

UNIESP – CENTRO UNIVERSITÁRIO  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

**ARI GLEDSON BATISTA FERREIRA**

**O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA  
COMO INDUTORES DA JUSTIÇA SOCIAL, SOB A ÉGIDE DO DIREITO À  
CIDADE, A PARTIR DO PLANO DIRETOR DE JOÃO PESSOA**

CABEDELO – PB  
2020

**ARI GLEDSON BATISTA FERREIRA**

**O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA  
COMO INDUTORES DA JUSTIÇA SOCIAL, SOB A ÉGIDE DO DIREITO À  
CIDADE, A PARTIR DO PLANO DIRETOR DE JOÃO PESSOA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Coordenação de Curso de Direito do Instituto de  
Educação Superior da Paraíba – IESP, como  
requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel  
em Direito.

Orientador: Prof<sup>a</sup> Dra. Luciana de Albuquerque Cavalcanti Brito

CABEDELO – PB  
2020

**ARI GLEDSON BATISTA FERREIRA**

**O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA  
COMO INDUTORES DA JUSTIÇA SOCIAL, SOB A ÉGIDE DO DIREITO À  
CIDADE, A PARTIR DO PLANO DIRETOR DE JOÃO PESSOA**

Resultado: \_\_\_\_\_

Cabedelo, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profª Dra. Luciana de Albuquerque Cavalcanti Brito  
Orientadora

---

Examinador

# O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO INDUTORES DA JUSTIÇA SOCIAL, SOB A ÉGIDE DO DIREITO À CIDADE, A PARTIR DO PLANO DIRETOR DE JOÃO PESSOA

Ari Gledson Batista Ferreira\*

Luciana de Albuquerque Cavalcanti Brito\*\*

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo verificar a efetividade do IPTU progressivo no tempo e da contribuição de melhoria como indutores da justiça social, a partir do instrumento político e jurídico do plano diretor da cidade de João Pessoa na Paraíba, fundando-se em conceitos como o de Direito à Cidade e de moradia, da função social da propriedade e o de caráter extrafiscal da tributação. Busca-se estudar a efetividade da aplicabilidade dos referidos tributos, bem como suas consequências. Neste sentido, a análise se realiza tomando como base premissas pertencentes ao direito, ao urbanismo e à cidade de João Pessoa, a fim de se averiguar se os aludidos tributos tem capacidade de modelar o seio social e funcionar como vetores da erradicação de problemas recorrentes em grande parte das cidades brasileiras, através do esforço despendido para se alcançar a justiça social. Para tanto, vale-se, como método, do disposto por Ana Fani Alessandri Carlos, em dialogicidade com os ensaios de Henri Lefebvre sobre o Direito à Cidade e de David Harvey sobre a Justiça Social. Questiona-se como o plano diretor da cidade de João Pessoa dispõe acerca do IPTU progressivo no tempo e da contribuição de melhoria e se estes dois são capazes de figurar como indutores da justiça social, a partir da ponderação de características cuja essência não está limitada apenas à seara fiscal. Objetiva-se verificar a efetividade desses instrumentos e se são capazes de quebrar estruturas fundadas na desigualdade social, na má distribuição da riqueza, na segregação e no mau planejamento do espaço urbano. A hipótese deste artigo é a efetividade defasada dos referidos tributos, uma vez que seus efeitos não conseguem se concretizar na vida das pessoas.

**PALAVRAS – CHAVE:** IPTU; Justiça Social; João Pessoa; Plano Diretor.

## ABSTRACT

This work aims to verify the effectiveness of the progressive IPTU over time and the contribution of improvement as inducers of social justice, based on the political and legal instrument of the master plan of the city of João Pessoa in Paraíba, based on concepts such as Right to the City and housing, the social function of property and the extra-fiscal nature of taxation. We seek to study the effectiveness of the applicability of said taxes, as well as their consequences. In this sense, the analysis is carried out based on premises belonging to the law, urbanism and the city of João Pessoa, in order to ascertain whether the mentioned taxes have the capacity to model the social bosom and function as vectors for the eradication of recurrent problems in great part of Brazilian cities, through

the effort spent to achieve social justice. For that, it uses, as a method, the provisions of Ana Fani Alessandri Carlos, in dialogicity with the essays by Henri Lefebvre on the Right to the City and David Harvey on Social Justice. It is questioned how the master plan of the city of João Pessoa provides about the progressive IPTU over time and the contribution of improvement and whether these two are capable of figuring as inducers of social justice, based on the weighting of characteristics whose essence is not limited only the fiscal field. The objective is to verify the effectiveness of these instruments and whether they are capable of breaking structures based on social inequality, poor distribution of wealth, segregation and poor planning of urban space. The hypothesis of this article is the outdated effectiveness of these taxes, since their effects are unable to materialize in people's lives.

**KEYS WORDS: IPTU; Social Justice; João Pessoa; Plano Diretor.**

#### **SUMÁRIO:**

1. Introdução. 2.1. O IPTU progressivo no tempo e a contribuição de melhoria como institutos capazes de proporcionar o direito à cidade e à moradia em João Pessoa. 2.2. A (ina)efetividade da extrafiscalidade do IPTU progressivo no tempo e da contribuição de melhoria como geradores da justiça social. 2.3. A garantia da função social da propriedade em paralelo às desigualdades de cunho social. 3. Considerações finais. 4. Referências.

\* Bacharelado em Direito no UNIESP.

\*\* Graduada em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (Unipê), pós-graduada em Direito Processual Civil também pelo Unipê e Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad Del Museo Social Argentino, Buenos Aires, Argentina. Professora universitária e advogada.

## 1 INTRODUÇÃO

O objeto deste trabalho é a justiça social a partir do viés da estipulação tributária e de seus aspectos extrafiscais, especificamente o IPTU progressivo no tempo e a contribuição de melhoria, mormente no que tange ao direito à cidade, uma vez que, vislumbrando-se a realidade socioeconômica de grande parte das cidades brasileiras, nota-se a presença exacerbada da segregação e desigualdade sociais.

A importância deste trabalho se baseia na centralização dos direitos humanos diante dos direitos relacionados à propriedade privada e de cunho econômico, que se sobressaem a todas as outras noções de direito, o que força a se descortinar as nuances do direito à cidade, uma vez que é a partir deste que se constituem tantos outros direitos urbanos.

Para tanto, vale-se, como método, do disposto por Ana Fani Alessandri Carlos, em dialogicidade com os ensaios de Henri Lefebvre sobre o Direito à Cidade e de David Harvey sobre a Justiça Social. Em relação à Lefebvre, em sua significativa obra acerca do Direito à cidade, publicada ainda em 1967, sob o contexto da emergente crise cotidiana da cidade de Paris à época, este afirma que o referido direito é uma espécie de queixa, por representar a dor existencial, e, ao mesmo tempo, uma espécie de exigência, por vislumbrar a revolução urbana.

