

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO AGENTE INDUTOR DA MUDANÇA DE COMPORTAMENTO DOS AGENTES ECONÔMICOS.¹

Autora: Marli Teresinha Deon Sette²

Co-autor: Jorge Madeira Nogueira³

Resumo.

Este artigo examina os avanços no uso de instrumentos econômicos de gestão e uso de bens e serviços ambientais no Brasil. Os instrumentos econômicos delegam aos próprios agentes a faculdade de racionalizar as suas decisões. O foco de nossa análise está voltado para as particularidades e para as inovações postas no meio jurídico pelo Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001. Escolhemos do Estatuto, para análise neste artigo, um instrumento econômico específico: o IPTU progressivo no tempo, por se tratar da aplicação do direito tributário para gerir o uso dos bens e serviços ambientais, assunto que temos analisado há algum tempo⁴.

¹ Este artigo tem como base as notas de aula ministradas pela autora no curso de Pós-graduação *lato sensu* – Especialização em Gestão Urbana e Desenvolvimento Municipal, ministrado na UnB, Brasília, 2006.

² Assessora Jurídica do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Mestre em Gestão Econômica do Meio Ambiente pela Universidade de Brasília — UnB. Formada em Ciências Exatas pela Universidade Regional Integrada de Erechim e em Direito pela Universidade de Cuiabá. Conselheira do Conselho Estadual do Meio Ambiente — CONSEMA. Professora de Direito Ambiental da Universidade de Cuiabá — UNIC Barão, do Afirmativo/Cuiabá e do Centro de Formação de Oficiais de Várzea Grande; e, de Licitações, Contratos Administrativos e Legislação Urbanística no curso Pós-graduação *lato sensu* – Especialização em Gestão Urbana e Desenvolvimento Municipal – UnB – Brasília.

³ Jorge Madeira Nogueira é Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, doutor em Economia pela Universidade de Londres, com pós-doutorado em Economia dos Recursos Naturais pela Universidade de Cornell (EUA).

⁴ Sobre o assunto publicamos, entre outros, os seguintes trabalhos: 1) DEON SETTE, MARLI T. Considerações Sobre Vinculação de Receitas e Eficácia de Tributos na Gestão Ambiental, Dissertação de Mestrado, UnB, Brasília, fevereiro de 2006, 97 p.; 2) DEON SETTE, MARLI T. e NOGUEIRA, JORGE M. Aplicabilidade da Tributação Ambiental. Revista Jurídica da Justiça Federal em Mato Grosso - JUDICE. Cuiabá: Editora: Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT. n.º 14, p. 27-32, ISSN 1415-8299. set. 2004/ago. 2006 e 3) DEON SETTE, MARLI T. e NOGUEIRA, JORGE M. Direito Tributário, Meio Ambiente e Economia, Uma Integração Necessária. Revista Jurídica UNIVAG Centro Universitário. Várzea Grande: Editora e gráfica Atilaia. n.º 3, p. 83-114, ISSN 1806-2431. nov. 2005/02.

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

Sumário.

O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO AGENTE INDUTOR DA MUDANÇA DE COMPORTAMENTO DOS AGENTES ECONÔMICOS.....	1
Sumário.....	2
1. Introdução.....	3
2. Relação das Cidades e do Urbanismo com a Questão Ambiental e com a Função Social.	5
2.1. Princípios Norteadores das Questões Ambientais, relacionados a função social da propriedade, participação popular e colaboração dos particulares nas políticas públicas.....	5
2.2. Cidade e Urbanismo: motivos para tratamento especial ao ordenamento urbano.....	9
2.3. Competência Urbanística.....	11
3. Estatuto da Cidade.....	13
3.1. Disposições constitucionais inerentes ao ordenamento urbano.....	13
3.2 – Considerações gerais e Inovações postas pelo Estatuto da Cidade.	14
3.2. IPTU Progressivo no tempo: particularidades e análise crítica.	18
4. Considerações Finais.....	21
Referências Bibliográficas.....	22

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

1. Introdução.

A preocupação com as questões relacionadas ao uso dos recursos naturais remonta às discussões entre clássicos da Economia como Malthus (*An Essay on the Principle of Population*) e David Ricardo (*On the Principles of Political Economy and Taxation*) em que se formava uma corrente em torno daquela problemática (RIBAS, 2005). No Brasil, dois grandes precursores da necessidade de cuidados com a questão ambiental foram Mueller (2002, 274 p.) e Jesus (1997, 509 p.) sendo que este último incentivou a divulgação de trabalhos como o de Miguel Cánepa *in* Jesus (1997, p. 413-438). No entanto, em nosso país, apenas nas últimas décadas é que se tem obtido avanços significativos em relação à tutela ambiental.

Um marco importante foi a instituição, em 30.10.1973 da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, no âmbito do então Ministério do Interior, com o declarado objetivo de orientar uma política de conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais. Ainda assim, até 1981, ano de início da vigência da Lei 6.938 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente -, os textos normativos eram esparsos e não muito atentos aos problemas já existentes. Outro marco relevante foi a edição da Lei 7.347/85, que disciplinou a Ação Civil Pública como instrumento processual específico, tirando aquela conotação de defesa individual de iniciativa das pessoas que eram lesadas por questões ambientais e passando a dar legitimidade para demandas coletivas propostas por organizações específicas e pelo Ministério Público.

Em 1988, a Carta da República Federativa do Brasil, percebendo a preocupação global, coloca o Meio Ambiente como valor essencial da ordem social, dedicando-lhe capítulo próprio, constitucionalizando a vida ambiental, o direito fundamental de continuidade da vida humana na terra com dignidade a todas as gerações. Em seu capítulo VI do Título VIII, dirigido à Ordem Social, a Constituição defende o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, dando-lhe a natureza de uso comum do povo, direito difuso, e essencial à sadia qualidade de vida, exigindo assim a responsabilidade de todos, cidadãos e Poder Público, permanentemente defendendo-o e preservando-o. Essa tutela constitucional faz mudar o pensamento do legislador que começa a atribuir ao conjunto Estado e

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

Cidadãos faculdades, restrições e obrigações em relação aos cuidados com os bens e serviços ambientais, principalmente quando institui a Lei 9.605/1996⁵, e passa a fazer uso de instrumentos que delegam aos agentes poder de decisão, associado ao fato de terem que arcar com os custos das suas decisões – os chamados *instrumentos econômicos*.

