

Instrumentos econômicos para promoção da função social da propriedade e da cidade: aplicação extrafiscal do IPTU*

Josué Magalhães de Lima

Graduado em Geografia (Departamento de Geografia Universidade de Brasília) e Mestre em Planejamento Urbano (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de Brasília). Especialista em Direito Urbanístico (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais). especialista em financiamento urbano (Lincoln Institute of Land Policy e Universidad Católica Madre y Maestra). Consultor Legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal na área de desenvolvimento urbano. ORCID 0000-0002-9314-0488.

Resumo: O artigo traz algumas abordagens acerca da aplicação de instrumentos econômicos na política ambiental como aliadas das medidas tradicionais de comando e controle, com o propósito de verificar sua adequação na promoção das políticas locais de desenvolvimento urbano, expressas no plano diretor. Em especial, analisa a possibilidade de aplicação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) para fins extrafiscais, para além das hipóteses previstas na legislação em vigor. Mais especificamente, o uso do tributo para o financiamento de parcerias entre o poder público e a sociedade civil e para a concessão de estímulos e desestímulos, de maneira a fomentar o cumprimento da função social da cidade (contribuir na manutenção de áreas públicas e equipamentos de uso coletivo) e da propriedade (fortalecer o cumprimento de normas de uso e ocupação do solo).

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Função social da propriedade. Função social da cidade. Plano diretor. Imposto Predial Territorial Urbano.

Sumário: **1** Introdução – **2** Considerações sobre a função social da propriedade e da cidade – **3** Instrumentos econômicos para promoção da função social – **4** IPTU como instrumento de promoção da função social – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Almeja-se o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, sobretudo, por meio das normas, objetivos, projetos e estratégias contidas no plano diretor. São necessárias avaliações periódicas específicas desse instrumento, para que se possa aferir com precisão se o planejamento está cumprindo seu propósito

* Trabalho de conclusão do curso de especialização em Direito Ambiental e Urbano, aprovado no âmbito do programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP).

de orientar o crescimento e o desenvolvimento ordenado e inclusivo das cidades, como ansiado por todos.

Entretanto, muito se tem discutido a respeito da manutenção de formas de utilização individualista da propriedade,¹ sobre a aprovação de planos diretores pouco articulados com a realidade dos municípios, sobre a precariedade dos logradouros e áreas públicas de uso comum, bem como sobre a dificuldade de o poder público mantê-los em condições adequadas de segurança e mobilidade. Os instrumentos jurídico-urbanísticos que devem assegurar concretude aos planos, embora abrangentes e de grande relevância, carecem de aperfeiçoamentos constantes, à medida em que o tempo e a experiência permitem sua análise, para atingir os fins previstos pela política de desenvolvimento urbano.

Nesse contexto, é fundamental (re)pensar constantemente formas de viabilizar a aplicação dos instrumentos existentes, além de conceber novos, que tenham condições de fortalecer o alcance dos objetivos definidos no plano diretor para conferir-lhe efetividade, evitando que se transforme em uma mera “carta de boas intenções”, sem resultados tangíveis.

O presente artigo propõe uma reflexão acerca do imposto predial, para além do IPTU progressivo no tempo, como potencial indutor do fortalecimento dos planos diretores e, conseqüentemente, como ferramenta de promoção das funções sociais da propriedade e da cidade. A aplicação de instrumentos econômicos, em conjunto com as normas de comando e controle, é uma realidade no campo ambiental, o que traz alento de que possa induzir resultados satisfatórios também no ambiente urbano.

Nesse sentido, o artigo discute a possibilidade de aplicação do imposto predial, em sua função extrafiscal, para desestimular usos indevidos dos imóveis urbanos, como desvirtuamentos no uso e índices estabelecidos pela legislação urbanística ou adensamentos provocados pela edificação acima dos limites construtivos permitidos (solo criado). Práticas que, notadamente, sobrecarregam a infraestrutura urbana, deterioram a qualidade de vida e impõem a necessidade de posteriores investimentos públicos corretivos, em uma lógica de socialização de perdas e privatização de benefícios. Discute, ainda, a hipótese de aplicação do imposto com o fim de viabilizar melhorias em equipamentos de uso coletivo e áreas públicas, por meio de parcerias entre poder público e sociedade civil.

Muito embora o Estatuto da Cidade estimule a adoção de instrumentos econômicos como indutores do desenvolvimento urbano local, seu potencial tem

¹ A respeito da abordagem individualista do direito de propriedade, consultar FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. A construção do Direito Urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (org.). *Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária*. Belo Horizonte, Fórum: 2010.

sido subestimado. Apontar caminhos para a aplicação do imposto predial pode vir a trazer resultados positivos em termos de controle urbanístico e promoção de cidades mais justas e inclusivas.

Atualmente, o controle do ordenamento urbano está atrelado basicamente a normas de comando e controle, de caráter reativo, como aplicação de notificações, multas, interdições e ações demolitórias, que pouco efeito produzem para impedir a reprodução interminável de infrações urbanísticas ou mesmo reverter situações consolidadas. A solução encontrada pelo poder público tem ocorrido na forma de adoção de regularizações forçadas, em vista do “fato consumado”, bem como por meio de aprovação de legislações mais permissivas, além de perdões de infrações urbanísticas e sanções aplicadas, o que resulta por estimular um quadro indesejado de desordem urbanística.

Na mesma linha, a gestão urbana se depara com grandes desafios em termos de manutenção das áreas públicas e equipamentos de uso coletivo. Os recursos públicos são escassos e os espaços urbanos não são contemplados com investimentos suficientes para promoverem melhorias infraestruturais ou evitarem a permanente deterioração das áreas públicas urbanas de uso comum.