Lefebvre sustenta que o direito à cidade se esforça para criar uma realidade alternativa, menos alienada e mais significativa, de forma que "(...) a sociedade urbana e o urbano persistem e mesmo se intensificam (...). Desta situação nasce a contradição crítica: tendência para a destruição da cidade, tendência para a intensificação do urbano e da problemática urbana" (LEFEBVRE, 2006, p.85).

Utilizar-se-á, também, o conceito de justiça social, de David Harvey, posto na obra "A justiça social e a cidade" (1973), uma vez que percebe a cidade como um produto resultante da construção social de caráter demasiadamente complexo, de forma que entender a cidade seria esforço despendido em vão quando não observados os processos espaciais e sociais. Ainda em relação ao direito à cidade, o trabalho vai partir também da função social da propriedade e da sua relação com o urbanismo e o sistema capitalista, ainda que sob uma visão de direitos humanos, posto que o individualismo pós-moderno despreza o bem-estar material particular dos indivíduos.

Parte-se do pressuposto de que o IPTU é capaz de contribuir para a distribuição da riqueza, permitindo, assim, que haja uma diminuição na desigualdade social e da concentração de renda. Vislumbra-se o tributo como ferramenta de transformação da sociedade a partir do momento em que se percebe que para o legítimo alcance da justiça fiscal, bem como para a efetividade dos direitos urbanos, é necessária a concretização de todos os princípios constitucionais incidentes sobre as relações tributárias.

Neste sentido, considerando-se não só os princípios de natureza constitucional, mas também o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e o Plano Diretor da Cidade de João Pessoa (Decreto Nº 6.499, 2009), busca-se investigar a natureza extrafiscal do IPTU progressivo no tempo e da contribuição de melhoria, ambos presentes no plano diretor da referida cidade.

Parte-se do pressuposto de que os tributos estão intrinsecamente ligados ao processo de formação do Estado. Os problemas de cunho social e habitacional mais incidentes nas cidades brasileiras sofrem influência do poder de mutação que possui a tributação, neste caso, o IPTU progressivo no tempo e a contribuição de melhoria, no que tange à sua extrafiscalidade. De certo, esta possui como objetivo incentivar ou desestimular práticas dos cidadãos, a fim de que se tenha, como no caso do IPTU majorado de acordo com o tempo, o efetivo cumprimento da função social da propriedade, funcionando como uma espécie de sanção financeira, sujeitando o proprietário, inclusive, à desapropriação do seu imóvel.

Por outro lado, a contribuição de melhoria guarda bastante relação com a especulação imobiliária e a distribuição dos benefícios que surgem com o processo de urbanização, uma vez que incide sobre os imóveis que tiveram seu preço de mercado valorizado em função de obras públicas. O que ocorre é que existem dificuldades extremas quanto à sua efetivação, seja pela omissão e pelo desejo político para tanto, seja pela dificuldade de mensuração de sua concretização, fazendo com que haja o beneficiamento de alguns proprietários em detrimento de obras públicas, cujo investimento, diga-se de passagem, foi financiado pela coletividade.

Questiona-se não só os aspectos da natureza jurídica do IPTU progressivo no tempo e da contribuição de melhoria, mas também a forma como o plano diretor da cidade de João Pessoa estipula os referidos tributos, bem como se esta estipulação está pautada com o que traz o estatuto das cidades e como podem figurar como indutores da

justiça social a fim de modelar o espaço urbano, coibindo problemas de cunho social. Com efeito, a cidade de João Pessoa é assolada por problemas relacionados ao não cumprimento da função social da propriedade (primeiro objetivo dos tributos mencionados alhures), como pelo processo de urbanização sem planejamento, pela não preservação do meio ambiente, pela falta de moradia e pela segregação urbana, consolidando problemas de caráter social, econômico e ambiental, mas que não deixam de estar relacionados com a ineficiência ou inaplicabilidade dos referidos tributos.

A hipótese deste artigo é o processo de inaplicabilidade do IPTU progressivo no tempo e da contribuição de melhoria, uma vez que seus efeitos não conseguem se concretizar na vida das pessoas, particularmente em relação ao enfrentamento de problemas socioambientais, produzindo uma efetividade defasada.

## 2.1 O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO INSTITUTOS CAPAZES DE PROPORCIONAR O DIREITO À CIDADE E À MORADIA EM JOÃO PESSOA

As cidades brasileiras têm enfrentado, desde a época colonial, diversos problemas de natureza urbanística e habitacional graças à crise da urbanização excludente, agravada pelas desigualdades sociais, desencadeando problemas de larga escala, como a ausência de moradia, a especulação imobiliária de forma exorbitante, a ocupação residencial de áreas de risco ou de proteção ambiental e a subutilização de imóveis.

A prática de criação dos espaços urbanos como mercadoria, sendo uma forma de acumulação do capital, revela ações socioespaciais, relacionando-se, historicamente, de forma direta com a divisão de classes sociais e, posteriormente, com a desigualdade e a opressão das mais fortes sobre as vulneráveis. Esta situação instiga a acumulação de riquezas, mormente a concentração da propriedade privada. Permite também a formulação dos conceitos de “valor de troca” (fonte de realização do lucro) e de “uso” (a vivência urbana conduzida a partir do uso de espaços que são improdutivos para o capitalismo), consubstanciando a criação das cidades como uma espécie de negócio de fomentação e participação incisiva do capitalismo como provedor de meio e de produto assentado na divisão da sociedade em classes (CARLOS, 2017 p.34).

Neste contexto de desigualdade e divisão de classes, nota-se o espaço urbano como um terreno perfeito para as ações de controle de uma classe opressora, figurando como instrumento para manejo dos fluxos e das políticas públicas. Contudo, saliente-se que tais problemas são resultantes de um processo pautado em ideias de expansão desenfreada do capitalismo sem atentar-se ao planejamento prévio, uma vez que a reprodução continuada do espaço urbano funciona como uma espécie de condição, meio e produto dos rigores da produção do capital na formação social, consubstanciando a crise do capitalismo a partir da urbanização em um contexto globalizado. Esclarece Ana Fani (2018, p. 3):

[...] Isto é, o capitalismo reproduz, constantemente, a própria cidade enquanto mercadoria, momento em que a criação de novos setores econômicos integrados ao capitalismo mundial, fazem da cidade fonte de seus negócios. Neste momento o espaço urbano ganha a condição de produto imobiliário e é consumido produtivamente – como é o caso do turismo e da produção dos serviços modernos, sob a hegemonia do capital financeiro.

A acumulação busca afirmação na extensão espacial a partir do desenvolvimento e da relação com outras esferas de produção como uma necessidade. No entanto, a aludida extensão, a partir também da produção do espaço, não atende a nenhum critério de planejamento, o que corrobora no fomento dos problemas urbanos e ambientais já mencionados, o que, conseqüentemente, e não obstante aos problemas espaciais desencadeados, consubstancia a negação do direito à cidade e à moradia dos indivíduos envolvidos neste processo.