A difusão do uso dos instrumentos econômicos tem sido lenta no Brasil. No entanto, essa lentidão parece ser natural, mormente porque, historicamente, os países também têm evoluído lentamente no uso de instrumentos de política de controle de uso dos recursos ambientais e da poluição. No início a ênfase é nos instrumentos de comando e controle – que fixam padrões rígidos. Em seguida são introduzidos os instrumentos econômicos – mais flexíveis, que permitem uma maior racionalização das decisões. Uma fase mais recente na gestão do meio ambiente é o comportamento pró-ativo – iniciativa própria e voluntária do agente. Neste processo evolutivo, não se descartam os instrumentos previamente utilizados, apenas se acrescentam mais instrumentos adequados ao grau de sensibilidade dos agentes econômicos⁶.

O Brasil não parece ser exceção à regra. Na realidade, aqui o avanço no uso do instrumento econômico tem ocorrido nos últimos dez anos, tendo como marco inicial a Lei 9.433/1997⁷. Mais recentemente, a instituição do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 – propicia, a nosso sentir, um salto no uso do raciocínio econômico como maneira de incentivar à mudança de comportamento dos agentes econômicos, principalmente quando trata do IPTU progressivo no tempo.

Nas próximas seções vamos abordar os fundamentos do uso de cada uma das formas de controle de bens e serviços ambientais instituídos pelo Estatuto da Cidade, bem como enfatizar a questão da função social da propriedade nele inserida. Em seguida, abordaremos aspectos gerais, diretrizes e instrumentos inerentes ao Estatuto da Cidade, e, ao final, enfocaremos nosso trabalho no uso do instrumento econômico denominado IPTU progressivo no tempo, tecendo comentários que

⁵ Lei da Natureza (ou Lei de Crimes Ambientais) que trata da tutela administrativa e dos crimes ambientais.

⁶ Sobre essa evolução no uso dos instrumentos ver NOGUEIRA, J. M. Instrumentos Econômicos de Gestão Ambiental: Persuasão. Curso de Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente. Notas de aula. UnB. Brasília, 2002.

⁷ Lei da Política nacional de recursos hídricos, que instituiu a cobrança pelo uso da água.

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

entendemos fundamentais para que o referido instrumento obtenha sucesso no seu objetivo explicitado no Estatuto.

2. Relação das Cidades e do Urbanismo com a Questão Ambiental e com a Função Social.

2.1. Princípios Norteadores das Questões Ambientais, relacionados a função social da propriedade, participação popular e colaboração dos particulares nas políticas públicas⁸.

Os princípios norteadores da política de meio ambiente são delineados a partir de tratados internacionais, possuem fundamentos genéricos e envolvem políticas mundiais. São exemplos desses princípios, o do poluidor-pagador, do usuário pagador, da precaução, entre outros. Por sua vez, os princípios específicos, são adaptados às peculiaridades culturais, sociais e econômicas de cada país. No caso do Brasil, alguns princípios *específicos* estão dispostos na Lei 6.938/81 e na Constituição Federal. Não há como esgotar a citação dos princípios relacionados ao meio ambiente, por isso, abordaremos aqueles que, com mais intensidade, denotam o direito do Poder Público intervir nas decisões privadas. Referidos princípios relacionam-se diretamente com a função social da propriedade, a obrigação de participação popular e a colaboração dos particulares, bem como a “imiscuidade do ambiente” em todas as atividades relacionadas com os seres humanos.

a) Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana: a par dos direitos e deveres individuais e coletivos listados no art. 5.º da Constituição, acrescentou o legislador constituinte, no *caput* do art. 225, um novo direito fundamental da pessoa humana, direcionado ao desfrute de adequadas condições de vida em um ambiente saudável ou, na dicção da lei, “ecologicamente equilibrado”. (MILARÉ, 2006, p. 158).

b) Princípio da natureza pública da proteção ambiental: o caráter jurídico do meio ambiente ecologicamente equilibrado é de um bem de uso comum do povo –

⁸ Esta seção é construída tendo como pano de fundo a bibliografia citada na monografia de Conclusão de curso de AMARAL (2007, p. 11-23) onde o leitor interessado poderá buscar mais informações sobre o assunto.

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

bem difuso. Assim, a realização individual desse direito fundamental está intrinsecamente ligada à sua realização social. (DERANI, 1997, p.256).

c) Princípio democrático: o princípio democrático assegura ao cidadão a possibilidade de participar das políticas públicas ambientais. Essa participação poderá dar-se em três esferas: legislativa, administrativa e processual (ANTUNES, 1999, p. 26).

d) Princípio do poluidor pagador (PPP) e do usuário pagador (PUP): o PPP e o PUP são os princípios norteadores da tributação ambiental. Ambos têm na sua essência a aplicação da tributação aos bens e serviços ambientais, em cujas definições remanesce a idéia de que os agentes responsáveis pelas externalidades devem internalizar os custos sociais de suas atividades econômicas (BENJAMIN, 1993, p. 229 *in* DEON SETTE, 2006 p. 17-19). Por meio da aplicação do PPP visa-se a eliminar falhas de mercado, assegurando que os preços dos produtos reflitam também os custos ambientais. Já o PUP trata da cobrança pelo uso dos recursos naturais. Em ambos remanesce a idéia de garantir medidas que assegurem a sadia qualidade de vida.

e) Princípio da prevenção⁹: o princípio da prevenção é basilar no direito ambiental, concernindo à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade. (MILARÉ, 2006, p.166). Mesmo que pareça óbvio, sempre é bom frisar que a reparação e a repressão ambientais representam atividades menos valiosas do que a prevenção. Isto porque os objetivos do Direito Ambiental são fundamentalmente preventivos. (MATEO, 1991, p.93). Desde a conferência de Estocolmo em 1972, o princípio da prevenção tem sido objeto de profundo apreço, içado à categoria de mega princípio do Direito Ambiental, adotando-o como sustentáculo do ramo ambiental do direito, consubstanciando-se como seu objetivo fundamental. (FIORILLO, 2006, p.39).