2 Considerações sobre a função social da propriedade e da cidade

2.1 O direito à cidade na política de desenvolvimento urbano

A Constituição Federal, por meio de capítulo específico dedicado à política urbana, e o Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei nº 10.257, de 2001, são os marcos históricos no enfrentamento das questões mais relevantes que envolvem as cidades brasileiras. Além de estabelecerem um conjunto de ferramentas para conferir efetividade aos planos diretores, criaram novos institutos jurídicos que passaram à condição de alicerce da política urbana levada a termo pelos municípios.

A propriedade urbana deixa de ser entendida como um direito absoluto, exclusivo dos seus detentores, limitada tão somente por restrições administrativas, sobretudo de vizinhança, e passa obrigatoriamente a cumprir uma função social. O cumprimento da função social ocorre quando a propriedade atende às exigências fundamentais de ordenamento da cidade, expressas no plano diretor. O descumprimento dessa mesma função, por sua vez, acontece a partir da inobservância de tais *exigências fundamentais de ordenamento*, o que pode resultar em consequências ao próprio direito real. A legislação nacional sedimentou, ademais, o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento

ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.²

A política urbana, portanto, passou a dispor de uma clara orientação: a de promover o desenvolvimento das funções sociais da propriedade, por meio do cumprimento de exigências fundamentais de ordenamento; e da cidade, a partir de diretrizes que assegurem a construção de cidades sustentáveis, democráticas e justas, resultando, desse modo, em um crescimento e desenvolvimento urbano em bases ordenadas e sustentáveis para as presentes e futuras gerações. Cabe ao poder público, especialmente no âmbito do município, concretizar tais objetivos por meio de políticas eficazes de controle e ordenamento do uso do solo, compatibilizando os interesses de proprietários com os interesses da sociedade. Nessa nova ordem, o Direito Urbanístico passa a tutelar o direito difuso a cidades sustentáveis e a regular a relação entre os atores que produzem e reproduzem o espaço urbano.³

Há diversos instrumentos previstos na legislação urbanística para fins de promoção das funções sociais (da propriedade e da cidade), entre eles os institutos tributários e financeiros (art. 4º, IV, do Estatuto da Cidade), dos quais podemos destacar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e a contribuição de melhoria, além de incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Tais instrumentos são fundamentais para combater o uso individualista da propriedade e a ação especulativa do mercado imobiliário, além de promover inclusão social, por meio do enfrentamento de problemas que afetam a qualidade de vida das populações.

Além disso, o Estatuto da Cidade estimulou as parcerias entre o poder público e o setor privado, devido, especialmente, à baixa capacidade de financiamento por parte dos entes municipais. A instituição de operações urbanas consorciadas e as parcerias público-privadas, sobretudo em municípios conurbados, são exemplos importantes dessa sinergia para o alcance de melhorias urbanas relevantes.

O fortalecimento de parcerias torna evidentes as questões relativas à busca de alternativas de financiamento do desenvolvimento urbano, em face da realidade de grande parte dos municípios brasileiros, dependentes de transferências do Estado e da União para o custeio de serviços locais. O princípio da justa distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização, a recuperação de mais-valias geradas pela ação do poder público, a comercialização de certificados de potencial construtivo, a cobrança de outorgas (solo criado e alteração de uso) expressam

² A Nova Agenda Urbana, aprovada pela Conferência HABITAT III (Quito 2016), estabeleceu compromissos voltados à implementação de políticas públicas que assegurem os princípios sociais da propriedade e da cidade, da sustentabilidade urbano ambiental, bem como fruição de espaços públicos acessíveis a todos, conteúdo relativos ao chamado direito à cidade. Consultar ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana – HABITAT III. *Revista de Direito à Cidade*, v. 9, n. 3, 2017.

³ PINTO, Victor Carvalho. Não existe urbanismo sem Direito Urbanístico. *Arq. Futuro*, 2017. Disponível em: <https://arqfuturo.com.br/post/nao-existe-urbanismo-sem-direito-urbanistico>. Acesso em: 09 set. 2020, p. 02.

essa preocupação. Nesse sentido, o enfrentamento dos desafios atuais – o uso individualista da propriedade e a deterioração e degradação das áreas urbanas – não é uma obrigação imposta exclusivamente ao poder público, e sim uma diretriz de política urbana a ser compartilhada em conjunto com a sociedade, que deve ser estimulada e aplicada.

2.2 Ordenamento territorial e plano diretor

Ordenar o desenvolvimento das cidades em bases sustentáveis é um papel fundamental atribuído ao plano diretor, “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, §1º, da CF). Os processos que envolvem o uso e a ocupação do solo, o parcelamento, a construção, a definição de áreas rurais, ambientais e de expansão urbana devem ser regulados pelo plano, em bases democráticas, para que espelhem um pacto entre os atores sociais, um equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos, de cunho social, ambiental e cultural. As peças orçamentárias e de planejamento financeiro (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual), em conjunto com os demais instrumentos previstos no plano diretor, devem ser capazes de enfrentar a degradação ambiental e a das áreas urbanizadas, e promover um padrão de desenvolvimento sustentável.

Os planos diretores aprovados após a vigência do Estatuto da Cidade, entretanto, não têm apresentado soluções objetivas, palpáveis, aos crescentes desafios urbanos, como a segregação socioespacial, a precariedade de espaços e equipamentos urbanos de uso coletivo. Diversos planos diretores são contratados com o fim de dar cumprimento à exigência imposta pelo Estatuto da Cidade, todavia muitos deles são meras reproduções, outros são elaborados em processos participativos, porém sem muitos efeitos concretos mensuráveis.⁴ Observa-se, ao longo dos anos, a persistência de uma realidade urbana notadamente marcada pela concentração de oportunidades e empregos, má-qualidade dos equipamentos urbanos, ocupação irregular de áreas ambientalmente sensíveis, elevação do déficit habitacional, etc.

