, àqueles direitos que são considerados e declarados inatos aos indivíduos. (FASSÒ, 2007, v.1, p. 658)

O ideal jusracionalista do século XVIII trouxe, assim, enormes resultados políticos: tanto é que foi na fonte dessa doutrina do direito natural, além de outros elementos históricos e doutrinários, que beberam a Declaração da Independência dos Estados Unidos da América (1776), onde se afirma que todos os homens são possuidores de direitos inalienáveis, como o direito à vida, à liberdade e à busca da felicidade; e a Declaração dos direitos do homem e do cidadão (1789) que constituiu um dos primeiros atos da Revolução Francesa e onde se proclamam, com a mesma grandeza, como "direitos naturais" a liberdade, a igualdade, a propriedade. (FASSÒ, 2007, v.1, p. 659)

Cabe aqui elucidarmos o pano de fundo para a defesa de tais direitos, ou seja, quais foram os interesses que levaram a tão profunda transformação? De certa forma a resposta é simples e complexa ao mesmo tempo. De um lado a burguesia ascendente, de outro o antigo regime absolutista e, entre eles, o principal elemento econômico, a propriedade.

O problema agrário era, portanto, o fundamental no ano de 1789, e é fácil compreender por que a primeira escola sistematizada de economistas do continente, os fisiocratas franceses, tomara como verdade o fato de que a terra, e o aluguel da terra, era a única fonte de renda líquida. E o ponto crucial do problema agrário era a relação entre os que cultivavam a terra e os que a possuíam, os que produziam sua riqueza e os que a acumulavam. (HOBSBAWM, 2006, p. 31)

A propriedade, portanto, determinava quem seriam os dominantes e os dominados, impunha, portanto, a classificação social:

No resto da Europa, a estrutura agrária era socialmente semelhante. Isto quer dizer que, para um trabalhador ou camponês, qualquer pessoa que possuísse uma propriedade era um "cavalheiro" e membro da classe dominante, e, vice-versa, o status de nobre ou de gentil-homem (que dava

privilégios políticos e sociais e era ainda de fato a única via para os mais altos postos do Estado) era inconcebível sem uma propriedade. (HOBBSAWM, 2006, p. 35).

Dessa forma, a grande revolução de 1789-1848, colocada assim por Hobsbawm para tratar tanto da revolução francesa, quanto da revolução industrial, “foi o triunfo não da ‘indústria’ como tal, mas da indústria capitalista; não da liberdade e da igualdade em geral, mas da classe média ou da sociedade “burguesa” liberal.” (HOBBSAWM, 2006, p.16)

Com efeito, a revolução burguesa trouxe uma enorme mudança de perspectiva quanto ao Direito e ao Estado.

Evidencia-se, igualmente, a criação de uma nova categoria de privilegiados. Afastam-se os nobres, retiram-se os duques, barões, condes e viscondes, e ingressam os cidadãos ativos, os quais passam a possuir uma posição privilegiada na sociedade, uma vez que eles dirão o que é o direito.

Na prática, o sistema estabelecido assegurava a burguesia, por meio de seus representantes, o privilégio de fazer as leis. Mas, sendo aprovada pelos representantes dos cidadãos ativos, com o pressuposto de que eles expressavam a “vontade geral”, a lei se sobrepunha, com legitimidade, à vontade dos governantes, além de ser também justa quanto à aplicação, pois era igual para todos. (DALLARI, 2010, p. 107)

A esta altura, estão criadas a ideia de Direito identificado com a Lei, e a do fabricante de leis, que é o cidadão ativo.

Vale a ressalva quanto aos requisitos para ser cidadão ativo. Este deveria ser francês do sexo masculino e ter independência econômica. O resultado disso foi exclusão dos trabalhadores das decisões políticas, assim como das mulheres.

Durante o período mais agressivo da Revolução Francesa foi cunhado, e amplamente utilizado, o lema “Liberdade, Igualdade, Fraternidade”. No entanto, a partir do momento em que a Assembleia nacional aboliu os privilégios da nobreza, já não se falou mais em igualdade. Isso não aconteceu por simples omissão descuidada, mas teve sua razão de ser na intenção de estabelecer a desigualdade de direitos políticos, como se fez a partir da Constituição de 1791, com a exclusão das mulheres e também dos homens que fossem empregados ou tivessem baixa renda. (DALLARI, 2010, p. 213)

Entretanto, a mais notável peculiaridade dessa dupla exclusão, tanto das mulheres quanto dos trabalhadores está numa particularidade sui generis: essa exclusão é legalizada. Não se dirá que são os Homens que discriminam. Se estiver na Lei é o que basta para que seja ela obedecida, ou seja, uma vez produzida ela se

abstrai de quem a produziu e se torna implicitamente justa e legítima. (DALLARI, [200-])

Nasce, portanto, o parlamento produtor de leis. Num sistema jurídico onde a Constituição revela apenas o ideário, um manifesto político, e a lei a ter eficácia será a lei civil.

