

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO E DOUTORADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS  
SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

José Calvi

**TÔ NO QUE É MEU”: ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS EM  
LOTEAMENTOS POPULARES – O DIREITO À PROPRIEDADE COMO  
GARANTIA À SEGURANÇA DO DIREITO SOCIAL À MORADIA EM  
ENCANTADO-RS**

Santa Cruz do Sul  
2017

C168

Calvi, José

“Tô no que é meu”: isenções tributárias municipais em loteamentos populares – o direito à propriedade como garantia à segurança do direito social à moradia em Encantado - RS / José Calvi. – 2017.

127 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Hugo Thamir Rodrigues.

1. Política tributária. 2. Isenção tributária. 3. Legislação social.

CDD-Dóris: 341.27

Bibliotecária responsável: Jorcenita Alves Vieira - CRB 10/1319

José Calvi

**“TÔ NO QUE É MEU”: ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS EM  
LOTEAMENTOS POPULARES – O DIREITO À PROPRIEDADE COMO  
GARANTIA À SEGURANÇA DO DIREITO SOCIAL À MORADIA EM  
ENCANTADO-RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Dr. Hugo Thamir Rodrigues

Santa Cruz do Sul

2017

José Calvi

**“TÔ NO QUE É MEU”: ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS EM  
LOTEAMENTOS POPULARES – O DIREITO À PROPRIEDADE COMO  
GARANTIA À SEGURANÇA DO DIREITO SOCIAL À MORADIA EM  
ENCANTADO-RS**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas; Linha de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em 5/12/2017.

BANCA EXAMINADORA

---

Hugo Thamir Rodrigues (orientador) – UNISC

---

Denise Bitenkurt Tiedrich (revisora) – UNISC

---

Jiovane da Silva Corallo – membro externo

À minha família:  
Pais Albino e Jurema Bosini Calvi;  
Esposa Carmem Isabel Calvi;  
Filhos Dra.Gabriela Calvi e Dr.Lucas Calvi

## **AGRADECIMENTOS**

Aos professores, especialmente ao meu orientador, Professor Hugo T. Rodrigues.

Aos Colegas da Prefeitura de Encantado: Vera Zatta; Adriana Ravazio de Jesus e Valéria de Castro Caldas.

## RESUMO

A pesquisa tem como tema, estudo às isenções tributárias municipais em loteamentos populares, cuja delimitação está em examinar política pública específica para esse fim, a partir da perspectiva de que o direito à propriedade se torna garantia à segurança do direito social à moradia, sendo analisados os loteamentos populares do Município de Encantado, Rio Grande do Sul. A problemática foi a seguinte: o ente federado municipal, por meio de isenções tributárias em loteamentos populares, é capaz de permitir que o direito à propriedade seja garantidor e assegure o direito à moradia no Município de Encantado? Para a pergunta visualizou-se uma hipótese positiva e uma negativa. O método de abordagem para confirmação das hipóteses é o dedutivo, enquanto que o método de procedimento é o analítico, adotando-se como técnica de pesquisa a bibliográfica. O objetivo geral da dissertação foi analisar as isenções tributárias municipais em loteamentos populares, como medida para concretização de direitos sociais. Os objetivos específicos foram: pesquisar o contexto histórico e político do direito à moradia, analisando o processo de ocupação urbana e urbanização no Brasil e como o mesmo foi responsável pelo desencadeamento de problemas sociais; verificar o direito à propriedade como garantia do direito social à moradia, neste, incluída a percepção individual de pertencimento a um espesso e determinado grupo social; estudar o instituto da extrafiscalidade do direito tributário e sua aplicabilidade como instrumento de promoção e efetivação de direitos, com ênfase, no urbanismo; que os Municípios, dada a autonomia que possuem, podem intervir, dentro de seus territórios, via normas tributárias, visando mudanças sociais que mirem o desenvolvimento e a inclusão; diagnosticar como o Município de Encantado tem atuado no tocante à regularização fundiária, se existem políticas a respeito e quais são; verificar, ainda, se as mesmas utilizam a extrafiscalidade ou, se há a possibilidade de utilização da extrafiscalidade como instrumento de política pública de regulamentação de loteamentos no Município. A dissertação foi construída em três capítulos. O primeiro versou sobre o direito à moradia no Brasil, estabelecendo o contexto histórico do processo de ocupação urbana no país, a relação entre ocupação, problemas sociais e a Política de Habitação Brasileira, as atuais políticas públicas e o direito à propriedade como garantia ao direito à moradia. No segundo capítulo, o trabalho expôs o papel do direito tributário na efetivação dos direitos fundamentais, abordando as políticas públicas tributárias, a solidariedade tributária e a extrafiscalidade e sua utilização como política pública por meio de isenções dos impostos, cujo fato gerador recaia sobre a propriedade - IPTU e ITBI. Por fim, no terceiro capítulo, as isenções tributárias em loteamentos populares e o direito à propriedade como garantia à segurança do direito social à moradia no Município de Encantado, estudando o Município como ente federado, o papel dos Municípios na Federação brasileira e a possibilidade de aplicação da extrafiscalidade na política pública de regularização de loteamentos, como possibilidade de acesso ao direito social à moradia. Como conclusão, a partir dos delineamentos feitos, constatou-se que o Município tem política pública tributária de extrafiscalidade, mas não com o fim de regularização fundiária e se sugeriu a promulgação de uma legislação para esse fim, que já está sendo formulada.

**Palavras-chave:** Extrafiscalidade. Políticas Tributárias. Município.

## ABSTRACT

The research has as its theme, study the municipal tax exemptions in popular settlements, whose delimitation is to examine specific public policy for this purpose, from the perspective that the right to property becomes a guarantee to the security of the social right to housing, being analyzed the popular settlements of the Municipality of Encantado, Rio Grande do Sul. The problem was this: the municipal federated entity, through tax exemptions in popular lots, is able to allow the right to property to be a guarantee and ensure the right to housing in the Municipality of Encantado? For the question it was visualized a positive hypothesis and a negative hypothesis. The method of approach for confirming the hypotheses is the deductive, whereas the procedure method is the analytical one, adopting as bibliographic research technique. The general objective of the dissertation was to analyze municipal tax exemptions in popular settlements, as a measure for the realization of social rights. The specific objectives were: to investigate the historical and political context of the right to housing, analyzing the process of urban occupation and urbanization in Brazil and how it was responsible for triggering social problems; verify the right to property as a guarantee of the social right to housing, in this, including the individual perception of belonging to a thick and determined social group; to study the institute of extrafiscality of the tax law and its applicability as instrument of promotion and effective of rights, with emphasis, in the urbanism; that the municipalities, given the autonomy they possess, can intervene within their territories through tax norms, aiming at social changes that are aimed at development and inclusion; diagnose how the Municipality of Encantado has acted in relation to land regularization, if there are policies about it and what they are; also verify if they use the extrafiscality or, if there is the possibility of using the extrafiscalidade as an instrument of public policy of regulation of subdivisions in the Municipality. The dissertation was constructed in three chapters. The first one dealt with the right to housing in Brazil, establishing the historical context of the process of urban occupation in the country, the relationship between occupation, social problems and the Brazilian Housing Policy, current public policies and the right to property as a guarantee to the right to housing. In the second chapter, the paper exposed the role of tax law in the realization of fundamental rights, addressing public tax policies, tax solidarity and extrafiscality and their use as public policy through exemptions from taxes, the taxable event of which falls on property - IPTU and ITBI. Finally, in the third chapter, tax exemptions in popular settlements and the right to property as a guarantee to the social security of housing in the Municipality of Encantado, studying the Municipality as federated entity, the role of Municipalities in the Brazilian Federation and the possibility of application of extrafiscality in the public policy of regularization of lots, as a possibility of access to the social right to housing. As a conclusion, based on the delineations made, it was found that the Municipality has a public tax policy for extrafiscality, but not for the purpose of land regularization and it was suggested the enactment of legislation for this purpose, which is already being formulated.

**Keywords:** Extrafiscalidade. Tax Policies. County.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 O DIREITO À MORADIA NO BRASIL .....</b>	<b>15</b>
2.1 Contexto histórico do processo de ocupação nas cidades do Brasil .....	16
2.2 A relação entre ocupação, problemas sociais e a Política de Habitação Brasileira e as atuais políticas públicas .....	26
2.3 O direito à propriedade como garantia ao direito à moradia .....	38
<b>3 O PAPEL DO DIREITO TRIBUTÁRIO NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>51</b>
3.1 Políticas públicas tributárias.....	51
3.2 Solidariedade tributária .....	56
3.3 A Extrafiscalidade e sua utilização como política pública tributária: isenções de IPTU e ITBI .....	68
<b>4 “TÔ NO QUE É MEU”: ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS EM LOTEAMENTOS POPULARES – O DIREITO À PROPRIEDADE COMO GARANTIA À SEGURANÇA DO DIREITO SOCIAL À MORADIA NO MUNICÍPIO DE ENCANTADO .....</b>	<b>86</b>
4.1 O Município como ente federado .....	87
4.2 O papel dos Municípios na Federação brasileira .....	91
4.3 O Município de Encantado e sua política de regularização fundiária: A possibilidade de aplicação da extrafiscalidade na política pública de regularização de loteamentos, como possibilidade de acesso ao direito social à moradia .....	99
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>112</b>
Referências .....	118

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema de estudo as isenções tributárias municipais em loteamentos populares, sendo estudada política pública específica para esse fim, a partir da perspectiva de que o direito à propriedade se torna garantia à segurança do direito social à moradia, sendo analisados os loteamentos populares do Município de Encantado, Rio Grande do Sul.

Nesse sentido, o estudo passa sobre o diagnóstico da atual política pública existente no Município de Encantado referente à regularização de loteamentos, como meio de garantia da moradia pela regularidade da propriedade.

A escolha de um Município para analisar a política pública, é medida que garante praticidade ao estudo, eis que o problema de urbanização e regularidade é algo presente no processo de urbanização das cidades brasileiras e se deve, também, pela atuação do pesquisador como político no Município. Ademais, evidencia-se a autonomia do Município e seu poder-dever de, como ente federado, atuar no interesse local.

O país teve um crescimento urbano desorganizado, com baixo ou mínimo planejamento. As periferias, resultados de êxodo rural e outros marcos históricos, como o fim da escravidão e a imigração, tornaram-se problemas a serem geridos pelos entes estatais, mais precisamente o Município, em razão de sua proximidade com o problema. Sendo assim, muitos são os problemas existentes, mas de modo muito especial, sobressai-se a questão da regularização de zonas de ocupação urbana.

A problemática, posta à presente pesquisa, sintetiza-se na seguinte questão: as isenções tributárias em loteamentos populares permitem que o direito à propriedade seja garantidor e assegure o direito à moradia no Município de Encantado, tendo em conta a atuação autônoma deste ente federado?

A partir deste questionamento, visualizam-se duas hipóteses possíveis de serem extraídas, as quais podem ser resumidas da seguinte forma: hipótese positiva e hipótese negativa. Ou seja, na hipótese positiva, as isenções tributárias concedidas nos loteamentos populares de Encantado garantem o direito social à moradia a partir do momento que tornam regular o direito à propriedade e, com ele, garantem também dignidade para essas populações. Na negativa, não se verifica a garantia do direito à

moradia por intermédio da regularização da propriedade com isenções tributárias concedidas em Encantado.

O objetivo geral da dissertação é analisar a atuação do município como ente federado autônomo, por meio de isenções tributárias em loteamentos populares, como medida para concretização de direitos sociais.

Por conseguinte, os objetivos específicos são: pesquisar o contexto histórico e político do direito à moradia, analisando o processo de ocupação e urbanização no Brasil, e como o mesmo foi responsável pelo desencadeamento de problemas sociais; verificar o direito à propriedade como garantia do direito à moradia, considerando a subjetividade do morar como espaço de apropriação individual e social; estudar o instituto da extrafiscalidade do direito tributário e sua aplicabilidade como instrumento de promoção e efetivação de direitos com ênfase no urbanismo; e diagnosticar como o ente federado autônomo do Município de Encantado tem atuado no tocante à regularização fundiária, se existem políticas a respeito e quais são; verificar, ainda, se as mesmas utilizam a extrafiscalidade ou se há a possibilidade de utilização da extrafiscalidade como instrumento de política pública de regulamentação de loteamentos no Município, com vistas à garantir o direito social à moradia de seus munícipes.

No decorrer do trabalho se notará a importância da tutela do direito à moradia enquanto meio capaz de assegurar dignidade humana, bem como a importância de seu conteúdo. Por certo, há muito o que se abordar sobre o tema e tutelar o referido direito. Afinal, não é apenas uma questão de garantir moradia, mas de garanti-la com o mínimo de dignidade e isso, passa por assegurar qualidade de vida, condições de higiene, acessibilidade. Há que ser considerado, nesse contexto, que o sujeito, ao construir e incorporar o espaço social, passa a ter habitação como caráter de pertencimento ao grupo social envolvido e que o habitar o seu espaço local e, conseqüentemente, espaço urbano exterior, é fundamentalmente importante ao ser humano para que ele tenha referência de lugar de abrigo e proteção, permitindo sua identificação de indivíduo e de grupo.

No plano internacional, há tratados e convenções que visam a assegurar esse direito, que passa a integrar de modo expresso o rol de direitos fundamentais sociais

no texto constitucional brasileiro, somente no ano de 2000, com a inclusão do referido direito de modo expresso no artigo 6º da CRFB.

Ao se considerar o Estado Democrático de Direito Brasileiro e suas garantias, tem-se que a moradia é primordial para que se tenha uma vida digna, eis que o indivíduo necessita ter um local de residência e que esteja provida por um mínimo de segurança e qualidade de vida.

A pesquisa proposta está justificada na importância do assunto, eis que o crescimento urbano no Brasil ocorreu, paralelamente ao desenvolvimento industrial iniciado nos anos 30, causando transformações socioeconômicas e espaciais. A combinação destes dois fatores, urbanização e industrialização, além de alterar o modo de produção, causando concentração de renda, proporcionou a segregação espacial correspondente que pode ser entendida como a falta de acesso ou acesso de forma desigual ao solo urbano e à estrutura necessária para a habitação digna.

A aceleração do processo de urbanização transformou o Brasil rapidamente em um país urbano, ocasionando, além dos problemas acima dispostos, a deterioração dos recursos naturais e o aumento da pobreza. Conseqüentemente, se majorou os assentamentos populacionais precários ou ilegais, sem condições de habitabilidade e, muitas vezes, em áreas de risco, como morros, margens de rios ou lugares sem infraestrutura adequadas e que constantemente são afetadas por catástrofes como inundações e deslizamentos. A combinação do adensamento demográfico com a ausência de estruturação urbana, ocasionou no país um *déficit* habitacional alto, que gira em torno de 6 milhões de moradias, atingindo de forma direta a população economicamente mais fragilizada, que percebe até três salários mínimos como renda mensal.

Esta população referida, por ausência de condições econômicas, é excluída do mercado imobiliário e, devido à ausência de interesse político que promova uma solução, acaba por solucionar seu problema de habitação por meio não legal. Devido à esta realidade, os governos, no âmbito dos três entes federados, devem preocupar-se em formular políticas públicas com o objetivo de efetivar a moradia digna para a população.

A realidade do Município de Encantado no tocante aos loteamentos populares não é diferente desta problemática do restante das cidades e encontra diversos

assentamentos irregulares nos limites do Município. O levantamento desses locais de habitação foi realizado durante a pesquisa para a dissertação.

Dentro da estrutura da Administração Pública Municipal, encontra-se a Secretaria de Planejamento como aquela com a responsabilidade por sugerir, planejar e elaborar projetos que visem ao desenvolvimento de obras, além de coordenar e desenvolver trabalhos atinentes à operacionalidade do Plano Diretor. É sua atribuição, ainda, elaborar e centralizar os estudos sobre o planejamento urbanístico e, conjuntamente com o setor de engenharia, exercer o controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo. O Município conta, ainda, com o Conselho Municipal da Habitação de Interesse Social, com caráter deliberativo, assegurando a participação da população na implementação e na elaboração dos programas referentes à habitação.

Desta forma, observa-se que o Município conta com órgãos aptos a atender as demandas de regularização dos loteamentos, restando a verificação de como tem atuado até então, para atingir seus objetivos e como poderiam se utilizar da extrafiscalidade tributária no tocante à regularização fundiária e garantia de acesso à moradia digna.

Considerando-se que o tema direito à moradia e isenções tributárias se referem à garantia de direito humano fundamental, está adequado à linha de pesquisa de Políticas Públicas de Inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul, pelo fato de que objetiva fazer uma análise da situação das atuais políticas públicas de regularização fundiária no Município de Encantado/RS e, pela necessidade de se pensar e criar subsídios para políticas públicas futuras na cidade, comprometidas com a inclusão social e que ofereçam relação intrínseca com uma demanda tão atual na sociedade. Por este viés, busca-se delimitar as condições e as possibilidades de gestão dos interesses públicos locais, a partir da construção de políticas públicas de inclusão social e participação política na regularização fundiária, como prevê a linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado.

No desenvolvimento desta pesquisa, de natureza bibliográfica, utiliza-se o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento analítico. No que tange à técnica de pesquisa, utiliza-se a bibliográfica, valendo-se da documentação indireta, com referências bibliográficas publicadas em documentos científicos, como obras

doutrinárias, teses, dissertações, artigos, periódicos, revistas e assemelhados. Recorre-se, também, de consultas a informações e documentos disponibilizados no meio eletrônico, através de pesquisas em páginas eletrônicas de Instituições de Ensino Superior, Banco de Teses da CAPES e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações.

Pondera-se que o estudo desenvolvido trouxe a compreensão de que a concretização do direito à moradia desencadeia diversas discussões, sendo que sua perfectibilização ainda é tarefa árdua, já que exige um atuar do Estado para sua garantia.

Dessa maneira, a pretensão é a colheita de informações e a aquisição de conhecimento em relação ao tema, com o propósito de exposição de entendimentos que prestarão fundamentação ao trabalho, no intuito de apresentar a resposta ao problema da presente pesquisa.

Com amplas transformações e evoluções no direito constitucional ao longo da história, ocasionadas pelo processo de constitucionalização do direito, a necessidade de políticas públicas para a consecução de direitos e garantias fundamentais se tornou imperiosa. Assim, a concretização de um catálogo de direitos fundamentais é, na atualidade, um desafio.

O texto constitucional acaba por exigir a implementação de políticas para que o disposto em seus artigos seja possível de realização. Não deixa de ser assim com o direito à moradia, que ainda enfrenta problemas, não só para que se garanta moradia, mas para que ela exista dignamente. Por isso, o estudo do conteúdo do que seja moradia é imperioso. Justamente em razão de não ser possível equipará-lo a propriedade, nem tampouco confundi-lo. No caso em tela, busca-se demonstrar como a regularização da propriedade, direito de primeira dimensão, é capaz de garantir a segurança do direito à moradia, direito de segunda dimensão, de modo a assegurar este.

Para tanto, essa dissertação se apresenta dividida em três capítulos. O primeiro versa sobre o direito à moradia. De início será feita uma contextualização histórica, permitindo verificar o modo desorganizado com que a ocupação territorial do País foi formada, bem como a evolução legislativa a esse respeito. Na sequência, levantar-se-ão alguns problemas na ocupação urbana e na política habitacional brasileira, além

da verificação das políticas públicas atuais existentes para esse fim. Ao final do primeiro capítulo, apresentar-se-á a inserção dos direitos sociais no plano interno e internacional e de modo especial, o direito à moradia, bem como o entendimento de que a propriedade se torna garantia ao direito de moradia, pois no caso desse trabalho, o estudo versa sobre uma política pública que recai sobre o direito de propriedade, a qual garantirá o direito à moradia.

Passada essa análise inicial, o segundo capítulo trata das políticas públicas tributárias, eis que elas poderão permitir a regularização fundiária como política pública de Estado. Assim, pesquisa-se os conceitos de políticas públicas e seu papel na efetivação dos direitos sociais, bem como, de políticas públicas tributárias. Ademais, estuda-se a solidariedade tributária como fundamento para a tributação, pois, possibilita que uma política pública baseada na extrafiscalidade assegure o direito social à moradia. O segundo capítulo finda com a análise da extrafiscalidade tributária e a possibilidade de utilização dos tributos municipais para concretização de direitos sociais, especialmente o de regularizar propriedades populares para se garantir o direito à moradia.

No capítulo derradeiro, traz-se à tona a discussão acerca dos Municípios como entes federados e sua conseqüente autonomia dentro do texto constitucional, com o objetivo de verificar o papel que cabe ao 'interesse local' dentro da Federação brasileira, na condução e implantação de políticas públicas efetivadoras dos mandados constitucionais. Trata-se de evidenciar a autonomia dos Municípios e seu poder-dever de, como ente federado, atuar no interesse local. Cinge-se a análise em Município específico, qual seja, Encantado. Em um primeiro momento, analisa-se o Município enquanto ente federado e sua importância para federação, expondo como o papel local se torna fundamental para garantia de políticas públicas, pois se torna o ente mais próximo dos cidadãos e faz-se, também, uma breve análise das possibilidades de os entes municipais utilizarem isenções tributárias perante a Lei de responsabilidade fiscal. Por fim, demonstra-se as legislações do município de Encantado referente à temática da regularização de loteamentos populares e se faz uma análise específica visando à melhoria e à regulamentação de uma política pública eficaz, que possa, ao garantir o direito à propriedade urbana, dar segurança do direito social à moradia neste contexto e espaço, reconhecendo ter um local para morar

intrinsecamente ligado à natureza do indivíduo e ao seu pertencimento a um grupo, como cidadão. O ente federado autônomo municipal, ancorado no seu poder-dever de atuar no espaço local, por meio de políticas tributárias, garantindo a moradia, através da garantia da propriedade, permite ao indivíduo a construção de seu pertencimento e de sua subjetividade.

## **2 O DIREITO À MORADIA NO BRASIL**

Os direitos sociais e sua implementação são objeto de discussões antigas, especialmente pós Constituição de 1988 e seu extenso rol de direitos e garantias fundamentais, perfectibilizar o que está prescrito no texto constitucional nem sempre é medida factível. Por isso, ainda se tem muito a evoluir na consecução dos direitos fundamentais, em especial, os sociais, que dependem de um atuar do Poder Público e orçamento para tanto.