O enfrentamento da especulação imobiliária, o combate aos imóveis vazios ou subaproveitados, a responsabilização daqueles que insistem em utilizar a propriedade para fins meramente individualistas caminham com certa timidez. Essa realidade demonstra que pôr em prática os objetivos pactuados nos planos diretores não é tarefa simples, sobretudo em um cenário em que parte dos municípios sequer possui cadastro para arrecadação do imposto predial. Agregue-se o fato de que há forte

⁴ Para uma avaliação dos planos diretores elaborados após a vigência do Estatuto da Cidade, consultar SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. RJ: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

rejeição à instituição de contribuição de melhoria, instrumento capaz de recuperar parte dos investimentos do poder público que tenham resultado na valorização de imóveis urbanos, fonte importante de recursos para o financiamento urbano.

Nesse contexto, mostra-se fundamental, não somente avaliar a viabilidade objetiva dos instrumentos em vigor e sua aplicação, como pensar em novos instrumentos com potencial para contribuir efetivamente com o financiamento das políticas urbanas e com o alcance dos objetivos expressos no plano diretor.

Os planos diretores, entretanto, reproduzem, em muitos casos, os instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, “sem avaliar sua pertinência em relação ao território e a capacidade de gestão do município” ou “incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico”.⁵ É possível afirmar, ainda, que há uma “generalização inadequada da regulamentação dos instrumentos nos planos diretores, no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos”,⁶ inclusive no que tange a instrumentos amplamente debatidos e regulamentados, como é o caso do IPTU progressivo no tempo.⁷

3 Instrumentos econômicos para promoção da função social

3.1 Dos tradicionais instrumentos de comando e controle à função extrafiscal dos tributos

Para Derani, *instrumento jurídico-econômico é toda norma que gere um movimento de estímulo no agente econômico para atividades menos impactantes*. Para a autora, *devem ser utilizados como norma complementar na gestão dos bens e recursos naturais*.⁸

Em se tratando de normas, há dois conjuntos a serem especialmente considerados, de acordo com o meio adotado para atingir determinadas finalidades: (a) as *normas de comando e controle*, que permitem ao Estado exercer a regulação

⁵ SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. RJ: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 33.

⁶ SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. RJ: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 34.

⁷ Mesmo em cidades como São Paulo, onde foram efetivamente promovidas medidas de implementação do IPTU progressivo no tempo, houve descontinuidade da política, como demonstra FERNANDES, Camila Nastari. Aspectos institucionais: o caso de implementação dos instrumentos da função social da propriedade na cidade de São Paulo. *Anais XVIII ENAMPUR*, 2017. Disponível em: [⁸ DERANI, Cristiane; SOUZA, Kelly Schaper Soriano de. Instrumentos econômicos na política nacional do meio ambiente: por uma economia ecológica. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 10, p. 250-251, 2013.](http://anpur.org.br/xviii/anaisadmin/capapdf.php?reqid=489#:~:text=O%20munic%C3%ADpio%20de%20S%C3%A3o%20Paulo,al.%2C%202015a%2C%20p. Acesso em: 10 out. 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

das atividades por meio do estabelecimento de padrões de condutas permitidas e proibidas e sanções por descumprimento (multas, embargos, interdições, demolições, etc.); (b) os *instrumentos jurídico-econômicos*, que procuram conduzir as forças em certa direção desejada, *pois se baseiam na crença de que o mercado pode ser usado a fim de fornecer incentivos para guiar o comportamento humano*.⁹

A aplicação de sanções faz sentido se *orienta práticas compatíveis com as finalidades normativas*. Entretanto, não raras vezes, a sanção gera reações contrárias à norma e contrarreações do poder público, em muitos casos, aquiescência com o descumprimento de regulamentos ou regularizações forçadas por meio de alterações legislativas, sob o argumento do fato consumado. Se o ordenamento jurídico é colocado em dúvida, os objetivos para os quais foram criados podem ser definitivamente comprometidos.

A definição de normas precisa ser acompanhada de mecanismos de controle, a fim de que sejam observadas a contento. Descumpridas as normas, os infratores devem ser sancionados para que se busque o cumprimento da finalidade estabelecida pelo ordenamento jurídico. Perpetrada a infração, no entanto, seu efeito é, como a prática tem demonstrado, praticamente irreversível, o que nos permite dizer que dificilmente a sanção assegurará que o bem atingido retorne ao *status quo* anterior.

No Direito Ambiental procurou-se trazer os instrumentos econômicos para o centro das discussões, de sorte que as finalidades da norma pudessem ser mais amplamente buscadas, em vez de impostas como temor a uma possível sanção.¹⁰ Embora o exercício do poder de polícia do Estado se mostre absolutamente indispensável para reprimir condutas perniciosas ao ordenamento e promover responsabilizações, além de fundamental para manter a coesão social, o fato é que instrumentos econômicos têm sido eficazes para complementar as medidas baseadas em comando e controle.

Para a autora, há uma crença de que o comportamento humano se pautar pela racionalidade fundada no utilitarismo, pela maximização da vontade individual. Nesse sentido, a vontade do ser humano prevalece sobre o cumprimento da norma:¹¹

Para os adeptos da Teoria da Escolha Racional, o comportamento humano espelha-se no utilitarismo econômico e os indivíduos fazem suas escolhas com base nos ganhos que podem obter de suas decisões, e, em caso de uma pluralidade de alternativas, optam por aquela que representa o melhor benefício em função do custo suportado.