Aprovado pela Assembleia em 1804, o Código Civil passa a ser visto e utilizado como a expressão máxima do Direito, a lei por excelência, gozando da presunção de legitimidade e justiça. E assim se estabelece o que alguns teóricos franceses registram como verdadeira “idolatria da lei”, que tinha como expressão máxima o Código Civil. A partir daí, estudar o direito era estudar o Código Civil, e começam a aparecer obras teóricas que, embora com pouca ou nenhuma criatividade, limitando-se quase sempre a comentários literais dos artigos do Código Civil, vão produzir a teoria jurídica civilista. (DALLARI, 2010, p.107-108)

[...]

Uma das consequências disso foi o retardamento, por mais de duzentos anos, do reconhecimento da natureza jurídica da Constituição, que durante muito tempo foi exaltada e utilizada na França como instrumento essencialmente político, definidor de uma forma de governo oposta ao absolutismo e síntese dos valores éticos e objetivos políticos de um povo. Nessa perspectiva, não se dava eficácia jurídica aos preceitos constitucionais, que eram vistos como diretrizes recomendáveis, sem o caráter geral e obrigatório de uma lei. (DALLARI, 2010, p. 109)

Surge, portanto, a expressão máxima do direito, direito este marcado por uma concepção individualista e privatista. Logo, nasce talhado pelo caráter sacro⁵ da propriedade, legitimado por uma declaração de direitos e por uma Constituição, frutos dos cidadãos ativos, que não pouparam esforços para defender seu maior interesse: a propriedade.

Mas é preciso ressaltar com bastante ênfase que tanto o legalismo quanto o individualismo e o privatismo faziam parte de um patrimonialismo exacerbado, que colocava a propriedade individual como o valor preponderante e como condicionante de toda a vida social. Existe um fundamento lógico para essa atitude, pois, não tendo títulos de nobreza nem sendo herdeiros de uma tradição familiar de superioridade social, os burgueses valorizavam aquilo de que dispunham. O patrimônio material, como parâmetro da superioridade e ascensão social e legitimador da participação no governo da sociedade. Daí o individualismo, o privatismo e o patrimonialismo, como componentes inseparáveis de uma concepção política e jurídica. (DALLARI, 2010, p.102)

⁵ Esse caráter sacro da propriedade é expressamente exposto no art. 17.º da Declaração dos direitos do homem e do cidadão: *Art. 17.º Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.*

Esse foi o padrão, o modelo francês que se espalhou pelo mundo ocidental, e faz sentir seus efeitos ainda hoje.

O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO

Conceitualmente, a urbanização consiste no processo pelo qual há o aumento da população urbana em relação ao contingente rural. Caracteriza-se pela concentração populacional em meio urbano e que representa o crescimento e o desenvolvimento das cidades.

Segundo Milton Santos (2005, p. 31), o processo de urbanização brasileiro expôs seus primeiros indícios de consolidação ainda no final do século XVIII, porém foi no século XIX em que se registrou a aceleração deste fenômeno, principalmente em cidades da região sudeste, como São Paulo e Rio de Janeiro, onde constou o registro de crescimento populacional da ordem de 100% de suas populações urbanas durante um período de 18 anos, entre 1872 a 1890.

Já no século XX, após importantes mudanças econômicas e sociais advindas da industrialização, período este marcado pela intensa ampliação do mercado interno, com elevadas taxas de crescimento e do PIB, as cidades passaram a acumular uma posição central na economia e na vida dos brasileiros, o que propiciou modificações substanciais em sua estrutura demográfica.

O desenvolvimento urbano-industrial provocou a aceleração das migrações regionais, principalmente a partir de 1950, criando um *boom* demográfico nos núcleos urbanos. Milhões de pessoas transferiram-se para as capitais, principalmente do sudeste, atraídas por uma inédita oferta de empregos e facilidades de uma vida urbana, gerada no seio de uma rápida industrialização.