Igualmente, é correto afirmar que a resistência de onde partem movimentos sociais atuantes na luta pelo espaço da realização da vida democraticamente, assevera o ideário de visualização das cidades não só do ponto de vista físico, mas também político, dada a busca desses movimentos pela livre expressão de decidir sobre o uso de bens comuns produzidos, neste caso, a própria cidade como fruto dessa produção. Desta forma, a privação do urbano está no fundamento das lutas pelo espaço na cidade, questionando a lógica do crescimento e a racionalidade deste modo de produção como reprodução de relações sociais dominadas.

A eclosão do direito à cidade surge a partir dos conflitos e situações que seu processo de formação e constância se desenvolve. Asseveradas as mudanças que estes eventos trazem, nota-se o processo de alienação e a relação intrínseca com o

capitalismo, fomentando o surgimento deste e de novos direitos, o que se constitui, indubitavelmente, como pressuposto para efetivação plena dos aspectos democráticos urbanos.

Duas perspectivas interessantes podem ser vistas acerca do direito à cidade. De um lado, as políticas públicas seriam conduzidas a partir da égide do referido direito, objetivando dirimir as desigualdades sociais. Por outro lado, entretanto, está posto como fator de criação de um espaço social novo e utópico, que surge a partir da “[...] exigência da crítica à sociedade como consciência da barreira que se coloca entre a sociedade e os produtos de sua atividade” (CARLOS, 2017, p. 58).

Neste ínterim, entende ainda Ana Fani (2018, p. 6) que a negação do direito à cidade se dá, inicialmente, pelo cerceamento da participação dos indivíduos em uma gestão democrática de discussões acerca do rumo da cidade, como sendo uma forma de estabelecer sua função social, colocando a discussão na seara das políticas públicas, o que não pode ser descartado, mas que precisa ser atualizada para romper barreiras e ir além, propondo mecanismos capazes de destituir a segregação social, promover a função social da cidade e conseqüentemente da propriedade, com a difusão de parâmetros sociais dotados de uma cultura urbana e ambiental pautada nos interesses da coletividade.

Para tanto, tendo em vista a gama de problemáticas desencadeadas pelo processo mencionado acima, relacionadas intimamente com o descumprimento da função social da cidade e da propriedade, por conseqüência, é importante mencionar que nasceram ao longo do tempo institutos que se propõem a erradicar tais conseqüências, seja sob a ótica da interdisciplinaridade, seja da efetivação legal. Destacam-se as políticas de planejamento urbano expressas pelas ciências geográficas, a discussão social acerca do processo a partir da visão das ciências sociais e dos institutos positivados no ordenamento jurídico, como a extrafiscalidade da tributação, fundando-se este último na discussão aqui desenvolvida, com base no IPTU progressivo no tempo e na contribuição de melhoria.

O intuito do tributo neste aspecto não é tão somente seu conceito base, qual seja o de arrecadar fundos para o Estado, mas sim o de provocar determinada conduta no contribuinte, a fim de induzi-lo a uma prática socialmente desejada, como sendo a efetivação da função social da propriedade, a partir daí, atribuindo ao tributo um conceito

de caráter extrafiscal, efetivando valores de natureza social e constitucional, que, segundo MORAES (2011, p. 14):

(...) viabiliza a efetivação, concreta e imediata, das necessidades coletivas e dos objetivos traçados pela Constituição através da tributação, evidenciando as políticas públicas tendentes ao bem comum e integrando os cidadãos no seu processo de implantação. Os próprios efeitos da previsão normativa indutora sobre a realidade econômica direcionam o comportamento dos cidadãos em prol das finalidades estatais, revelando-se, nesse processo, o caráter intersistêmico da extrafiscalidade.

Nota-se que a extrafiscalidade dos tributos relaciona-se com o manejo de interesses coletivos através de institutos jurídicos, de forma que esta característica reafirma-se fortemente no IPTU progressivo no tempo e na Contribuição de Melhoria, haja vista a vinculação de ambos com a promoção da função social da propriedade, já que compele o proprietário a uma conduta positiva quanto à utilização do espaço urbano, sempre direcionada ao aproveitamento social e ao fomento de políticas redistributivas do desenvolvimento rural e urbano.

O IPTU progressivo no tempo encontra positividade, inicialmente, na Constituição Federal, em seu art. 182, § 4º, II, sendo previsto também, mas de forma mais esmiuçada, no art. 7º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), permitindo a progressividade das alíquotas do referido imposto até o percentual de 15% do valor venal do imóvel, pelo prazo máximo de cinco anos. Importante atentar-se que a utilização do IPTU nesta modalidade está condicionada ao descumprimento de estipulações elencadas no próprio Estatuto da Cidade (EC), mais precisamente em seu artigo 5º, fazendo menção à obrigatoriedade do parcelamento, da edificação ou utilização compulsória do solo urbano, instituídos através de notificação ao proprietário e obedecendo a prazos estipulados em lei municipal específica.

Contudo, antes mesmo de prever o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano e o próprio IPTU progressivo no tempo, o EC elenca diretrizes da política urbana, a partir do seu art. 2º, inciso VI, alínea “e”, a “ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”, o que resulta na indicação de mecanismos que devem ser criados pela gestão municipal a fim de inibir, compelir ou ainda sancionar proprietários que não utilizam seus imóveis e causam prejuízos ao bem estar-social como um todo, fazendo conexão com as mesmas diretrizes elencadas na Constituição Federal de 1988, artigos 182 e 183, senão vejamos:

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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Nota-se que o IPTU progressivo no tempo possui duas fases, uma de natureza anterior e outra de natureza posterior, ambas previstas no EC. A fase compreendida como anterior é justamente a implantação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, a partir do seu descumprimento é que se sujeita o proprietário às alíquotas progressivas do IPTU. O parcelamento, edificação ou utilização compulsória estão entabulados na CF e no EC de forma genérica, deixando margem para que a legislação municipal estabeleça suas especificidades de acordo com a realidade fática da cidade.

Logo, tem-se que a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo possui etapas de caráter primordial, como o planejamento da

aplicação, notificação do proprietário, medidas administrativas nos próprios cadastros da edibilidade e o monitoramento do feito por inteiro, como esclarece SILVA (2017, p.240):

(...) o PEUC (e os sucedâneos) deve incidir sobre o imóvel “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente” (art. 5º, §1º, I). Neste processo, para identificar os imóveis não edificados e subutilizados o poder público deverá articular informações de diferentes fontes, como o cadastro imobiliário-fiscal; sistemas de controle interno (do setor de aprovação de obras particulares e outros); matrículas dos cartórios de registro de imóveis; imagens aéreas; vistorias físicas nos imóveis listados; eventuais outros processos administrativos sobre o imóvel. Acrescenta-se que, para configurar a não utilização, o município deve estabelecer um tempo de desocupação, até mesmo levando em consideração o percentual de área construída que não se encontra ocupada; e que existência de dívida de IPTU não significa, em plenitude, que o imóvel não esteja sendo utilizado.