⁹ *Ibid.*, p. 252.

¹⁰ *Ibid.*, p. 253-257.

¹¹ *Ibid.*, p. 255.

Derani aborda os instrumentos econômicos adotados pela Política Nacional do Meio Ambiente para *estimular comportamentos mais adequados por parte dos agentes econômicos, no tocante à proteção ambiental e à sustentabilidade*. Em especial, aqueles *baseados em preço*, que impõem encargos monetários para desestimular o “caminho mais custoso ao meio ambiente”, chamados de “desincentivos econômicos”. Nesse sentido, quanto maior o custo ambiental, *maior é o custo monetário do investimento, por via da taxaço, cobrança por direitos de uso, imposição de compensações e mitigaçoões de ordem monetária*, como medida para desestimular comportamentos indesejáveis (o descumprimento da norma). Essa é a mesma lógica dos incentivos positivos, que são aqueles reparadores ou conservadores do meio ambiente que resultam em ganhos econômicos, como renúncias fiscais para estimular a produção de veículos mais eficientes do ponto de vista energético, por exemplo. Com os *instrumentos baseados em preço*, o Estado cria incentivos para redução ou prevenção de danos, ficando o indivíduo livre para decidir manter os atos contrários à legislação ou, caso vislumbre vantagem individual, recuar na prática danosa. É preciso considerar que os atores, seja no campo ambiental ou urbano, tomam decisões baseadas em seus próprios interesses, porém o reflexo dessas decisões quase sempre é coletivo. Não raras vezes, os danos são socializados e os benefícios apropriados individualmente, lógica inversa à desejada pelo ordenamento jurídico, seja em virtude do princípio do poluidor-pagador ou do princípio da justa distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização.

Segundo Soares e Juras, há diversos instrumentos orientados para o mercado, entre eles, incentivos fiscais e subsídios, tributos ambientais, sistemas de cobrança pelo uso de recursos ambientais, sistemas de depósito e retorno, multas por não atendimento a padrões ambientais, certificados transacionáveis e seguro e caução ambiental.¹² No que tange à legislação urbanística, podemos identificar a imposição de cobrança de preços públicos pelo uso de padrões construtivos mais vantajosos (outorga do direito de construir e de alteração de uso, por exemplo), que são costumeiramente afrontados, além de certificados transacionáveis (CEPAC) no âmbito de operações urbanas consorciadas.

No meio urbano, o legislador impõe um dever de cumprimento de normas urbanísticas, como o atendimento aos usos da propriedade e a observância dos potenciais construtivos previstos em vistas do interesse coletivo, sob pena de sanções administrativas. Entretanto, o que se percebe é que quando os possíveis ganhos oriundos da inadequação e as possibilidades de regularização futura são

¹² SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha; JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Desafios da Tributação Ambiental. Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/211119/politicas_setoriais_ganen.pdf?sequence=1, p. 237.

superiores aos riscos de demolição ou de sanções econômicas exemplares, a regra é, provavelmente, afrontada.

Para Derani, o desafio de fortalecer o cumprimento das normas envolve a oferta de vantagens econômicas aos atores em nível suficiente para competir com as vantagens obtidas pela inobservância.¹³ Implementados de forma correta, transparente e acompanhados de mecanismos de controle, os instrumentos econômicos reforçam o cumprimento de condutas estimuladas, positivadas pelo ordenamento, e geram um ganho positivo para a sociedade como um todo, seja por meio da conservação ambiental ou da promoção das funções sociais da propriedade e da cidade. Em outras palavras, a mesma gana que estimula o descumprimento das normas pode vir a fortalecer o seu efetivo cumprimento.

A aplicação de mecanismos econômicos, desse modo, configura-se em importante instrumento que visa a fortalecer o alcance das funções sociais, sobretudo devido a seu aspecto preventivo, alternativa aos mecanismos de repressão, demarcados pela imposição de sanções *a posteriori*. O objetivo central deve ser o de prevenir infrações e não permitir que aconteçam para depois as reprimir, prática que não tem logrado efeitos positivos. A adoção de medidas preventivas, por outro lado, contribui decisivamente para dar efetividade aos planos diretores.

Ainda que a desejada prevenção não ocorra, tais instrumentos têm o mérito adicional de “internalizar externalidades negativas”, no caso do ambiente urbano, distribuir de forma equilibrada os benefícios e ônus do processo de urbanização. Em outras palavras, a afronta às regras de ordenamento impostas pelo plano diretor pode significar aos especuladores a perda de vantagens econômicas concedidas, bem como a imposição de desvantagens econômicas, de forma a recuperar, em prol da sociedade, parte dos danos causados, sem desconsiderar demais medidas administrativas baseadas nas regras de comando e controle.

Atualmente, os custos das infrações perpetradas ao plano diretor são absorvidos, em grande medida, pelo conjunto da sociedade. Elevações de potencial construtivo, utilização de índices “mais generosos” de construção (como as taxas de construção) ou redução de índices “menos generosos” (como a taxa de permeabilidade), bem como parcelamento do solo e mudanças de destinação de terrenos são acompanhados de pressões por investimentos públicos corretivos (ampliação da infraestrutura instalada, por exemplo) e por aprovação de leis de regularização, sem imposição de contrapartidas àqueles que deram causa.