Conforme Milton Santos, “entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira”. Segundo dados do autor, ao longo destas quatro décadas, a taxa de urbanização no país se eleva de 26,35% a 68,86% e há um crescimento da população urbana equivalente a sete vezes e meia em relação ao estimado para 1940 (SANTOS, 2005, p. 31).

Para abrigar tal população foram necessárias drásticas modificações na conformação urbana, incluindo a expansão dos acessos viários, das infraestruturas e dos serviços públicos, os quais tiveram que ser implantados em novos territórios

anexos à malha urbana primitiva. Além disso, explodiu a demanda por habitação, iniciando-se uma busca desenfreada por terras urbanizadas para a fixação desse novo contingente populacional.

As cidades não estavam preparadas para dar conta dessa demanda. O crescimento ocorreu de forma descontínua e sem planejamento. A atuação estatal foi insuficiente para suprir as carências oriundas desse crescimento, resultando em caos e precariedade para seus habitantes.

Na segunda metade do século XX, os problemas urbanísticos mostram-se ainda mais evidentes. Fazendo uso de expressão utilizada por Milton Santos, o fenômeno da urbanização torna-se, em meados de 1980, avassalador (SANTOS, 2008, p. 46). Esta década é marcada pela perda do dinamismo econômico, característico do período anterior, acompanhado da precarização das relações de emprego e *desassalariamento* da força de trabalho, ampliando a informalidade e o subemprego.

De forma geral, o modelo de desenvolvimento econômico adotado no Brasil foi concentrador, de renda e de população, e bastante excludente, gerando um contingente de trabalhadores mal remunerados, inseridos em formas de organização de produção intensiva e em trabalhos de baixa capacidade de acumulação de capital.

Sob este contexto, a pobreza urbana surge como fenômeno generalizado neste período, principalmente nas regiões metropolitanas, revelando de maneira indiscutível as desigualdades sociais.

Enquanto faltavam moradias para muitos, alguns outros detinham a propriedade de inúmeras glebas e lotes vagos, sem qualquer utilização, localizados em regiões atendidas por infraestrutura urbana, equipamentos e serviços públicos, a espera da valorização imobiliária.

Consolida-se, assim, o crescimento urbano em razão do capital, em detrimento aos interesses sociais, o qual é denominado por Milton Santos como “urbanização corporativa”.

Este modelo de urbanização leva a consolidação do que o autor chama de “círculo vicioso”, constituído a partir da formação das cidades espraiadas e que apresentam uma heterogeneidade de oferta de infraestrutura e acesso a equipamentos e serviços.

“As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies entremeadas de vazios. Nessas cidades espraiadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infra-estruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. Cada qual dessas realidades sustenta e alimenta as demais, e o crescimento urbano é, também, o crescimento sistêmico dessas características. As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. O modelo rodoviário urbano é fator de crescimento disperso e de espraiamento da cidade. Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e acentua-se o problema da acesso à terra e à habitação. Mas o déficit de residências também leva à especulação, e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano. A organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobre os que devem viver longe dos centros, não apenas porque devem pagar caro seus deslocamentos como porque os serviços e bens são mais dispendiosos nas periferias. E isso fortalece os centros em detrimento das periferias, um verdadeiro círculo vicioso.” (SANTOS, 2008, p. 106)

Dessa forma, a urbanização corporativa e a supervalorização fundiária e imobiliária acentuam a problemática da concentração da propriedade, agravando a questão habitacional e inviabilizando, ainda mais, o acesso da população de baixa renda à moradia.

O alto custo dos terrenos faz com que essa população procure áreas cada vez mais distantes das regiões centrais, em locais financeiramente mais acessíveis em função de sua desvalorização, fruto da dificuldade de acesso e da ausência de equipamentos e de infraestrutura pública, consolidando a segregação espacial no território das cidades a segmentando em áreas para ricos e para pobres.

A incapacidade de aquisição de moradias oferecidas pelo mercado privado e a inércia do Poder Público em dispor de habitações para atender a essa população, fez também com que muitas famílias buscassem alternativas na informalidade e na ilegalidade para permanecerem mais próximas das regiões centrais, fixando-se clandestinamente em áreas ociosas, de risco ou ambientalmente protegidas, dando origem às inúmeras favelas que permanecem até os dias atuais. Ainda em parcelamentos regulares, consolida-se a coabitação familiar como estratégia de sobrevivência, uma vez que o alto custo que a moradia representa à capacidade de comprometimento financeiro dessa população.