O trabalho tem como objeto demonstrar que existem políticas tributárias capazes de garantir direitos sociais. No caso específico, a verificação tem como mote o Município de Encantado e a regularização fundiária por meio de isenções tributárias para este fim. Nesse passo, cabe antes dessa análise derradeira, tecer considerações sobre o direito à moradia no processo de urbanização brasileira, tema desse primeiro capítulo, e o papel do direito tributário na efetivação dos direitos sociais, análise que será realizada no segundo capítulo. Importante destacar, nesse contexto, o papel do poder local e do ente federado autônomo municipal neste trabalho, principalmente por ser a representação do Estado mais próxima da população, de seus problemas e anseios,

Preambularmente, nesse primeiro momento, o direito à moradia será visto a partir do seu contexto histórico, conforme o processo de ocupação urbana foi se realizando no Brasil, o que já se antecipa que foi de modo desorganizado, sendo que a produção legislativa se sedimentou para garantir a regularização e organização desse direito, por isso serão tecidas considerações acerca das legislações que versam sobre o assunto.

Posteriormente, os problemas na ocupação e na política habitacional serão considerados, além da apresentação das políticas públicas atuais existentes para esse fim. Neste momento, serão analisadas as legislações que trabalham com a política pública habitacional e sua forma de proteção ao direito de moradia, visto a partir do prisma de direito fundamental de defesa e de proteção.

Por fim, apresenta-se, brevemente, os direitos sociais e sua paulatina inserção do direito internacional e interno brasileiro, estabelecendo a moradia como parte desse rol seletivo de direitos e relacionando tal direito à propriedade, sendo que neste

derradeiro momento do trabalho ficarão delineadas as razões de se entender a propriedade como garantia ao direito de moradia a partir do objeto estudado. Tal afirmação se deve, porque será através de uma política pública, que recai sobre o direito de propriedade, que se garantirá o direito à moradia. Afinal, moradia e propriedade são direitos díspares, sendo assim, não se pode confundi-los, bem como seu núcleo e conteúdo.

## **2.1 Contexto histórico do processo de ocupação nas cidades do Brasil**

Historicamente a urbanização no Brasil apresentou e apresenta desafios ao Estado no tocante a sua responsabilidade pela criação de leis e decisões aptas a intervir e com capacidade de reduzir a segregação e garantir o direito à moradia digna. Nesta seara, destaca-se a década de 30 como um marco para as relações políticas e econômicas que se relacionam com os interesses urbanos industriais e com a propriedade fundiária.

Assim, pode-se afirmar que o processo social de ocupação no país, caracteriza-se pela industrialização sem reforma agrária em que apenas acomodou-se todo o ocorrido em outros momentos históricos como no momento da Independência (1822), na Constituição de 1824, na Lei de Terras de 1850, na Abolição da Escravatura, em 1888, e na Proclamação da República, em 1889 (MARICATO, 2001).

Quando se aborda a questão da informalidade urbana, há que se destacar que a mesma se manifesta no Brasil com maior intensidade, a partir do século XX. Tal fenômeno se deve ao crescimento das cidades brasileiras e, caracteriza-se pela consequente segregação social no espaço urbano que inclui a dificuldade de acesso ao direito à moradia digna.

Salienta-se a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, Lei de Terras, que determinou desde este período ser a única forma legítima de obtenção de terras a compra, determinando ainda, penalidades para aqueles que tomassem posse indevida de solo considerado ocioso. A partir da Lei de Terras é que se inicia o processo de fragmentação das cidades em territórios nos quais as pessoas seriam determinadas por sua condição social, tendo em vista o deslocamento da riqueza que antes era representada pela posse do escravo para a terra, caracterizando uma nova

formação social que beneficiaria aqueles grandes proprietários. Neste sentido, “[...] o acesso à terra foi fechado aos subalternizados, sem que, até hoje, pela ação do Estado, se tivesse alguma hora aberto” (BALDEZ, 2003).

Esse processo não se modifica no decorrer dos anos, sendo que até o final da década de 30, do século passado, o Estado ainda não demonstrava preocupação relativa à questão da habitação no Brasil, tampouco considerava-se como responsável pela provisão da mesma (FARAH, 1996). Em que pese a política de estímulo à imigração e o interesse por esta fora de trabalho na indústria do período, acompanhada de concessões de terras com objetivo de criação de colônias agrícolas, não houve correspondente interesse por parte do Estado no tocante à questão da moradia destes imigrantes, que oferecia hospedagem em estabelecimento conhecido por “Hospedaria dos Imigrantes da Capital”, por apenas oito dias ou, ainda, os mesmos imigrantes eram levados a pagar aluguel nas fazendas de café (BONDUKI, 2002).

É no período pós-revolução de 30 que ocorre um fortalecimento do capital industrial e, também, um agravamento no quadro urbano e habitacional, o que levou o Estado, em 1940, a definir o salário mínimo em 220 cruzeiros, supondo que este valor seria o suficiente para o pagamento de habitação e, em 1942, a congelar os valores dos aluguéis, aliviando a situação daqueles trabalhadores que dependiam do mesmo, embora a medida fosse, muitas vezes, burlada. Para este período (Estado Novo), salienta-se duas alterações importantes: o Estado reconhece sua responsabilidade na provisão/regulamentação da habitação e o predomínio do discurso da “casa própria” que, para o ideário getulista do período, relacionava-se à família e aos valores cristãos. Há que se destacar, no entanto, a não concretização deste discurso, tendo em vista não passar de normas relativas à aplicação de recursos por parte dos Institutos de Previdência no financiamento da habitação (BONDUKI, 2002).

Há de se fazer um breve histórico das mudanças da Política Habitacional, a partir do governo do chamado Estado Novo (1937), na gênese da industrialização brasileira, focalizando a atuação do Estado frente à questão da urbanização e da habitação popular e as principais funções que a política habitacional desempenhou dentro dessa conjuntura.

Segundo Silva e Silva (1989), a partir da década de 40, há uma ruptura no padrão de habitação popular. Com a industrialização do país, as mudanças na estrutura urbana e, conseqüentemente, na forma de atuação do Estado frente à questão da urbanização e da habitação popular, com a periferização das classes populares, o padrão de produção de habitações populares deixa de ser o aluguel-cortiço e passa a ser baseado em loteamento-autoconstrução-casa própria.

No governo do Estado Novo, há a primeira tentativa de Política Habitacional, com a criação das Carteiras Prediais, vinculadas ao Sistema de Previdência. Segundo Silva e Silva (1989), essas intervenções expressaram o populismo, o autoritarismo e o corporativismo característicos da intervenção estatal da época.

Até esta época, a intervenção do estado na questão habitacional se fez indiretamente por medidas de cunho “sanitarista” e repressivas, com o intuito de afastar os trabalhadores do centro (principalmente os moradores de “cortiços”) em direção à periferia. Em 1942, com a Lei do Inquilinato (Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942), o Estado intervém diretamente, desestimulando a casa de aluguel, obrigando os trabalhadores a recorrerem às favelas e a autoconstrução, numa política de incentivo e difusão da propriedade como forma de estabilidade social.

Assim, neste período, começa a se delinear a política da casa própria como única alternativa de moradia das classes populares, dentro das políticas brasileiras, construindo a necessidade da propriedade privada da moradia, para inserir-se em meio urbano, como único meio de habitação dentro da cidade.

Com o início do governo Dutra, em 1946, há uma descontinuidade da política praticada por Vargas. É criada a FCP (Fundação da Casa Popular), que representou o primeiro órgão em âmbito nacional, voltado para prover habitações às populações de baixa renda (SILVA e SILVA, 1989).

Melo (1991), ao analisar a proposta de Criação da FCP, uma agência federal centralizadora de recursos para habitação, que canalizaria grandes quantidades de fundo sociais para a construção de habitações populares, aponta que a burocracia estatal esteve à frente do processo de produção de políticas públicas

O processo de industrialização, em 1950, surge como nova etapa. Nesse momento, a produção de bens duráveis e a massificação do consumo passam a influenciar a economia. A provisão habitacional era controlada pelo Estado, com

supervisão das concessões de créditos para a indústria da construção civil e insurgência nos aluguéis privados, existindo um grande número de pessoas em subúrbios e com infraestrutura precária.

A reforma agrária passa a ser associada à concentração de capitais e não mais como fruto de desenvolvimento econômico e democracia política. Outro ponto importante de destaque, é o aumento populacional no País, que em duas décadas (1940/1960), subiu trinta milhões e aumento nos centros urbanos de quinze por cento. Por certo, que esse aumento populacional nos centros urbanos, faz surgir um aumento de assentamentos irregulares, além do crescimento irracional da malha urbana, com consolidação e ampliação das periferias.

Segundo Maricato (2001), após este período, com a intenção de dotar o Estado com instrumentos para enfrentar questões relativas à política urbana, foi realizado na década de 60 o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana na cidade de Petrópolis, Rio de Janeiro.

No segundo período de Vargas (1951 a 1954), há declínio na construção de conjuntos habitacionais. Com Juscelino (1956 a 1960), o modelo de política habitacional é limitado ao seu antecessor, através dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPIs) e da FCP. De 1961 a 1964, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, a política habitacional se restringe ao planejamento governamental, por suas conjunturas específicas (SILVA e SILVA, 1989).

A partir de 1964, é criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), dentro do Plano Nacional de Habitação. Com receita permanente de 1% (um por cento) sobre a remuneração de todos os trabalhadores sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS criado em 1966), com receita de 8% (oito por cento) dos salários, além do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPB), sistema de cadernetas de poupança voluntária, sendo que o BNH torna-se um dos maiores bancos do país em termos de recursos financeiros.

A Política Habitacional também seria empregada com o objetivo de atenuar a crise econômica, com a geração de novos empregos e com a dinamização da indústria da construção civil e de materiais de construção, sendo a habitação popular eleita pelo novo governo como problema fundamental (SILVA e SILVA, 1989).

Em 1968, a PHB vive sua primeira crise financeira expressa pelos elevados índices de inadimplência. Em 1973, paralisa-se o programa de remoção de favelas,

por quase total inadimplência dos removidos. (PEDREIRA FILHO, 1988; SILVA e SILVA, 1989).

O dinamismo da PHB só é possível, pela tendência das COHAB's (Cooperativas de Habitação) de privilegiarem atendimento a classes de renda acima de 3 salários mínimos.

Em 1975, o BNH cria o PROFILURB (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados), para atender os excluídos da COHAB. Em 1977, cria-se o FICAM (Programa de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social), no âmbito do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP. Em 1978, reformula-se o PROFILURB, para produção de lotes com unidade habitacional mínima. Assim, constata-se uma frequente criação de novas agências, novas instituições e redirecionamentos da política de habitação.

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado após o golpe militar, foi pensando para frente à necessidade de maiores investimentos habitacionais. Os recursos financeiros incentivaram uma mudança no perfil das grandes cidades, sendo possível verificar a verticalização das edificações nos centros urbanos. O Banco Nacional de Habitação (BNH) centralizava produção e distribuição habitacional no período de 1964 a 1986. A preocupação do regime militar era concentrar o projeto de política urbana na questão habitacional.

Em que pese o golpe militar de 64, levar ao retrocesso as conquistas até então obtidas, a luta pelas políticas urbanas, a exemplo das reivindicações que ocorriam no Brasil, também foram objeto dos movimentos sociais na década de 1970, ocorrendo em 1977 uma primeira tentativa de criação de lei de âmbito nacional, direcionada ao desenvolvimento urbano (GRAZIA, 2003).

Embora o SFH tenha sido incapaz de sanar com os problemas habitacionais, especialmente da população de baixa renda, cerca de 4,4 milhões de unidades passaram pelo financiamento do sistema, no período de 1964 a 1986. Esse movimento contribuiu para o sistema econômico da construção civil, garantindo aumento das obras de saneamento e abastecimento de água.

O inadimplemento no SFH, causado pela crise econômica dos anos de 80 e 90 do século passado, culminou com a extinção do BNH. Assim, passou-se a modificar a política habitacional oficial.

Entre os anos de 1983 a 1985, por toda a situação de crise econômica e recessão, o Sistema Financeiro de Habitação vivencia sua maior crise. EM 1984 é criado o Programa Nacional de Autoconstrução, o Projeto João de Barro.

Em suma, apesar dos dados estatísticos evidenciarem números elevados de atendimento do BNH e do SFH à população de baixa renda, estes números não são significativos se comparados ao alto contingente populacional, ainda sem acesso à moradia. Ainda, deve-se atentar que os períodos de maior investimento nas faixas de interesse social (1981/84), foram de fortes crises econômicas, perda de legitimidade dos governos militares, intensificação de ações dos movimentos populares e que a Política Habitacional, historicamente, tem sido útil no cumprimento de duas funções: função econômica, como forte geradora de emprego da mão de obra e aquecedora da economia, e como instrumento de legitimidade política dos regimes e dos governos (SILVA e SILVA, 1989).

Na Nova República, segundo Silva e Silva (1989), as políticas sociais, procuram incorporar as bandeiras dos movimentos sociais. Mas com a extinção do BNH, a política de habitação fica vinculada ao Ministério da Fazenda, através do Banco Central e da Caixa Econômica Federal (CEF), o que evidencia seu caráter de autosustentação financeira. O BNH estava configurado como um banco de fomento vinculado a problemas sociais, enquanto a CEF é um banco de captação de recursos financeiros (SILVA e SILVA, 1989).

Assim, a política de habitação da Nova República aumentou o nível de renda exigida nos financiamentos, elevou as taxas de juros, tornou os mutuários responsáveis pelo saldo devedor no final dos contratos (que antes eram absorvidos pelo Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS), decretou frequentes fechamentos de novos financiamentos, paralisou a construção de novos conjuntos habitacionais por meio das COHABs, decretou o fechamento do BNH e institucionalizou a autoconstrução, através de mutirão, como mecanismo de política habitacional, substituindo os projetos João de Barro, PROFILURB e PROMORAR pelo Programa Nacional do Mutirão. Neste programa, o governo financia as unidades habitacionais, as Prefeituras Municipais entram com o terreno e a construção da infraestrutura e a população entra com a mão de obra (SILVA e SILVA, 1989).

Na década de 90, para as classes populares, é lançado o denominado Plano de Ação Imediata para Habitação, do então Ministério da Ação Social, denominado PAI, que foi inviabilizado

[...] pelas elevadas prestações majoradas pela inclusão, no valor da unidade habitacional dos custos do terreno e da infraestrutura, anteriormente assumidos pelos Estados e Municípios, sem se falar no impacto que as prestações do financiamento passam a sofrer com a elevada inflação, numa conjuntura de desemprego e arrocho salarial (SILVA e SILVA, 1989, p. 32).

Silva e Silva (1989) ressalta que as políticas sociais na década de 90 são marginalizadas em relação à prioridade do governo nas questões econômico-financeiras.

Como já mencionado, em 1983, foi enviado ao Congresso o Projeto de Lei nº. 775/83, com vistas a regular o desenvolvimento urbano, no entanto, devido às reações, ao início dos debates relativos a Assembleia Constituinte e às novas propostas de iniciativas populares, o PL 775/83 foi alterado e resultou no capítulo da Constituição de 1988, referente à Política Urbana, artigos 182 e 183 que, pela forma equivocada como foram redigidos, dificultou sua implementação e condicionou a mesma, a criação de lei federal e de plano diretor (MARICATO, 2001).

Com a extinção do BNH, dispersou-se em diversos órgãos a questão habitacional, dividindo-se o problema dentro da estrutura do governo federal. O papel de regular o FGTS era da Caixa Econômica Federal, e os depósitos da poupança, questão atinente ao Banco do Brasil. Em relação à política habitacional, as aquisições passaram a ser pensadas pelas prefeituras ou em mutirão dos próprios moradores, para aquisição de lote urbanizado.

Reestrutura-se o FGTS, em 1989, e se cria o Conselho Curador do Fundo. Os recursos do Fundo, em torno de 60% (sessenta por cento), passaram a ser destinados aos programas de habitação de interesse social. Modificou-se a forma de juros do financiamento ao longo do período. A estrutura administrativa e institucional do setor habitacional possui recursos restritos, com desempenho baixo e de atuação limitada, o que dificulta a articulação de políticas públicas habitacionais.

Com o advento da Constituição de 1988, a política de desenvolvimento urbano recebeu espaço no texto constitucional, no título VII, que trata da ordem econômica e financeira, capítulo II, que estabelece a política urbana. O artigo 182 estabelece que a:

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.

Já o artigo 183 estabelece a regulamentação para usucapião urbana de pequenos lotes, estabelecendo os requisitos mínimos. Frisa-se que o artigo recebe tratamento equiparado no Código Civil de 2002.

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.

A regularização fundiária com o surgimento de uma política social de habitação é processo paulatino, mas que recebe guarita importante com a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade. Essa legislação regulamenta os artigos acima colacionados e estabelece a forma de execução da política pública estabelecida no texto constitucional.

Também, por esta razão, a despeito da necessidade de padrões mínimos referenciais de caráter até mesmo supranacional, é no contexto regional e local que se poderá melhor avaliar a manifestação concreta destes critérios e as condições para o seu atendimento, o que evidencia o acerto do nosso legislador, quando da edição da Lei nº 10.257/2001, não apenas no que diz com a terminologia adotada (Estatuto da Cidade), mas especialmente ao optar pelo estabelecimento de algumas diretrizes e regras de âmbito nacional, privilegiando, contudo, a esfera regional e, particularmente, a local (SARLET, 2010, p. 20).

Aos Municípios foram dadas condições e instrumentos para que pudessem regulamentar as irregularidades urbanas, cumprimento da função social da propriedade e garantia do exercício do direito à moradia para pessoas de baixa renda, conforme se analisará nesse ponto e no tópico seguinte deste capítulo.

O capítulo da ordem urbanística na Constituição de 1988 é passo importante, permitindo a construção de princípios, responsabilidades e obrigações do poder público no que tange à política urbana, além de permitir instrumentos jurídicos e urbanísticos para enfrentar problemas sociais, como desigualdade e poluição ao meio ambiente (SAULE JUNIOR, 1999).

O direito à moradia para a integrar o texto constitucional com a Emenda Constitucional nº 26/2000, que modifica o artigo 6º, conforme se verificará no terceiro tópico do presente capítulo, eis que o Brasil havia assumido tal compromisso quando ratificou a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O artigo 6º aduz que: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Sem grifos no original).

O Direito à Moradia consolidado como Direito Fundamental e previsto expressamente como um Direito Social no artigo 6º da Constituição brasileira, em correspondência com os demais dispositivos constitucionais, tem como núcleo básico o direito de viver com segurança, paz e dignidade e, segundo Pisarello, somente com a observância dos seguintes componentes se encontrar plenamente satisfeito: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços e infraestrutura; custo de moradia acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural (PANSIERI, 2008, 51).

Em 2001, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo da política urbana, criou-se diversos modos de intervenção do Poder Público, considerada “uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana que considere tanto os aspectos urbanos quanto os sociais e políticos das nossas cidades” (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 209).

Como instrumentos gerais da política urbana, o Estatuto da Cidade, artigo 4º, tem-se os planos nacionais, regionais e estaduais, que tratam da ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social, o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e municipal, sendo que o plano

diretor faz parte da política urbana de planejamento urbano. Além disso, institutos tributários, financeiros, jurídicos, políticos e os estudos prévios de impacto ambiental (EIA) e de impacto de vizinhança (EIV), são instrumentos prescritos na Lei 10.257.

O Plano Diretor se torna eixo principal da regulação urbanística das cidades, sendo que o Estatuto da Cidade garante aos Municípios a adoção de instrumentos para a urbanização e a legalização dos assentamentos, permitindo que eles combatam a especulação imobiliária e solucionem problemas das cidades, garantindo que a população participe da formulação e execução das políticas públicas.

Regulamenta-se as sanções que podem ser aplicadas em casos de terrenos subutilizados, bem como se estabelece meios de regularização fundiária, como a usucapião coletiva.

O Plano Diretor é ferramenta obrigatória em cidades com mais de 20 mil habitantes, naquelas localizadas nas regiões metropolitanas, mas com número de habitantes inferior a 20 mil, em aglomerações urbanas, nos locais que há interesse turístico ou que sofram impacto ambiental, também podendo ser confeccionado em Municípios que queiram combater a especulação imobiliária, bem como nas cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios, em que haja áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Para evitar especulação imobiliária, o Plano Diretor pode estabelecer parcelamento, edificação ou utilização compulsória, nos casos em que os imóveis estão sendo subutilizados ou não utilizados. Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo para as áreas que não foram construídas e que não estão sendo usadas. A desapropriação em casos de não uso dos imóveis e pagamento em títulos da dívida pública.

Delimitação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), que foram ocupadas por população de baixa renda e que necessitam de regularização. Após essa delimitação, necessita-se implantar escolas, postos de saúde, área de tratamento de esgoto, área de lazer, áreas verdes, além da proteção de áreas de interesse ambiental ou histórico, cultural ou paisagístico.

A ilegalidade urbana se torna o maior desafio da política de habitação. Assim, “a regularização fundiária é uma intervenção que, para se realizar efetiva e

satisfatoriamente, deve abranger um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social” (ALFONSIN, 2006, p. 100).

Neste sentido, com vistas a implementar a regularização fundiária como política pública de Estado e não apenas de gestão de Governo, pretende-se pesquisar as possibilidades de efetivação desta regularização através da extrafiscalidade, adequada aos princípios constitucionais, o que será possível de se estudar no capítulo derradeiro desse trabalho e que apresentará essa possibilidade de modo específico no Município de Encantado.

Antes disso, no entanto, cabe afirmar que a ideia de política pública de habitação não está atrelada a se ter uma casa, como fim último do direito à moradia, mas da mobilidade urbana de modo geral, eis que é imperioso que se pense o transporte coletivo, a infraestrutura, o saneamento e o acesso ao solo urbano por meio da regularização fundiária, garantindo melhoria dos núcleos e concessão de títulos de uso ou propriedade.