⁹ Para FIORILLO (2006, p.40), a efetiva prevenção do dano deve-se também ao papel exercido pelo Estado na punição correta do poluidor, pois, desta forma ela passa a ser um estimulante negativo contra a prática de agressões ao ambiente. Não se deve perder de vista ainda que incentivos fiscais conferidos às atividades que atuem em parceria com o meio ambiente, bem como maiores benefícios às que utilizem tecnologias limpas também são instrumentos à serem explorados na efetivação do princípio da prevenção.

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

f) Princípio da ubiqüidade: as questões ambientais devem ser consideradas em todas as atividades, obras, formulações de políticas e leis, etc. O sentido do termo ubiqüidade é de existir concomitantemente em todos os lugares, pessoas, coisas; no que tange ao meio ambiente, tem-se o escopo em se considerar as questões ambientais intrínsecas a todas as atividades desenvolvidas na sociedade. Para Deon Sette (2006)¹⁰ ubiqüidade lembra o termo “onipresente”, pois as questões ambientais devem ser examinadas em todas as atividades e políticas públicas.

g) Princípio da responsabilidade social: este princípio deve ser observado pelas instituições financeiras. Trata-se de concessão de financiamento de projetos que deve respeitar o princípio da responsabilidade social consubstanciado no atendimento de critérios mínimos para a concessão de crédito. Com a sua aplicação, os bancos passam a exercer um papel importante nos financiamentos de projetos de risco alto e médio, participando de maneira efetiva na elaboração dos projetos como verdadeiros co-autores e com vistas ao social (AMARAL, 2007, p. 20-21). Isso propicia legitimidade, por exemplo, à imposição dada pelo Estatuto da Cidade que garante que o título, obtido na Concessão de uso especial, nele previsto¹¹, tanto por via administrativa, quanto judicial, constituirá título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

h) Princípio da função sócio-ambiental da propriedade: concebida como direito fundamental, a propriedade não é, contudo, aquele direito que possa erigir-se na suprema condição de ilimitado e inatingível. Daí o acerto do legislador em proclamar, de maneira veemente, que o uso da propriedade está condicionado ao bem estar social. (CF, art. 5º, XXII e XXIII). Isto significa que a propriedade não mais ostenta aquela concepção individualista do Código Civil de 1916, direcionado a uma sociedade rural e agrária, com a maior parte da população vivendo no campo. Hoje, com o predomínio de uma sociedade urbana aberta aos imperativos da socialização do progresso, “afirma-se cada vez mais forte o seu sentido social, tornando-se, assim, não instrumento de ambição e desunião dos homens, mas fator de progresso, de desenvolvimento e de bem estar de todos” (MALUF, 1997, p.4). Em conformidade

¹⁰ Esta afirmação é feita em notas de aulas ministradas pela autora na Universidade de Cuiabá – UNIC, em 2006, e se encontra divulgado no site www.marli.ladesom.com.

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

com isso, a nova Lei Civil Brasileira acabou por contemplar a função ambiental como elemento marcante do direito de propriedade, ao prescrever que tal direito “deve ser exercitado em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas” (Lei n.º 10.406/02, art. 1228, § 1.º). Desta forma, o uso da propriedade pode e deve ser judicialmente controlado, impondo-se-lhe as restrições que forem necessárias para a salvaguarda dos bens maiores da coletividade, de modo a conjurar, por comandos prontos e eficientes do Poder Judiciário, qualquer ameaça ou lesão à qualidade de vida. Baseado neste princípio, há sustentação, por exemplo, da possibilidade de imposição ao proprietário de terreno urbano da obrigação de parcelar, utilizar ou edificar compulsoriamente com vistas a obtenção de bem-estar social, que se configura em forma de desempenho da função social, mormente porque, como se afere em Smanio (2004, p. 100) este princípio da fundamento à exigência de que a propriedade urbana seja formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social de propiciar moradia, condições adequadas de trabalho e de circulação humana.

i) Princípio do desenvolvimento sustentável: procura este princípio conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento sócio-econômico-ambiental para a melhoria da qualidade de vida do homem. É a utilização racional dos recursos naturais, renováveis e não renováveis (SIRVINSKAS, 2005, p.35). O conteúdo deste princípio é a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens, e destes com o meio ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição (FIORILLO, 2006, p. 27).

Como se evidencia da base de princípios mencionada, dentro do objetivo estatal de melhora do ambiente deve participar ativamente tanto o poder público quanto o particular. São princípios dos quais devem valer-se tanto o aplicador da legislação, especialmente na formação de políticas públicas, como o legislador, na

¹¹ Medida Provisória 2.220/2001 que substituiu os artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade.

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

elaboração de textos destinados a uma proteção mais eficiente dos recursos naturais (DERANI, 1997, p.158 e 164).

2.2. Cidade e Urbanismo: motivos para tratamento especial ao ordenamento urbano¹².

Segundo Fiorillo (2006, p. 20), o meio ambiente classifica-se em meio ambiente natural, cultural, artificial e do trabalho. A cidade se insere como meio ambiente artificial, tendo em vista que o aspecto artificial do meio ambiente é aquele “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)” (SILVA, 2000 *in* MARQUES, 2005, p. 52). Daí ressurgue que todo o espaço urbano é tratado como meio ambiente artificial, já que se trata de um ambiente construído pelo homem, que, gradativamente ocupa os espaços naturais, transformando-os em espaços urbanos artificiais.

O meio ambiente urbano, ou artificial, é representado pelas cidades, entendidas como aglomerações humanas dotadas de edificações e infra-estrutura consistente em áreas de lazer, serviços públicos, saneamento, etc., (MARQUES, 2005, p. 52). Para Benevolo (1997, *in* FIORILLO, 2005, p. 17), a cidade se forma quando as indústrias e os serviços já não são executados pelas pessoas que cultivam a terra, mas por outras que não têm esta obrigação, e que são mantidas pelas primeiras com o excedente do produto total.