Por outro lado, já a fase posterior acontece quando não se alcança o objetivo da majoração progressiva das alíquotas do IPTU, que é compelir o proprietário do solo urbano a promover sua função social, permitindo, assim, a desapropriação-sanção, medida que também está positivada pelo EC. Neste particular, se faz importante mencionar que a função social da propriedade quando observada sob a ótica da propriedade urbana, não possui caracterização expressa em texto normativo, sequer na Constituição Federal, de forma que sua caracterização, diretrizes, limites e obrigações para o exercício da propriedade dentro do território compreendido como urbano deve ser doutrinada pelo Plano Diretor de cada cidade.

Assim, é adequado o uso do solo para fins de promoção da função social da propriedade quando o proprietário utiliza efetivamente do imóvel, lhe dando destinação apropriada de acordo com o que está contido na legislação municipal. De forma que os esforços compreendidos pelo PEUC, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação sanção representam juntos engrenagens em potencial para a transformação e organização do solo urbano, garantindo um meio de reafirmação do direito fundamental à moradia.

Neste particular, a cidade de João Pessoa-PB é uma das poucas capitais no nordeste que estipula as peculiaridades da aplicação do IPTU progressivo no tempo em seu território a partir do seu Plano Diretor (Decreto Municipal Nº 6.499/2009, consolidando a Lei Complementar (LC) Nº 54/2008, às disposições da LC Nº 03/1992) e a Lei Nº 12.147/2011, sendo esta última a responsável por esmiuçar as maneiras de aplicação do referido imposto).

Notadamente, o IPTU progressivo no tempo na cidade de João Pessoa deve ser aplicado com a majoração da alíquota pelo prazo de 05 anos consecutivos, igualmente prevê o EC, no entanto, “não devendo exceder a 02 (duas) vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 10% (dez por cento)” (LC Nº 54/2008, p. 6), obedecendo o teto percentual de 15%, mas tendo uma regra de aplicação mais branda, dado o percentual limite de majoração do importo ser o equivalente a 1/3 menor, seguindo formas diferentes também para os espaços urbanos que possuem edificações e para os que não possuem, conforme prevê seu art. 49 D, senão vejamos:

Art. 49 D. O descumprimento das condições e dos prazos previstos nos artigos anteriores implicará a incidência do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a aplicação das seguintes alíquotas.

I - imóvel construído.

a) 1,5% (um e meio por cento) no 1º (primeiro) ano;

b) 3,0% (três por cento) no 2º (segundo) ano;

c) 5,0% (cinco por cento) no 3º (terceiro) ano;

d) 7,0% (sete por cento) no 4º (quarto) ano;

e) 10,0% (dez por cento) no 5º (quinto) ano;

II - imóvel não construído

a) 2,0% (dois por cento) no 1º (primeiro) ano;

b) 4,0% (quatro por cento) no 2º (segundo) ano;

c) 6,0% (seis por cento) no 3º (terceiro) ano;

d) 8,0% (oito por cento) no 4º (quarto) ano;

e) 10,0 % (dez por cento) no 5º (quinto) ano.

Da mesma forma, o art. 6º da Lei Nº 12.147 trás redação idêntica ao artigo mencionado acima. Contudo, importante mencionar que, a partir da leitura do art. 7º e 8º da mesma Lei, percebe-se o estabelecimento de prazos elásticos:

Art. 7º Decorridos 05 (cinco) anos da cobrança do IPTU Progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o Município de João Pessoa poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 10.257/2001.

Art. 8º Após a desapropriação referida no art. 7º desta Lei, a Prefeitura do Município de João Pessoa deverá, no prazo máximo de 05 (cinco) anos, contado a partir da incorporação ao patrimônio público, proceder ao adequado aproveitamento do imóvel.

Tendo em vista o lapso temporal em que é cobrado o IPTU de forma progressiva, como sendo o lustro de 05 anos, ainda é concedido igual período para a edibilidade mirim, após a desapropriação do imóvel e contados apenas a partir da incorporação ao patrimônio público, para dar devido aproveitamento ao imóvel, o que, em outras

palavras, torna o processo extenso e moroso, uma vez que dá azo para que a prefeitura concluí-lo em 10 anos ou mais.

A Contribuição de Melhoria, por outro lado, aparece no Plano Diretor em seu título III – Dos Instrumentos para a Gestão Urbana, em seu primeiro capítulo acerca do Fundo de Urbanização, que foi criado à época pelo art. 44 do referido diploma legal, e, diferentemente do IPTU progressivo no tempo, é um tributo que destina-se a impedir a injusta repartição dos benefícios resultantes das obras de caráter público, observando-se, assim, uma finalidade não só confiscatória, mas também distributiva de cerne social. Com efeito, a contribuição de melhoria pode ser caracterizada como:

[...] tributo cujo fato gerador é a valorização de imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública, e tem por finalidade a justa distribuição dos encargos públicos, fazendo retornar do tesouro público o valor despendido com a realização de obras públicas, na medida em que destas decorra valorização de imóveis (MACHADO, 2008, p. 435).

Nesta esteira, surge o Fundo de Urbanização, que se apresenta como um conjunto de receitas advindas de valores em dinheiro correspondentes à outorga onerosa da autorização de construção de área superior ao índice de aproveitamento básico estabelecido pela própria LC Nº 54/2008, das rendas provenientes das operações de financiamento de obras vinculadas à política habitacional do município de João Pessoa e da aplicação de seus próprios recursos, bem como aquilo que for arrecadado a título de contribuição de melhoria.

No entanto, não é o fato de estar a contribuição de melhoria presente no rol das receitas que integram o Fundo de Urbanização que justificam sua capacidade de indução à efetivação da justiça social, mas sim a destinação destas receitas, dado que, conforme se infere da LC regulamentadora do PD, especificamente em seu art. 44, parágrafo único, inciso III, dispendo acerca dos critério de utilização da receita do referido fundo, tem-se que tudo aquilo que for arrecadado será aplicado, de maneira obrigatória, nas “Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e, prioritariamente, em obras de implantação, ampliação a manutenção da infraestrutura básica e em obras viárias” (LC Nº 54/2009, p. 17).

Tendo em vista que o EC regulamenta a determinação de que os ônus e benefícios da urbanização devem ser distribuídos de maneira justa, de forma que se recupere para a coletividade a valorização decorrente das obras públicas, fato este que

está relacionado intimamente com a aplicação da contribuição de melhoria, pois as ZEIS aparecem como uma área urbana ocupada pela população de baixa renda.

Os instrumentos políticos e jurídicos das ZEIS estão presentes na alínea “f”, inciso V, do artigo 4º do EC, e, segundo SAULE JUNIOR (2004), significam:

(...) uma categoria específica de zoneamento da cidade, permitindo a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação de solo e edificações (p. 363).