Assim, o final do século XX é marcado por uma urbanização predatória, desigual e injusta, caracterizada por altos índices de miséria, desigualdades, desemprego e violência.

A MUDANÇA DE PARADIGMA A PARTIR DO SÉCULO XX

Concomitantemente ao processo de urbanização, não só no Brasil, haverá uma quebra quanto ao papel do Estado diante da falácia do modelo liberal.

A derrocada da política do *laissez faire, laissez passer*, a qual levou ao colapso social no fim do século XIX e início do século XX, deixou claro que a *mão invisível do mercado*⁶ não deveria ser a única a regular as relações humanas. Muito embora, não sirva mais para caracterizar o Liberalismo hodierno (neoliberalismo), serve para explicar o surgimento de políticas onde a intervenção do Estado foi fundamental. Fundamental inclusive para o próprio sistema capitalista. Assim surgiram, por exemplo, as teorias de John Maynard Keynes sobre o pleno emprego e as teorias do Estado de bem-estar social (Welfare State).

Por outro lado, os direitos fundamentais contrapõem-se aos direitos sociais. Enquanto os primeiros tutelam as liberdades burguesas sem qualquer intervenção do Estado, os segundos, pelo contrário, “conferem direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida. A forma do Estado oscila, assim, entre a liberdade e a participação” (FORSTHOFF, 1973, apud GOZZI, 2007, v.1 p. 401).

Nesse cenário, há uma mitigação dos efeitos da estrita legalidade imposta pelo Estado liberal, onde ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo se não em virtude de Lei, evidencia-se dessa forma a necessidade de reconhecimento das diferenças materiais com vistas a um possível atendimento mínimo da igualdade, até então simplesmente formal. Busca-se, então, o rompimento do paradigma Liberal de Estado, ocorrendo, pelas palavras de Habermas, uma

⁶ A expressão *Mão Invisível* foi enunciada em 1776 por Adam Smith na obra "A Riqueza das Nações", vindo a se tornar um princípio econômico, o qual sustenta que num mercado livre em que cada agente atua com vistas apenas aos seus próprios interesses, é atingida uma situação eficiente e benéfica a todos. Assim, como uma "mão invisível", o mercado funciona como regulador dele próprio, sem qualquer intervenção estatal. Adam Smith, portanto, defendia a não intervenção do Estado em questões econômicas (*laissez-faire*), uma vez que qualquer intervenção traria certamente ineficiências.

materialização do direito (HABERMAS, 1997, p. 127), com a consequente alteração de perspectiva quanto aos direitos de primeira geração.

Diante dessas mudanças promovidas no início do século XX, em contraste ao liberalismo e capitalismo plenos, onde o direito de propriedade era tido como incondicional e precedente inclusive ao próprio Estado, devendo por este ser garantido, o Estado Social de Direito passa a legitimar a garantia do direito de propriedade à luz de valores socialmente válidos. (ALVIM, 2009, v. XI, t. I, p. 264)

Neste contexto, esboçado pela Constituição Mexicana de 1917 e, logo após, pela Constituição alemã de Weimar, de 1919, que o princípio da função social da propriedade ganhará força. Inspirado na doutrina social da igreja⁷, contrapondo-se ao direito individualista de propriedade, tratando-o não só como um direito individual, mas impondo-lhe uma função, qual seja a de instrumento do bem-comum, um instrumento social. (DI PIETRO, 2006, p. 2)

Entre nós surgirá, sob a influência da Constituição de Weimar, na Constituição Federal de 1934, no seu art. 113, nº17, referindo-se ao exercício do direito de propriedade vinculado ao "interesse social ou coletivo": "É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar". (ALVIM, 2009, v. XI, t. I, p. 262-263)

Todavia, será com a Constituição Federal de 1988, que a expressão função social ficará menos vaga. Insculpida no art. 5º, XXIII – "a propriedade atenderá a sua função social", seus contornos serão melhores definidos por outras determinações Constitucionais, tais como os artigos 182, 184 e 186. (ALVIM, 2009, v. XI, t. I, p. 265-266)

Essa mudança de visão quanto ao direito de propriedade, aliada ao processo de urbanização brasileiro, culminará com a edição da Lei 10.257/2001, vindo a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e, autodenominando-se Estatuto da Cidade. Estabelece esse diploma, em seu art. 4º uma série de instrumentos capazes de conferir efetividade ao fim proposto pela Lei, propiciando, assim, aos entes públicos a promoção da função social da propriedade e da cidade.