Afinal, mesmo que os Municípios tenham adotado medidas na implementação de políticas públicas, certamente a regularização e política urbana são melhor estruturadas a partir do texto do Estatuto da Cidade, tendo em vista as disposições eficientes contidas nesse instrumento e que servem de aporte para todos.

O Ministério das Cidades, responsável pela Secretaria Nacional de Habitação, vinculada à Presidência da República, comanda a política habitacional, mas quem opera o sistema de funcionamento é a Caixa Econômica Federal, conforme se verá na sequência, no título que segue e que trata da relação entre ocupação territorial, os problemas sociais relacionados à moradia e as atuais políticas públicas que permeiam tal direito, o que garantirá uma breve análise acerca das dificuldades enfrentadas nesse ínterim.

## **2.2 A relação entre ocupação urbana, problemas sociais e a Política de Habitação Brasileira e as atuais políticas públicas**

Frisa-se que os direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais, são direitos de defesa e prestacionais, conforme se verá na sequência, sendo que atuam de modo a concretizar a dignidade da pessoa humana, fruto de reivindicações sociais

e necessidades humanas, justamente por causa da opressão, desigualdades e degradações que os indivíduos sofriam.

Nesse sentido, os direitos fundamentais são garantes de espaço de autonomia, não só do indivíduo em face do Estado, mas especialmente dos poderes sociais, sendo que os direitos fundamentais sociais garantem a igualdade e a liberdade, com fulcro último de proteger a pessoa e garantir sua existência com dignidade (SARLET, 2010).

A proteção da dignidade importa para redução das desigualdades sociais, pois não se pode pensar em igualdade e liberdade dos indivíduos, sem a garantia mínima de direitos básicos. A vinculação entre dignidade e direitos sociais está diretamente vinculada à efetiva fruição de uma vida digna, cujo conceito é variável conforme a sociedade e a época, mas que tem um núcleo básico de proteção. Em relação ao direito à moradia, sabe-se que

[...] sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida (SARLET, 2010, p. 13).

No intuito de compreender como se relaciona a ocupação do território brasileiro e os problemas sociais enfrentados pela política de habitação, é necessário compreender o que se estabelece nas legislações que regularizam o sistema. Nesse momento, estuda-se os dispositivos constitucionais, o Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Habitação, com análise sobre o Plano Nacional de Habitação.

Os Municípios, com o advento da Constituição Federal de 1988, passaram pelo processo de descentralização administrativa e foram alçados à categoria de ente federado, responsabilizando-se em diversas áreas, como educação e saúde, mas de modo muito especial nas questões relativas ao urbanismo e ao processo de urbanização.

As diretrizes para a Habitação estão regulamentadas no artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal e competem à União, sendo que o artigo 23, inciso IX, estabelece que será de competência comum da União, Estados e Municípios a “promoção e implementação de programas para construções de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, bem como determina

o “combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”, no inciso X. Assim, verifica-se que todos os programas habitacionais podem ser desenvolvidos pelos entes federados, a partir de uma política de desenvolvimento.

Já se verificou que a Constituição trata da política urbana no segundo capítulo do título VII, nos artigos 182 e 183, passando aos Municípios, através do Plano Diretor, as possibilidades de uso e ocupação, desde que não contrariem as diretrizes gerais trazidas pelo Estatuto da Cidade.

Após onze anos de discussões em torno de um projeto de lei, foi aprovado o Estatuto da Cidade, regulamentando os dispositivos constitucionais, conforme anteriormente citado, e apresentando como suas dimensões fundamentais a consolidação da ideia de função social da cidade e da propriedade como marcos jurídico-político; a criação e regulamentação de instrumentos urbanísticos com o objetivo de promover uma ordem urbana que seja socialmente incluyente e justa; apontando, ainda, processos político-jurídicos para uma gestão democrática das cidades e; a propositura de instrumentos com vistas a regularização fundiária dos assentamentos que estejam em situação de informalidade com o objetivo de auxiliar a garantia e efetivação do direito de moradia (ROLNIK, 2006).

A partir desta lei, encontra-se um importante instrumental de efetivação de políticas públicas que visem regularizar a situação daqueles que hoje vivem em loteamentos ilegais. O Estatuto da Cidade prevê no inciso XIV de seu artigo 2º, que o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, deve seguir, entre outras diretrizes gerais,

[...] regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Ainda, no tocante aos instrumentos da política urbana, novamente, encontra-se a regularização fundiária no rol das alíneas do inciso V do artigo 4º do referido Estatuto da Cidade, salientando, neste sentido, o papel do Município. Neste momento, torna-se necessário conceituar a regularização fundiária, tendo em vista que tal denominação possui vários entendimentos de acordo com estudiosos e gestores públicos. Optou-se, inicialmente, pela conceituação de Alfonsin (2006), que traz três abordagens comumente utilizadas no tocante à regularização fundiária, quais sejam,

a regularização jurídica, a urbanização dos assentamentos e a regularização urbanística.

No caso da primeira abordagem, ocorrem ações de cunho jurídico com o objetivo de legalizar a posse ou propriedade dos imóveis ou lotes ocupados, constituindo-se, tal intervenção, de relevância para a efetivação por parte do Poder Público, do direito à moradia, devido a segurança jurídica. Alfonsin (2006, p. 57) destaca ainda que “[...] trata-se de um fator desencadeante de uma série de iniciativas familiares de melhoria da casa e iniciativas comunitárias de melhoria do ambiente do assentamento”.

Salienta-se, no entanto, que, em que pese a importância desta abordagem, esta é apenas uma de suas partes e que a mesma pode constituir-se como um passo inicial da política pública, mas não a única frente de enfrentamento à informalidade urbana, já que esta está atrelada a questões, como, ausência de infraestrutura e serviços públicos entre outros.

Neste sentido, aponta-se a necessidade de que qualquer política que vise conceder título de propriedade urbana para aqueles em estado de pobreza, deve ser atrelada a políticas que atendam outras necessidades (SAULE JUNIOR, 2004). A segunda abordagem conceitual, diz respeito à necessidade e relevância das intervenções físicas nos loteamentos irregulares com vistas a melhorar as condições de habitação e, a terceira abordagem, com vistas a adequar a legislação de uso e a ocupação do solo, com o objetivo de inseri-los na legalidade urbana, destacando aí, as zonas especiais de interesse social (ALFONSIN, 2006).

Do exposto, pode-se concluir, de acordo com Alfonsin (1997), que a concepção da regularização fundiária possui um aspecto pluridimensional e, caracteriza-se como um processo que envolve as três dimensões e é conduzido pelo Poder Público e população em forma de parceria, objetivando prioritariamente legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas, ocupadas irregularmente para fins de moradia, promovendo ainda melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida, incentivando de igual forma o exercício da cidadania pela comunidade.

Em relação às políticas públicas habitacionais criadas pós Constituição de 1988, tem-se que ainda na década de 1990, essas políticas não tiveram efetividade. Denaldi (2003, p. 31), afirma que

[...] as ações governamentais nessa década tiveram forte relação com a agenda das agências internacionais. É sabido que a agenda das

agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento, por meio de sua 'ajuda internacional', influenciam em algum grau e periodicidade o desenho das políticas públicas sociais dos países apoiados. Percebe-se, nesse período recente [década de 1990], uma convergência entre as diretrizes das agências internacionais para a elaboração de políticas habitacionais [...].

O programa habitacional mais importante no Governo Collor (1990-1992), o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), visava o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, o que não foi realizado. Na sequência, o governo Itamar (1992 a 1994), propôs os Programas 'Habitar Brasil' e 'Morar Município', para financiar a construção de moradias para população de baixa renda. Ocorre que esses programas tinham muitas exigências legais e os Municípios tiveram dificuldade na captação dos recursos.

Cabe frisar, que nesse período dois avanços foram sentidos, uma mudança conceitual, com incentivo à formação de conselhos e à criação de fundos para habitação e o segundo foi a constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação, cuja composição eram entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil.

Entre 1995 a 2002, no governo FHC, reconheceu-se a necessidade de regularização fundiária, ampliação da participação e uma visão integrada da questão habitacional. No entanto, acabou não sendo colocada em prática, em razão das concepções da política governamental e das restrições impostas pelos bancos internacionais (DENALDI, 2003; AZEVEDO, 1996).

Em 2000, conforme visto, foi aprovada a Lei Federal n. 10.257 (o Estatuto das Cidades), com objetivo de fornecer suporte jurídico mais consistente às estratégias e processos de planejamento urbano (FERNANDES, 2008), o que acaba por garantir a função social da propriedade, o planejamento participativo nas políticas urbanas e o acesso universal à cidade (MORAES; DAYRELL, 2008), pois "a descentralização e a democratização caminham juntas para garantir a plena legitimidade social dos processos de planejamento urbano [...] e gestão de cidades" (FERNANDES, 2008, p. 44).

O Estatuto forneceu instrumentos para a regularização fundiária, tais como: imposto sobre propriedade imobiliária urbana progressivo, desapropriação com títulos da dívida pública, usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, demarcação de zonas especiais de interesse social, entre outros, conforme visto.

No período do governo Lula, 2003 a 2010, a principal política para a habitação foi o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em abril de 2009. A meta do programa era a construção de um milhão de moradias, subsidiada com R\$ 34 bilhões, sendo que o objetivo social do Programa, estava no estímulo do setor de construção, como meio de reação à crise econômica mundial do fim de 2008.

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) foi importante instrumento na implementação da nova Política Nacional de Habitação, sua previsão estava na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS.

O SNHIS é formado pelo Ministério das Cidades; Conselho Gestor do FNHIS; CEF; Conselho das Cidades; conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios; órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação; fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no SFH.

Para perfectibilizar a melhoria nas condições habitacionais, o SNHIS observará os princípios da compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal; da moradia digna como direito e vetor de inclusão social; e da democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios; e da função social da propriedade urbana.

Como diretrizes, o SNHIS terá: a prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal; a utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana; a utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social; a sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados; o incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que

regulamentam o acesso à moradia; o incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional; a adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres, dentre o grupo identificado como o de menor renda nos indicadores sociais.

Estrutura-se o PlanHab com tais princípios e diretrizes, sendo que sua coordenação fica sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, o Consórcio PlanHab, que é formado pelo Instituto Via Pública, Fupam-LabHab-FAUUSP e Logos Engenharia, sendo, ainda, realizado por meio de um intenso processo participativo, justamente no intuito de ter a presença de todos os segmentos sociais do setor habitacional.

Objetiva-se, com o PlanHab, formular planejamento de longo prazo para solucionar as necessidades habitacionais do país, baseando-se em quatro eixos: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.

Esses eixos vão garantir que haja capacidade de se implementar um conjunto de ações capazes de universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

A produção de moradia tem como protagonista a iniciativa privada, que recebeu 97% do subsídio público, sendo que os 3% restantes, foram para cooperativas e movimentos sociais (FIX; ARANTES, 2009). O programa era voltado a construir habitações destinadas a famílias com renda entre 3 e 10 salários mínimos, mesmo que haja uma demanda maior por moradia para as famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos. Em razão do sistema da política, os Municípios tiveram dificuldades, pois a política acaba estimulando a urbanização e a captura dos fundos públicos que torna problemática a aplicação dos instrumentos de reforma urbana, estabelecidos no Estatuto das Cidades (FIX; ARANTES, 2009).

Essa falta de alternativas habitacionais, gera uma série de problemas sociais, agravados pelo intenso processo de urbanização, as famílias com maiores dificuldades possuem baixa remuneração, há apropriação especulativa de terra urbanizada, sendo que as políticas habitacionais são inadequadas. Assim, há um contingente significativo da população vivendo em assentamentos precários e informais. Nestes casos, as características principais dessa ocupação,

eminentemente urbana, são a informalidade na posse da terra, ausência ou insuficiência de infraestrutura, irregularidade na urbanização, falta de acesso a serviços e moradias, habitabilidade das moradias, construídas pelos próprios moradores, sem apoio técnico e institucional (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2009).

Acontece que foi essa produção informal de moradia que garantiu abrigo para mais de 120 milhões de pessoas, entre 1940 a 2000. Desse modo, a cidade informal aumenta com taxas muito superiores às da cidade formal. Os loteamentos irregulares e ocupações espontâneas, acabam por ser verificados em áreas periféricas ou com restrição à urbanização (de risco e de proteção ambiental), o que acarreta em tecidos urbanos com pouca urbanidade, conhecidos em cada região com denominações variadas, como alagados, palafitas, vilas, invasões e, mais recentemente, comunidades (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2009).

Esses modelos, são baseados no trinômio: assentamento precário, autoconstrução e moradia própria, sendo o forte do grande processo de urbanização da 2ª metade do século XX, e presente até hoje. Além disso, nos casos de urbanização precária antiga, o que se tem são outros tipos habitacionais alternativos, como a locação informal de barracos, a subdivisão dos lotes e a venda ou cessão de lajes para a produção de novas unidades, o que agrava as condições de habitabilidade.

Há um adensamento desses núcleos urbanos, com coabitação ou divisão desses locais, sempre caracterizados pelo autoempreendimento da moradia, via de regra feito sem profissionais especializados ou assistência técnica, comprometendo a qualidade e segurança construtiva e encarecendo o custo das edificações, pois o financiamento do material é feito, na maioria das vezes, com juros extorsivos e sem condições urbanísticas e de habitabilidade adequadas (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2009).

Ademais, estima-se que o número de famílias morando em áreas urbanas carentes de ao menos um item de infraestrutura, é de cerca de 12 milhões, sendo que desse número, a estimativa é de que 3,2 milhões de famílias vivem em assentamentos precários. O PlanHab adota esse número com base no universo de domicílios em assentamentos precários a partir das estimativas elaboradas pelo Centro de Estudos da Metrópole – CEM/Cebrap (2007).

Tais assentamentos necessitam de ações mais estruturais de urbanização,

qualificação urbanística e regularização fundiária, sendo que, em sua maioria, estão localizados em áreas metropolitanas. Outra solução informal para habitação urbana são os cortiços e outras formas de habitação coletiva, presentes em áreas centrais e consolidadas das grandes cidades. Esses núcleos têm menor expressão que as moradias precárias periféricas, mas não deixam de necessitar de políticas públicas específicas (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2009).

A partir dessas considerações, percebe-se que as políticas nacionais para a habitação, demonstram que o problema habitacional é uma obrigação de Estado e um direito. No entanto, não deixa de ser uma preocupação, também do setor privado e que, por vezes, será repassado a este, que se torna o protagonista na produção de habitações a serem financiadas. Esse modelo faz com que as unidades produzidas se tornem mercadorias rentáveis, sendo que, via de regra, atingem, predominantemente, a classe média e atendem os interesses do empresariado da construção civil.

Por certo que esse modo de planejamento da política habitacional, acaba por revelar incompatibilidade da finalidade social, justamente em razão dos interesses postos. Afinal, na impossibilidade de conciliação, os empresários acabam por influenciar os investimentos públicos para habitação, o que pode distorcer o fim da política.

Na atualidade, há um *déficit* habitacional de aproximadamente 8 milhões de moradias, dos quais cerca de 6 milhões são urbanos, conforme os dados da tabela abaixo. Logo, esse quadro acaba por tornar a política ineficiente e ocasionar um hiato social, pois não garante o acesso à moradia.

Tabela 1 – Déficit habitacional total e componentes

<b>DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL E COMPONENTES</b>					
BRASIL, GRANDES REGIÕES, UF E REGIÕES METROPOLITANAS					
2015					
Especificação	Déficit habitacional				
	Total absoluto	Componentes			
		Precários	Coabitação	Ônus	Adensamento
Região Norte	627.376	156.875	253.814	179.586	37.101
Rondônia	48.906	15.402	7.297	22.966	3.241
Acre	26.567	1.926	16.232	7.183	1.226
Amazonas	147.860	18.227	71.702	44.911	13.020

<b>Roraima</b>	<b>21.877</b>	<b>5.162</b>	<b>6.181</b>	<b>8.674</b>	<b>1.860</b>
<b>Pará</b>	<b>306.553</b>	<b>98.607</b>	<b>126.577</b>	<b>68.239</b>	<b>13.130</b>
<i>RM Belém</i>	<i>99.620</i>	<i>2.241</i>	<i>62.379</i>	<i>30.114</i>	<i>4.886</i>
<b>Amapá</b>	<b>28.955</b>	<b>2.103</b>	<b>17.654</b>	<b>7.359</b>	<b>1.839</b>
<b>Tocantins</b>	<b>46.658</b>	<b>15.448</b>	<b>8.171</b>	<b>20.254</b>	<b>2.785</b>
<b>Região Nordeste</b>	<b>1.924.333</b>	<b>492.789</b>	<b>619.768</b>	<b>754.200</b>	<b>57.576</b>
<b>Maranhão</b>	<b>388.898</b>	<b>241.278</b>	<b>89.742</b>	<b>52.615</b>	<b>5.263</b>
<b>Piauí</b>	<b>93.907</b>	<b>23.075</b>	<b>50.570</b>	<b>17.448</b>	<b>2.814</b>
<b>Ceará</b>	<b>300.752</b>	<b>71.798</b>	<b>72.100</b>	<b>142.449</b>	<b>14.405</b>
<i>RM Fortaleza</i>	<i>141.969</i>	<i>11.674</i>	<i>37.236</i>	<i>85.985</i>	<i>7.074</i>
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>113.308</b>	<b>9.890</b>	<b>44.084</b>	<b>52.270</b>	<b>7.064</b>
<b>Paraíba</b>	<b>117.495</b>	<b>11.637</b>	<b>41.862</b>	<b>62.057</b>	<b>1.939</b>
<b>Pernambuco</b>	<b>286.890</b>	<b>33.857</b>	<b>77.401</b>	<b>163.158</b>	<b>12.474</b>
<i>RM Recife</i>	<i>130.590</i>	<i>3.854</i>	<i>41.115</i>	<i>83.145</i>	<i>2.476</i>
<b>Alagoas</b>	<b>95.342</b>	<b>12.583</b>	<b>31.792</b>	<b>47.192</b>	<b>3.775</b>
<b>Sergipe</b>	<b>75.860</b>	<b>6.599</b>	<b>27.829</b>	<b>38.866</b>	<b>2.566</b>
<b>Bahia</b>	<b>451.881</b>	<b>82.072</b>	<b>184.388</b>	<b>178.145</b>	<b>7.276</b>
<i>RM Salvador</i>	<i>133.324</i>	<i>6.047</i>	<i>50.004</i>	<i>73.913</i>	<i>3.360</i>
<b>Região Sudeste</b>	<b>2.430.336</b>	<b>109.292</b>	<b>599.895</b>	<b>1.540.013</b>	<b>181.136</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>552.046</b>	<b>16.925</b>	<b>189.132</b>	<b>331.436</b>	<b>14.553</b>
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>153.069</i>	<i>4.537</i>	<i>56.502</i>	<i>88.317</i>	<i>3.713</i>
<b>Espírito Santo</b>	<b>103.631</b>	<b>6.595</b>	<b>20.270</b>	<b>70.168</b>	<b>6.598</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>468.292</b>	<b>12.820</b>	<b>96.937</b>	<b>326.049</b>	<b>32.486</b>
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>351.443</i>	<i>9.531</i>	<i>82.705</i>	<i>229.352</i>	<i>29.855</i>
<b>São Paulo</b>	<b>1.306.367</b>	<b>72.952</b>	<b>293.556</b>	<b>812.360</b>	<b>127.499</b>
<i>RM São Paulo</i>	<i>623.653</i>	<i>24.734</i>	<i>135.485</i>	<i>379.559</i>	<i>83.875</i>
<b>Região Sul</b>	<b>697.636</b>	<b>117.610</b>	<b>157.854</b>	<b>410.451</b>	<b>11.721</b>
<b>Paraná</b>	<b>276.709</b>	<b>35.515</b>	<b>51.061</b>	<b>183.124</b>	<b>7.009</b>
<i>RM Curitiba</i>	<i>69.754</i>	<i>12.005</i>	<i>10.684</i>	<i>46.104</i>	<i>961</i>
<b>Santa Catarina</b>	<b>184.623</b>	<b>45.142</b>	<b>26.983</b>	<b>111.782</b>	<b>716</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>236.304</b>	<b>36.953</b>	<b>79.810</b>	<b>115.545</b>	<b>3.996</b>
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>93.678</i>	<i>15.680</i>	<i>27.424</i>	<i>48.046</i>	<i>2.528</i>
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>506.822</b>	<b>48.246</b>	<b>126.485</b>	<b>304.809</b>	<b>27.282</b>
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>85.788</b>	<b>9.280</b>	<b>32.763</b>	<b>39.767</b>	<b>3.978</b>
<b>Mato Grosso</b>	<b>85.167</b>	<b>10.074</b>	<b>17.736</b>	<b>48.161</b>	<b>9.196</b>
<b>Goiás</b>	<b>204.876</b>	<b>25.320</b>	<b>43.014</b>	<b>127.952</b>	<b>8.590</b>
<b>Distrito Federal</b>	<b>130.992</b>	<b>3.572</b>	<b>32.973</b>	<b>88.929</b>	<b>5.518</b>
<b>BRASIL</b>	<b>6.186.503</b>	<b>924.812</b>	<b>1.757.816</b>	<b>3.189.059</b>	<b>314.816</b>
<i>Total das RMs</i>	<i>1.797.098</i>	<i>90.303</i>	<i>503.532</i>	<i>1.064.535</i>	<i>138.728</i>
<i>Demais áreas</i>	<i>4.389.405</i>	<i>834.509</i>	<i>1.254.284</i>	<i>2.124.524</i>	<i>176.088</i>
Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015.					
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (DIREI).					

Assim, percebe-se a necessidade para as gestões públicas municipais, em construir políticas alinhadas ao Estatuto das Cidades e integradas com as políticas existentes no âmbito dos outros entes federativos, mas focalizadas no local, para que sejam melhor aplicadas e avaliadas. Neste sentido, o artigo 182 da Constituição

Federal atribui ao Município a competência para implementar a política urbana, objetivando assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, do cumprimento da função social da propriedade e, ainda, do bem-estar de sua população o que, reafirma seu significativo papel na promoção da regularização fundiária nos limites de seu território. Para tal responsabilidade, constitui-se o Plano Diretor como principal instrumento da política da regularização fundiária no Município.