Contudo, em que pese a existência do ideário de distribuição igualitária de renda no plano diretor, favorecendo os indivíduos cuja moradia está fixa nas áreas consideradas como ZEIS, inclusive, sendo também esta uma das funções do tributo enquanto instrumento capaz de intervir no seio social, é possível notar ainda significativo impasse em relação ao que está estipulado e ao que efetivamente é aplicado. Com efeito, é a partir do PD que surge esta reflexão entre a conquista legal e a efetividade da aplicação das leis:

Para que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não se tornem “letra morta” ou, até mesmo, para que eles não venham a alimentar a dinâmica do mercado excludente, há muito para se fazer [...] O PD pode, dependendo das correlações de força local, ficar muito aquém do que permitem os instrumentos fixados no Estatuto da Cidade. A lei dá instrumentos para o avanço da luta contra a apropriação desigual do espaço urbano, mas não a substitui, como pensam alguns (MARICATO, 2011, P. 113)

Assim, considerando o EC e o PD como elementos jurídicos básicos para a formulação de políticas públicas de natureza urbana, nota-se que, através de um instrumento tributário, neste caso, a contribuição de melhoria, é possível viabilizar a justiça social a partir da sua transferência de receitas, o que, em outras palavras, implica também na concretização do direito à cidade e à moradia. Levanta-se a hipótese de que, uma vez implantados na realidade social, fora do plano normativo, o IPTU progressivo no tempo, por intermédio de seu caráter transformador quanto à função social da propriedade e, a contribuição de melhoria, naquilo que tange a vinculação de suas receitas em obras capazes de beneficiar a população, seriam capazes de alcançar a justiça social.

## 2.2 A (IN)EFETIVIDADE DA EXTRAFISCALIDADE DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO GERADORES DA JUSTIÇA SOCIAL

A busca pelo alcance da justiça social em determinado contexto relaciona-se de forma íntima com a eficácia das políticas empregadas para o referido alcance, de maneira que, eventualmente, atingir a justiça social implica não só em semelhança com a eficácia das referidas políticas, mas em uma equivalência uniforme e produtora, conotando cuidado não apenas com os resultados, mas, sobretudo, com os indivíduos envolvidos no processo. Neste contexto:

A longo prazo, será mais benéfico se a eficácia e a distribuição forem vistas juntas. As razões para proceder assim são evidentes. Se, a curto prazo, nós simplesmente buscamos a eficácia e ignoramos o custo social, então aqueles indivíduos ou grupos que sofrem o impacto desse custo, provavelmente serão uma fonte de ineficiência a longo prazo (HARVEY, 1980 p. 82)

Logo, para BARZOTTO (2003, p. 6) não é possível perceber a justiça social a partir de um conceito dissociado de um olhar para a comunidade e para o indivíduo, uma vez que, como conceito moral, diz respeito a realização e um determinado bem em comum, às ações e atividades humanas, e, como se manifestam a alteridade entre os sujeitos distintos; o dever, não por caridade, mas por necessidade; e, por fim, a adequação de como será devido. Desta forma, é possível exprimir a fórmula da justiça social como:

[...] "a todos a mesma coisa." "Todos" aqui designa a totalidade das pessoas humanas que compõem a comunidade. A sociedade constitui-se como comunidade no momento em que os indivíduos passam a considerar-se como participantes em um projeto comum de realização de uma determinada concepção de vida boa para os seus membros. Esta concepção de vida boa assume um caráter normativo pelo fato de os bens que a compõem (liberdade, saúde, etc.) serem afirmados como direitos. As pessoas tornam-se partícipes da comunidade quando estão engajadas em um processo de garantir os mesmos direitos para todos. Cada um deve respeitar nos outros os mesmos direitos que exige para si. A contrapartida se impõe: todos têm os mesmos deveres, como membros da comunidade. Deste modo, a justiça social é que forma o laço constitutivo da comunidade, uma vez que a existência da comunidade, depende do fato de "todos", como membros da

comunidade terem "a mesma coisa", isto é, os mesmos direitos e deveres, e não do fato de estarem submetidos a um poder comum, ou habitar o mesmo território. (BARZOTTO, 2003, p. 10)

Tendo em vista a relação inerente entre justiça social e eficácia, assim como o olhar lançado não somente para o indivíduo isolado, mas também para a comunidade em que está inserido, percebe-se a justiça social imersa, essencialmente, em uma conjectura principiológica, de um ou mais princípios empregados na resolução de conflitos entre direitos, de forma que "a justiça social é uma aplicação particular de princípios justos e conflitos que surgem da necessidade de cooperação social na busca do desenvolvimento individual" (HARVEY, 1980, p. 82).

Não obstante, o esforço para concentrar um conceito aproximado do que seria justiça social, conceito este colocado, inclusive, dentro do ideário do direito à cidade, não poderia deixar de debruçar-se sobre a participação do Estado na vida ativa dos cidadãos, característica marcante da democracia moderna, o que se reflete, em especial no contexto aqui levantado, a partir da tributação. Para tanto, associar a promoção da justiça social ao comportamento tributário e exclusivamente fiscal do Estado não recai apenas sobre a aplicação das receitas percebidas, uma vez que a implementação e desenvolvimento das políticas públicas estariam limitadas à disponibilidade de recursos; é também necessário utilizar de outros meios disponíveis na seara do fenômeno tributário, acentuando a importância do emprego do acervo extrafiscal, o que viabiliza a utilidade de institutos como o IPTU progressivo no tempo e a contribuição de melhoria, recortes deste estudo.

De igual modo, a justiça social também guarda relação com o ideal democrático da sociedade moderna, fortemente marcada pela substituição da noção de honra pela noção de dignidade, esta última dotada de caráter universal, igualitário e inerente a todos os seres humanos, concretizando que:

Não é, portanto, a justiça distributiva, baseada na igualdade proporcional, o princípio ordenador da vida em sociedade, mas a justiça legal, fundada em uma legalidade que afirma a igualdade de todos os seres humanos como membros iguais da sociedade. Como a lei impõe direitos e deveres iguais para todos, a justiça legal torna-se justiça social, aquela em que todo membro da sociedade vale tanto como qualquer outro, e todo ato em conformidade com a lei redundará, beneficia igualmente a todos (BERZOTTO, 2003, p. 3).

Desta forma, surge o conceito moderno de justiça social, cuja designação anterior era de justiça legal, tendo em vista que a ênfase do meio utilizado para promover o alcance do bem comum e destituir desigualdades sociais deixa de ser a lei, passando a posicionar o olhar sobre o indivíduo atingido pelo meio, como sendo a sociedade e seus membros, o que possibilita o surgimento de um conceito para a justiça social não somente instrumentalizada pela lei, mas também inserido no viés democrático.

Observada a importância da justiça social em atentar-se para o indivíduo, sua dignidade, seus direitos e garantias legitimados pela lei, esta última não mais como protagonista do processo de promoção da justiça, mas sim de meio, importante perceber como este conceito foi inserido dentro da tradição constitucional brasileira, o que está evidenciado de forma explícita nos artigos 170 e 193, sem prejuízo de outros mais:

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

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País

[...]