Sem embargo, dentre os vários instrumentos previstos trataremos aqui daquele previsto na, alínea "a", do inciso IV, do referido artigo, ou seja, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU.

⁷ Sobre o tema, ver comentários na obra de Arruda Alvim (2009, p. 195)

Vale ainda mencionar, nas palavras de Carlos Ari Sundfeld que “o direito urbanístico fica claramente vinculado a uma visão totalizante de mundo, oposta ao individualismo que, ainda hoje, inspira o direito civil.” Dá a Ordem urbanística um primeiro sentido que é o de ordenamento: “a ordem urbanística é o conjunto orgânico de imposições vinculantes (art. 1º, parágrafo único) que condicionam positiva e negativamente a ação individual na cidade”. Outro sentido é o de estado: *coloca a ordem urbanística como um estado de equilíbrio, pelo qual os agentes envolvidos são obrigados a buscar e preservar.* (SUNDFELD, 2010, p. 58)

Define, ainda, que essa política urbana deverá ser planejada nos termos do artigo 2º, IV, para que com isso se atinja o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Nasce dessa forma o que Sundfeld chama de um urbanismo popular, ao fazer o contraponto entre urbanismo e pobreza e acrescenta, ainda, que essa necessidade de uma ordem urbanística popular é expressamente traçada pelo art. 2º, XIV, “ao impor como diretriz ‘o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação’ **que levem em conta a situação socioeconômica da população**” (SUNDFELD, 2010, p. 59, grifo nosso)

O IPTU COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

Mesmo antes da edição do Estatuto da Cidade, a doutrina era unânime em afirmar a eficácia desde logo dos princípios. Nesse sentido vale extrairmos o enxerto de Bandeira de Mello, citado por Dallari, que já enfatizava a eficácia do princípio da função social da propriedade, ao mesmo tempo em que propunha algumas ações a respeito:

É certo, contudo, que mesmo a perspectiva restrita sobre o alcance da expressão ‘função social da propriedade – vinculando-a tão-só ao destino produtivo do bem – já permitiria adotar, caso se desejasse fazê-lo de veras, uma série de providências aptas a conformá-la ao proveito coletivo. Assim, *exempli gratia*, a **instituição de uma pesada e progressiva tributação sobre imóveis rurais e urbanos ociosos ou insatisfatoriamente utilizados**, a proteção legal a posses produtivas sobre prédios rústicos inaproveitados por seus titulares ou sobre terrenos urbanos estocados para valorização e não edificadas, seriam providências confortadas pela função social da propriedade, mesmo que disto se tenha uma visão atrelada tão-somente à sua aplicação útil. (MELLO, 1987, apud DALLARI, 2010, p. 73, grifo nosso)

Percebe-se que a tributação de imóveis subutilizados, ou utilizados de forma discordante com o princípio da função social, já era referida como um instrumento dotado de eficácia mesmo antes da atual Constituição. Entretanto, com a Constituição de 1988, tanto o referido princípio, quanto o tributo como instrumento de efetivação, ganharão peso, dentre as competências municipais de ordenação do território.

Considerando-se o IPTU como o principal tributo do Município, cuja fixação de sua alíquota tem significativa expressão no montante de arrecadação própria municipal. Ao mesmo tempo em que sempre estará atrelado ao desenvolvimento urbano, servindo como instrumento de promoção racional da ocupação do solo e adensamento populacional (DALLARI, 2010, p.79) a Constituição de 1988 e posteriores emendas trouxeram sensível flexibilidade para a fixação de sua alíquota, permitindo assim sua utilização com políticas financeiras.

Essa vocação do IPTU como um forte instrumento de política urbana, ganha mais destaque após a emenda constitucional 29 ao estabelecer novas redações aos incisos do parágrafo primeiro do artigo 156 da Constituição.

Se de um lado o IPTU deve servir como instrumento para que a propriedade tenha uma destinação ajustada à função social, fazendo com que ela não seja subutilizada ou utilizada em descompasso com este princípio, por outro lado o tributo deve adequar-se a capacidade contributiva do sujeito passivo. Daí a importância de nos valermos dos incentivos e benefícios fiscais e financeiros previstos no Estatuto da Cidade.

Para Regina Helena Costa é justamente a extrafiscalidade do IPTU, fundamentada pela função social da propriedade, que dá o liame entre o direito urbanístico e o direito tributário.