O resultado de toda essa lógica, tão facilmente observada no âmbito local, é o recrudescimento de um ciclo de informalidade e regularização, uma dinâmica

¹³ DERANI, Cristiane; SOUZA, Kelly Schaper Soriano de. Instrumentos econômicos na política nacional do meio ambiente: por uma economia ecológica. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 10, 2013, pp. 259.

responsável pela imposição de um padrão de crescimento às cidades, em substituição ao planejamento urbano *a priori*.

O Direito, nesse contexto, como instrumento de promoção da ordem urbanística, deve mover a sociedade na direção desejada. Cabe à legislação urbanística, assim como vem sendo promovido no âmbito do Direito Ambiental, abraçar novos instrumentos ou novas formas de aplicação dos instrumentos existentes, no sentido de definir “o que deve ser preservado” e “como deve ser utilizado”, reduzir a informalidade, combater o ciclo interminável de “infração-regularização-nova infração” e fortalecer o cumprimento das funções sociais.¹⁴

3.2 Função extrafiscal dos impostos

Quando se discute a função extrafiscal dos impostos não se pode deixar de mencionar o exemplo do ICMS Ecológico. A Constituição Federal (art. 158, IV) assegura aos municípios 25% dos recursos arrecadados por meio da cobrança do ICMS pelos Estados. Desse total, 3/4 são destinados aos municípios na medida dos impostos gerados em seus territórios, porém o restante (1/4) é distribuído conforme dispuser a legislação estadual.¹⁵

O ICMS Ecológico nada mais é do que premiar a proteção ambiental, considerar requisitos como preservação de florestas e da biodiversidade, para distribuição desses recursos remanescentes. Com isso, os municípios que mais protegem são os que mais recebem recursos, constituindo-se o imposto em uma espécie de “pagamento por serviços ambientais”, um estímulo para que protejam o meio ambiente e continuem prestando serviços ambientais relevantes para todo o território estadual.¹⁶

Outro exemplo é a isenção de Imposto Territorial Rural (ITR) para propriedades que averbarem a reserva legal, constituindo-se em incentivo econômico para impedir a degradação ambiental.¹⁷

Além da distribuição dos recursos e de isenções, os tributos são largamente utilizados para promover incentivos (positivos e negativos) que promovam melhorias ambientais. Para Soares e Juras, há muitas acepções para definir a *tributação ambiental*, porém a mais aceita é aquela que substitui a “tributação sobre bens”

¹⁴ *Ibid.*, p. 268-269.

¹⁵ *Ibid.*, p. 264.

¹⁶ *Ibid.*, p. 256.

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.027.051 – SC. Averbação da área da reserva legal no registro de imóveis. Necessidade. Art. 16, §8º da Lei nº 4.771/1965. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/865652673/embargos-de-divergencia-em-recurso-especial-eresp-1027051-sc-2011-0231280-0>. Acesso em 10 nov. 2020.

pela “tributação sobre males”.¹⁸ Quando se reduz a contribuição previdenciária sobre folha de pagamento e se compensa os recursos pela majoração tributária de atividades geradoras de gases de efeito estufa, por exemplo, estimula-se, por um lado, emprego e renda e desestimula-se a poluição ambiental, por outro. É preciso considerar que a produção e a prestação de serviços, em muitos casos, geram externalidades negativas, por exemplo, impactos ambientais pelo uso de recursos naturais, como a água, o ar e o solo, os quais resultam em um custo, em regra absorvido pelo conjunto da sociedade.

No âmbito da legislação urbanística, o imposto predial territorial urbano tem potencial para impedir ou reparar a degradação do ambiente construído, a partir de estímulos positivos (concessão de descontos, imposição de alíquotas minoradas ou devolução de valores pagos) e negativos (imposição de alíquotas majoradas). Nesses casos, conforme Lima, a destinação dos recursos se torna um elemento que legitima a tributação e, nesse caso, a concessão de incentivos.¹⁹

A tributação deve ser empregada não somente em seu aspecto arrecadatório tradicional, mais em seu aspecto extrafiscal, mais especificamente para promoção das funções sociais, induzindo a adoção de condutas compatíveis com a política de desenvolvimento urbano, expressa de forma mais concreta no plano diretor.

4 IPTU como instrumento de promoção da função social

O poder público tem ampliado o leque de instrumentos para enfrentamento dos problemas urbanos, em um contexto de escassez de recursos públicos para investimento. O consórcio intermunicipal, que visa ao enfrentamento de desafios comuns, como o tratamento de resíduos sólidos e o transporte coletivo, e as parcerias público-privadas são exemplos de modelos alternativos de financiamento e gestão.

A proposta de criação, no âmbito da Câmara dos Deputados (Projeto de Lei Complementar nº 334/2016), de contribuição específica, de competência municipal, para o custeio de Áreas de Revitalização Econômica é outro exemplo importante. O objetivo da proposição é revitalizar áreas urbanas e promover melhorias infraestruturais (sinalização, limpeza, iluminação, etc.). O contribuinte, segundo o projeto, é *todo e qualquer proprietário, titular do domínio útil ou o possuidor de título de imóvel não residencial localizado nas áreas geográficas urbanas delimitadas*. A administração dos recursos ficaria a cargo de organização da sociedade civil (organização privada de revitalização econômica), criada especificamente para o fim de revitalizar as áreas urbanas em questão.

¹⁸ SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha; JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Desafios da Tributação Ambiental. Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21119/politicas_setoriais_ganen.pdf?sequence=1, p. 238.