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

A partir do caput do artigo 170 mencionado acima, responsável por inaugurar o capítulo I da Ordem Econômica e Financeira no texto constitucional, nota-se que a atividade econômica não deve ter o condão de dar ao Estado crescimento econômico, mas sim assegurar a todos existência digna, levando-se em consideração os ditames da justiça social.

Para tanto, estão envolvidos em seus incisos menções que guardam relação intrínseca com os conceitos de direito à cidade vencidos no início desde trabalho, como a função social da propriedade (inciso III), a defesa do meio ambiente (inciso VI) e a redução das desigualdades regionais e sociais (inciso VII), aspectos que estão inseridos no Estatuto da Cidade e, por consequência, no Plano Diretor. Contudo, a partir da disposição do art. 193 elencada acima, é possível estabelecer diferenças entre a justiça social no campo da ordem econômica e no campo da ordem social:

A ordem econômica deve visar assegurar a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social. O objetivo da ordem social é o próprio bem-estar social e a justiça social. A primeira deve garantir que o processo econômico, enquanto produtor, não impeça, mas ao contrário, se oriente para o bem-estar e a justiça sociais. A segunda não os assegura, instrumentalmente, mas os visa, diretamente. Os valores econômicos são valores-meio. Os sociais, valores-fim. (FERRAZ JR, 1989, p. 53).

Ainda, o art. 193, alocado no Título VIII do texto constitucional, tratando especificamente sobre a ordem social, menciona a justiça social como um objetivo, que poderá ser alcançado através de mecanismos típicos da própria justiça social, onde todos possuem o mesmo direito, seja de classes sociais diferentes, trabalhadores ou não, crianças ou adultos, por exemplo; este alcance pode ainda acontecer por meio de mecanismos da justiça distributiva, posição em que dá ao sujeito de direito alguma qualificação.

Portanto, o direito à moradia, por exemplo, está inserto na gama do direito à cidade, e deve ser assegurado a todos sem qualquer discriminação, logo, seguindo esta linha de raciocínio, esse é um típico direito de justiça social. Por conseguinte, "a assistência aos desamparados do art. 6, como o próprio nome indica, só é devida "a quem dela necessitar" (art. 203, caput). Vale o critério da justiça distributiva, "a cada um segundo a sua necessidade." (BERZOTTO, 2003, p. 6).

Assim, o IPTU progressivo no tempo e a contribuição de melhoria, ainda que sejam mecanismos orientados pela justiça fiscal e alocados dentro da seara da justiça distributiva de renda, baseada em proporcionalidades, por razões principiológicas do próprio ato de tributar, são mecanismos capazes de induzir o alcance da justiça social, não obstante o fato de que o direito à cidade manifesta-se como um direito típico de justiça social.

A usabilidade de institutos do direito tributário como indutores da justiça social, em suma, é pautada pela busca da promoção do princípio da justiça fiscal e seu produto é o emprego da receita arrecadada em políticas públicas, contudo, essa assertiva limita-se à reserva do possível, o que inibe e impossibilita a promoção da igualdade social, portanto, para que os tributos estudados no recorte deste trabalho possam concretizar a hipótese levantada, não só sua função fiscal deve ser percebida, mas também a sua natureza extrafiscal.

O tributo não pode ser visto apenas como um poder do Estado, ou, ainda, como mero sacrifício dos cidadãos, mas sim como uma espécie de contribuição necessária em demasia para a sociedade organizada, a partir de interesses comunitários. Com isso, a concretização de um conceito para justiça fiscal concentra-se em princípios de natureza constitucional, como o da capacidade contributiva e da livre concorrência, ambos objetivando equidade e eficiência:

O princípio da capacidade contributiva é medida da igualdade em matéria tributária, à medida que condiciona o dever de pagar tributos às possibilidades econômicas de cada um, preservando as liberdades básicas do indivíduo e os direitos que lhe são constitucionalmente assegurados. Através dele, é possível obter equidade na distribuição do encargo tributário e reverter as desigualdades existentes entre os contribuintes em prol do benefício geral. [...] Já o princípio da livre concorrência está vinculado à influência exercida pela tributação no equilíbrio geral do sistema e impede que as intervenções fiscais venham a ser instrumentos discriminatórios de proteção econômica ilegítima em favor de determinados agentes. A tributação deve ser eficiente, abstendo-se de toda interferência que prejudique o mecanismo competitivo do mercado, exceto quando este resultar em desequilíbrio da própria concorrência (MORAES 2011, p. 13).

Sob a ótica constitucional, a legitimidade da extrafiscalidade está imersa nos valores fundamentais e das disposições prescritivas e pragmáticas, acentuada ainda mais pela própria ordem econômica, uma vez que é regida não só por princípios que intentam a promoção da justiça social, mas também do bem-estar coletivo, amparando os mecanismos de natureza extrafiscal. Além disso, no contexto urbano e da propriedade imóvel, aspectos como a extensão, localização e destinação de imóveis, entre outros, viabilizam a melhor mobilidade urbana, o próprio uso do solo, a recuperação de patrimônio e a preservação do meio ambiente, tudo através da variação da carga tributária.

A extrafiscalidade, dentre as outras naturezas do tributo, é a que melhor pode ser empenhada para a garantia de direitos e consecução de diretrizes constitucionais:

Através dela, a imposição tributária busca objetivos alheios à mera arrecadação, sendo intencionalmente moldada para orientar os cidadãos a agir, direta e imediatamente, em favor da realização de determinado bem público. A realidade econômica, base sobre a qual recai a tributação, passa a constituir suporte para medidas extrafiscais dirigidas ao alcance de objetivos sociais (MORAES, 2011, p. 10).

Convém dizer que, de um lado o IPTU aplicado de forma progressiva no tempo assume as características de um mecanismo tributário tipicamente extrafiscal, já que sua função não é meramente arrecadatória, mas sim de impulsionar o alcance da função social da propriedade, compelindo o proprietário a cumpri-la; e, de outro lado a contribuição de melhoria tem função tipicamente arrecadatória e não se assemelha ao ideário da extrafiscalidade.

Contudo, uma vez mais, não é contraproducente sustentar que os tributos mencionados acima são capazes de induzir a justiça social, uma vez que, em que pese a contribuição de melhoria ter apenas função arrecadatória, diferentemente do IPTU aplicado de forma progressiva, as receitas daquela são empregadas, no contexto do disposto no PD da cidade de João Pessoa, como forma de consecução da justiça social, dada sua implementação nas ZEIS, conforme já elucidado no capítulo anterior.

No entanto, conforme dados do relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), datados de 2015, em consonância também com dados importados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), percebe-se que, mesmo na vigência de 14 anos do EC e existência de lei própria regulamentando o instituto, a cidade de João Pessoa não aplicou o IPTU progressivo no tempo em nenhum caso, ainda que sua eficácia pudesse ser exitosa, conforme esmiuçado ao longo do trabalho.