Citando Geraldo Ataliba, a autora leciona que a extrafiscalidade, contrapondo a ideia de fiscalidade, consiste no uso de instrumentos tributários para obtenção de “finalidades não-arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou inibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados”. (COSTA, 2010, p.104)

Assim, o papel extrafiscal do tributo visa o combate à especulação imobiliária sem limites, impondo ao proprietário um ônus a ser suportado caso não haja a destinação útil ao imóvel urbano.

Para tanto, o Município deverá elaborar um plano urbanístico participativo, denominado de Plano Diretor, para impor a progressividade do IPTU.

Entretanto, importante trazer a distinção feita pelo professor Roque Antonio Carrazza quanto à progressividade fiscal e extrafiscal, adequados à capacidade contributiva do cidadão e a necessidade ou não do Plano Diretor.

A Constituição quer que, além de obedecer ao princípio da capacidade contributiva, o IPTU tenha alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade (nos termos do plano diretor). Em outras palavras, além de obedecer a uma progressividade fiscal (exigida pelo § 1º do art. 145, c.c. o inciso I do § 1º do art. 156, ambos da CF), o IPTU deverá submeter-se a uma progressividade extrafiscal (determinada no inciso II do § 1º do art. 156 da CF). Somente a progressividade extrafiscal depende da edição do plano diretor, que indicará qual a melhor localização e o uso mais adequado do imóvel urbano. (CARRAZZA, 2008, p.111)

Dessa maneira, para que a alíquota do IPTU possa variar de acordo com critérios estritamente urbanísticos, a edição do plano diretor é fundamental. Por outro lado, a progressividade adaptada à capacidade econômica do contribuinte prescinde da edição do mesmo Plano Diretor e pode ser implementada desde já.

Mas, voltamos a insistir: não há necessidade de editar-se um plano diretor para que o IPTU seja graduado de acordo com a capacidade econômica dos contribuintes.

Temos, aí, duas situações distintas.

A primeira: o princípio da capacidade contributiva exige que o IPTU tenha alíquotas diferenciadas, conforme os imóveis urbanos sejam mais ou menos valiosos.

A segunda: o inciso II do § 1º do art.156 da CF exige que o IPTU tenha alíquotas diferentes, de acordo com a localização e o uso do imóvel, ou seja, de acordo com as conveniências locais, expressas no plano diretor do Município. (CARRAZZA, 2008, p.112)

Mas para que o IPTU atinja as finalidades descritas acima, não bastam as edições de leis municipais ou a vontade política dos nossos governantes, requer antes de tudo um conhecimento da cidade real, um método e como aplicá-lo corretamente para que, dessa forma, a efetividade seja alcançada.

UMA PROPOSTA TÉCNICA

Os cadastros técnicos municipais são fonte para o lançamento do IPTU. Neles estão contidos os dados referentes aos imóveis urbanos para que se possa chegar ao valor venal médio por metro quadrado tanto da terra nua, quanto da terra

edificada. Essa competência de manter o cadastro atualizado é do Poder Executivo Municipal.

Já para a determinação da alíquota a ser aplicada no valor venal do imóvel, a discussão se trava nas casas legislativas, chegando-se a planta de valores genéricos⁸, que nada mais é do que a distribuição espacial das alíquotas a serem aplicadas ao valor dos imóveis.

Entretanto, como aponta Marcelo Dias Ferreira “os deficientes modelos de aferição da base de cálculo do IPTU e das inconsistências dos cadastros imobiliários, o valor do imóvel não reflete necessariamente a capacidade contributiva do sujeito passivo”. (FERREIRA, 2003, v. 17, p. 185)

Esses cadastros desatualizados refletem por si só, uma grande injustiça tributária.

Primeiro, por não acompanharem a dinâmica citadina, fazendo com que muitos contribuintes não constem do cadastro, nada pagando pelos seus imóveis.

Segundo, por não trazerem dados socioeconômicos para determinação de critérios sociais para a deliberação das alíquotas, ferindo assim, em muitos casos a capacidade econômica do contribuinte.

Isso faz com que as discussões teóricas até agora travadas percam sentido colocadas diante da inaplicabilidade prática pelas administrações municipais de um tributo que sirva eficazmente à função social.