¹⁹ LIMA, Luciana Albuquerque. Tributação Ambiental. *Revista de Direito da Cidade*, v. 4, p. 138, n. 1, 2018.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, estimulou a aplicação de institutos tributários e financeiros, como o próprio imposto predial e a contribuição de melhoria, além de incentivos e benefícios fiscais e financeiros, como instrumentos de promoção das funções sociais da propriedade e da cidade. O IPTU progressivo no tempo, em que pese sua importante função de reprimir o uso especulativo de imóveis vazios ou subutilizados, ainda não contou com plena adesão das cidades, sendo de fundamental importância sua instituição enquanto instrumento de gestão da valorização da terra e promoção da ordem urbanística. O mesmo se pode afirmar da instituição de contribuição de melhoria e de seu potencial para arrecadação de parte da valorização gerada em imóveis particulares pelos investimentos aplicados em obras públicas, que encontra considerável rejeição. A concessão de incentivos e benefícios fiscais, por derradeiro, está concentrada majoritariamente no campo do desenvolvimento econômico, para atração de empresas com fins de geração de emprego, não como estímulo ao cumprimento dos planos diretores ou como ferramentas indutoras das funções sociais.

Portanto, a utilização de instrumentos de estímulo econômico encontra amplo respaldo no Estatuto da Cidade. Entretanto, há poucos exemplos de aplicação bem-sucedida, o que sugere que os obstáculos a sua implementação são mais complexos do que se imaginava.

Em se tratando de tributo sujeito à gestão municipal e considerando que a promoção da função social da propriedade e a responsabilidade pela materialização dos planos diretores são atribuídas aos municípios, mostra-se de fundamental importância a aplicação extrafiscal do imposto predial para promoção das funções sociais.

4.1 IPTU – Fomento à função social da propriedade

Devem ser avaliados preliminarmente à definição do instrumento no âmbito do plano diretor a compatibilidade entre renúncias e objetivos almejados, os percentuais das alíquotas necessários para estimular e desestimular condutas, além da definição do público-alvo e condições de implementação. As renúncias devem ser enfrentadas, tanto quanto possível, por meio de majorações, de forma a “compensar a tributação sobre bens com a tributação sobre males” e minorar impactos financeiros sobre os cofres locais.

A legislação do IPTU, em regra, tem instituído alíquotas distintas em virtude do uso (imóveis residenciais possuem alíquota inferior a de imóveis com fins comerciais) ou do aproveitamento (imóveis construídos possuem alíquota inferior a de imóveis vagos) e para fins de preservação ambiental e sustentabilidade das edificações, como ocorre com o denominado IPTU verde.²⁰

²⁰ Também é conhecido como IPTU diferenciado, IPTU Ambiental, IPTU Sustentável, IPTU Ecológico, a depender da cidade que o instituiu.

Para fins de materialização da função social da propriedade, edificações erguidas segundo os padrões construtivos e usos estabelecidos pela legislação urbanística, parcelamentos do solo executados de acordo com os regramentos específicos contariam com alíquotas inferiores em relação àqueles em desconformidade.

Alíquotas minoradas seriam instituídas para todos os proprietários que atenderem plenamente as normas expressas na legislação urbanística local, condição que pode ser observada a partir da expedição do atestado de conclusão da obra ou do licenciamento do parcelamento. A premiação de condutas compatíveis, que promovam o adequado ordenamento da cidade, implementadas por período definido, deve representar um desestímulo ao descumprimento das normas urbanísticas, de caráter preventivo.

Em contrapartida, novas alíquotas devem ser instituídas em patamares superiores, de sorte a desestimular o descumprimento das normas expressas no plano diretor, facultando ao particular as adequações necessárias para que a majoração retorne ao patamar geral. Nesse sentido, a nova alíquota (majorada) seria utilizada como ferramenta de prevenção a possíveis agressões ao plano ou, de outro modo, mecanismo de arrecadação adicional capaz de dar efetividade ao princípio da justa distribuição de benefícios e ônus.

É fundamental conferir ampla publicidade e transparência na adoção das medidas, inclusive por meio de assentamento no registro imobiliário, sempre que possível,²¹ uma vez que a majoração, em especial, pode impactar nos valores comerciais dos imóveis.

4.2 IPTU – Fomento à função social da cidade

A aplicação de incentivos econômicos, por meio do IPTU, como forma de estimular moradores e empreendedores a se organizarem para promoverem, por si próprios, melhorias nos ambientes que residem ou trabalham pode trazer resultados positivos em termos de restauração e manutenção de espaços coletivos.

O imposto, em sua função extrafiscal, deve ser implementado para fortalecer uma cultura de respeito ao ordenamento urbano local, que, certamente, estimulará a conservação de áreas públicas e equipamentos coletivos, de uso comum. Com isso, as administrações das cidades passariam a dispor de mais um instrumento capaz de efetivar os acordos pactuados e sedimentados nos planos diretores.

O Estatuto da Cidade estimula a delimitação de áreas, no âmbito do plano diretor, para aplicação de operações urbanas consorciadas, com o *objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais*

²¹ É preciso considerar a realidade das cidades brasileiras, onde parte considerável dos imóveis não conta com registro no ofício de imóveis.

e a valorização ambiental. Aqui tratamos de intervenções de menor abrangência e complexidade, que não suscitam grandes e traumáticas intervenções, alterações de potenciais construtivos, modificações de índices ou características do parcelamento ou mesmo regularizações fundiárias.

Trata-se da restauração de equipamentos de uso coletivo (parques infantis, quadras de esportes, praças, etc.), e a manutenção de espaços públicos (roçagem, melhorias na iluminação, manutenção de estacionamentos e jardins, pintura de meios-fios, mobilidade a pé e por bicicleta, etc.) que podem ser estimulados por meio de parcerias entre o poder público e a comunidade local, visando a assegurar melhorias na qualidade dos espaços urbanos construídos.