Nesse passo, o Município se vê na incumbência de construir um programa de regularização fundiária, além de urbanizar os locais de população de baixa renda e de populações tradicionais, localizados em zona rural ou urbana. Regularizar locais de domínio da União e dos Estados.

Afinal, o direito à moradia deve ser visto como direito de subsistência, expressão mínima de uma vida digna, pois não somente é a ideia de se ocupar um espaço, mas de que esse espaço tenha condições de ser local de moradia, com condições mínimas de higiene, urbanização, assistencialismo, ou seja, condições mínimas para uma existência humana digna (SARLET, 2010).

Nesse sentido, a Lei n. 11.124/05 aduz que SNHIS tem como objetivo viabilizar para a população de menor renda, o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Por isso, outras medidas devem ser tomadas pelos entes públicos, sendo o Município o que deve atentar para tais atos, devendo estabelecer as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), devendo ser consideradas as ocupadas por população de baixa renda passíveis de regularização fundiária. Ademais, que a comunidade participe de um comitê gestor para cada ZEIS, permitindo a elaboração e execução de um plano de urbanização da área objeto da regularização fundiária.

Determinar quais instrumentos (o usucapião urbano, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, o usucapião rural, a cessão de posse, a concessão de terras públicas para fins de reforma agrária) serão aplicados pelo Município na regularização das áreas urbanas e rurais ocupadas por população de baixa renda.

Garantir que a população de baixa renda, de populações tradicionais e de comunidades quilombolas, de assentamentos informais, tenham assistência jurídica,

para que haja a promoção de medidas administrativas, judiciais e registrarias com o fito da regularização fundiária, ou seja, para que se verifica a possibilidade de usucapião urbano ou rural, a concessão de uso especial para fins de moradia, as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária, a titulação das áreas remanescentes de quilombos.

O Município recebe a incumbência, também, de viabilizar o reconhecimento do Direito à Moradia e à terra, especialmente no caso de populações tradicionais e das populações indígenas, pois mesmo que essa seja uma competência da União, compete ao Município estabelecer normas de proteção sobre o uso e ocupação destes territórios. Para que isso ocorra, deve o Município, em seu Plano Diretor, definir os territórios das comunidades remanescentes de quilombos e de populações indígenas, esses territórios podem ser delimitados como Zonas Especiais de Interesse Social, de Proteção histórico cultural, de Preservação Ambiental, como meio de garantir a proteção jurídica, tanto dos direitos à terra e moradia destas populações, além proteger e promover suas peculiaridades étnicas.

Dimensionar tais aspectos se torna imperioso para que se tenha um panorama das dificuldades e problemas sociais: ausência de moradia, moradia inadequada, falta de infraestrutura, núcleos habitacionais urbanos que se tornam violentos, falta da presença estatal, não reconhecimento do Poder do Estado e de suas instituições, populações sem acesso à educação, higiene e saúde. Enfim, estabelecer todos as questões problemas em casos tais é difícil, mas imperiosas para que o núcleo moradia traga segurança para os indivíduos e garanta sua permanência digna no seio social.

O PlanHab se torna instrumento de verificação dessas necessidades e traz em seu texto, as projeções para enfrentamento do problema habitacional. Afinal, existe um déficit habitacional, bem como os desafios enfrentados pela política habitacional. A longo prazo novos núcleos familiares serão formados, o que precisa ser pensado. Há o déficit acumulado e a inadequação urbana, mas, também, novas demandas, que foram projetadas no período de 2007 a 2023.

As estimativas no Brasil alcançavam 7,9 milhões em 2006, acrescida da demanda demográfica futura, de 27 milhões de unidades até 2023. Desse modo, há uma projeção de necessidade global de cerca de 35 milhões de unidades no período de 15 anos. Por certo que esses valores são questionados, pois feitos por unidade habitacional unifamiliar, tendo em vista que há coabitação para atender as demandantes de novas unidades. Outro fator que pode alterar esse valor é a redução

do tamanho das famílias.

No entanto, o Plano Nacional de Habitação considerou que tais argumentos não são suficientes para reduzir a quantidade de unidades habitacionais necessárias, eis que há conceitos não consolidados e que estão inseridos no déficit habitacional, sendo que isso, poderia acarretar artifícios para se reduzir as necessidades habitacionais. Assim, é razoável afirmar que as estimativas não precisam atender a demanda de modo integral, porque sempre haverá o percentual de famílias que coabitarão na mesma moradia por razões de ordem pessoal. Outro importante detalhe é a de que a projeção foi realizada com base nos percentuais acumulados e que o perfil socioeconômico da população prevista na demanda futura difere significativamente da anterior.

Essas considerações acerca da ocupação no País e as medidas políticas para sua consecução, concedem um norte para o assunto e que será retomado em momento posterior, na sequência cabe considerar o direito à moradia circundado por outro importante direito, o de propriedade, e a relação existente entre esses dois importantes direitos.

### **2.3 O direito à propriedade como garantia ao direito à moradia**

Feitas as considerações necessárias acerca da evolução histórica e legislativa da ocupação urbana no território nacional, bem como os problemas enfrentados nesse processo. Cabe tecer delineamento acerca do direito à propriedade como garantia ao direito à moradia e sua subjetividade. Logo, será verificada, na sequência, como o direito social à moradia está atrelado à propriedade, com traços de sua formação e posição no sistema jurídico brasileiro. Tais apontamentos são imperiosos para o capítulo que segue, que tratará da tributação e sua função.

O Direito à Moradia está enquadrado na segunda dimensão de direitos fundamentais, no caso de se analisar a clássica divisão dos direitos fundamentais. Nessa esteira, o Direito à Propriedade, classicamente considerado um direito individual, será garante do direito social à moradia.

Nesse sentido, é necessário que se observe e entenda os direitos sociais, coerentes com os pressupostos sociais, pois se o Estado se omite do compromisso social, efetivamente, não há Estado Democrático de Direito e nem proteção à

dignidade da pessoa humana. Torna-se indispensável que haja políticas públicas de defesa desses direitos básicos, como o direito à moradia.

A dignidade da pessoa humana só se torna realizada quando se garante direitos básicos do cidadão, sendo que o Estado tem o dever de cumprir o compromisso que assumiu constitucionalmente, o que inclui a promoção de ações sociais por meio de políticas públicas para sua concretização, “[...] os direitos sociais visam à melhoria das condições de existência dos indivíduos, mediante prestações positivas do Estado, as quais consistem na atividade estatal, tendente à criação de serviços relativos aos direitos inseridos no referente artigo” (INÁCIO, 2002, 42-43).

Ademais, tem-se tratado do assunto de maneira a garantir o direito à moradia adequada, o que já vem se estabelecendo na ordem internacional desde 1948. Lembra-se que quanto ao posicionamento internacional acerca dos Tratados, os parágrafos do artigo 5º da Constituição definem:

§1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes [...] dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Desse modo, as Convenções e Tratados Internacionais que tratarem sobre direitos à moradia terão, no máximo, *status* de norma constitucional, passando a ter sua fundamentalidade garantida justamente por se enquadrar no rol do texto constitucional.

Os direitos fundamentais podem assumir caráter de dar, fazer ou não fazer, exigindo ou não uma atuação do Estado para que se perfectibilizem ou de proteção para sejam capazes de produzirem efeitos. No caso dos direitos econômicos, sociais e culturais, há uma imposição de deveres de cumprimento dos seus mandamentos. O que nem sempre ocorre nos direitos individuais.

Ao se pensar na efetivação dos direitos de segunda dimensão, verificou-se que eles necessitam de providências por parte do Estado para sua perfectibilização. Por isso o papel fundamental das políticas públicas para sua consecução, eis que são meios para atendimento das demandas sociais, garantindo a melhoria da qualidade

de vida da sociedade e que os princípios basilares sejam alcançados, especialmente a vida digna e a sociedade igualitária.

Por políticas públicas, tem-se aquele agir do governo, baseado em projetos e que produzem mudanças sociais, com metas definidas e que possuem uma lógica ordenada de atos e uma finalidade específica, justamente para garantir direitos sociais (SOUZA, 2006). O direito social à moradia é considerado direito econômico, social e cultural, realizado, via de regra, por políticas públicas, ou seja, sua realização depende de ações afirmativas que consigam implementar socialmente sua determinação, mas, também, exigem do Estado fiscalização de suas normas de cumprimento.

No texto constitucional brasileiro há uma série de direitos e garantias fundamentais e que estão intrinsecamente conectados às relações públicas e privadas, disciplinados ao longo dos dispositivos constitucionais.

Nesse primeiro momento, uma análise do modo como o direito internacional regula a moradia, pois esta previsão já estava na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH),<sup>1</sup> no artigo 25, 1, de 1948, após uma análise interna.

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

No mesmo sentido, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que, no Brasil, foi recepcionado pelo Decreto n. 591, em 1992, reconhece no artigo 11, 1, “[...] o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida [...]”. Em relação aos documentos internacionais regionais, não há previsão do direito à moradia na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, de 1950, e na Carta Social Europeia, de 1961, também não se faz menção a tal direito na Carta da Comunidade Europeia sobre Direitos Fundamentais Sociais, de 1989.

---

<sup>1</sup> Outros documentos: a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1969); sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1979); a Convenção Internacional sobre os direitos das crianças (1989); e a Convenção sobre a proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes (1990).

A nova Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, aprovada em 2000, faz referência aos direitos fundamentais sociais, tendo previsto o direito de acesso às prestações de segurança social e assistência social, que inclui auxílio para a habitação, e direito à proteção da saúde. Há uma tendência à exclusão de um direito geral à moradia, mas sua previsão em documentos que garantem direitos às parcelas da população, como deficientes, crianças, refugiados, entre outros. Não obstante tal situação, frisa-se que há um reconhecimento internacional, em comissões e tribunais, da função social propriedade, por vezes, incluindo uma dimensão defensiva do direito à moradia.

No plano internacional, em razão de sua importância, documentos que fundamentam o caráter de essencialidade da moradia, oriundos de duas grandes conferências promovidas pela ONU em razão da problemática dos assentamentos humanos, a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), de 1976, e a Agenda Habitat II, de 1996, em Istambul, Turquia, designada como a mais completa na matéria, sendo que o Brasil é signatário.

Na Declaração de Vancouver, de 1976, declarou-se que a moradia adequada constitui um direito básico da pessoa humana. Na agenda seguinte, Habitat II (Declaração de Istambul, de 1996), reafirma-se o direito à moradia como direito fundamental que se realiza de modo progressivo, com menção aos pactos internacionais anteriores,<sup>2</sup> também se prevê o conteúdo e a extensão do direito à moradia, bem como as responsabilidades gerais e específicas dos Estados signatários na sua realização.

Na ordem legislativa interna, direito à moradia se incorpora ao texto constitucional, no art. 6º, de modo expresso, após a Emenda Constitucional n. 26, de 2000, por certo já havia menção à moradia em outros dispositivos constitucionais,

---

<sup>2</sup> Reafirmamos somos guiados pelos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas e reafirmamos nosso compromisso em assegurar a plena implementação dos Direitos Humanos estabelecidos em instrumentos internacionais, incluindo o Direito à Moradia como está na Declaração Universal de Direitos Humanos, na Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher e na Convenção dos Direitos da Criança, levando em conta que o Direito à moradia adequada, na forma como está incluído nos instrumentos internacionais mencionados acima, deve ser implementado progressivamente. Reafirmamos que todos os Direitos Humanos – civis, culturais, econômicos, políticos e sociais – são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. (INÁCIO, 2002, 38).

como nas disposições sobre competência, em que se aduz expressamente que será comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fito “promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 24, inciso IX), também prevê no art. 7º, inciso IV, a definição de salário mínimo como sendo aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, estando, dentre elas, a moradia. Vincula a propriedade, como se verá na sequência, de modo implícito a um direito de moradia (artigos 5º, inc. XXIII, 170, inc. III, 182, § 2º, 183 e 191).

Assim, mesmo que na ordem interna a expressão moradia não estivesse disposta no rol de direitos sociais previsto no art. 6º, sua inclusão material no rol de direitos protegidos pelo País, já havia sido dada, seja por uma interpretação teleológica dos dispositivos constitucionais, seja pelas convenções e tratados que o Brasil se tornou signatário e que disciplinaram o assunto.

Em relação ao direito à propriedade, o artigo 17, I e II, da DUDH, aduz que “todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros” e que “ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade”, respectivamente.

Não se pode afirmar que a DUDH consagrou o direito de propriedade, que já existia, mas garantiu, legislativamente, que a propriedade não era mais um privilégio de uma classe, mas uma consequência, sendo que todo o indivíduo teria esse direito tutelado. Desse modo, o direito à propriedade tem como fundamento garantir o sustento e estabilidade. Na sua origem, era permitir que o rurícola pudesse auferir riqueza, distribuir o excedente e garantir o desenvolvimento econômico e social do País.

Decorrência dessa visão nova de propriedade, enquanto direito fundamental, surge o princípio da função social, adotado pelas Constituições mais modernas e em diversos ordenamentos jurídicos. Esse princípio está no substrato do conceito do que seja propriedade. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, tutela a propriedade privada (art. 5º, inciso XXII). No entanto, a condiciona a garantia do bem-estar social, aduzindo que ela deve atender sua função social (art. 5º, inciso XXIII).

Por função social cabe considerar o pensamento de Düguit (2007), como sendo uma necessidade que impõe aos indivíduos e aos grupos sociais, uma conduta que expresse a mesma, por isto concebe a ideia de direito objetivo, para que a

funcionalização social seja imposta como regra de conduta para todas as pessoas, quando afirma que “*todo individuo tiene en la sociedad una cierta función que cumplir, una cierta tarea que ejecutar*” (DÜGUIT, 2007, p. 158). Ademais, entende-se como função social

[...] a matriz filosófica do direito, a delimitar institutos de conformação nitidamente individualista, a fim de atender os ditames do interesse coletivo, acima dos interesses particulares, buscando, ainda, igualar os sujeitos de direito, de modo que a liberdade que a cada um deles caiba, seja igual para todos (REIS, 2001, p. 126).

Em relação à função social rural, o texto constitucional, no art. 186 e incisos, estabelece como requisitos que haja aproveitamento racional e adequado, que a utilização dos recursos naturais seja feita de modo adequado, com a preservação do meio ambiente, que as relações de trabalho estejam regulamentadas de acordo com o que dispõe a legislação e que a exploração do imóvel favoreça, em conjunto, o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Quanto à função social urbana, garante-se ela, conforme o art. 182, que ela será cumprida quando se atender exigências fundamentais de ordenação da cidade, desde que expressas no plano diretor.

As disposições sobre função social da propriedade são verificadas ao longo da Constituição em outros dispositivos, além dos acima mencionados, como o art. 156, § 1º, que trata do IPTU progressivo; do art. 170, inciso II, que estabelece ser a função social princípio geral da atividade econômica, da desapropriação, previsto no art. 185, parágrafo único e o que estabelece a desapropriação para fins de reforma agrária.

A proteção à moradia e à propriedade são preocupações da ordem internacional e que estão presentes nos anseios sociais. Por certo, são dois direitos distintos e, inclusive, ocupam no rol de direitos fundamentais categorizações diferenciadas (primeira e segunda dimensões), mas, nem por isso, deixam de perder seu caráter de complementaridade.

A propriedade e a moradia possuem distinções de conteúdo, é certo que a primeira possa servir à segunda, mas já se analisou que por disposição constitucional, a moradia será por vezes circunstância para aquisição do domínio, sendo elemento básico para função social da propriedade. Ademais, a moradia é direito fundamental autônomo, tendo âmbito de proteção e objeto próprios, assim como a propriedade.

Defende-se, ainda, que em alguns casos a moradia assumirá, inclusive, caráter de posição preferencial em relação ao direito de propriedade, o que permitiria

compreender uma série de restrições ao direito de propriedade constitucionalmente previstas, podendo inclusive se mencionar que a propriedade tutelada pela Constituição é aquela socialmente útil. Ademais, lembra-se que um indivíduo não proprietário poderá ter uma vida digna, mas caso não disponha de moradia com padrões compatíveis, certamente estará incompatível com uma vida saudável.

Por tais fundamentos, a noção de propriedade está conectada à dignidade quando se pensa que ela cumpre uma função existencial e não apenas patrimonial, pois caso fosse vista apenas sob o enfoque patrimonial, seria direito fundamental apenas em sentido formal.

Ademais, o espaço habitacional é valorativo ao indivíduo, pois nele encontram-se os seus bens mais caros, reúnem-se as pessoas mais importantes e se criam vínculos, ou seja, há significado específico do sujeito e ele encontra referências importantes, pois pode explorar os demais ambientes, mas sabe que poderá voltar àquele local e nele encontrará pessoas, lembranças e objetos que possuem valor. As subjetividades são produzidas nesse espaço.

A sobrevivência do ser humano depende da sua autocompreensão existencial por meio do ato de ocupar de si, no qual o espaço é uma condição fundamental, com instrumentos e coisas que o fundamentam. Assim, a casa é um espaço de recolhimento e proteção do sujeito. “Considerar o *ethos* como uma casa, como uma instalação, é ver nele, nos códigos, valores, ideais, posturas, condutas para consigo mesmo e para com os outros, algo equivalente à moradia” (FIGUEIREDO, 2005, p. 143).

Ainda, o sujeito ao construir um espaço e habitá-lo acaba criando um lugar de recolhimento e que permite a ele dar sentido a sua vida, formando-se o ambiente para se distanciar dos acontecimentos do mundo de fora, seu local de repouso, de morada, de sustento e proteção.

Ao se construir uma casa deve se ter em mente, que há construção de uma habitação baseada num estilo de vida e numa comunidade, pois habitar uma casa possibilita ao indivíduo habitar a cidade, sendo esta, o espaço de ação do sujeito. Habitar a cidade é se apropriar da potencialidade dos territórios, como produto coletivo e que cria relações de poder, afetivas e encontros com o outro, produzindo terreno fértil às subjetividades (SANTOS, 2000).

Cabe, no entanto, neste momento, tecer algumas considerações acerca da cidade e sua crise, considerando que o espaço urbano está em constantes contradições sociais. O surgimento da cidade está atrelado ao comércio e à industrialização, mas também à produção cultural, como as festas, passeios, diversões. Entretanto, com o passar dos anos, um conjunto de modificações na relação do espaço com o homem geram conflitos, especialmente quando se analisa o cidadão e o espaço urbano na atualidade e a política urbana atrelada ao mercado imobiliário (LEFEBVRE, 2001).

A cidade moderna invadiu o campo, constituiu-se a periferia e se fez um movimento de explosão-implosão que culminou na realidade urbana atual, com suas contradições e cisões. Atualmente, as cidades possuem forte relação com o consumo, como quase todas as interações humanas, acarretando um nível geral de urbanização e de produção industrial (LEFEBVRE, 2001).

As subjetividades produzidas devem ser pensadas como aquilo que se quer e que acaba sendo apropriado do mundo externo. Os espaços urbanos atuais possuem instrumentos que são capazes de definir a habitação, como meios fundamentais de sobrevivência e cuidado de si. Logo, a idealização da moradia está atrelada às representações simbólicas construídas nas práticas sociais e que dependerão das políticas urbanas e sociais, bem como das formas de segregação que se instalam nesse espaço, da cultura, da saúde, do comércio, do emprego e do sistema econômico gerado nesse ambiente.

As representações simbólicas, segundo Lefebvre (2001), podem ser divididas em práticas espaciais, espaço imaginado pelos sujeitos e que foi constituído segundo as suas representações, em representações do espaço do administrador da cidade, puramente externo e que está atrelado ao planejamento e projeto do ambiente social, e o espaço de representação dos habitantes, que é o espaço que o cidadão tenta modificar e dele apropriar-se.

Esses espaços convivem simultaneamente, transformam-se, passam por eles pessoas, instituições, relações de poder, caracterizados por elementos naturais, cívicos, religiosos e institucionais. Torna-se um espaço de representações dos habitantes, vivido e percebido, utilizado na formação de sua habitabilidade.

Representar os espaços dependerá de saber administrar a dinâmica das cidades, no planejamento do urbanismo e na melhoria dos serviços dados à população.

A organização das cidades está assentada nas relações entre pessoas, grupos, famílias, organizações, em confluência com as relações de grupos sociais e institucionais, o que se torna capaz de produzir o ser humano e sua essência. O pertencimento ao espaço produzido é capaz de garantir a liberdade e a segurança do sujeito.

Compreender as necessidades dos indivíduos garante que as decisões estratégicas e políticas do Estado permitam material científico capaz de entender a complexidade do tecido urbano, garantindo respaldo teórico às legislações e soluções às relações sociais no tecido urbano. O sujeito, ao construir e incorporar o espaço social, passa a ter habitação como caráter de pertencimento, bem como do grupo social envolvido. O habitar, não só o seu espaço local, mas o espaço urbano exterior é fundamentalmente importante ao ser humano para que ele tenha referência de lugar de abrigo e proteção, permitindo sua identificação (LEFEBVRE, 2001).

Como não há uma definição mínima do que seja direito à moradia no texto constitucional, cabe fazer uma interpretação de conteúdo que abarque tratados e documentos internacionais firmados pelo Brasil, bem como o que dispõe os dispositivos constitucionais. Desse modo, ao vincular o direito à moradia à dignidade da pessoa humana, importa mencionar que deve ser considerado que haja parâmetros mínimos indispensáveis para uma vida saudável, sendo que a Organização Mundial da Saúde (OMS), define como sendo aquela que concede completo bem-estar físico, mental e social, pois uma vida digna não pode estar dissociada de garantia de saúde e qualidade de vida, porque a dignidade não está limitada à ideia de existência e sobrevivência física, mas existir qualitativamente.

Logo, ao se verificar a determinação do conteúdo do direito à moradia no plano de sua proteção internacional, tem-se que o uso da normativa internacional garanta essa interpretação, já que a Comissão da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais identificou uma série de elementos básicos a serem atendidos em termos de um direito à moradia.

- a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem.
- b) Disponibilidade de infraestrutura básica para a garantia da saúde,

segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc).

c) As despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas.

d) A moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes.

e) Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência.

f) Localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outras serviços sociais essenciais.

g) A moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.