### 2.3 A GARANTIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EM PARALELO ÀS DESIGUALDADES DE CUNHO SOCIAL

Até o ano de 2010, 91.351 habitantes da cidade de João Pessoa residiam em aglomerados subnormais, o que equivalia, à época, a aproximadamente 13% da população, cujo montante era de 723.515. Em paralelo ao informado e ainda com base em dados do mesmo estudo, havia no ano de 2010, 28.522 domicílios particulares não ocupados, acentuando as desigualdades sociais deste contexto no município e a quantidade de imóveis particulares que, eventualmente, não cumpriam a função social da propriedade (IPEA, 2015, p. 142).

É latente a falta de moradia contraposta ao excesso de propriedades particulares em desuso, infringindo assertivas enraizadas no conceito da função social da propriedade, outorgada ao PD pelo próprio texto constitucional (art. 182, § 2º) e EC (art. 39), que, inclusive, menciona o alcance da justiça social:

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.

Com isso, ressalta-se que a garantia do direito à cidade, do ponto de vista instrumental, e com natureza consolidada na normatividade, relaciona-se intimamente com a promoção da função social da propriedade e da cidade em si, sendo estes últimos dependentes dos dispositivos anunciados no PD, de forma que o IPTU progressivo no tempo e a contribuição de melhoria merecem especial atenção como recorte deste trabalho. Igualmente, a função social da cidade não funciona como um direito, mas sim como um condutor político e jurídico, cuja efetivação é o nascimento da obrigação pelo poder público de promover “direitos sociais, sobretudo o direito fundamental social à moradia, basilar [...] à efetivação de demais direitos sociais” (ANDRADE, 2017, p. 99).

Uma vez mais nota-se que a contribuição de melhoria, diferentemente do IPTU aplicado de forma progressiva, não se relaciona com a função social da propriedade, seja por sua natureza fiscal e arrecadatória, seja pela falta de intento em consubstanciar a função social da propriedade. Contudo, é inegável que, ainda assim, a aplicação de suas receitas em áreas como as ZEIS, conforme previsão do PD, é medida eficaz na consecução da justiça social, o que não desmerece, para tanto, sua aplicação. Por outro lado, a relação da contribuição de melhoria com a

função social da cidade é inegável, tendo em vista sua capacidade de promover direitos sociais.

A função social da propriedade, por conseguinte, tem sua efetividade ligada ao uso do solo, da própria propriedade e à apropriação, sob a égide de que a cidade é um bem coletivo.

Desse modo, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e posterior desapropriação com títulos de dívida pública estão ainda restritos a grandes extensões e/ou a edifícios totalmente vagos. Para superar esses limites é indispensável que sejam elaborados parâmetros para analisar a improdutividade ou subutilização, senão a virtualidade ao Direito à Cidade continuará sempre pré-virtual. (RODRIGUES, 2004, p.22)

De forma que, tal implicação dificulta a aplicação e efetividade de institutos como o próprio IPTU progressivo e a contribuição de melhoria, evidenciando não só a elaboração de critérios mais objetivos sobre o que seria a subutilização, a não utilização e a não edificação, por exemplo, mas também a adoção de medidas capazes de viabilizar a informação minuciosa dos imóveis em João Pessoa.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo preocupou-se em trazer aspectos elucidativos e críticos sobre a formação dos espaços urbanos, mais especificamente naquilo que faz menção ao papel de seu criador, a própria sociedade, e à práxis desenvolvida em torno da “criação”, aprofundando-se, graça a interdisciplinaridade e dialogicidade de outras ciências que não o direito, no conceito de “urbano” a partir do ideário de privação e surgimento de conflitos e problemas sociais dignos de reflexão.

Deste modo, considerou que o evento de surgimento do espaço urbano orienta-se como movimento do processo de relevância histórica da luta de classes, evidenciando influências da crise do capitalismo e da produção desenfreada do espaço urbano à luz de princípios deste sistema, caracterizando a criação deste espaço como produto, meio e fim de ideais do referido sistema, trazendo à baila o Direito à cidade e os contextos em que se observa a sua negação.

Por conseguinte, tomou como ponto de partida normativo as disposições postas pela Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, o próprio plano diretor da cidade

de João Pessoa, a lei específica que regulamentou aspectos de um dos tributos do recorte e disposições do próprio texto constitucional.

Foi considerado também neste trabalho a tributação e sua extrafiscalidade, como sendo a capacidade do tributo de não apenas arrecadar, mas também de proporcionar outros fatores de ordem social. Em especial, o exercício da tributação pelo Estado como uma situação indutora da Justiça Social, no que tange à separação desigual de renda e do próprio espaço urbano, através de impostos, como, por exemplo, o IPTU aplicado progressivamente no tempo.

Igualmente, foi observada a contribuição de melhoria e suas nuances dentro da seara das estipulações do plano diretor da cidade de João Pessoa, consubstanciando que, em que pese a contribuição de melhoria não ter características insertas na seara da extrafiscalidade, mas sim meramente fiscais e arrecadatórias, a aplicação de suas receitas em ZEIS, é, inegavelmente uma forma eficaz de se alcançar a justiça social.

Conforme dados elencados ao longo do trabalho, notou-se que, muito embora a cidade de João Pessoa possua arcabouço normativo suficiente para aplicar o IPTU progressivo no tempo e a contribuição de melhoria, graças ao plano diretor e lei regulamentar própria, a edilidade mirim não o fez até o ano de 2015.

Finalmente, é certo que os instrumentos estudados neste recorte são capazes de promover a justiça social, seja o IPTU aplicado com alíquotas progressivas pela sua característica extrafiscal, desta forma, sendo capaz de promover o cumprimento da função social da propriedade e, por consequência, da cidade, seja a contribuição de melhoria pela sua característica arrecadatória, mas cuja arrecadação tem receitas direcionadas para as ZEIS, possibilitando a redistribuição de renda, ao passo que pode incidir sobre localidades com contingente habitacional mais abastardo e direcionar a receita obtida daquele evento tributário para populações em situação de vulnerabilidade social, cujo direito à cidade é negado diariamente, evidenciando que tais tributos são suficientemente capazes, em que pese suas particularidades e diferenças, de promover o alcance da justiça social na cidade de João Pessoa.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Inácio de Carvalho Dias de. **Movimento Social, cotidiano e política: uma etnografia da questão identitária dos sem-teto**. 2010. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social – Universidade de São Paulo), São Paulo. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-10112010-110021/es.php>>. Acesso em: 10/12/2018.

BARZOTTO, Luis Fernando. (2003). Justiça Social: gênese, estrutura e aplicação de um conceito. *Revista Jurídica Virtual*, v.4, nº 48. Disponível em: <[https://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_48/Artigos/ART\\_LUIS.htm](https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/Artigos/ART_LUIS.htm)>. Acesso em: 10/12/2018.