A sociedade brasileira passou por intensa e rápida urbanização, constituindo-se, sem dúvida alguma em um dos principais fenômenos sócio-econômicos e geográficos observados no país no século XX. O motivo deste fenômeno deve-se ao fato de que em 1960 a população urbana representava 44,7% da população brasileira total, contra 55,3% de população rural. Dez anos depois essa relação já se

¹² As primeiras reflexões sobre os planos de cidades datam do renascimento. A cidade medieval tinha como característica ruas estreitas e tortuosas, poucas praças públicas, construções densas apertadas ao longo das ruas, pequenos terrenos perpendiculares às ruas, tudo para garantir segurança. O interesse dos grandes traçados é redescoberto na França na época clássica valorizando mais à criação paisagística. No século XIX o progresso do comércio e da indústria valorizam as grandes alamedas e ruas principais retilíneas com árvores alinhadas, originárias dos séculos XVII e XVIII. Tendências recentes revelam a preocupação com problemas de tráfego com redes de vias expressas, vias arteriais, vias secundárias e vias terciárias. Em relação à distribuição do solo a tendência é de uma diversidade crescente dos usos (LACAZE, 1993, p. 28-35).

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

invertera, com percentuais quase idênticos: 55,9% de população urbana e 44,1% de população rural¹³. No ano 2000, 81,2% da população brasileira vivia em cidades (FIORILLO, 2006, p. 256).

A urbanização vertiginosa, coincidindo com o fim de um período de acelerada expansão da economia, criou no espaço urbano um novo e dramático significado: mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, as cidades passam a retratar – e reproduzir – de forma paradigmática as injustiças e desigualdades da sociedade brasileira. As injustiças e desigualdades se apresentam no território das cidades sob várias morfologias, todas elas bastante conhecidas: a) nas imensas diferenças entre as áreas centrais e as periféricas das regiões metropolitanas; b) na ocupação precária de áreas de mangue em contraposição à alta qualidade dos bairros da orla nas cidades de estuário; c) na eterna linha divisória entre o morro e o asfalto; d) nos edifícios projetados, planos urbanísticos, serviços públicos, ruas, parques, etc, de um lado e estabelecimentos irregulares, sem projetos, sem título, sem serviços básicos pré-instalados, etc, do outro lado; e, e) em muitas outras variantes dessa cisão, presentes em cidades de diferentes tamanhos, diferentes perfis econômicos e regiões diversas (SENADO FEDERAL, 2005, p. 26). Hodiernamente, os estabelecimentos irregulares (marginais), crescem com muito maior velocidade do que os regulares, e abriga parcela significativa da população.

A realidade do Brasil é, assim, marcada pela necessidade de acomodar mais de 170 milhões de seres humanos, sendo que diversas capitais estaduais contam com mais de 1 milhão de pessoas (FIORILLO, 2006, p. 264). O crescimento da urbanização e a concentração das populações em grandes centros urbanos levam a conflitos com o meio ambiente. Nessas concentrações urbanas, algumas necessidades são iminentes e essenciais, por isso, se faz necessária a implantação de políticas de desenvolvimento urbano visando o pleno desenvolvimento das

¹³ Dados obtidos em: Mendes, Heloisa Ceccato; Marco, Gerson de; Andrade, Juliana Pontes M.; Souza, Saulo Aires e Macedo, Rodrigo F. Reflexões Sobre Impactos das Inundações e Propostas de Políticas de Públicas Mitigadoras. São Carlos, agosto/2004, pesquisa realizada em 28/09/2007, na seção de artigos/relatórios em www.shs.eesc.usp.br/laboratorios/hidraulica/ e, em: Lima, Roberval Felipe Pereira de; Lima, Obéde Pereira de; Oliveira, Roberto de. Gestão territorial e ambiental e a Qualidade de Vida nos Municípios brasileiros COBRAC 2006 · Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário · UFSC Florianópolis · 15 a 19 de Outubro 2006, pesquisa realizada em 28/09/2007. www.geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/cobrac_2006/235.pdf .

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

funções sociais e econômicas das cidades e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Em um cenário como esse, não é mais aceitável a idéia originária do direito público e privado de que as cidades programadas são reservadas para a minoria e, ao mesmo tempo impostas como modelo inalcançável à maioria (FIORILLO, 2005, p. 25). Para ditar o regramento com a concepção moderna, as bases constitucionais são ditadas de forma mediata pelo art. 225 da CF/88 e, de forma imediata pelos art. 182¹⁴ e 183¹⁵ da Carta Magna de 1.988. O regramento atual vê as cidades não só em função de seu território, mas também em face de: a) sua estrutura econômica (produtos e serviços que criam destinados a satisfazer as necessidades de consumo interno e externo); b) relações de consumo; e c) relações sociais que fundamentam juridicamente o piso vital mínimo. É nesse contexto jurídico constitucional do que significa uma cidade, com o conceito de ordem urbanística associado à ordem econômica e social, que nasce o Estatuto da Cidade (EC) – Lei 10.257/2001.

2.3. Competência Urbanística¹⁶.

O art. 3º do EC dispõe sobre a competência dos entes federados para tratar dos assuntos ligados às questões urbanísticas, considerando que a Constituição Federal de 1988 tornou exigência a formação de um sistema de normas de direito urbanístico, que deve ser composto por: a) normas constitucionais referentes à política urbana; b) lei federal de desenvolvimento urbano; c) conjunto de normas sobre a política urbana estabelecidas nas Constituições dos Estados; d) lei estadual de política urbana e a legislação estadual urbanística; e e) conjunto de normas municipais referentes à política urbana estabelecidas nas Leis Orgânicas dos Municípios, no Plano Diretor e na legislação municipal urbanística.

¹⁴ CF/88 - Art. 182. "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".

¹⁵ CF/88 - Art. 183. "Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural".

¹⁶ Esta seção é embasada nas as notas de aula ministradas pela autora no curso de Pós-graduação *lato sensu* – Especialização em Gestão Urbana e Desenvolvimento Municipal, ministrado na UnB, Brasília, 2006.