Essas pequenas intervenções demandam pessoal e recursos que as administrações locais, em grande parte, não possuem a contento, razão pela qual permanecem, em grande parte, abandonados, subutilizados ou marginalizados. Por outro lado, são conhecidas as iniciativas reativas da sociedade organizada que, muitas vezes por meios próprios e em vista da apatia dos órgãos públicos, promovem melhorias nos ambientes urbanos em que vivem ou trabalham.

Nesse caso, é preciso construir uma simbiose entre os parceiros público e privado, de sorte que as administrações de condomínios, as associações de bairros, associações de moradores, associações comerciais, entre outras formas de organização da sociedade, passem a ser estimuladas a cuidar, restaurar ou manter os bens e as áreas públicas lindeiras a suas propriedades, compartilhando responsabilidades com o poder público local.

A qualidade das áreas públicas e dos equipamentos de uso coletivo (terrenos bem iluminados, com equipamentos em bom estado de conservação, calçadas niveladas, pontos de ônibus conservados, etc.) dependem do engajamento e participação da sociedade civil, encarregada de seu uso e principal interessada em sua conservação.

Projetos preliminares de conservação das áreas são essenciais para garantir a qualidade desejada dos espaços e a manutenção de suas concepções urbanísticas originais. Além disso, uma delimitação dos limites de atuação das entidades da sociedade civil, em termos de direitos e proibições, bem como um processo de seleção daquelas entidades que manifestarem prévio interesse na parceria devem constar de ajustes ou contratos de gestão das áreas, de forma a alcançar efetiva segurança jurídica.

O financiamento de obras, restaurações e manutenções necessárias seria assegurado por meio de contrapartidas, assumidas pelo poder público e pelas organizações da sociedade civil. O primeiro, na forma de abatimentos ou restituições do imposto predial das unidades imobiliárias envolvidas na área abrangida pela intervenção e, ao segundo, por meio de recursos próprios, bem como de recursos

auferidos como a venda de anúncios nos espaços ou a obtenção de patrocínio de empresas interessadas. Uma vez mais, o imposto predial passaria a cumprir uma importante função extrafiscal, voltada ao alcance da função social da cidade, conforme diretrizes expressas no plano diretor.

A “restituição” de recursos arrecadados com impostos não é nenhuma novidade, porém deve ser implementada para a consecução de políticas de interesse público. Diversas cidades instituíram programas que devolvem percentuais dos recursos arrecadados com o ICMS,²² muitas delas realizam até mesmo sorteios de prêmios em dinheiro, tudo para estimularem os cidadãos a exigirem a nota fiscal. O objetivo, nesse caso, é ampliar a arrecadação tributária em atividades econômicas onde há sonegação. O mesmo ocorre com o mencionado IPTU Verde, programa executado por diversas cidades, que concede descontos no imposto como incentivo para que empreendimentos residenciais, comerciais e institucionais adotem soluções sustentáveis (otimização do consumo de energia, redução de resíduos, geração de energias limpas, reaproveitamento de água, etc.), medida fundamental para fomentar a construção de cidades mais sustentáveis.

A concessão de descontos no imposto predial teria o mesmo efeito de uma restituição, quando aplicada *a posteriori*, ou seja, após a assunção dos investimentos por parte do parceiro privado. Ainda que concedida *a priori*, antes de executados os serviços e obras, os incentivos poderiam ser compensados com majorações tributárias nos anos seguintes para fins de compensação de possíveis danos ao erário, caso as medidas pactuadas não fossem adotadas.

Deve ser observada a proporcionalidade entre a concessão de incentivo e os benefícios almejados, bem como entre o volume de dispêndios previstos no projeto e o percentual a ser custeado pelo imposto predial, de sorte a minorar os efeitos financeiros sobre os cofres locais.

Com a medida, espera-se que os recursos aplicados em manutenção e conservação pelas cidades sejam otimizados, de forma a ampliar a eficácia dos investimentos públicos, alcançando um conjunto maior de conjuntos urbanos beneficiados. Espera-se, ademais, melhoria da qualidade dos espaços públicos, envolvimento das comunidades locais, prevenção de deterioração e redução da degradação das áreas de uso coletivo, medidas imprescindíveis para o alcance da função social da cidade e para a concretização dos planos diretores.

É preciso considerar ainda que a melhoria na qualidade dos espaços urbanos pode se refletir no próprio preço comercial dos imóveis, gerando valorização imobiliária e, em contrapartida, elevação de valores arrecadados com o imposto predial.

²² Nota fiscal paulista, nota legal DF, etc.

5 Considerações finais

A aplicação de instrumentos econômicos tem ocorrido com êxito no Direito Ambiental, aliada aos instrumentos repressivos baseados em comando e controle, como medida tanto de prevenção quanto de reparação de danos. Embora não seja tarefa simples, a utilização de instrumentos econômicos, dessa feita para promoção da política urbana, está positivada também no Direito Urbanístico, em especial no Estatuto da Cidade.

A legislação em vigor já assegura a aplicação de tributos, com fins extrafiscais, para conferir efetividade ao plano diretor. O imposto predial pode ser empregado tanto para impelir os proprietários a promoverem o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória de imóveis vagos quanto para estimular melhorias ambientais no ambiente urbano.

Por sua vez, o artigo traz uma reflexão preliminar sobre novas formas de aplicação, entendendo tratar-se de tributo de grande importância para as cidades e instrumento capaz de fazer frente à especulação e à má-conservação de equipamentos e áreas públicas. São necessários estudos mais abrangentes, entre outros, a respeito da compatibilidade entre renúncias fiscais estimadas e benefícios almejados, além da adoção de medidas necessárias à instituição de cadastros e delimitação das áreas de intervenção no plano diretor, segundo os critérios da política urbana local.