BAPTISTA, Hélio Daniel de Favare. **Justiça Distributiva, Capacidade Contributiva e a Incompatibilidade com o Estado Liberal**. In: *Matrizes dos Conceitos de Justiça*. POZZOLI, Lafayette e BREGA FILHO (org.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2010.

BRASIL. **Decreto n.º 6.499, de 20 de março de 2009 (Plano Diretor da Cidade de João Pessoa)**. João Pessoa, PB. 2009.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da cidade**. Brasília: Senado Federal, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 12.147, de 08 de setembro de 2011**. Institui os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade urbana no município de João Pessoa – IPTU Progressivo e dá outras providências. Disponível em <<http://leismunicipa.is/ijarb>>, acesso em: 20/02/2020

CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros De **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. (Falta a edição)

\_\_\_\_\_. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994

\_\_\_\_\_. **A Cidade**. São Paulo: Editora Contexto, 1ª Edição, 1991, 2ª edição, 1995.

\_\_\_\_\_. **Em nome da Cidade (e da Propriedade)**. *GEO Critica*, Barcelona, v. 14, p. 1-15, mai. 2018. Disponível em: <[http://www.ub.edu/geocrit/xiv\\_anafani.pdf](http://www.ub.edu/geocrit/xiv_anafani.pdf)>. Acesso em: 22/11/2018.

DIAS, Gilka da Mata. **Cidade Sustentável: fundamentos legais, política urbana, meio ambiente, saneamento básico**. Natal: Ed. do autor, 2009.

FERRAZ JR. et al. **Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1989.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **Cidades rebeldes: Do Direito à Cidade às Revoluções Urbanas**. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes - Selo Martins, 2014.

IPEA. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação**. 56ª ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2001. 85, 105-137 p.

LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável**. Tradução de Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da FURB, 2000.

MACHADO, Hugo de Brito. **A Função do Tributo nas Ordens Econômica, Social e Política**. Fortaleza: Revista da Faculdade de Direito de Fortaleza n. 28, jul/dez 1987.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito tributário**. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2007

MARICATO, Hermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MORAES, Dyeniffer Brum de. **Tributação Extrafiscal no Direito Brasileiro: Aplicações Efetivas e Perspectivas de Otimização**. Porto Alegre. 2011. Dissertação. (Mestrado em Direito – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul).

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço**. Cadernos Metrôpole. N 12. pp. 9-25. 2º Sem. Out. 2004.

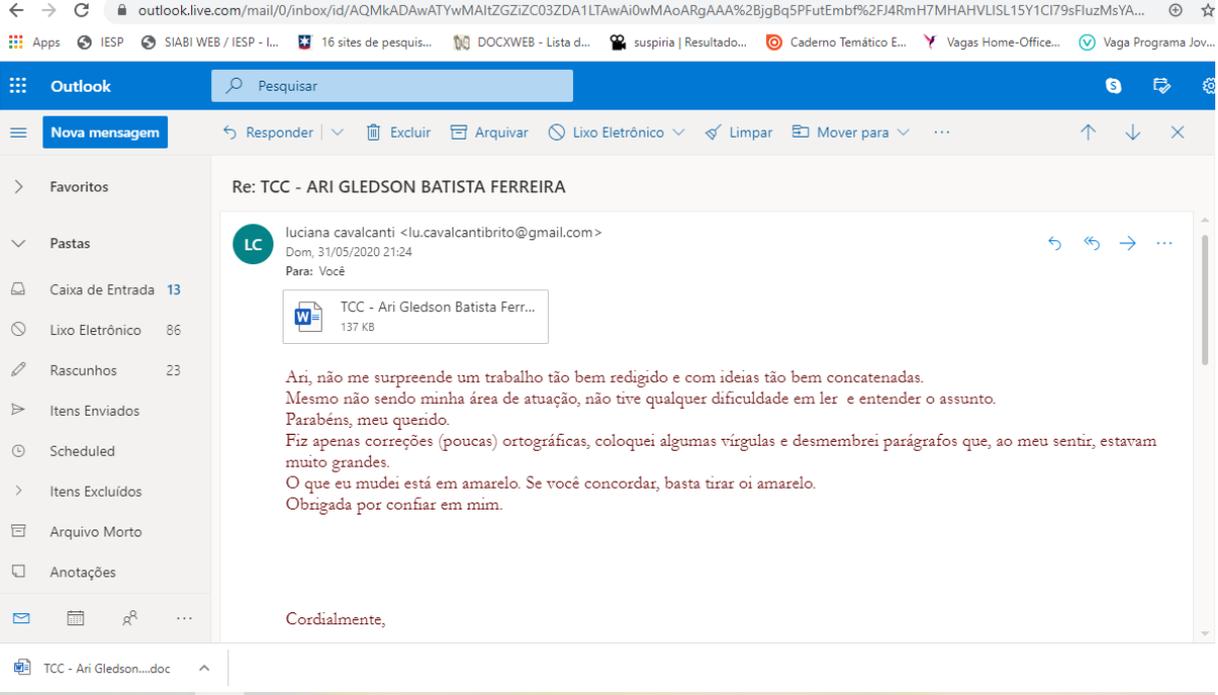
SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção Jurídica nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

SILVA, Felipe Jardim Da; MELO, Luciana Grassano De Gouvêa. IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: APLICABILIDADE NO NORDESTE DO BRASIL. **XXVI Encontro Nacional do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**, Brasília, v. 26, p. 233-250, jul. 2017.

SIDOU, J.M. Othon. **A Natureza Social do Tributo**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

## Autorização para depósito:



The screenshot shows the Outlook web interface. The browser address bar displays the URL: `outlook.live.com/mail/0/inbox/id/AQMkADAwATYwMAItZGZiZC03ZDA1LTAwAi0wMAoARgAAA%2BjgBq5PFutEmbF%2FJ4RmH7MHAHVLSL15Y1CI79sFluzMsYA...`. The Outlook header includes a search bar and navigation options like "Nova mensagem", "Responder", "Excluir", "Arquivar", "Lixo Eletrônico", "Limpar", and "Mover para".

The email subject is "Re: TCC - ARI GLEDSON BATISTA FERREIRA". The sender is Luciana Cavalcanti (<lu.cavalcantibrito@gmail.com>), dated Dom, 31/05/2020 21:24. The recipient is "Você".

The email content includes a Word document attachment titled "TCC - Ari Gledson Batista Ferr..." (137 KB). The text of the email reads:

Ari, não me surpreende um trabalho tão bem redigido e com ideias tão bem concatenadas. Mesmo não sendo minha área de atuação, não tive qualquer dificuldade em ler e entender o assunto. Parabéns, meu querido. Fiz apenas correções (poucas) ortográficas, coloquei algumas vírgulas e desmembrei parágrafos que, ao meu sentir, estavam muito grandes. O que eu mudei está em amarelo. Se você concordar, basta tirar oi amarelo. Obrigada por confiar em mim.

The email concludes with "Cordialmente,".

At the bottom of the interface, a file explorer shows the attachment "TCC - Ari Gledson...doc".