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

Para tanto, na esfera federal, compete a União (competência exclusiva¹⁷) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte urbano, bem como elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX e XX da CF). Também compete a União, no âmbito da competência concorrente¹⁸, estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio da lei federal de desenvolvimento urbano (artigo 24, inciso I). Essa lei deve conter as diretrizes de desenvolvimento urbano, os objetivos da política urbana nacional, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição e instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão desta política.

Assim, para disciplinar o adequado parcelamento urbano a União criou o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001 e a Lei 6.766/1979 (parcelamento do solo urbano). No entanto, a competência da União limita-se a instituir normas gerais, não podendo imiscuir-se em peculiaridades, de modo a violar a autonomia dos estados e municípios.

Aos Estados, na instituição de normas direta ou indiretamente relacionadas ao direito urbanístico, compete, entre outros, criar, incorporar, fundir e desmembrar municípios, após consulta às populações, por plebiscito e realização de estudo de viabilidade (art. 18, § 4º, CF), Também lhe compete, concorrente e supletivamente, editar lei estadual de política urbana na ausência de lei federal e aplicar essas políticas de forma integrada com seus Municípios. Ademais, compete aos estados instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (25, § 3º, CF), além de instituir um sistema de política urbana metropolitana com organismos e instrumentos próprios, cuja política deve ser destinada em especial para as áreas metropolitanas.

Com relação aos Municípios, a Constituição atribui-lhe competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local, complementar a legislação federal e a

¹⁷ Aquela reservada a uma entidade – ente federado - com exclusão das demais - indelegável.

¹⁸ Possibilidade de a União, Estados, Municípios e Distrito Federal disporem sobre o mesmo assunto ou matéria, sendo que a União legisla sobre normas gerais.

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

estadual no que couber, e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, de acordo com o artigo 30, incisos I, II, e VIII. O Município, com base no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a: a) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; b) garantir o bem-estar de seus habitantes; e, c) garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana. Para tanto uma das suas primeiras missões é delimitar, por meio do Plano Diretor, zonas em seu território definindo as atividades e particularidades de cada zona com vistas a aplicação dos instrumentos previstos tanto na Constituição Federal, quanto no Estatuto da Cidade.

É oportuno frisar que os Estados e os Municípios jamais poderão legislar de modo a oferecer menor proteção à pessoa humana e ao meio ambiente artificial – direito urbanístico - do que a União, na medida em que compete a esta fixar as diretrizes gerais.

3. Estatuto da Cidade¹⁹.

3.1. Disposições constitucionais inerentes ao ordenamento urbano.

A Constituição Federal dispõe, em seu preâmbulo, que a Assembléia Nacional Constituinte visa a instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Em seus artigos 1º, 2º e 6º trata, entre outros, de princípios como dignidade da pessoa humana e cidadania tendo como objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, além de dispor sobre

¹⁹ Toda este itens e suas seção são embasada nas as notas de aula ministradas pela autora no curso de Pós-graduação *lato sensu* – Especialização em Gestão Urbana e Desenvolvimento Municipal, ministrado na UnB, Brasília, 2006.

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

bens que considera vitais para as pessoas, tais como a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, etc.

Referidas disposições têm ligação direta com a necessidade de que os cidadãos possam ter um ambiente saudável para viver. Assim, é mister que se tenha um ambiente urbano saudável. Nesse sentido, a CF/88, em seus artigos 182 e 183 inovou em relação ao tratamento dado à tutela do ambiente urbano, com vistas a: garantir a função social da propriedade e garantir o bem estar dos habitantes. Para garantir a efetividade do disposto no *caput* do art. 182, os parágrafos do referido artigo colocam como obrigatória para cidades com mais de 20.000 habitantes a existência de um plano diretor, sendo este o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana a garantir a ordenação da cidade com vistas ao bem-estar social.

A CF/88, também garante ao Poder Público o direito à desapropriação de imóveis urbanos que não se adequem às exigências legais; além do uso de vários instrumentos, mediante Lei específica, aptos a incentivar o adequamento do uso do solo urbano, tais como impostos, parcelamento, edificação compulsória, etc. Por sua vez, o art. 183/CF prevê o usucapião especial urbano, que se traduz na possibilidade de alguém adquirir o domínio de propriedade de área urbana de até 250 m², quando preenchidos alguns requisitos, quais sejam: a) posse sem oposição; b) utilização para sua moradia ou de sua família; e c) não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Destarte, para Regulamentar os art. 182 e 183 da CF e estabelecer diretrizes gerais da política urbana é que foi criado o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001.

3.2 – Considerações gerais e Inovações postas pelo Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade surge como um interventor limitador da propriedade privada, legitimado pelo disposto nos artigos 1º, incisos II e III²⁰, 3º, incisos III e IV²¹,

²⁰ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:... II - a cidadania; e, III - a dignidade da pessoa humana”.

²¹ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:... III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e, IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

5º inciso XXIII²², 6º²³ e 182²⁴ da Carta Magna, além do art. 1228, § 1.º²⁵ do Código Civil, entre outros, que afiançam que a propriedade deve desempenhar a sua função social para que as cidades garantam a todos os brasileiros e estrangeiros o bem estar-social e a dignidade da pessoa humana, além de garantir o chamado piso vital mínimo mencionado na seção 3.1. A idéia é, a partir dos instrumentos nele legalizados, modificar a concepção pré-existente de “adaptar o homem ao território e a cidade” passando a “condicionar o território e a cidade à dignidade da pessoa humana” (FIORILLO, 2005, p. 75).

O Estatuto da Cidade abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos, sociais e políticos de nossas cidades (SAULE JUNIOR, 2001). As normas ditadas pelo Estatuto são de ordem pública, de maneira que o magistrado deve apreciar de ofício qualquer questão relativa às relações jurídicas disciplinadas pela Lei. Também não ocorre a preclusão, e as questões que dela surgem podem ser decididas a qualquer tempo (FIORILLO, 2005, p. 36).

No Estatuto, o plano diretor²⁶ é tratado como tema central, ao contrário das leis anteriores, em que ele era assunto periférico, regulado apenas na sua interface com outros temas. Seguindo o modelo já adotado pela Constituição no § 4º do art. 182²⁷, o Estatuto condiciona a aplicação de qualquer instrumento urbanístico à

²² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:... XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”.