Atualmente, com o barateamento dos recursos de informática e de produção de bases cartográficas as administrações municipais podem se valer de uma ferramenta denominada de Sistema de Informações Geográficas – SIG. Sua aplicação quanto ao IPTU é evidente:

[...] Coordenar e integrar a geração e atualização das informações de georreferenciamento das mesmas pode reduzir e simplificar os esforços hoje desenvolvidos por estes diversos agentes, gerando uma grande economia de escala. Além da possibilidade de aumentar a arrecadação do IPTU, decorrente da maior precisão no cálculo e na atualização da planta de valores gerada pelo SIG, aumenta a eficiência da prefeitura em outros setores de atendimento aos cidadãos [...] (BASTOS, [200-])

Todavia, o mais importante com o uso de uma ferramenta dessa natureza é a possibilidade de se atrelar informações socioeconômicas espacialmente definidas,

⁸ A esse respeito consultar a obra Planta de Valores Genéricos: avaliação Coletiva de imóveis Para Fins tributários de Luís Fernando Chulipa Möller (1995).

como, por exemplo, o perfil socioeconômico determinado pelos setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.⁹

Dessa forma, além da identificação dos padrões homogêneos das construções, seria também possível a determinação de um teto contributivo por setor censitário, levando-se em conta os dados socioeconômicos de cada setor. Por outras palavras, isso proporcionaria o levantamento dos valores venais em cada setor censitário, chegando-se à homogeneização do valor venal médio do metro quadrado por setor, entretanto com um limitador: **um teto contributivo calcado em critérios socioeconômicos** para definição das alíquotas a serem aplicadas ao IPTU.

CONCLUSÃO

Ao poder público foi confiada pela nação brasileira a tarefa de capitanear a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem de todos através do desenvolvimento, da erradicação da pobreza e da redução de desigualdades. Para desonerar-se dessa tarefa, o Estado deve arrecadar e gerir suas receitas com eficácia, dentre de critérios aceitos de eficiência.

As mudanças no ordenamento jurídico impõem a necessidade de revisão dos processos de administração tributária, com a criação de novos instrumentos, aquisição de equipamentos, sistemas, processos, implantação de métodos e capacitação dos agentes públicos para a tomada de decisão; sem se esquecer de garantir, em todo o curso do processo, da transparência na gestão da coisa pública e do diálogo constante com a sociedade, incentivando a participação popular nas decisões estratégicas de governo.

O aparelho administrativo municipal na área de administração tributária deve permitir com que dados sejam coletados, armazenados, recuperados e tratados, gerando-se informações necessárias ao conhecimento da capacidade contributiva de cada sujeito passivo de tributos municipais e à adequação da carga tributária para fins da almejada justiça social.

⁹ A esse respeito ver o trabalho: Metodologia para a compatibilização de setores censitários e perímetros urbanos entre os censos de 1991, 2000 e 2010 de Glauco Umbelino e Alisson Barbieri disponível em <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1090.pdf>

Não se trata da busca de instrumentos para aumentar o gravame tributário, mas sim para evitar a especulação imobiliária voraz e, também, a evasão fiscal decorrente de falhas existentes no cadastro imobiliário. Tanto a especulação imobiliária, quanto a crescente inadimplência devem ser o alvo da ação fiscal. Não é justo aumentar o tributo daquele que paga regularmente seus impostos como forma de compensar a inadimplência de tantos outros que habitualmente nada pagam. O simples aumento da carga tributária faz com que o contribuinte regular seja onerado e o inadimplente habitual permaneça impune. Outrossim, se a inadimplência decorre de fatores sociais, devemos ter dados cadastrais que nos permitam editar políticas de remissão, isenção e outros benefícios fiscais que possibilitem a quem não pode pagar solver suas obrigações com o tesouro municipal, socorrendo-se de instrumentos de amortecimento social.

Mas esses cadastros técnicos servem igualmente para os Municípios se conhecerem melhor. Conhecerem suas tendências de crescimento, áreas de ocupação subnormal, estruturas urbanas disponíveis nos diversos bairros e regiões, adensamentos populacionais e tantos outros fatores fundamentais para a ação ordenadora do território que competem aos Municípios.

Portanto, para que haja a concretude da aplicação do IPTU como instrumento da ordem urbanística, fundada no princípio da função social da propriedade, levando-se em conta a capacidade contributiva do sujeito passivo, haverá, antes de tudo, a necessidade de uma preparação técnica prévia das administrações municipais para a correta aplicação desse importante instrumento tributário, o que, de certa forma, é possível nos dias atuais.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Arruda. **Livro Introdutório ao Direito das Coisas e o Direito Civil**. In: ALVIM, Arruda, ALVIM, Thereza, CLÁPIS, Alexandre Laizo (org.) v. XI, t. I: **Comentários ao Código Civil Brasileiro** Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

ARISTÓTELES. **A Política**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

BALTHAZAR, Ubaldo César. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

_____. **O tributo na História: da antiguidade à globalização**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BASTOS, Fernando. **Sistema de Informações Georreferenciadas**. Ação Administrativa n. 156. Instituto Pólis, [200-]. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=119> Acesso em: 04 de mai. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Vade Mecum. 4 ed. São Paulo: RT, 2011.