Há uma preponderância de funções dos direitos fundamentais, sendo que os direitos de defesa não exigem do Estado um atuar como os direitos sociais, que exercem predominantemente uma função prestacional. O direito à moradia, nesse passo, embora tenha sido acolhido como direito social, ou seja, um direito de prestações, também tem uma função de direito de defesa.

Afinal, o direito à moradia estabelece tanto prestações de cunho normativo como prestações, sendo que as entidades estatais passam a estar vinculadas, assim como os particulares. Nesse passo, há por parte do Estado, uma necessidade de tutela de garantia desse direito e de sua defesa, impedindo que a força estatal ou outros indivíduos interfiram ou causem embaraço para consecução.

Quanto à possibilidade de se exigir do Poder Estatal uma prestação material, tem-se entendido pela necessidade de políticas públicas habitacionais. Afinal,

sem que aqui se possa e pretenda adentrar a instigante discussão em torno das assim denominadas normas constitucionais programáticas (ou de cunho programático), não há como desconsiderar que o direito à moradia inequivocamente também (mas não só) assume, no que diz com a sua perspectiva prestacional, a condição de norma programática, impondo ao Poder Público a tarefa de atuar positivamente na promoção, proteção, enfim, na concretização das metas constitucionalmente estabelecidas, no sentido de assegurar uma moradia compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana para a população. Por outro lado, também é certo (pelo menos para a expressiva doutrina) que os direitos sociais prestacionais – em que pese sua dimensão programática – nem por isso perdem em fundamentalidade. Da mesma forma, importa repisar que mesmo as normas constitucionais programáticas não são destituídas de eficácia (ainda que eventualmente mais reduzida) além de serem – na medida da sua eficácia – diretamente aplicáveis, não sendo, de resto, poucos e inexpressivos os efeitos jurídicos que delas se pode extrair independentemente de uma intermediação do legislador (SARLET, ANO, p. 233-234).

Nesse ponto, importa estabelecer que o estudo tem como base a garantia do direito social à moradia em razão de uma tutela que recai sobre o direito à propriedade,

ou seja, quando se isenta o pagamento de tributos da propriedade em razão de condições específicas, permitindo a regularização fundiária, assegura-se aos proprietários o direito à moradia.

Na ordem jurídica interna, o direito à moradia, tutelado no caput do artigo 6º, já referenciado, afirma ser o direito em questão rol dos direitos sociais, sem especificar alcance, conteúdo e significado, sendo que as normas internacionais supramencionadas dispõe dessa previsão com o termo 'adequado'. Não parece que a falta desse adjetivo prejudique a interpretação. Afinal, não se pode pensar num direito moradia dissociado do termo adequado ou decente.

A moradia deve estar minimamente compatível com a dignidade humana, logo, deverá ser sempre adequada e decente. Entende-se a opção dos textos internacionais pelo uso da adjetivação, pois visam coibir interpretações restritivas, que somente tutelaram o objeto direto da moradia, mas no caso brasileiro, em que o texto constitucional está circundado de princípios, não há necessidade da adjetivação.

[...] partindo-se, desde logo, da premissa de que também o direito à moradia pode assumir a condição de direito de defesa (direito negativo) e direito a prestações (direito positivo), bem como para uma melhor compreensão do que representa este complexo de posições jurídicas vinculadas ao direito à moradia, igualmente vale lançar um olhar sobre a perspectiva internacional. Com efeito, também quanto a este aspecto, as normas jurídicas internacionais (mesmo para os que preferem adotar a por nós repudiada posição do Supremo Tribunal Federal) possuem - ainda que seja com hierarquia de lei ordinária - vinculatividade no direito interno, oferecendo importante referencial para a interpretação e concretização do direito (melhor seria falar dos direitos) à moradia no plano nacional.

Muito embora não haja um conteúdo almejado, a interpretação conjunta do artigo 5, § 2º, da Constituição Federal que não exclui os direitos e garantias previstos no texto constitucional brasileiro dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte e de outras regras e princípios adotados, permite concluir em consonância com a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso III) e do combate à pobreza, marginalização e desigualdades sociais, um dos objetivos previstos (artigo 3º, inciso III), que há um conteúdo e significado ao direito à moradia.

Para além disso, sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), já que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de

direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade (SARLET, 2010, p. 12).

Nesse sentido, mesmo nos casos em que haja propriedade irregular ou inexistência ao direito à propriedade, tem-se o direito à moradia. Não bastasse isso, a moradia deve estar atrelada ao direito à moradia digna, com infraestrutura mínima, ou seja, com realização de políticas públicas para sua consecução.

Assim, o direito à moradia, conforme visto, tem conteúdo amplo e que abrange muito além do que seu conteúdo de definição, contendo normas que valorizam o ser humano e suas necessidades. A propriedade, nesse passo, torna-se meio de garantia ao direito de moradia, pois o que se prevê são meios de políticas públicas tributárias para este fim.

Nesse sentido, a percepção do indivíduo é de garantia de seu direito e segurança, pois nesse espaço se cria significações específicas. A habitação é referência e permite sua subjetividade, espaço de construção e habitação, tornando-se um lugar de referência e sentido em sua vida. Habitar não é só ter uma residência, mas ser e estar inserido na cidade, relacionando-se com os espaços e interagindo com outros habitantes, trajetos urbanos ou tarefas cotidianas.

Por isso, ao se pensar em políticas públicas de habitação, tem-se que o Estado deve compreender todas essas características, por serem fundamentais. Ao se tratar de moradias, não se está apenas tratando do aumento de locais para habitação, mas de infraestrutura básica, de regularização fundiária e de tudo o que envolve essas bases.

A habitação se torna importante na construção do ser e de suas relações, sendo que o espaço público está se tornando cada vez mais privado, com intensa identificação, estruturando relações simbólicas que promovem ou aumentam a sensação de ser e fazer parte de um lugar na cidade.

Logo, o pertencimento com a regularização da propriedade é importante passo nesse contexto, porque garante ao indivíduo se sentir inserido na comunidade a que pertence. Ademais, ter sua propriedade reconhecida, garante ao sujeito mais do que pertencimento, mas construção de sua subjetividade com o seu seio social, com a sua construção de ser humano.

Desse modo, o direito à moradia depende de mecanismos de proteção, sendo necessário que haja obrigações de dar, de fazer e de não-fazer, por parte do Estado e dos particulares. Reconhecer o direito à moradia como parte do direito se tornou importante avanço, pois o ser humano, no decorrer de sua vida, necessitou firmar um local, sendo assim, está intrinsecamente ligado à natureza do indivíduo, ter um local para morar, mas não somente isso, estar localizado e pertencer a um grupo específico garante um cidadão inserido em seu meio. A moradia garantida pelo direito de propriedade, permite ao indivíduo a construção de seu pertencimento e de sua subjetividade. Passa-se a analisar como as políticas tributárias serão instrumentos capazes de garantir a propriedade e, conseqüentemente, a subjetividade do ser humano.

### **3 O PAPEL DO DIREITO TRIBUTÁRIO NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Com vistas a implementar a regularização fundiária como política pública de Estado e não apenas de gestão de Governo, pretende-se pesquisar as possibilidades de efetivação desta regularização através da extrafiscalidade, adequada aos princípios constitucionais. Para tanto, devem ser analisados os conceitos de políticas públicas e seu papel na efetivação dos direitos sociais, e, especificamente, dentre eles, o direito à moradia, conforme já trabalhado no capítulo inicial.

Assim, inicialmente, será trabalhado o conceito de políticas públicas para se adentrar nas políticas públicas tributárias. Aborda-se, nesse ponto, o evoluir da política pública, conceito e ciclo. A política pública tributária e sua capacidade de ser condicionante para garantia de direitos sociais.

Após esse primeiro passo, será trabalhada a solidariedade tributária como fundamento para a tributação, com vistas a possibilitar uma política pública baseada na extrafiscalidade, como forma de assegurar o direito social à moradia. Afinal, é a partir dessa premissa, em seu aspecto jurídico, que é construído o direito tributário.

Por fim, será tratada a extrafiscalidade tributária e a possibilidade de utilização dos tributos municipais de forma extrafiscal, na consecução dos direitos fundamentais, como no caso de regularizar propriedades populares para se garantir o direito à moradia.

#### **3.1 Políticas públicas tributárias**

Inicialmente cabe destacar que, segundo SCHIMDT (2008), a doutrina inglesa estabeleceu três dimensões de política: a *polity*, a *politics* e a *policy*, que compreenderiam, respectivamente, a dimensão da política, a dimensão processual e a dimensão material. A primeira, a dimensão da política trata da análise das instituições políticas e de questões administrativas. A segunda dimensão compreenderia os processos que compõe a dinâmica política e da compreensão de poder. E, por último, a terceira dimensão abrangeria os conteúdos concretos da política das políticas públicas. Tem-se, assim, que o conceito de política pública

assume significados variados de acordo com os autores e com a dimensão a que estão fazendo referência.

Dagnino (*apud* SCHIMDT, 2008), trabalha com três elementos dos diversos conceitos existentes a respeito das políticas públicas, que seriam assim determinados: em primeiro lugar, sempre há em uma política uma rede de decisões e ações que retratam valores e esses valores mencionados seriam a base sobre a qual as decisões futuras seriam tomadas; em segundo lugar, há, nas políticas públicas, uma teia de decisões e, por último, existe o desenvolvimento das diversas ações ao longo do tempo.

Ainda segundo o autor, as políticas públicas, na medida em que orientam as ações estatais, poderia levar à diminuição ou mitigação de um dos problemas mais frequentes do regime democrático, qual seja, a descontinuidade administrativa. Além disso, teria capacidade de demonstrar para o cidadão, quais são as intenções do governo em cada área, ao longo do tempo (SCHIMDT, 2008).

Pode se fazer ainda a diferenciação entre políticas econômicas ou macroeconômicas e políticas sociais. Estas fazem referência às áreas consideradas sociais; aquelas dizem respeito às políticas fiscal e administrativa. De acordo com Theodor Lowi, (classificação também utilizada por Frey, Souza, Vallés e Fernández), poder-se-iam classificar as políticas públicas baseando-se em outros critérios. Esta classificação seria assim determinada: políticas distributivas; políticas redistributivas; políticas regulatórias; e políticas constitutivas ou estruturadoras. Além disso, outros autores identificam cinco fases no ciclo das políticas públicas: a percepção e definição de problemas; a inserção na agenda política; a formulação; a implementação e a avaliação (SCHIMDT, 2008).

É necessário mencionar também, brevemente, a ideia construída por Weber de que a relação entre política e administração deve ser observada de maneira diferenciada, eis que os políticos deveriam governar e os funcionários públicos deveriam exercer a administração do aparato público. As diferentes formas de cisão entre política e administração varia de um país para o outro. Segundo para Sanz, citado por Schimdt (2008), existem quatro modelos: o continental, semelhante ao modelo weberiano, o chamado “de ocupação”, que é adotado pelos Estados Unidos, o alemão e o britânico (SCHIMDT, 2008).

E acordo com Schimdt (2008), a abordagem sistêmica sistematiza que uma complexidade de fatores impõe a necessidade de uma interpretação interdisciplinar para analisar as políticas públicas, identificando as relações existentes entre a *polity*, a *politics* e as *policies*. Esta abordagem é uma das teorias que estabelecem conexões entre a política e as políticas públicas. De acordo com a referida teoria, o sistema político é composto de normas, instituições, símbolos, atores coletivos e líderes dirigentes. E as políticas públicas são produtos e resultados que se encontram dentro de um sistema político e se originam do contexto sócio-político, sendo diferentes em cada país que tem um sistema político próprio. Assim, as políticas são um resultado da política, das suas instituições e dos seus processos e a abordagem sistêmica evidencia os liames das políticas com o conjunto dos componentes de um sistema político.

De acordo com Schmidt (2008), em virtude de os responsáveis pelas decisões políticas se depararem com problemas cada vez mais complexos e da crescente escala da intervenção do Estado, dentre outras razões, há um interesse maior no estudo das políticas públicas. O autor também destaca a atenção ao ponto de vista dos resultados da ação política, com ênfase nas técnicas de resolução de problemas, como fator de interesse na análise das questões relativas às políticas públicas.

A importância do estudo, do ponto de vista prático, permite uma ação mais qualificada por parte dos agentes, com maior impacto nas decisões; do ponto de vista acadêmico, pela necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica própria das políticas, motivada pelo interesse pelos resultados. Ressalta, assim, a importância tanto dos estudos com orientação descritiva, ou seja, com viés teórico (conhecimentos dos processos de elaboração das políticas) quanto dos de orientação prescritiva, ou seja, direcionados a soluções contemplarem as duas dimensões (SCHMIDT, 2008).

Identifica-se uma chamada terceira onda de pensamento sobre o Estado, caracterizada pela legitimidade da ação estatal, com a revisão do conceito minimalista de Estado e com a centralização das políticas públicas de caráter social FARAH (2006). Dentre as problemáticas, observadas pela autora, que sugerem uma mudança no desenho das políticas sociais implementadas na esfera local, destacam-se algumas características, como por exemplo, ações integradas destinadas a um

mesmo público-alvo, superando a setorização e podendo promover atendimento integral, ao mesmo tempo em que incorporam a ideia de universalização do atendimento. Pode-se citar com outra característica desta forma de pensar o Estado e as políticas, o estabelecimento de vínculos de parcerias com outros níveis de governo e com governos de outros Municípios e novas formas de articulação entre estado, sociedade civil e mercado (comunidade organizada, ONGs e setor privado empresarial), formando redes institucionais que se constituem tanto para provisão de serviços públicos quanto para formulação de programas e políticas.

Dando prosseguimento ao estudo, cabe aqui analisar o conceito de política pública. Em acordo com Rodrigues (2010), “*quem ganha o quê, quando e como*” é a definição mais conhecida do que são políticas públicas. Ao abordar o tema, a autora traz alguns conceitos que julga pertinentes para o estudo da matéria, como os de política, de poder e de Estado, para chegar a uma conceituação de políticas públicas. Por política, no contexto das políticas públicas, entende ser o conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos, implicando na resolução pacífica de conflitos. Política pública seria o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto. Logo, as políticas públicas são a intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas.

Dentro desse contexto, destaca-se, também, o conceito de política pública contido em determinado documento do Ministério da Saúde, referido por Schmidt (2008, p. 2312):

[...] políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades.

Segundo Liberati (2013), o estudo das políticas públicas está ligado à existência de um Estado Social. A razão de ser do Estado é a implementação de políticas

públicas, eis que sem elas, não haverá a concretização dos direitos das pessoas em sua comunidade.

Derani (2002, p. 239) assim define o termo ora estudado:

As políticas são chamadas de públicas, quando essas ações são comandadas por agentes estatais e destinadas a alterar as relações existentes. [...] São políticas públicas, porque empreendidas pelos agentes públicos competentes, destinadas a alterar as relações sociais estabelecidas.

Liberati (2013), critica esta definição, entendendo que é falha, enquanto considera que as políticas públicas são resultado somente de uma decisão produzida por uma autoridade pública, sem contemplar outros agentes, como detentores de cargos administrativos e burocráticos, por exemplo.

Já Soares (2002), leciona que políticas públicas se entende por um conjunto de princípios. Diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e universal, que orientam a atuação do poder público em uma determinada área”.

Esse conceito, embora mais abrangente, não dá conta de toda a complexidade da matéria, segundo Liberati (2013). Segundo o autor, os modelos de produção de políticas públicas não são alternativos excludentes entre si, mas são diferentes conforme o sistema político vigente.

Das diversas definições de políticas públicas adota-se uma posição mista, considerando-as como um processo ou um conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo Direito, que inclui, também, os “princípios, diretrizes, objetivos e normas”, assentados, acima, por Laura Soares, e aquela exposta por Maria Paula Dallari Bucci, como programas de ação governamental, visando a coordenar os meios à disposição do Estado, e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato. (LIBERATI, 2013, p. 85-86)

Para Liberati (2013), o Estado social atua por meio das políticas públicas, ou seja, a prestação positiva do Estado se destina a garantir o exercício dos direitos fundamentais.

Ainda destaca que

As políticas públicas não derivam, por si só, de decisões individuais, ainda que adotadas por membros do Governo, mas de uma *policy* derivada de uma decisão que vai muito para além dessa decisão, abrangendo, pelo menos a sua execução ou *implementation* (LIBERATI, 2013, p. 87).

Já Kliksberg (1997), fornece uma análise das necessidades da gerência pública ao lidar com a implementação de políticas públicas. Para o autor, a partir de um crescimento da tecnologia, de mudanças nas ordens política e geoeconômica (a globalização- o autor usa o termo 'aldeia global'- destruiu barreiras políticas, mas, ao mesmo tempo, maximizou a interdependência entre os Estados) e da transformação no mundo das comunicações, há um alto crescimento da complexidade nas relações humanas. E, em virtude de não existir um projeto de crescimento e desenvolvimento definidos, acaba-se tendo que lidar com degradação ambiental, crises políticas e financeiras, iniquidade social e até reversão histórica em níveis de desigualdades sociais.

A gerência, e a gerência pública, especificamente, precisam lidar com esses problemas, incluindo o perfil do Estado, as complexidades e as incertezas. Há necessidade de sofisticação dos mecanismos de interpretação da realidade e de reforçar a formação dos gerentes para que cumpram o seu papel de legitimadores e intérpretes da realidade. Há que se levar em consideração, igualmente, a qualidade dos serviços ofertados aos cidadãos, a necessidade de democratização da sociedade e de mudanças organizacionais que contemplem a participação pública, a transparência dos atos públicos e a descentralização. Por fim, ainda se acrescenta que o progresso em termos de desenvolvimento humano tem que ter prioridade em relação ao crescimento econômico (KLIKSBERG, 1997).

Desse modo, percebeu-se a importância que as políticas tributárias terão para a realização dos direitos sociais. Passa-se a analisar a solidariedade tributária.

### **3.2 Solidariedade tributária**

Neste momento cabe lançar algumas reflexões sobre a fundamentação da necessidade do pagamento de tributos nas sociedades contemporâneas, com base nos princípios da igualdade e da solidariedade social. Para tanto, busca-se na teoria da justiça de John Rawls subsídios para se pensar esses princípios, pilares do Estado Democrático de Direito no Brasil, também na esfera da tributação.

Em primeiro lugar, tratar-se-á da noção de solidariedade social no contexto do Estado Democrático de Direito. Após, serão apresentadas brevemente algumas

ponderações acerca da teoria da justiça proposta por John Rawls, procurando nela debater a concepção de solidariedade social. Por fim, dentro da ideia de estado fiscal ou tributador, base das sociedades contemporâneas, pretende-se traçar algumas considerações sobre o fundamento do dever de pagar tributos, calcado na solidariedade social.

Para o presente trabalho, interessa a ideia de solidariedade no seu sentido jurídico, que remonta à ideia próxima de justiça social, conceito típico do século XX. A partir de uma tendência das constituições contemporâneas, a Constituição de 88 aponta, já em seu preâmbulo, o ideal de uma sociedade fraterna, e seu artigo 3º, constituindo os objetivos fundamentais da república brasileira, assinala a necessidade da construção de uma sociedade livre justa e solidaria em seu primeiro inciso (GODOI, 2005).

Cabe ressaltar que a própria declaração dos direitos humanos de 1948, traz claramente vínculos com a noção de solidariedade. O valor da solidariedade social é algo presente no ideal político das sociedades contemporâneas.

A solidariedade passa a ser efetivamente um elemento constitutivo do discurso jurídico hegemônico na medida em que são afirmadas as teses do pluralismo jurídico (o direito não se resume aos atos do legislador estatal), da efetividade social como elemento fundamental para a interpretação da norma, e, principalmente, da necessidade de superação do fosso então existente entre o Estado e a sociedade civil. (GODOI, 2005, p. 144)

Ainda para o autor, a emergência e afirmação do Estado social, que deu origem aos direitos fundamentais sociais estão intimamente ligadas à ideia de solidariedade.

Antes de se estudar o princípio da solidariedade, para dar sustentação às normas tributárias, deve-se adicionar as reflexões de Machado (2007), quando criticam a utilização do referido princípio para sustentar aumentos abusivos de tributos e descuidos na destinação dos recursos arrecadados. Não é nesse sentido que se utiliza aqui o princípio, mas é preciso considerar essas críticas a sua utilização desmedida.

Num sentido mais geral, pode-se afirmar que a solidariedade se refere à relação de pertencimento a um grupo ou formação social. Assim, ressalta-se que a solidariedade pode ter um sentido subjetivo e um objetivo. O sentido objetivo se refere à corresponsabilidade e de partilha que liga os indivíduos aos demais membros da

comunidade; no sentido subjetivo, exprime-se a consciência de pertencimento a essa formação social (NABAIS, 2005).

Pode-se referir aqui, ao que tem se chamado de 'cidadania solidária'. Nesses termos, a solidariedade é uma dimensão da ideia contemporânea de cidadania, nos quadros de um Estado Constitucional, que se traduziria no dever do Estado e do grupo de proporcionar uma inclusão permanente de todos os membros da comunidade num contexto único de grupo. Dessas afirmações retiramos que a obrigação de inclusão e cidadania é, ao mesmo tempo, do Estado e da comunidade, no sentido proposto por Leal (2006).

Também para Godói (2005), têm-se duas acepções do conceito de solidariedade para pensar: um relacionado a atos individuais que demonstrem solidariedade, e outro relacionado à estrutura mesma em que está baseada a sociedade; nestes termos, uma sociedade solidária é aquela que "se ergue sobre pilares de sustentação efetivamente solidários". Transportando essa afirmação para as reflexões de Rawls, temos que uma sociedade solidária é aquela que se ergue sobre uma "estrutura básica" solidária ou justa.

O que se coloca como fator central deste breve estudo, que se pretende basear nas reflexões teóricas de Rawls é a seguinte questão: estará o valor da solidariedade efetivamente protegido pelas instituições que compõem a 'estrutura básica' (instituições políticas, familiares, econômicas e culturais) das sociedades contemporâneas? (GODOI, 2005). A partir destes questionamentos, é possível analisar como o valor da solidariedade pode ser introduzido na construção das instituições fundamentais da sociedade contemporânea.