A abordagem sugere, a princípio, que os estímulos fiscais concedidos por meio do IPTU seriam compensados, em certa medida, pelos desestímulos, quando o instrumento for aplicado com o fim de promover a função social da propriedade. Sugere, ainda, que o compartilhamento de responsabilidades entre agentes públicos e privados para promoção de melhorias em espaços coletivos resultaria em uma simbiose entre poder público e sociedade civil organizada, fomentando o cumprimento da função social da cidade.

O fato é que as cidades brasileiras, em que pesem duas décadas de vigência do Estatuto da Cidade, permanecem com níveis indesejados de qualidade, tanto no que tange à crescente informalidade, quanto à má conservação de ambientes de uso comum, o que exige não só a efetiva aplicação dos instrumentos vigentes mas também a concepção de novas formas de intervenção.

É preciso, entretanto, ponderar que há diversas experiências de parcerias público-privadas em cidades brasileiras onde ocorre privatização do bônus e socialização dos prejuízos, como a doutrina vem apontando em casos concretos de operações urbanas consorciadas.²³ Na mesma direção, a utilização do imposto,

²³ Como a Operação Urbana do Porto do Rio de Janeiro (Porto Maravilha). A esse respeito, consultar: CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. O papel da operação urbana consorciada do porto do rio de janeiro na estruturação

quando tratamos de majorações, pode resultar em oposição política local, como ocorre, por exemplo, com a implementação do IPTU progressivo no tempo.

Economic instruments for promoting the social function of property and the city: extra-fiscal application of IPTU

Abstract: The article brings some approaches on the application of economic instruments in environmental policy, as allies of traditional command and control measures, with the purpose of verifying their adequacy in the promotion of local urban development policies, expressed in the master plan. In particular, it analyzes the possibility of applying the Urban Land Property Tax – IPTU for extra-fiscal purposes, in addition to the hypotheses provided for in current legislation. More specifically, the use of the tax to finance partnerships between the government and civil society and to grant incentives and disincentives, in order to promote the fulfillment of the city's social function (contribute to the maintenance of public areas and equipment for collective use) and property (strengthening compliance with rules on land use and occupation).

Keywords: City Statute. Social Function of Property. Social Function of the City. Master Plan. Urban Property Tax.

Referências

- ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana – HABITAT III. *Revista de Direito à Cidade*, v. 9, n. 03, 2017.
- ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de; BARICHELLO, Stefania Eugenia; TEIXEIRA, Michele Oliveira. Tributação ambiental: Considerações sobre o ICMS Ecológico e alguns tributos Verdes de países desenvolvidos. *RPGE*, Porto Alegre, v. 31, n. 66, p. 135-151, 2007.
- ARGENTA, Graziela. Contrapartidas urbanísticas: expressão da urbanística consensual. *Revista dos Tribunais online. Revista do Direito Ambiental*, v. 86, 2017.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial (RESP) nº 1.027.051 – Santa Catarina. Tributário e ambiental. ITR. Isenção. Reserva legal. Averbação. Imprescindibilidade. Necessidade de interpretação extrafiscal da renúncia de receita. Primeira Seção. *DJe*, 21.10.2013.
- CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- DERANI, Cristiane; SOUZA, Kelly Schaper Soriano de. Instrumentos econômicos na política nacional do meio ambiente: por uma economia ecológica. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.10, p.247-272, 2013.
- FERNANDES, Camila Nastari. Aspectos institucionais: o caso de implementação dos instrumentos da função social da propriedade na cidade de São Paulo. *Anais XVIII ENAMPUR*, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=489#:~:text=0%20munic%C3%ADpio%20de%20S%C3%A3o%20Paulo,al.%2C%202015a%2C%20p.> Acesso em: 10 nov. 2020.

do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? *O Social Em Questão*, XVI.29 (2013). Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/4artigo29.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. A construção do Direito Urbanístico Brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (org.). *Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária*. Belo Horizonte, Fórum: 2010.

LIMA, Luciana Albuquerque. Tributação ambiental. *Revista de Direito da Cidade*, v. 04, n. 01, p. 120-135, 2018.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; RUITENBEEK, Jack; HUBER, Richard. *Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações*. IPEA, RJ, 1996.

ORLEANS, Helen Cristina Leite de Lima. Não basta ser proprietário, tem que participar. Algumas notas sobre a função social da propriedade imobiliária no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais online*. *Revista de Direito Privado*, v. 46, 2011.

PEIXOTO, Marcos. Pagamentos por serviços ambientais: aspectos teóricos e proposições legislativas. *Textos para Discussão*, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, n. 105, 2011.

PINTO, Victor Carvalho. Não existe Urbanismo sem Direito Urbanístico. *Arq. Futuro*, 2017. Disponível em: <https://arqfuturo.com.br/post/nao-existe-urbanismo-sem-direito-urbanistico>. Acesso em: 09 set. 2020.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. RJ: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/ UFRJ, 2011.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha; JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Desafios da Tributação Ambiental. Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21119/politicas_setoriais_ganen.pdf?s equence=1

VARELA, Carmem A. Instrumentos de políticas ambientais, casos de aplicação e seus impactos. Relatório de Pesquisa nº 62/2001. EAESP/FGG/NPP, pp. 07-30, 2001.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Josué Magalhães de. Instrumentos econômicos para promoção da função social da propriedade e da cidade: aplicação extrafiscal do IPTU. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 165-182, jul./dez. 2021.