BRASIL. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Pólis/ Câmara dos Deputados/ Caixa Econômica Federal, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da Ordem/Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **Cidadania no Brasil: um longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COSTA, Regina Helena. In: **Estatuto da Cidade: Comentários a Lei Federal 10.257/2001**. Coords. DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

COSTA, Wilma Peres. **Conflito e Convergência na Construção do Centro Político: repensando a questão da centralização no Império**. In: SANTI, Eurico

Marcos Diniz de. et. al. (org.). Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2008.

DALLARI, Adilson. In: **Estatuto da Cidade: Comentários a Lei Federal 10.257/2001**. Coords. DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na Vida dos Povos: da Idade Média ao Século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Controle de Constitucionalidade e Direitos Humanos**. Aula Magna. Produção TV Justiça. Brasília: [200-]. 1 (51 min e 18 segundos), DVD, son., color.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Função Social da Propriedade Pública**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 6, abril/maio/junho. 2006. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-6-ABRIL-2006-MARIA%20SYLVIA.pdf> >. Acesso em: 23 mar. 2011.

FASSÒ, Guido. **Jusnaturalismo**. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13 ed. Vol. 1. Brasília: Unb, 2007.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3 ed.. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Marcelo Dias. **A Progressividade Fiscal no IPTU e o Princípio da Capacidade Contributiva**. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, v. 17, 2003. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista17.zip> Acesso em: 11 abr. 2011.

FRANÇA. **Constituição Francesa de 1791**. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de História. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>>. Acesso em: 08 de março. 2011.

GILISSEN, John. **Introdução Histórica ao Direito**. 5 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

GOZZI, Gustavo. **Estado Contemporâneo**. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13 ed. Vol. 1. Brasília: Unb, 2007.

GRAY, John. **Cachorros de Palha. Reflexões sobre Humanos e Outros Animais**. 5 ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, David. **Wall Street e o direito à cidade**. Le Monde Diplomatique Brasil, março de 2009. Disponível em: <<http://www.direitoacidade.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/david%20harvey.pdf>> Acessado em: 25/08/2011.

HOBBSAWM, Eric J. . **A Era das Revoluções 1789-1848**. 20 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

HÖFFE, Otfried. **Justiça Política. Fundamentação de uma Filosofia Crítica do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**. 21 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986.

ISHAY, Micheline R. (org.). **Direitos Humanos: Uma Antologia – Principais Escritos Políticos, Ensaios, Discursos e Documentos desde a Bíblia até o Presente**. São Paulo: Edusp, 2006.

LÉRIAS, Reinéro Antônio. **As constituições brasileiras: direitos fundamentais e cidadania**. In: CAMBI, Eduardo; et. al. (org.). Direitos fundamentais revisitados. Curitiba: Juruá, 2008.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. In: **Código Civil Comentado: doutrina e jurisprudência**. Coord. PELUSO, César. 4 ed. Barueri: Manole, 2010.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades – Alternativas para a Crise Urbana**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MÖLLER, Luiz Fernando. **Planta de Valores Genéricos: Avaliação Coletiva de Imóveis para Fins Tributários**. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 1995.

MORAES, Gustavo Valeriano. **A Interferência Social da Morfologia Urbana e a Criminalidade**. 2010. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, PR, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MUMFORD, Lewis. **A Cidade Na História: suas origens, transformações e perspectivas**. 4 ed. 2 tir. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

NOGUEIRA, Alberto. **A Reconstrução dos Direitos Humanos da Tributação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. 6 ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. In: **Estatuto da Cidade: Comentários a Lei Federal 10.257/2001**. Coords. DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. **Os Direitos Humanos e a tributação: imunidades e isonomia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

UMBELINO, Glauco; BARBIERI, Alisson. **Metodologia para a compatibilização de setores censitários e perímetros urbanos entre os censos de 1991, 2000 e 2010**. Caxambu, 2008. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1090.pdf> Acesso em: 19 de maio. 2011.

ZAVARIZI, Índio. **A fiscalidade no Brasil república**. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (org.). O Tributo na História: da antiguidade à globalização. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.