Para tanto, propõe-se revisitar a obra de John Rawls, para compreender o valor da solidariedade em sua teoria da justiça. Uma sociedade solidária vai ao encontro da teoria da justiça do filósofo; os pilares de sustentação seriam o que Rawls denomina de "estrutura básica" (GODOI, 2005).

Rawls (1997), elabora uma teoria política de justiça a partir de três ideias diretrizes: a posição original, a sociedade bem-ordenada e o equilíbrio reflexivo. Não é intenção desse estudo uma análise mais aprofundada de toda a teoria do autor, mas, de forma geral, apresentar suas principais discussões, no que se refere ao possível vínculo ao objeto de estudo, qual seja a solidariedade social.

Para Rawls (1997), uma sociedade bem-ordenada é aquela que é efetivamente regulada por uma concepção pública de justiça, na qual cada indivíduo aceita – e sabe que todos os demais também aceitam – os mesmos princípios de justiça e, também onde as instituições sociais satisfazem esses princípios. Entre indivíduos com propósitos de vida distintos, uma concepção de justiça compartilhada estabelece os vínculos de convivência em sociedade. O objeto da justiça social seria, então, a estrutura básica da sociedade. Essa estrutura é assim definida pelo autor: “... a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social” (RAWLS, 1997, p. 8).

Essas instituições seriam a Constituição política e os principais acordos econômicos e sociais feitos pela coletividade. Os efeitos dessa determinada forma de estrutura social geralmente são de desigualdades profundas que seriam inevitáveis em qualquer sociedade. Assim, são a essas estruturas que a teoria de Rawls dos princípios da justiça deve ser aplicada. Esses princípios teriam o condão de regular a escolha de uma Constituição política e os elementos principais do sistema econômico e social. Tais instituições sociais se forem vistas de forma consubstanciada, definirão os direitos e deveres dos homens e influenciarão seus projetos de vida. A estrutura básica é o objeto primário da justiça, porque seus efeitos são profundos e estão presentes desde o começo. Esses princípios, todavia, podem não funcionar para regras e práticas de associações privadas ou para aqueles grupos sociais menos abrangentes (RAWLS, 1997).

A ideia da posição original é a situação hipotética na qual as partes contratantes (representando pessoas racionais e morais, isto é, livres e iguais) escolhem, sob um véu de ignorância, os princípios de justiça que devem governar a estrutura básica da sociedade. Esta sociedade, por sua vez, traduz o modo de vida pelo qual as instituições sociais, econômicas e políticas se estruturam sistematicamente para atribuir direitos e deveres aos cidadãos, determinando suas possíveis formas de vida.

Rawls (1997), parte do pressuposto de que há uma ideia intuitiva implícita na cultura democrática, que descreve a sociedade como um sistema equitativo de cooperação social entre pessoas livres e iguais que, por sua vez, são racionais – têm a capacidade de ter uma concepção de bem – e razoáveis – têm a capacidade de ter

uma concepção de ter um senso de justiça. Esses cidadãos livres e iguais, possuem plena autonomia política. No entanto, as partes, na posição original, enquanto pessoas artificiais, não possuem esta autonomia política plena, mas apenas uma forma de autonomia que Rawls designa como racional.

Essa autonomia racional, artificial, permite que as partes, na posição original, definam uma concepção política de justiça que possa ser aceita em uma sociedade democrática, por cidadãos livres e iguais, mas que estão comprometidos com diferentes doutrinas compreensivas razoáveis. Ou seja, princípios que especificam os termos justos da cooperação social, frente ao “fato do pluralismo”, não podem ser definidos por partes portadoras de autonomia política plena. Surge, então, a necessidade do véu da ignorância, que priva as partes da razão prática ao separá-las de suas próprias personalidades, das contingências históricas e de suas concepções acerca de vida digna. Este véu da ignorância constitui a garantia da imparcialidade da concepção política de justiça, neutralizando o que o autor chama de “fato do pluralismo”.

A justiça, para Rawls (1997), deveria se sobrepôr às instituições, mas para que isso possa ser possível, os integrantes teriam de estar num estado de igualdade sob o autor refere ser um “véu da ignorância”. Dentro desse “véu”, os valores de justiça não iriam conferir vantagens para certos indivíduos em detrimento de outros, sendo que a escolha de valores genéricos determinaria um estágio inicial, onde todos adquiririam o bem-estar social.

Rawls (1997), desenvolve, nesses aspectos, a teoria sobre o véu da ignorância. A posição original defendida pelo autor, é por ele definida como um recurso de representação, mediante o qual se celebra um acordo (hipotético e a - histórico), no qual representantes de cidadãos livres e iguais definem os termos da cooperação social e estabelecem princípios de justiça apropriados para garantir a liberdade e a igualdade.

Os denominados princípios de justiça, segundo a visão de Rawls (1997), são o objeto do chamado consenso inicial (pacto) que formará a estrutura básica da sociedade, devendo regular os acordos que virão posteriormente, determinando os tipos de cooperação social e as formas de governo a serem estabelecidas. A isso o autor dá o nome de justiça como equidade (*justice as fairness*). Assim, refere o autor,

que os homens devem decidir de antemão como devem regular suas reivindicações mútuas e qual deve ser a carta constitucional de fundação de sua sociedade.

Para o filósofo, existem três tipos de bens que são relevantes do ponto de vista de uma teoria da justiça distributiva: a teoria de Rawls (1997), tem implicações para os dois primeiros tipos de bens, que constituem o que Rawls chama de bens primários. A realização dos dois princípios da justiça, pela estrutura básica da sociedade, cria as bases sociais do autorrespeito, que Rawls entende ser o bem primário mais importante (VITA, 1999).

Aceitar os princípios de justiça equivale a subscrever uma determinada noção de bem comum, pois o que obriga a estabelecer certos procedimentos específicos, visando garantir a equidade, é uma determinada compreensão da vida humana e, portanto, uma concepção de bem. Na posição original, sob o véu da ignorância, dá-se por pressuposto, o direito dos bens primários (liberdades fundamentais, oportunidade, renda, riqueza e autorrespeito), já que estes constituem as condições necessárias para que as diferenças pessoais cheguem a satisfazer suas diversas concepções de bem (RAWLS, 1997).

Para Rawls (1997), uma sociedade liberal-democrática justa, é aquela cujos arranjos institucionais básicos – a estrutura básica da sociedade – dão existência aos seus dois princípios de justiça. São eles: Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual aos mais abrangentes sistemas de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras. Segundo: as desigualdades sociais e econômicas, devem ser ordenadas de tal modo que sejam, ao mesmo tempo, (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos.

Tais princípios, segundo Rawls, deveriam ser aplicados à estrutura básica das sociedades, presidindo a atribuição de direitos e deveres e regendo as vantagens sociais e econômicas advindas de uma cooperação social, de modo que esses princípios devam obedecer a ordem em que o autor os refere, ou seja, o primeiro antecedendo ao segundo, tendo em vista que uma eventual violação ao primeiro, não seria justificável sequer por uma vantagem econômica maior. A concepção da teoria da justiça defendida por Rawls, na sua obra, consiste naquilo que ele define "justiça

como equidade" que é uma justiça estabelecida numa posição inicial (idealizada) de perfeita equidade entre as pessoas.

Uma questão essencial, então, é investigar a respeito do papel específico da estrutura básica, a saber, a partir de qual princípio as pessoas morais livres e iguais podem aceitar a argumentação de que as desigualdades sociais e econômicas decorrem da boa ou má sorte ou das contingências históricas e naturais? A resposta apresentada é que as partes, como pessoas morais, livres e iguais, partirão da suposição de que todos os bens primários, como renda e riqueza, deveriam ser iguais, levando em consideração os requisitos organizacionais e a eficiência econômica. A partir desse raciocínio, não seria justo (ou razoável) se contentar com uma divisão igual. A estrutura básica, então, deve permitir desigualdades econômicas e organizacionais, considerando-se que estas desigualdades melhorem a situação de todos, especialmente a situação dos menos privilegiados, desde que as desigualdades sejam uma coerência com a liberdade igual e a igualdade equitativa de oportunidade.

Dessa maneira, está posto o conceito de justiça como equidade, onde a posição original de igualdade corresponderia ao estado de natureza da teoria contratualista.

Assim, como coloca Rawls (1997, p. 21), numa disposição expressa acerca da necessidade de a solidariedade estar vinculada com a tributação, um exemplo de como esse valor deve estar presente na estrutura básica da sociedade ao se escolher os princípios de justiça.

(...) se um homem soubesse que era rico, ele poderia achar racional defender o princípio de que vários impostos em favor do bem-estar social fossem considerados injustos; se ele soubesse que era pobre, com grande probabilidade proporia o princípio contrário. Para representar as restrições desejadas imagina-se uma situação na qual todos estejam privados desse tipo de informação. Fica excluído o conhecimento dessas contingências que criam disparidades entre os homens e permitem que eles se orientem por seus preconceitos. Desse modo, chega-se ao véu da ignorância de maneira natural.

Tem-se, então, à luz da teoria de Rawls, que os princípios de justiça social têm um caráter "substancial", e não meramente "formal", pois o que o preocupa é a justiça enquanto atribuição de direitos e liberdades fundamentais às pessoas. Refere ainda

sobre a preocupação que tem com a existência real da igualdade de oportunidades econômicas e de condições sociais aos diversos segmentos da sociedade.

A posição original seria, então, aquilo que já foi referido como um status quo inicial e por isso os consensos iniciais nessas condições alcançados serão equitativos. A justiça como equidade começa com uma escolha, a mais genérica, a qual as pessoas possam fazer em conjunto, ou seja, a escolha dos primeiros princípios de uma concepção de justiça que deve regular todas as subsequentes críticas e reformas das instituições (RAWLS, 1997)

Escolhida a concepção de justiça, dentro da teoria de Rawls, as pessoas deverão escolher uma constituição e uma legislatura para elaborar leis, tudo em congruência com os princípios de justiça inicialmente acordados. Uma sociedade que satisfaça os princípios da justiça como equidade, aproxima-se o máximo possível de ser um sistema voluntário, porque vai ao encontro dos princípios que pessoas livres e iguais aceitariam em circunstâncias equitativas.

O princípio da diferença, tal qual estabelecido por Rawls, é o aspecto de sua teoria que incorpora o valor da solidariedade de forma mais explícita. Segundo esse princípio, as desigualdades na distribuição de renda e riqueza somente serão justas se melhorarem as expectativas dos menos favorecidos (GODOI, 2005). O princípio da diferença é claramente inspirado na solidariedade, pois consiste em considerar a distribuição de talentos e dotes naturais, entre os indivíduos como um bem público. O princípio da diferença consente que os indivíduos se valham da boa fortuna, mas apenas na medida em que isso beneficie, também, os menos favorecidos, o que reforça os laços de solidariedade e reciprocidade entre os cidadãos.

Rawls afirma expressamente que o princípio da diferença torna totalmente factível nas sociedades contemporâneas o ideal da solidariedade e da fraternidade. O autor promove uma relação dos princípios da justiça com os valores da liberdade – primeiro princípio da liberdade igual e de valor equitativos entre os indivíduos, da igualdade – garantia de igualdade equitativa de oportunidades como condição legitimadora das desigualdades de renda e riqueza-, e da solidariedade ou fraternidade – princípio da diferença (GODOI, 2005).

Sendo a divisão, igual o ponto de partida, os que estão em uma situação em que menos se beneficiam possuem um poder de veto. Dessa maneira, as partes

chegam ao princípio da diferença. Nas palavras do autor: “Tomando a igualdade como a base de comparação, aqueles que ganharam mais devem tê-lo feito em termos que são justificáveis aos olhos daqueles que ganharam o mínimo” (RAWLS, 1997, p. 163). Para a compreensão do princípio da diferença é importante destacar, que os dois princípios de justiça, quando operam juntos, incorporam um elemento fundamental de justiça procedimental pura na repartição das parcelas distributivas.

Em função desse raciocínio, temos que os princípios de justiça e, em especial, o princípio da diferença, aplicam-se aos princípios públicos e às políticas mais importantes que regulam as desigualdades sociais e econômicas.

Inicia-se a ponderação com a ideia sintetizada por Gama e Sanches (2005, p. 91) de que não há Estado sem direitos, nem direitos sem impostos. Segundo os autores, no mundo moderno há um sem número de nações representando uma tendência mundial de desenvolvimento econômico e democracia político-institucional, de que o poder organizado respeita os direitos dos cidadãos, além de criar e manter condições materiais para a proteção desses direitos. Para os autores, “hoje, dizer Estado é dizer direitos”.

Na atual configuração econômica do Estado, o que tem se chamado de Estado fiscal ou Estado tributador, a quase totalidade dos recursos que o Estado despense com suas funções vem dos impostos pagos pelos cidadãos. Parafraseando novamente os autores, “hoje, falar de Estado é, portanto, falar de impostos (GAMA E SANCHES, 2005, p. 92). As tarefas atribuídas ao Estado pelas constituições, não serão realizáveis sem o mínimo de substrato financeiro.

Assim, pode se concluir que o estado democrático de direito brasileiro é um estado tributário. A sua existência e atividades dependem, quase exclusivamente de recursos financeiros, deste modo, cabe a cada cidadão contribuir para financiar esse estado social e democrático de direito (GODOI, 2005).

Mas há que se considerar que cidadãos sem capacidade econômico-contributiva participem desse financiamento tributário do Estado. Neste caso aparece intensamente o princípio da solidariedade social que, conforme Yamashita (2005), inverte sua polaridade de passiva (responsabilidade tributária) para ativa (limitação constitucional ao poder de tributar). O princípio da solidariedade constitui a matriz

conceitual da capacidade econômico-contributiva, enquanto protege da tributação o mínimo existencial (GODOI, 2005).

A capacidade econômico-contributiva é um critério natural de tratamento isonômico, pois resulta da natureza econômica da relação jurídico-tributária. Assim configura-se a solidariedade social. O dever constitucional de contribuir com o financiamento dos gastos públicos é visto, então, como um dever de solidariedade. "A ideia de solidariedade se projeta com muita força no direito fiscal por um motivo de extraordinária importância: o tributo é um dever fundamental" (GODOI, 2005, p. 157).

Sendo o tributo uma instituição central do estado contemporâneo, e o dever de pagar impostos está baseado na ideia de solidariedade, numa íntima relação. Qual o elo fundamental entre o estado fiscal e a solidariedade ou a uma cidadania solidária? A capacidade contributiva é conceito que se deve apresentar, para justificar essa ligação, concretizando o princípio da isonomia ou igualdade, igualmente bases de um estado democrático de direito. Neste caso, fica patente a íntima relação que se estabelece entre o estado, os tributos e a solidariedade (GODOI, 2005).

É no ideal de justiça que se inspira o princípio da igualdade, cujo conteúdo, por sua vez, é integrado no Direito Tributário pelo princípio da capacidade contributiva, determinando-se desta forma, o profundo sentido ético-jurídico do tributo.

Por fim, ainda segundo Godoi (2005), os filósofos modernos que propõem fundamentos para teorias da justiça, salientam o papel que a tributação e sua ligação com o princípio da solidariedade têm nessa discussão.

Para Rawls, os conceitos propostos em sua teoria, sobre o valor equitativo das liberdades políticas e a igualdade equitativa de oportunidades, dependem da tributação, principalmente a progressiva. Neste contexto, podemos concluir sobre a fundamentação da necessidade de destacar o dever solidário na teoria da justiça de Rawls, salientando o dever fundamental de pagar tributos, de acordo com a capacidade contributiva, que financiem a atuação do Estado, em prol da igualdade.

A solidariedade deve ser inerente ao Estado Democrático de Direito, conforme preconiza o artigo 3º, I da Constituição Federal de 1988. Trata-se de um compromisso axiológico de reequilíbrio harmônico dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 1º construir uma sociedade livre, justa e solidária constituindo o Estado Democrático de Direito.

Desse modo, tal estado deriva do Estado de Direito que abrange dois aspectos: um formal que significa a concretização da segurança jurídica e do princípio da legalidade, da proteção do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e a coisa julgada, dentre outros; o outro é o material que significa a realização da justiça pelo princípio da igualdade, os direitos e garantias individuais e sociais, como direitos a liberdade, a propriedade, ao salário mínimo, entre outros.

Assim, é dentro do Estado de Direito material que reside a garantia de solidariedade fraternal inerente ao Estado Social. Para tanto, a fraternidade vincula-se a compreensão de liberdade e igualdade e deve proporcionar materialmente: “condições reais de desenvolvimento da liberdade; igualdade de chances fáticas; distribuição equilibrada de riquezas” (YAMASHITA, 2005, p. 56).

A crise do Estado Social, consequência da liberação do jogo de forças econômicas, onde houve uma explosão do crescimento econômico que provocam sérios problemas sociais, fazendo com que a justiça social seja necessária. Desse modo, a justiça distributiva “aceita as circunstâncias nas quais os cidadãos vivem, como seu ponto de partindo, mantendo o status quo”, ainda segundo Yamashita (2005, p. 57). A justiça social vem expressa nos art. 170, caput e art. 193, da Constituição Federal de 1988.

Outro aspecto é a segurança social que abrange o bem-estar social, os seguros sociais e a assistência social. Em outras palavras, “pode-se afirmar que o Estado Democrático de Direito consiste no princípio do Estado de Direito temperado pelo princípio do Estado Social”. (YAMASHITA, 2005, p. 58).

Portanto, sob a ótica da solidariedade, o Estado Democrático de Direito consiste na persecução da Justiça social (redistribuição de renda e igualdade de chances para todos); segurança social (bem-estar social, ou seja, serviços públicos básicos, seguros sociais e assistência social).

No sentido filosófico de solidariedade há uma diferenciação de solidariedade de grupos sociais homogêneos e solidariedade genérica, enquanto o primeiro refere-se a direitos e deveres de um grupo social específico, o segundo refere-se à sociedade como um todo (YAMASHITA, 2005).

O Estado Democrático de Direito no Brasil constitui-se num “Estado Tributário”, cuja existência e atividades sociais dependem de recursos financeiros que, por força

da solidariedade genérica, caberia a cada cidadão brasileiro dar sua contribuição a fim de financiar o Estado Social e Tributário de Direito. Para tanto, “o princípio da solidariedade genérica compõe a matriz conceitual da capacidade econômica-contributiva, na medida que protege o mínimo existencial” (YAMASHITA, 2005, p. 60).

Ainda destaca o autor que “A capacidade econômica-contributiva é um critério natural de tratamento isonômico entre todos os contribuintes, pois resulta da natureza econômica da relação jurídico tributária” (YAMASHITA, 2005, p. 61).

Yamashita (2005, p. 62), ressalta, ainda, que “o princípio da solidariedade genérica se concretiza também por meio das normas tributárias de finalidade extrafiscal”. As normas extrafiscais não visam a arrecadação financeira para o Estado, mas desestimular determinadas desigualdades. Assim, a justiça ou segurança social são orientadas pelo princípio da solidariedade genérica, cita-se como exemplos os incentivos fiscais a empresas instaladas em determinadas regiões, vagas para portadores de deficiência, etc. Esses tipos de normas extrafiscais podem ser desestimulantes de um comportamento ou estimulante de um comportamento.

A redistribuição de renda é finalidade da extrafiscalidade, assim mediante alíquotas progressivas, a redistribuição opera-se de duas maneiras: redistribuição da carga tributária dos mais pobres para os mais ricos ou como o aumento de receitas tributárias para investimentos sociais destinados à população mais carente. A primeira se dá pela oneração dos contribuintes mais rico possibilitando uma desoneração dos mais pobres e a segunda visa um aumento das receitas públicas destinadas à população mais carente.

Desse modo, a redistribuição de renda que se alcança pelo princípio da progressividade, concretiza aspectos do princípio do Estado Social ou da solidariedade genérica. Assim, esse último princípio concretiza-se igualmente por dois outros princípios elementares, ou seja, os princípios do mérito e da necessidade, caracterizado pelo destinatário do tratamento extrafiscal.

O princípio da solidariedade de grupo tem fundamento no fato da pessoa pertencer a determinado grupo social homogêneo. Como explica Torres (2005), significa que cada grupo social deve assumir a responsabilidade de prover as despesas com a proteção estatal de que carece. Adotando entendimento semelhante ao tribunal constitucional alemão, as contribuições fundadas no princípio da

solidariedade de grupo, devem possuir como requisitos cumulativos: grupo homogêneo, responsabilidade especial do grupo, benefício do grupo e legitimação temporal.

### **3.3 A Extrafiscalidade e sua utilização como política pública tributária: isenções de IPTU e ITBI**

A extrafiscalidade é a política pública tributária por excelência. A política tributária vem a ser o processo pelo qual o Estado, analisando suas funções gerais, decide a forma pela qual será realizada ou não a imposição tributária e, ocorrendo essa imposição, como ela se dará.

O Estado, ao constatar que, com a cobrança ou redução de tributos alcançará as finalidades a ele conferidas no ordenamento jurídico, deverá adotar políticas tributárias que beneficiem o cidadão, especialmente porque o desenvolvimento social e individual são efetivadores da dignidade da pessoa humana.

Primeiramente, cabe uma conceituação do que seja o tributo extrafiscal. Para Baleeiro (2003), o tributo extrafiscal é tratado como aquele tributo que não proveria o Estado, inicialmente, de meios considerados adequados para o seu custeio, mas que tem o objetivo primeiro de, por exemplo, ordenar a propriedade de acordo com sua função social ou, ainda, intervir em dados conjunturais ou estruturais da economia.

Assim, a lei, a doutrina e a jurisprudência, concedem ao legislador tributário a faculdade de estimular ou não comportamentos que beneficiem os interesses da coletividade, seja por meio de uma tributação progressiva, regressiva ou, ainda, através de concessão de incentivos ou benefícios de ordem fiscal (BALEEIRO, 2003).

Neste sentido é que se ressalta o caráter da extrafiscalidade dos tributos, que se reveste na forma de incentivo para o setor privado com o objetivo de implementar os interesses públicos.