²³ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

²⁴ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

²⁵ “Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

²⁶ Sobre o assunto o Estatuto da Cidade dispõe que: “Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei” e ainda: “Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.

²⁷ Art. 182, § 4º - “É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

existência prévia do plano diretor e de lei municipal específica. O Estatuto da Cidade dispõe que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Para tanto, o Estatuto define quais são as ferramentas que o Poder Público, especialmente o Município, deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades, traçando diretrizes e instrumentos a serem norteadores e instrumentalizadores da política urbana. Entre as diretrizes fixadas pelo art. 2º do Estatuto, vale destacar as que garantem o exercício da democracia direta; as que garantem a todos os cidadãos o direito à cidades sustentáveis (moradia, saneamento, transporte, lazer, serviços públicos, trabalho, segurança, etc.); as que dispõem sobre ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar parcelamento do solo, sub-utilização, uso excessivo, retenção especulativa dos imóveis, deterioração de áreas urbanizadas, etc; as que dispõem sobre a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização e as que tratam da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (SAULE JUNIOR, 2001).

Também cria instrumentos de política urbana, os quais têm por característica obrigar o proprietário a tomar um comportamento positivo de promover uma destinação concreta para a sua propriedade. Referidos instrumentos são mecanismos que têm por meta impedir e inibir o processo de especulação imobiliária nas cidades, conferindo aos imóveis urbanos ociosos uma destinação voltada a beneficiar a coletividade. Por meio deles, o poder público pode interferir na propriedade toda vez que o proprietário não lhe garantir a função social. No artigo 4º²⁸ relaciona um rol de instrumentos destinados a assegurar a efetividade das

pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”.

²⁸ Art. 4º do Estatuto da Cidade: “Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b)

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

diretrizes retro mencionadas e estabelece normas que devem ser observadas para o uso dos referidos instrumentos, os quais separamos didaticamente da seguinte forma: a) Instrumentos destinados a garantir que a propriedade urbana atenda a sua função social (Plano Diretor, parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir (solo criado); b) Instrumentos de regularização fundiária (usucapião urbano, concessão de direito real de uso, zonas especiais de interesse social); c) Instrumentos de gestão democrática da cidade (conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei e Referendo popular e plebiscito (mencionados no art. 1º da CF/88); e, d) Instrumentos que visam a garantir a integridade dos atributos ambientais (Planejamento: plano diretor, parcelamento e uso do solo, zoneamento ambiental, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, instituição de Unidades de Conservação; Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV).

Dentre os instrumentos supramencionados, o Estatuto da Cidade inovou ao introduzir no ordenamento jurídico urbano o IPTU progressivo no tempo (art. 7º inframencionado), bem como re-introduzir o Direito de Superfície (artigos 21 a 24)²⁹. Ainda que todos os instrumentos relacionados mereçam mérito, neste trabalho iremos aprofundar a análise apenas sobre o instrumento tributário previsto no art. 7º do Estatuto da Cidade, qual seja, o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo.

*servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)”.
²⁹ “Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.....Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato...”.*

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

3.2. IPTU Progressivo no tempo: particularidades e análise crítica.

O Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU – progressivo no tempo possui como função primordial incluir o valor das externalidades geradas na produção e consumo de recursos ambientais nas decisões de uso desses bens, de forma a tornar os *trade-offs*³⁰ entre crescimento econômico e pró-ambiental o menos custoso possível tanto para os usuários quanto para a sociedade³¹. O IPTU progressivo também desenvolve outra função tão importante quanto a primeira que é a de compelir os possuidores de terrenos urbanos a dar-lhes destinação adequada para que desempenhem a função social, conforme acima exposto.

Nos termos do Estatuto da Cidade, o Poder Público poderá, em área definida no Plano Diretor, determinar o parcelamento, edificação ou utilização compulsória da propriedade urbana (art. 5º³² e 6º³³ do EC). Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos para efetivar o que tenha sido determinado, o art. 7º³⁴ do Estatuto, institui o *tributo ambiental*, criado com a finalidade de ser destinado à viabilização real das funções sociais das cidades. O IPTU progressivo no tempo poderá ser aplicado como medida coercitiva à observância das regras urbanísticas, bastando para sua incidência, por exemplo, o mau uso do imóvel. Não se entenda aqui coerção como sanção. Na verdade o IPTU progressivo, como tributo ambiental que é, tem objetivo claro no sentido de incentivar à mudança de comportamento dos agentes econômicos, mas a estes cabe a decisão de pagar o tributo ou adaptar-se às regras urbanísticas. Se fosse sanção não daria essa flexibilidade, e, sim, viria em forma de proibição sujeita à multa ou outra pena.

A alíquota progressiva poderá ser aplicada pelo prazo de cinco anos consecutivos, sendo que o valor a ser aplicado a cada ano será fixado em Lei Municipal específica, não podendo exceder a duas vezes o valor do ano anterior. A

³⁰ “Em Economia, trade-off representa uma situação em que há conflito de escolha. Ele se caracteriza em uma ação econômica que visa à resolução de um problema mas que pode acarretar outro, obrigando a uma escolha.

³¹ Para mais informações sobre o assunto ver DEON SETTE, 2006.

³² Art. 5º “Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação”.

³³ Art. 6º “A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos”.

³⁴ Art. 7º “Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

alíquota máxima que poderá ser aplicada é de 15% do valor do lançamento fiscal do imóvel, até que o proprietário cumpra com a obrigação.