O fato é que a extrafiscalidade sempre atuou e se fez presente, alguns períodos de modo menos intenso e desenvolvido, noutros de modo mais marcante e criativo, espalhando-se por formas e instrumentos variados. A extrafiscalidade desenvolve-se não só por intermédio da imposição tributária, que vai desestimular certas atividades do setor privado, como por meio de isenções, imunidades e incentivos que vão, ao contrário, estimulá-las caso seja de interesse público (RODRIGUES, 2005, p. 58)

Desta maneira, tem-se que os princípios orientadores da extrafiscalidade seriam a supremacia do interesse público sobre o particular e o princípio da indisponibilidade desta supremacia (GOUVEA, 2006). Assim, devem prevalecer os valores da coletividade sobre os individuais.

O Direito é social em sua origem e destino, impondo a correlação concreta e dinâmica dos valores coletivos com os individuais, para que a pessoa humana seja preservada sem privilégios e exclusivismos, numa ordem global de comum participação. (REALE, 1999, p. 46)

A capacidade de estímulo e desestímulo de comportamentos com o objetivo de estimular situações de interesse social, político e econômico da coletividade, além da lógica, unicamente arrecadadora da fiscalidade é condizente com a finalidade da tributação, conforme determinada constitucionalmente e é plenamente compatível com todos os tributos.

Se a Ordem Econômica tem, nos termos do artigo 170 da CF, por finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, vê-se que não se pode apontar incompatibilidade entre as normas tributárias indutoras e os impostos, já que ambos se integram no objetivo da construção de uma sociedade livre, justa e solidária. (SCHOUERI, 2005, p. 46)

Considerando o Estado como principal promotor do desenvolvimento, através do planejamento, deve este ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliando suas funções, readequando sua estrutura, adequando-se e descentralizando renda, a fim de englobar a totalidade da população nos seus objetivos. Para que isso ocorra, deve-se fomentar a soberania estatal tanto interna como externamente, no intuito do Estado, sendo mais atuante e comprometido com as funções públicas, fomente nos cidadãos o significado da boa administração, pautada pela conscientização pública (BERCOVIC, 2006).

A prerrogativa do Estado de intervenção na vida privada se legitima no Estado Democrático de Direito, quando se incorpora ao conceito de tributo uma dimensão além da obtenção de recursos, destacando a função desempenhada pelo Direito tributário nas políticas públicas implementadas pelo Estado.

O Direito Tributário, nesse contexto, é reconhecido como um importante instrumento de transformação social, dentro das finalidades contidas na Constituição. Desse modo, a utilização extrafiscal dos tributos seria uma exigência constitucional, demarcando as possibilidades de utilização dessas medidas fiscais como instrumentos de nos domínios da vida privada. O potencial extrafiscal dos tributos na

consecução de comportamentos desejáveis pelo Estado deve ser amplamente utilizado (Moro, apud Gouvêa, 2006).

Machado (2005), entende que os tributos podem ser classificados em razão de suas três funções: uma fiscal, que corresponde, basicamente, à arrecadação de recursos financeiros para o Estado; uma função extrafiscal determinando a interferência estatal no domínio econômico; e uma função parafiscal, que seria classificada quando o Estado arrecada recursos para atividades que, apesar de não serem funções próprias do Estado, este as desenvolve por meio de entidades específicas. Para os objetivos deste trabalho, no entanto, as considerações acerca da parafiscalidade não serão objetos de estudo.

Para os fins a que se destina este estudo, procurar-se-á deter no exame da finalidade extrafiscal dos tributos, pois é nesse campo que se constrói a teoria dos incentivos/isenções fiscais que irá ser apresentada como uma forma de se garantir a segurança do direito à moradia, através da regularização da propriedade.

A origem da extrafiscalidade está relacionada ao crescimento da atividade intervencionista do Estado, pois, à medida que evoluem as funções sociais do Poder Público, se pode demonstrar de forma mais clara a ampla eficácia dos tributos enquanto elementos de regulação do mercado e reestruturação social (TUPIASSU, 2006).

Ainda segundo Tupiassu (2006), o poder impositivo tributário constitui-se um instrumento a disposição do Estado para cumprir a sua tarefa de buscar construir uma sociedade mais justa, livre e solidária, sobrepujando a função meramente fiscal que lhe foi inicialmente atribuída. É possível que se vise uma redução da arrecadação, seja através da imposição de altas cargas tributárias às condutas que visa reduzir, seja através da concessão de incentivos fiscais àqueles que se adaptam à conduta almejada.

A despeito de ainda haver quem defenda a ideia de um Estado fiscal neutro, com a atividade financeira limitada a fins exclusivamente fiscais arrecadatários, a fim de sustentar apenas os serviços públicos indispensáveis à vida coletiva e à atividade estatal básica, Becker (1998), acredita que essa visão na realidade é uma “distorção histórica”, e propõe uma distinção entre os resultados que se almejam na sociedade

pelo tipo de arrecadação tributária priorizada. Destaca o autor que,

[...] se a arrecadação for exercida visando *unicamente financiar* a despesa (tributação fiscal), então, a despesa deverá - *ela só* - procurar estabelecer o equilíbrio econômico-social e, pois, necessitará muito mais esforço (mais despesa) porque estará agindo solitariamente. [...] Porém se na construção de todos e de cada tributo, coexistir *sempre o finalismo extrafiscal e o fiscal* (prevalecendo aquele sobre este ou vice-versa, segundo os critérios de racional oportunidade política), então a receita não será um “peso morto” na balança, mas agirá (ela, receita, *por si mesma*) em harmonia com a ação da despesa e cada ano reduzir-se-á o desequilíbrio econômico-social até completar-se o ciclo. (grifos do autor)

De acordo com Tupiassu (2006), ainda que não contida expressamente na Constituição, a utilização dos tributos com fins extrafiscais encontra respaldo no conteúdo sistemático do texto, constituindo-se em um dos instrumentos mais importantes para a realização das funções positivamente relevantes a que se destina o Estado.

Gouvêa (2006), igualmente identifica uma relação estreita entre os tributos com finalidades extrafiscais e o Estado regulador<sup>3</sup>. O autor, ao tratar das questões do meio ambiente, confronta o desequilíbrio econômico-social com o déficit do meio ambiente, no sentido da falta de um ambiente ecologicamente equilibrado. Para ele, nesse momento, clareia-se a intrínseca relação entre a melhoria do meio ambiente e a arrecadação tributária, dado que é o orçamento público que financia parte dos custos da recuperação e proteção do meio ambiente degradado pela atividade econômica privada. Destaca que a arrecadação tributária advinda dos contribuintes poluidores, geralmente não é suficiente para custear a recuperação do meio ambiente que esses mesmos contribuintes causam, agravando ainda mais o déficit do equilíbrio ambiental. Assim, a finalidade unicamente arrecadatória não dá conta de equilibrar a ação do Estado nas demandas a que é obrigado a intervir.

Os tributos podem ser classificados, de acordo com Amaro (2001, p. 87) conforme os objetivos principais contidos na sua lei de incidência: arrecadar recursos financeiros, determinando sua finalidade arrecadatória; ou induzir determinados comportamentos do contribuinte - finalidade regulatória ou extrafiscal. Ou seja,

[...] se a instituição de um tributo visa, precipuamente, a abastecer de recursos os cofres públicos (ou seja, a finalidade da lei é arrecadar), ele se identifica como tributo de finalidade arrecadatória. Se, com a imposição não

---

<sup>3</sup> Para uma distinção entre os poderes estatais de regular e de tributar, ver ELALI (2007).

se deseja arrecadar, mas estimular ou desestimular certos comportamentos, por razões econômicas, sociais, de saúde etc, diz-se que o tributo tem finalidades extrafiscais ou regulatórias.

Ainda objetivando distinguir as funções fiscal e extrafiscal dos tributos, Machado (2006, p. 88) também fornece uma breve diferenciação:

[...] quanto a seu objetivo, o tributo é: a) *Fiscal*, quando seu principal objetivo é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado. b) *Extrafiscal* quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros [...] (grifos do autor)

Pelo que se pode verificar doutrinariamente, a separação conceitual entre a tributação fiscal e a extrafiscal é, na prática, de difícil realização e frequentemente as duas finalidades coexistem (MACHADO, 2006).

Seria necessária uma análise detalhada da inspiração que cria cada tributo específico e a predominância de sua aplicação, para poder identificar se sua finalidade predominante é fiscal ou extrafiscal, podendo proceder a tal diferenciação.

Entende-se que tanto a tributação fiscal quanto a extrafiscal, se prestam para determinados fins sociais, mas a distinção conceitual se faz importante para evidenciar que a extrafiscalidade, pode ser mais objetivamente orientada para o atendimento de determinados finalidades. Dessa forma, pode-se concluir que, assim como a fiscalidade, a extrafiscalidade não existe isoladamente, mas decorre sempre de uma análise da própria norma tributária para sua identificação concreta (Reali, 2006).

Segundo Gouvêa (2006, p. 12) a extrafiscalidade “está presente em todo o Direito Tributário, desde os princípios que lhe informam, passando pelas figuras tributárias, bem como pelos institutos desse ramo do Direito, embora presente, também, limites”. Para o autor, na medida em que a extrafiscalidade está diretamente ligada a valores, e estes estão presentes em todo o ordenamento jurídico, não pode ser considerada como algo ocasional ou eventual, mas apresenta características inerentes aos valores.

Dentro dessa discussão é revelada uma visão ampliada da tributação, sendo esta identificada como um “todo unitário” que tem objetivos arrecadatórios, ao mesmo tempo em que é capaz de afetar a vida econômica da sociedade. A impossibilidade

de uma diferenciação absoluta entre fiscalidade e extrafiscalidade, é registrada por Gouvêa (2006, p. 5), quando refere que “tanto a grande estrutura do sistema tributário quanto às medidas fiscais isoladas, têm igual preocupação arrecadatória e não arrecadatória”.

Com relação a conceituação da extrafiscalidade, pode-se valer das palavras de Gouvêa (2006, p. 3):

A extrafiscalidade se constitui no ‘algo a mais’ que a obtenção de receitas tributárias; liga-se a valores constitucionais; pode ser representada por isenções, benefícios fiscais, progressividade de alíquotas, finalidades especiais, entre outras formas que assume, criando diferenças entre os indivíduos, que são, em última análise, agentes políticos, econômicos e sociais.

Diante disso, identifica-se que o autor acima citado, é filiado aos teóricos que entendem a tributação nesta referida acepção ampla, entendendo que ela comporta, além de estímulos e desestímulos a comportamentos, toda arrecadação de tributos que visem a realização de valores, excedendo a mera arrecadação, além da arrecadação de recursos para os cofres públicos.

Ainda de acordo com Gouvêa (2006), destaca-se que a extrafiscalidade, agregada à fiscalidade, atua finalisticamente e representa a dimensão do Direito Tributário que pode ser e é instrumento de transformação social, com capacidade de realizar os valores e fins constitucionais.

Dentro desse contexto, não se pode ignorar a importância da atuação estatal no exercício de suas funções de ordenar e regular a atividade econômica, dentro de suas complexidades e especificidades, visando o desenvolvimento e a justiça social, além do interesse coletivo e público, de acordo com a Constituição (PIRES, 2007).

O instituto da extrafiscalidade possui, então, diversas facetas<sup>4</sup>, conforme explica Gouvêa (2006, p. 10):

[...] o princípio ontológico da tributação e epistemológico do Direito Tributário, que justifica juridicamente a atividade tributante do Estado e a impele, com vistas na realização dos fins estatais e dos valores constitucionais, conforme as políticas públicas constitucionalmente estabelecidas, delimitada (a

---

<sup>4</sup>Operacionalizando uma classificação do fenômeno da extrafiscalidade e tendo em vista seu conceito ampliado, Gouvêa (2005) fornece uma visão dos seguintes aspectos: os valores constitucionais privilegiados; os aspectos da norma tributária que contém; a interferência no comportamento dos destinatários da norma; e a alteração na carga tributária.

atividade estatal) pelos princípios que revelam as garantias fundamentais do contribuinte.

Neste sentido, não há incompatibilidade entre extrafiscalidade e políticas públicas de acesso à moradia ou de regularizações fundiárias, cabendo apenas verificar as possibilidades de sua aplicação no âmbito dos Municípios, tendo em vista que os impostos de competência municipal são três: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Devido à natureza do estudo, que se fundamenta também no direito de propriedade como segurança do direito à moradia, serão trabalhados brevemente os impostos afeitos à propriedade, ou seja, o IPTU e o ITBI.

Para os efeitos deste trabalho, importam, como já dito, os tributos que são de competência municipal e, dentro desses, os impostos. O artigo 156<sup>5</sup> da Constituição Federal esclarece quais são os impostos que são da competência do Município.

A Constituição da República reserva competência exclusiva aos Municípios para a instituição, arrecadação e aplicação do produto arrecadado de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de transmissão de bens imóveis a título oneroso (ITBI) e Imposto sobre serviços de Qualquer Natureza (ISS), tendo em vista o que o mencionado no Artigo 30, III<sup>6</sup> da Constituição Federal.

Neste momento, cabe mencionar a necessidade de observância estrita de todos os princípios referentes à tributação, presentes na Constituição, que são verdadeiros limites ao poder de tributar do Estado, principalmente legalidade, anterioridade, irretroatividade, igualdade e capacidade contributiva, dentro tantos outros, além da supremacia do interesse público e sua indisponibilidade e

---

<sup>5</sup> Artigo 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "*inter vivos*", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no artigo 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

<sup>6</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

inalienabilidade como fundamentos primordiais.<sup>7</sup>

O IPTU, então, como visto, é da competência dos Municípios (Constituição Federal, artigo 156, inc. I, e Código Tributário Nacional, artigo 32).

De acordo com Machado (2009), embora existam referências doutrinárias referindo esse imposto como sendo antigo na competência dos Municípios, a Constituição de 1891 o situava na competência dos Estados (artigo 9, item 2).

A Constituição de 1934, todavia, colocou na competência dos Municípios o imposto predial, que arrolou juntamente com o territorial urbano, considerando-os dois impostos diferentes (artigo 13, parágrafo 2, II) (MACHADO, 2009).

Na Constituição de 1937 também foi feita distinção entre imposto predial e territorial. Aos Estados foi atribuído o imposto sobre a propriedade territorial, exceto a urbana (artigo 23, inc. I, "a"). Já aos Municípios foi atribuída competência para instituir o imposto predial e o territorial urbanos (artigo 24, inc. II).

Ainda segundo Machado (2009), a partir da Constituição de 1946, ocorreu uma unificação desses impostos, que passaram a ser um só, com o nome de imposto predial e territorial urbano (artigo 29, inc. I), da competência dos Municípios. Para Machado (2009), trata de um imposto único.

Destaca Rodrigues (2003), que não há consenso doutrinário quanto a este aspecto, ou seja, no tocante a saber se seriam um ou dois impostos. De qualquer forma, entende o autor que a discussão é desprovida de sentido quando pode ser entendido que não há empecilho à possibilidade de o Município utilizar-se da seletividade de alíquotas para diferenciar imóveis com ou sem edificações, com base no artigo 156, §1º, II da Constituição Federal.

O fato gerador do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município (Código Tributário Nacional, artigo 32).

Um importante aspecto no estudo dos impostos sobre a propriedade imobiliária é o que diz respeito à delimitação da zona urbana. Essa delimitação implica disciplinar

---

<sup>7</sup>Os conceitos e demais características dos princípios não serão trabalhados. Ressalta-se que a maioria dos autores referenciados trata pormenorizadamente do assunto.

a própria discriminação de competências tributárias. Em princípio, prevalece o critério geográfico, vale dizer, a localização do imóvel; mas, a destinação deste, há de ser considerada com um critério complementar na situação legalmente prevista.

É relevante para a definição da hipótese de incidência do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), a localização do imóvel na zona urbana, que deve ser definida em lei por cada Município. Nessa tarefa de definir a zona urbana de seu Município, o legislador está limitado pelos parágrafos do artigo 32 do Código Tributário Nacional, que têm fundamento no artigo 146, incisos I e III<sup>8</sup>, da Constituição Federal.

Com relação às alíquotas do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), estas são fixadas pelos Municípios, sem que a Constituição Federal, nem o Código Tributário Nacional imponham qualquer limitação.

No Município de Encantado o artigo 3º da lei 1.222, de 23 de dezembro de 1983, que consolida o Código Tributário Municipal define como sendo fato gerador do imposto sobre Propriedade predial e territorial urbana, a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel, por natureza ou por cessão física, como definido na lei

---

<sup>8</sup> Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art.

239. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - será opcional para o contribuinte; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

civil, localizado na zona urbana do Município.

Com relação à base de cálculos e alíquotas, o artigo 6º assim estabelece:

Da Base de Cálculo e Alíquota

Art. 6º - O imposto de que trata este capítulo, é calculado sobre o valor venal do imóvel.

§ 1º - Quando se tratar de prédio, a alíquota para cálculos do imposto será: de 0,50% (cinquenta centésimos por cento) quando o imóvel for residencial ou não, independente de sua destinação, salvo o disposto no parágrafo seguinte.

§ 2º - Se o prédio for construído em terreno de até 360 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados) :

I – 0,20 % (vinte centésimos por cento) quando o prédio tiver até 40 m<sup>2</sup> (quarenta metros quadrados) de área construída;

II – 0,30 % (trinta centésimos por cento) quando o prédio tiver até 50 m<sup>2</sup> (cinquenta metros quadrados) de área construída.

§ 3º - Somente serão beneficiados com o disposto nos incisos I e II do parágrafo anterior, os proprietários que sejam possuidores de um único imóvel e utilizado exclusivamente para sua residência.

§ 4º - Quando se tratar de terreno, a alíquota para o cálculo do imposto será de 1% (um por cento), independente de sua localização.

§ 5º - A alíquota para cálculo do imposto será de 2% (dois por cento) sobre o valor venal do terreno localizado em logradouro pavimentado se o mesmo não for murado, ajardinado e não tiver o passeio conservado nos moldes determinados pelo Município.

§ 6º - A alíquota do que se trata o parágrafo anterior será acrescida de 0,50 % (cinquenta centésimos por cento) ao ano, até que for executada a melhoria referida, como foi determinado.

§ 7º - Será considerado terreno, sujeito à alíquota prevista no parágrafo 4º, o prédio incendiado, condenado à demolição ou à restauração, ou em ruína, obedecido sempre o que dispõe o parágrafo único, incisos I e II, letra "b" do artigo 21.

§ 8º - Considera-se prédio condenado aquele que, a juízo da autorização municipal ou estadual, ofereça perigo à segurança e à saúde pública.

Já a Lei 2007 de 16 de dezembro de 1998, que reavalia o preço do metro quadrado dos Imóveis urbanos, para o estabelecimento da Planta de valores, que serve de base para a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano e dá outras providências, em seu artigo 11 autoriza o Poder Executivo a isentar do pagamento de IPTU em 100% (cem por cento), os proprietários de prédios com área construída até 40 m<sup>2</sup> (quarenta metros quadrados) edificadas em lote padrão, não superior a 360,00 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados); e em 50% (cinquenta por cento) dos proprietários de prédios com área construída entre 41,00 m<sup>2</sup> (quarenta e um metros quadrados) e 50,00 m<sup>2</sup> (cinquenta metros quadrados), desde que a superfície do

terreno, onde está erguido o imóvel, não ultrapasse o tamanho do lote padrão de 360,00 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados).

Os requisitos para que se possa efetuar tais benefícios fiscais, os proprietários que possuírem renda familiar mensal, devidamente comprovada, menor que dois salários mínimos e que sejam possuidores de um único imóvel e utilizado exclusivamente para sua própria residência.

O ITBI é um imposto de competência municipal que incide sobre transmissão de bens imóveis entre vivos, a título oneroso. O fato gerador desse imposto encontra-se definido no artigo 35 do CTN:

Art. 35. O imposto, de competência dos Estados, sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos tem como fato gerador:

I - a transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis, por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil;

II - a transmissão, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia;

III - a cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos incisos I e II.

A competência do recolhimento do ITBI é do Município da situação dos bens imóveis a serem transmitidos e dos direitos a eles relativos, conforme disposto art. 156, § 2º, II da CRFB:

Artigo 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

(...)

II. transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição

(...)

Esclarece-se que O ITBI é imposto sujeito ao chamado lançamento por homologação. Segundo o art. 150 do CTN tal modalidade de lançamento é entendida como a que:

[...] ocorre quanto aos tributos cuja legislação atribua ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa [e que] opera-se pelo ato em que a referida autoridade, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo obrigado, expressamente a homologa.

O recolhimento do imposto deve ser realizado por ocasião do registro da Escritura Pública de Transmissão no Serviço de Registro de Imóveis.

No tocante ao sujeito passivo, o art. 42 do CTN deixou a critério do ente público a eleição do contribuinte, que poderá ser qualquer uma das partes envolvidas na operação tributada.

No Município de Encantado, a Lei 1399 de 26 de janeiro de 1989, institui o

imposto e define, em seu art. 5º o contribuinte como sendo o cedente, nas cessões de direito; cada um dos permutantes, em relação ao imóvel ou ao direito adquirido, na permuta; e o adquirente do imóvel ou do direito transmitido, nas demais transmissões.

Com relação à alíquota, o Município de Encantado define-a no art. 9º<sup>9</sup> da lei instituidora do tributo.

Percebe-se, na lei instituidora do referido tributo, já uma preocupação com a questão da moradia das classes populares, quando estipula uma alíquota bem inferior aos contribuintes que tenham adquirido o imóvel através do Sistema Financeiro de Habitação.

Naquilo que diz respeito à regulamentação de loteamentos, salienta-se que a extrafiscalidade poderá ser aplicada como medida de desoneração dos impostos supracitados ou, até mesmo, como isenção temporária no caso do IPTU, de maneira que se torne acessível às populações destes espaços urbanos, regularizar sua situação e garantir assim, seu direito à moradia.

Tendo em vista a crise que o Estado vivenciou decorrente de uma ausência de efetividade de instrumentos de satisfação social, apresenta-se a extrafiscalidade como instrumento apto a viabilizar melhorias à consecução dos interesses públicos, constituindo-se como alternativa real e possível de ser utilizada como política pública social.