A progressividade do imposto predial territorial urbano pode ser Fiscal e Extrafiscal (SAULE JUNIOR, 2001). Fiscal: relaciona-se aos artigos 145, § 1º; 150, II e 156, § 1º da Constituição Federal de 1.988, em que sua aplicação é independente da ocorrência dos pressupostos estabelecidos no art. 182, § 4º, no caso, seria aquela parcela fixa que todos os proprietários de imóveis pagam de IPTU e que se destina ao “caixa único” para a administração fazer frente às obrigações governamentais; e, Extrafiscal: relaciona-se ao IPTU progressivo no tempo, como coerção, o qual incide quando o proprietário do imóvel urbano não cumpre o prazo da obrigação de parcelar ou edificar nos termos do plano urbanístico local. Este relaciona-se com o art. 182, § 4º. A finalidade do poder público municipal na utilização do IPTU progressivo no tempo não é a arrecadação fiscal, mas sim a de induzir o proprietário do imóvel urbano a cumprir com a obrigação estabelecida no plano urbanístico local, de parcelar ou edificar, ou seja, de utilizar a propriedade urbana de forma a atender sua função social – mudar o comportamento do agente econômico. Neste caso, a parte da progressividade visa a melhorar a destinação da propriedade de forma a proporcionar bem-estar e incentivar o atendimento aos direitos metaindividuais.

No caso de a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não ser atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, ficando garantida, alternativamente, a prerrogativa de desapropriar o imóvel para fins de reforma urbana (art. 8º³⁵ do EC) .

Destaque-se que é proibida a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva para os proprietários dos imóveis que não estão cumprindo com a obrigação de dar uma destinação social à propriedade urbana.

Apresentadas as disposições legais sobre o IPTU progressivo no tempo, entendemos pertinente expressar nossas considerações, embasados nos trabalhos

propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos”.

³⁵ Art. 8º *Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública”.*

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

inerentes a tributação ambiental que já desenvolvemos, mormente DEON SETTE (2006, 97 p.). Entendemos que, para que a tributação criada pelo Estatuto da Cidade obtenha sucesso em seu objetivo, deve pautar-se por algumas premissas, entre as quais assinalamos: a) primeiramente, receber tratamento de tributo ecológico – extrafiscal - tendo em vista que tem como objetivo fazer a propriedade cumprir com sua função social com vistas a melhorar o bem-estar social; b) que a delimitação geográfica do perímetro urbano seja feita, necessariamente, com participação popular ampla com vistas a ter maior aceitação das políticas adotadas; c) assinalar com clareza os motivos de cada micro divisão, considerando carência de áreas edificáveis, escassez de serviços públicos, coeficiente de edificação, existência de áreas ambientais especialmente protegidas – nascentes, córregos, etc; d) considerar nas definições e políticas a elasticidade- preço da demanda por áreas edificáveis e por imóveis; e) assinalar com clareza as áreas possíveis de serem tributadas; f) esclarecer qual a fórmula do cálculo da parcela fixa do IPTU; g) Apresentar um cálculo da parcela progressiva apta a sensibilizar os agentes econômicos e; h) Vincular os valores arrecadados a título de progressividade a efetivação dos objetivos do próprio Estatuto da Cidade, como por exemplo, o exercício da preempção (art. 25 a 27 do EC)³⁶. Essa tendência se observa no próprio Estatuto

³⁶ “Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; IX - VETADO.

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele”.

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

quando este dispõe em seu artigo 32³⁷ que os valores arrecadados com a outorga onerosa do direito de construir e com a permissão de alteração de uso do solo devem ser utilizados para dar efetividade ao disposto nos incisos I a VIII do art. 26 do mesmo Estatuto, em decorrência do exercício do direito de preempção.

Aliás, para que o tributo seja considerado ecologicamente orientado, é mister que se reconheça na destinação do produto da arrecadação essa orientação (FERRAZ *in* TORRES, 2005, p. 344)³⁸. Adotando esta postura, o tributo criado pelo Estatuto teria algumas vantagens, já que a vinculação dá mais transparência, confiabilidade e legitimidade, entre outros (DEON SETTE e NOGUEIRA, 2005, p. 110). Isso, somando-se a outras vantagens do instrumento, como a flexibilidade e permanência, o que poderia trazer melhoras significativas às áreas urbanas. Flexibilidade porque esta é própria de um instrumento de mercado e tem a virtude de ser tão ágil quanto qualquer evento econômico, sendo adequada ao tratamento de uma questão econômica, como a especulação imobiliária; e, permanência já que por compor o preço tem a efetividade que a regulamentação e a fiscalização não tem (FERRAZ *in* TORRES, 2005, p. 346).

4. Considerações Finais.

García, (2004, p. 232) afirmou que *“si se quiere mantener el planeta vivo hay que intervenir , fundamentalmente, em los focos contaminadores, esto es, em las ciudades”*³⁹. O Estatuto da Cidade, efetivamente, concretiza tal pensamento pois traz ao ordenamento jurídico instrumentos de intervenção na urbanização das cidades com vistas a melhorar o bem-estar social e compelir os agentes econômicos a fazerem com que a propriedade cumpra sua função social. E mais, o faz com exigência de participação popular seguindo os moldes dos movimentos ecológicos.

³⁷ “Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei”.

³⁸ Essa tendência a vincular o produto de tributos ecológicos e com objetivo de melhoria de bem-estar, tem sido assumida pelos tribunais. Como exemplo, temos o acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso que no julgamento proferido no dia 28/07/2005, na ADIN nº 22.628/2003, proposta pelo Ministério Público em face do Município de Várzea Grande em que o Relator assim se manifestou *“não se pode, ao examinar a figura tributária, ignorar a questão de destinação, nem descartá-la...”*. Essa orientação para o tributo ambiental foi amplamente discutida por DEON SETTE e NOGUEIRA, 2007, p. 211-224, no artigo que versa sobre a importância da análise dos aspectos econômicos na instituição de tributos ambientais, mormente na seção 4. que dispõe sobre o assunto *“vinculação das receitas tributárias”* em que são abordadas as principais vantagens do referido tratamento.

³⁹ Se quisermos manter o planeta vivo, devemos intervir nos focos contaminadores, isto é, nas cidades.

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

Entre os principais objetivos, assinala a prerrogativa do poder público de determinar o parcelamento, edificação ou utilização compulsória da propriedade urbana. Para incentivar os agentes econômicos a darem a destinação assinalada no Plano Diretor cria a possibilidade de instituir, em áreas definidas no referido Plano, o IPTU progressivo no tempo. Trata-se de um incentivo baseado no mercado que afeta as estimativas de custos e benefícios de ações alternativas, influenciando nas decisões e comportamentos dos indivíduos, de tal maneira a conduzi-los a escolhas por alternativas mais ecológicas, com melhoria de bem-estar.

O instrumento traz em seu bojo algumas vantagens: internaliza as externalidades criadas pela especulação imobiliária, é flexível e tem mais permanência do que a regulamentação e fiscalização, além do que, se receber o tratamento recomendado aos tributos ambientais em geral, que é a vinculação das receitas, terá a garantia de mais confiabilidade, transparência e legitimidade, além de poder realizar mais melhorias, efetivando outros instrumentos que o próprio Estatuto dispõe, como, por exemplo, o exercício do direito de preempção.

Referências Bibliográficas

ADIN nº 22.628/2003. Tribunal de justiça do Estado de Mato Grosso. Julgamento em 28.07.2005.

AMARAL, Evandro Trindade. **Conflito Entre o Código Florestal Brasileiro e o Artigo 62-A, III, do Código do Meio Ambiente do Mato Grosso.** Monografia de Conclusão do Curso de Direito da Universidade de Cuiabá - UNIC, 2007, 46 p.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental.** 3. ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 1999.

BENJAMIN, ANTÔNIO HERMAN V. **Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro.** In: *Manual Prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e legislação ambiental.* 2ª ed. São Paulo, IMESP 1999, p. 229.

BENEVOLO, Leonardo. **Historia da Cidade.** 3º ed. Rio de Janeiro: Perspectiva, 1997.

CANEPA, Eugênio Miguel. **Economia do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais.** Introdução à Economia - organizador Nali de Jesus. São Paulo. Editora: Atlas, ISBN 85-224-1631-1, p. 413-438.

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

DEON SETTE, MARLI T. **Considerações Sobre Vinculação de Receitas e Eficácia de Tributos na Gestão Ambiental**, Dissertação de Mestrado, UnB, Brasília, fevereiro de 2006, 97 p.

DEON SETTE, MARLI T.; NOGUEIRA, JORGE M. **Relevância da Análise dos Aspectos Econômicos na Instituição de um Tributo Ambiental**. Revista de Direito Tributário - RDT nº 96 São Paulo - SP, Ed. Malheiros, 2007, p. 211-224. ISS 0102-7956.

DEON SETTE, MARLI T. **Notas de aula**. Curso de Pós-graduação *lato sensu* – Especialização em Gestão Urbana e Desenvolvimento Municipal, ministrado na UnB, Brasília, 2006, acessado em 28/09/2007 em <http://www.ladesom.com/marli/downloads/unb> .

DEON SETTE, MARLI T. e NOGUEIRA, JORGE M. **Aplicabilidade da Tributação Ambiental**. Revista Jurídica da Justiça Federal em Mato Grosso - JUDICE. Cuiabá. Editora: Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT. n.º 14, p. 27-32, ISSN 1415-8299. set. 2004/ago. 2006.

DEON SETTE, MARLI T. e NOGUEIRA, JORGE M. **Direito Tributário, Meio Ambiente e Economia, Uma Integração Necessária**. Revista Jurídica UNIVAG Centro Universitário. Várzea Grande. Editora e gráfica Atalaia. n.º 3, p. 83-114, ISSN 1806-2431. nov. 2005/02;

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. 2º. ed. ver. Atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. ISBN 85-203-2708-7.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. ISBN 85-02-05478-3.

GARCÍA, Mercedes Ortiz. **La Ciudad Solar. Suporte Jurídico**. Revista de Direito Ambiental nº 33. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2004, p.232. ISSN 1413-1439.

JESUS, Nali. **Introdução à Economia**. São Paulo. Editora: Atlas, 1997, 509 p. ISBN 85-224-1631-1.

LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do Urbanismo**. 2ª ed. São Paulo: Papirus. 1993. p. 28-35. ISBN 85-308-0195-4.

LIMA, Roberval Felipe Pereira de; Lima, Obéde Pereira de; Oliveira, Roberto de. **Gestão territorial e ambiental e a Qualidade de Vida nos Municípios brasileiros**

Referência Bibliográfica:

DEON SETTE, M. T. ; NOGUEIRA, J. M. . O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 9, p. 127 - 150-EdUNIC, 2007.

COBRAC 2006 · Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário · UFSC Florianópolis · 15 a 19 de Outubro 2006, pesquisa realizada em 28 de setembro de 2007. www.geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/cobrac_2006/235.pdf .

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997.

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. Rio de Janeiro: Forense, Universitária, 2005. ISSN 852180373-7.

MATEO, Ramón Martín. **Tratado de derecho ambiental**. Vol I. Madrid: Trivium, 1991.

MENDES, Heloisa Ceccato; Marco, Gerson de; Andrade, Juliana Pontes M.; Souza, Saulo Aires e Macedo, Rodrigo F. **Reflexões Sobre Impactos das Inundações e Propostas de Políticas de Públicas Mitigadoras**. São Carlos, agosto/2004, pesquisa realizada em 28 de setembro de 2007, na seção de artigos/relatórios em www.shs.eesc.usp.br/laboratorios/hidraulica/

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**, 4. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: RT, 2006.

MUELLER, C. **Apostila de Análise Econômica para Gestão Ambiental: Manual de Economia do Meio-Ambiente**, UnB, 2002, 274p.

RIBAS, Lídia M. L. R. **Defesa Ambiental: Utilização de Instrumentos Tributários**. Direito Tributário Ambiental – organizador Heleno Taveira Tôrres. São Paulo. Editora Malheiros, p. 677, ISBN 85-7420-661-x, 2005.

SAULE, Jr. Nelson. “Estatuto da Cidade – instrumento de reforma urbana”. In **Gestão Urbana e de Cidades**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Lincoln Institute of Land Policy, 2001. (CD rom).

SENADO FEDERAL. **Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos**. 4ª ed. Brasília: Polis. 2005, 258 p. Pesquisa realizada em 06 de fevereiro de 2007 em www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/estatutodacidade.pdf

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**, 3º ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. ISSN 85-02-05497-X.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Interesses Difusos e Coletivos**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. ISBN. 85-224-3851-X.