[...] a consolidação de grandes blocos econômicos, a globalização crescente e a independência de mercados, juntamente com a grande velocidade de trânsito do capital financeiro fluuando só fizeram agravar e transparecer os problemas estruturais do Estado Contemporâneo. Tal é o contexto de crise em que está a situação vivenciada nos dias atuais, em especial no Brasil, aonde a extrafiscalidade de impostos encontra espaço aberto para desenvolver-se cada vez mais, dependendo apenas da boa vontade dos governos e da criatividade do legislador. (BERTI, 2004, p. 43-44)

Pelo viés da função extrafiscal dos impostos e das obrigações do Estado

---

<sup>9</sup> Art. 9º A alíquota do imposto é:

I – nas transmissões compreendidas no Sistema Financeiro de Habitação:  
Sobre o valor efetivamente financiado: 0.5% (zero vírgula cinco por cento);

Sobre o valor restante: 2% (dois por cento);

II – nas demais transmissões: 2%

§1º A adjudicação de imóvel pelo credor hipotecário ou a sua arrematação por terceiro estão sujeitas a alíquota de 2% (dois por cento), mesmo que o bem tenha sido adquirido antes da adjudicação, com financiamento do Sistema Financeiro de Habitação.

§2º Não se considera como parte financiada, para fins de aplicação de 0,5% (zero vírgula cinco por cento), o valor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço liberado para aquisição do imóvel. (grifou-se)

perante o rol de direitos da Constituição Federal é que se pretende verificar as possibilidades de regularização de loteamentos e as medidas cabíveis no âmbito do Município relativas à extrafiscalidade, capazes de promover a inclusão social pela implantação de política pública municipal.

Neste sentido, a extrafiscalidade pode ser implantada através de isenção de alguns impostos municipais daqueles possuidores de baixa renda, por exemplo, para que se alcance ou permita que os mesmos tenham acesso à serviços oferecidos pelo Município. À título de exemplo, cita-se o ITBI, que pode ser objeto de extrafiscalidade no Município quando este isenta contribuintes que cumpram certos requisitos, que pode ser a compra de um primeiro imóvel (baixo valor) e a comprovação de renda familiar, ou ainda, determinar a redução de alíquota com vistas a promover planos de moradias para a população que não possui meios de comprar a casa própria.

Neste momento, far-se-á uma breve apreciação da compatibilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a utilização pelo poder público dos instrumentos indutores de comportamentos. Pretende-se examinar os requisitos da referida legislação para que se proceda à concessão dos benefícios fiscais como os ora estudados.

Por julgar de extrema importância nessa discussão, de plano, reproduz-se, o artigo 14 da Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, objeto central da questão:

Artigo 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do Artigo 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Horvath (2001), destaca a Lei como um importante avanço na legislação brasileira com relação ao instituto do orçamento público. Lobo Torres (2001), ressalta os avanços em termos de execução e gestão das contas públicas, embora alguns doutrinadores aduzam a inconstitucionalidade da lei. Analisando o artigo, identifica-se uma barreira à concessão de benefícios fiscais.

Para melhor compreensão do tema, impende que se faça, no momento, um breve exame da relação do Federalismo com o desenvolvimento econômico e a redução dos problemas sociais.

Elali (2007), explica que a estrutura da Federação surgiu da necessidade de constituir um modelo político com exercício do poder descentralizado em países com grandes territórios ou com diferenças entre suas regiões. Somente desta forma, seria viabilizado o adequado implemento de políticas de acordo com as características especiais de cada região, como é o caso brasileiro. A própria Constituição assegura que o ideal de desenvolvimento econômico e social deva abranger todo o território nacional.

No mesmo sentido é a lição de Bastos (1999, p. 155):

O acerto da Constituição, quando dispõe sobre a Federação, estará diretamente vinculado a uma racional divisão de competências entre, no caso brasileiro, União, Estados e Municípios; tal divisão para alcançar logro poderia ter como regra principal a seguinte: nada será exercido por um poder mais amplo quando puder ser exercido pelo poder local, afinal os cidadãos moram nos Municípios e não na União.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a autonomia das unidades federadas é requisito indispensável à configuração de uma Federação. Em vista disso, cada unidade federada é autônoma por exigência do próprio princípio federativo. A intervenção em uma das unidades federadas compromete o nível de sua organização. Tal comprometimento somente não ocorrerá quando a intervenção for necessária à preservação da própria Federação (BRITO, 2001). No caso brasileiro, deve a hipótese estar prevista constitucionalmente.

Para Carrazza (2002), o princípio federativo é de eficácia plena, independentemente, portanto, da interveniência de qualquer ato normativo infraconstitucional para ter eficácia. Um ato normativo infraconstitucional não pode intervir na competência das unidades federadas, salvo quando essa ingerência se der por vontade constitucional,

por ser necessária àquela Unidade da Federação. Corroborando este entendimento, a Constituição elegeu o princípio federativo à categoria de fundamental (Título I da Constituição Federal), concedendo-lhe a natureza de cláusula pétrea, nos termos do seu Artigo 60, §4º, I (CARIBE, 2011).

É nessa mesma direção o entendimento de Grupenmacher (2001, p. 23), quando afirma que:

[...] a autonomia das pessoas políticas de direito público é decorrência necessária do princípio federativo, a vedação de renúncia de receita e a imposição de medidas de compensação estabelecidas pelo artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal consubstanciam-se em medidas inconstitucionais, pois que limitam-lhes a prerrogativa de autogovernabilidade.

Acerca da inaplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação aos Estados e Municípios, Carrazza (2002), menciona o fato de que mesmo que estas disposições visem coibir a multiplicação, sem critério nem método, de benefícios e incentivos tributários, o artigo 14 em pauta só alcança a União Federal, pois o princípio federativo obstaculiza sua aplicação aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal. Para o autor, resta claro que em questões de interesse prevalentemente local cabe aos próprios Estados (bem como ao Distrito Federal e aos Municípios) editar leis de responsabilidade fiscal. Para ele, a Lei Complementar 101/2000, não tem o condão de tornar a autonomia dos referidos entes vulnerável, principalmente em matéria de benefícios e incentivos fiscais, assunto de que trata o Artigo 14 em exame.

Dessa forma, entende-se que dispor sobre incentivos fiscais e determinar o aumento de tributação, ainda que para compensação dos mesmos, importa em intervenção na competência tributária do Estado. Borges (2000, p. 82) relata que "[...] no poder de tributar se contém o poder de eximir, como verso e reverso de uma medalha." Nesse sentido, o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao impor condições para a outorga de benefícios fiscais, intervém diretamente na competência tributária das unidades federadas.

Grupenmacher (2001), destaca, ainda, a plena autonomia arrecadatória e de gerência financeira, abrangendo faculdade de conceder isenções, incentivos e benefícios fiscais, como prerrogativa de autogovernabilidade; e a faculdade de editar leis instituindo tributos e de arrecadá-los (ou não), como prerrogativa inerente a

autonomia dos entes federados.

De acordo com Carrazza (2002),

[...] fica claro que em questões de interesse prevalentemente local **cabe aos próprios Estados (bem como ao Distrito Federal e aos Municípios) editar leis de responsabilidade fiscal**. É que a Lei Complementar 101/2000 não tem o condão de vulnerar-lhes a autonomia – máxime em matéria de benefícios e incentivos fiscais, assunto de que trata o Artigo 14 em exame. (grifou-se)

Da mesma forma se posiciona Gruppenmacher (2001, p. 24):

Assim, se a Constituição reservou-lhes a faculdade do exercício da competência tributária, reservou-lhes por igual a possibilidade de deixar de exercê-la, e ainda de deixar de arrecadar as receitas dela decorrentes, inclusive renunciando aos respectivos recursos sem necessidade de adoção de providencias compensatórias.

A questão da autonomia das unidades da Federação deve ser analisada ao se discutir a Lei de Responsabilidade Fiscal. A interferência ou intervenção de uma unidade da Federação em outra, sem os fundamentos constitucionais autorizadores, é considerada uma afronta aos princípios da Constituição Brasileira e ao Estado Democrático de Direito, conforme se configura na República Federativa do Brasil.

Pelo exposto, tem-se que a Constituição da República Federativa Brasileira impôs ao Estado o dever de intervir na economia para assegurar direitos fundamentais e sociais, no contexto de uma política pública econômico-fiscal. De outro lado, a legislação infraconstitucional limita tal poder-dever. Dispõe o artigo 14 da Lei Complementar 101 de 2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre a necessidade de que tais políticas extrafiscais venham acompanhadas de compensação econômica. Na medida em que considera a concessão de incentivos fiscais, sem a devida contrapartida financeira como renúncia de receita (sob pena, inclusive, de responsabilização pessoal do administrador público), o referido artigo está dificultando a concessão de benefícios fiscais pelo ente municipal. (MULLER; PELLEGRINI, 2012)

Cabe aqui apresentar o argumento de Caribé (2010), quando postula que os incentivos fiscais, sendo um dos instrumentos de política de desenvolvimento nacional e de redução das desigualdades econômicas regionais, não podem ser considerados isoladamente do todo em que eles se inserem. É esse isolamento que aponta para

uma provável perda de receita tributária, quando essa suposta perda constitui verdadeiramente um investimento do Estado. Assim coloca o autor:

[...] nesse universo, pois, a obtenção de um resultado requer a sacrifício de outros bens. E esse sacrifício, pelo resultado perquirido, constituirá investimento e não gasto ou perda. Na verdade, o dispêndio pode ser havido como gasto, despesa, investimento ou mesmo perda. Quando o dispêndio tem o objetivo de produzir outros bens necessários àquela instituição, tem-se, na verdade, um investimento.

Rodrigues (2003, p. 201), faz referência à chamada 'guerra fiscal' entre Municípios. Segundo o autor, o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal

[...] deixa a porta aberta para a ocorrência de guerra fiscal entre estes entes federados, uma vez que abrir-se mão de receita futura, de empresa ainda não instalada em determinado Município, não implica necessidade de compensação, conforme disciplina o inciso II, pois não se compensa o que não existe, sendo facilmente enquadrável no inciso I[...]

Conclui assim, que

[...] tendo em vista o teor do caput e do inciso I do artigo 14, a renúncia, mesmo sem previsão de receitas é possível; e, por último, que a lei em questão não criou nenhum empecilho para, via renúncia fiscal, evitar que Municípios provoquem a migração de empresas (já instaladas em outros Municípios) para o seu território (RODRIGUES, 2003, p. 202).

Por fim, a partir dos desenvolvimentos teóricos apresentados, simplificada, pode-se identificar um conflito entre, de um lado, a regra do artigo 14 e os princípios da responsabilização dos governantes, da participação popular, da transparência das contas públicas, da utilização do dinheiro público, entre outros, e de outro, a realização dos direitos fundamentais e sociais constitucionais, dentre eles a propriedade privada e a moradia. Não se está aqui pretendendo fazer crítica ou análise da referida lei, que tem, significativamente, o intento de controle das contas públicas, mas apenas discutindo os seus entraves específicos aos incentivos de ordem fiscal.<sup>10</sup>

O que não deixa de ser o mote desse trabalho, pois são apontamentos vivenciados pelos entes estatais. Em relação à possibilidade dos Municípios gestarem políticas públicas tributárias, parece bem plausível, sendo meio de concretizar direitos e garantias fundamentais. Passa-se a analisar as políticas tributárias como meio para

---

<sup>10</sup> Para várias análises a respeito dos prós e contras dos dispositivos da LRF ver Rocha (2001).

proteger a propriedade e garantir o direito à moradia, em Encantado.

#### **4 ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS EM LOTEAMENTOS POPULARES: O ENTE FEDERADO MUNICIPAL COMO CONCRETIZADOR DO DIREITO À PROPRIEDADE COMO GARANTIA À SEGURANÇA DO DIREITO SOCIAL À MORADIA NO MUNICÍPIO DE ENCANTADO**

A partir do que já foi exposto, direito à moradia e as políticas tributárias como meio para garantia dos direitos sociais, em que se percebeu a importância que tal direito fundamental se torna essencial para construção do pertencimento do indivíduo e de sua subjetividade, sendo que o Estado pode contribuir nessa elaboração, com políticas capazes de garantir segurança. Cabe considerar a importância da extrafiscalidade na regularização fundiária de loteamentos populares. Para tanto, estudar o Município como ente federado e sua importância no sistema federativo são medidas imperiosas, pois estabelecem o grau de importância do tema.

Saule Júnior (2004, p. 149), afirma que "o Município, em razão de ser o principal ente federativo responsável pela execução da política urbana, tem que desenvolver uma política habitacional de âmbito local". Por tal razão, o estudo acaba sendo delimitado com a análise municipal de políticas públicas capazes de atender uma demanda essencial como a moradia.

O Município, dentre os entes da federação, é aquele que está mais próximo do indivíduo, das suas dificuldades e de seus clamores. O projeto de criação, elaboração e execução das políticas públicas municipais, acaba passando por essa proximidade. Ademais, a questão da habitação não deixa também de causar mais reflexos nessa ordem, porque dentro da federação, a municipalidade é aquela que precisa resolver de modo mais imediato essas questões.

Na esteira desse pensamento, passa-se, neste momento, a apresentar as políticas municipais, em especial a utilizada no Município de Encantado na questão da regularização fundiária, com vistas a pensar a adequação da política tributária extrafiscal de isenção de tributos complementarmente à regularização fundiária como forma de garantir o direito à propriedade e o direito social à moradia.

A escolha de um ente federado específico para feitura do trabalho permite a análise detida de uma política pública real e que pode servir de base de estudo, justamente em razão do acesso ao andamento e execução de tal política.

Antes de adentrar na análise e proposta de uma legislação específica para o Município de Encantado, que possa dar conta da problemática proposta, far-se-á uma

breve incursão no tema da característica dos entes municipais na Federação brasileira.

#### **4.1 O Município como ente federado**

O modelo federativo tem origem na elaboração do Estado norte-americano, quando treze Estados se reuniram na Filadélfia e elaboraram texto constitucional e organizaram a formação estatal em Federação. Havia nesse modelo a previsão de que os Estados manteriam suas individualidades, organizações e competências, mas haveria um Estado composto pela união de todos eles e que todos deveriam respeitar.

Esse modelo exige que haja uma pluralidade de Estados conectados ao ente União, sendo que suas competências são distribuídas pelo texto constitucional. Os Estados serão caracterizados pela indissolubilidade do laço federativo, não tendo direito de secessão. Ademais, haverá uma única nacionalidade e legislação federal comum, com direitos e obrigações dos entes federativos.

O poder será distribuído entre as unidades federativas por meio de uma descentralização política, que pode ser horizontal ou vertical. Para se verificar a diferença entre um Estado federativo e uma coletividade territorial, o que delimita é a dependência dos órgãos descentralizados em relação ao poder central.

Bonavides (2001, p. 181) afirma que os entes federados podem:

[...] livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição Federal.

Assim, na formação do regime federativo haverá o concurso de vontades dos Estados-membros na formação da vontade federal e a faculdade de auto-organização e de autogoverno, limitada ao texto constitucional. Afinal, a principal diferença entre Estado unitário e Estado federal reside na diferenciação entre uma mera coletividade territorial e um ente federativo.

De acordo com Trennepohl (2008), de forma bastante resumida, pode-se dizer que à União cabe estabelecer normas gerais, aos Estados e ao Distrito Federal, normas suplementares, e os Municípios tem competência para seus assuntos de

interesses locais. A Constituição da República de 1988, repartiu as competências vertical e horizontalmente, relegando à União a competência concorrente (artigo 24 e 30, II). No aspecto material, há as competências privativas da União (artigo 21), dos Estados (artigo 25, §§ 1º e 2º) e dos Municípios (artigo 30, III a IX), e outras que dizem respeito a todos os entes da Federação (artigo 23).

O artigo 30, da Constituição de 88, estabelece expressamente a competência dos Municípios. Pela importância dentro do tema, opta-se por reproduzir o referido artigo, com os destaques apropriados e atinentes ao contexto do trabalho:

Artigo 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre **assuntos de interesse local**;

II - suplementar a legislação Federal e a estadual no que couber;

III - **instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas**, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em Lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os **serviços públicos de interesse local, incluído** o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

**VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;**

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora Federal e estadual. (grifado)

Cabe destaque, nesse contexto, o conceito de “interesse local”, não somente para as competências legislativas, mas também na atribuição das responsabilidades pela prestação dos serviços estatais, em que o princípio desempenha papel importante. Salienta-se que a Constituição Federal prevê, junto à competência para legislar, a de prestar serviços públicos de interesse local (KRELL, 2003).

Ainda, de suma importância que se frise, que o que diferencia o interesse local do interesse geral é a predominância e não a exclusividade. Nesse sentido, a observação de Matos (2001, p. 125), para quem “[...] é claro que o Município está situado dentro de um Estado e esse, dentro da Federação, ao que formam um todo, formam a ‘união indissolúvel e não há antinomia entre interesses locais e interesses

gerais”.

Trazendo observações de direito comparado, Souza (2005, p. 112) refere

[...] a existência de grande número de competências partilhadas entre diferentes níveis de governo não é uma peculiaridade brasileira. Pesquisa realizada pela Universidade Pompeu Fabru, de Barcelona, identificou que a jurisdição sobre programas sociais é altamente compartilhada entre a esfera Federal, os Estados e os Municípios, principalmente na Alemanha, no Canadá, na Austrália, na Suíça e nos EUA.

Importa salientar, ainda, que o artigo 24 da Constituição Republicana de 1988, que trata das competências legislativas concorrentes, não inclui o Município. A estes, segundo o artigo 30, II, acima citado, “compete suplementar a legislação Federal e a estadual, no que couber”, ou seja, no que for de interesse local.

Krell (2003), aduz que o exercício dessa competência, pelos Municípios, exige que se tenha uma norma superior e uma lacuna na mesma, a qual deve ser preenchida considerando o interesse local. Nesse caso, o Município teria competência, ressalvadas, obviamente, as matérias que fujam à possibilidade de atendimento e competência dos mesmos.

Estudiosos do tema destacam que a posição dos Municípios no Federalismo brasileiro, decorre da aplicação do princípio da subsidiariedade na Constituição da República. De acordo com tal princípio, o que se busca é a coordenação, a cooperação e a colaboração de todos os entes federados.

Baracho (1996), evidencia que o Federalismo se tornou essencial aos governos democráticos a partir dos debates ocorridos sobre as estruturas e as formas de organização estatais. O autor observa que

[...] o termo Federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se às ideias, valores e concepções do mundo, que exprimem uma filosofia compreensiva da adversidade na unidade. Quanto à Federação, é entendida como forma de aplicação concreta do Federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas (BARACHO, 1996).

A doutrina francesa enfatiza que é na organização Federal que o princípio da subsidiariedade se encontra, no plano político, no que se refere à repartição de competências. Segundo Baracho (1996), este princípio deve ser interpretado como inerente à preservação das individualidades, dentro dos vários grupamentos sociais. O que deve ocorrer, portanto, é um equilíbrio entre o poder central e o local, sendo

que neste, se dará a formação do indivíduo. Este princípio, portanto, está intimamente ligado ao aspecto do pluralismo e a construção da cidadania. Dentre outros aspectos relacionados ao princípio da subsidiariedade, pode-se dizer que consiste na possibilidade da sociedade, por si só, solucionar suas questões (sendo que a estrutura inicial deve ser fornecida pelo Estado) e, caso isso não ocorra, haverá a intervenção do ente público mais próximo dos problemas da mesma.

Hermany (2012), considerando o princípio da subsidiariedade, destaca que há espaço para a comunidade e, ao mesmo tempo, espaço de atuação para o Estado, que pode agir na garantia de avanços sociais, *ade*. Para o autor, “a subsidiariedade confere elementos para a soberania do indivíduo, pois aproxima o diálogo do cidadão, estimula a participação política, traz abertura para diálogos pluralistas com as minorias” (HERMANY, 2012, p. 21).

Oliveira (2005), ao trazer considerações acerca do direito comparado, acentua que a Constituição Portuguesa prevê a autonomia das autarquias locais como princípio fundamental. Para o autor, o conceito de democracia está atrelado ao poder exercido ao nível das autarquias locais, e este poder pertence aos cidadãos nelas residentes, que o exercem diretamente ou através de representantes eleitos. Do ponto de vista jurídico e histórico, o autor frisa que, agregado ao conceito de democracia local, deve este estar de acordo com o princípio da subsidiariedade.

A cidadania ativa, também é pressuposto básico para a efetivação do princípio da subsidiariedade, de forma que deve haver solidariedade entre os componentes da sociedade e do Estado. O Estado só deve agir, por ele próprio, quando existir necessidade real, que não tenha sido atendida por qualquer coletividade ou grupo de cidadãos (HERMANY, 2012).

De acordo com Baracho (1996), o princípio da subsidiariedade não se preocupa com a legitimidade do poder, mas com as atribuições do poder e com os questionamentos acerca da necessidade do poder e das justificativas de suas tarefas. Conferindo-se ao sistema político os objetivos da descentralização política ou administrativa, o Estado procede à valorização do princípio da subsidiariedade, atuando preferencialmente para autonomia de seus órgãos. Assim,

[...] a subsidiariedade servirá ao propósito redistribucionista de competências dentre os diferentes níveis de poder do Estado Federal, privilegiando,

outrossim, as suas esferas políticas descentrais. Não por acaso ela é, portanto, válida para a melhora da relação cidadão-governo, bem como para o maior desenvolvimento dos seus respectivos poderes regionais e locais, e para o enxugamento da pesada máquina burocrática do poder central (ZIMMERMANN, 1999, p. 201).

Zimmermann (1999) considera, ainda, outra questão que liga diretamente subsidiariedade e Federalismo: a proporcionalidade da ação estatal. A necessidade da ação da União somente é justificada quando a instância inferior não se encontra em condições suficientes, de maneira a privilegiar a autonomia e a responsabilidade das partes, pela preferência da ajuda indireta, e não da atuação direta do Executivo Federal. De tal modo, a aplicação do princípio da subsidiariedade na Federação brasileira seria de utilidade máxima, para contemplar o universo de pluralidades de sua organização político-institucional.

Assim, tem-se o princípio da subsidiariedade como uma cláusula geral de competência local, no âmbito do Estado Federal. A partir do exposto e feitas considerações necessárias também acerca da Teoria da Federação, mesmo que de modo simplificado, eis que importa a diferenciação entre uma mera coletividade territorial e um ente federativo, cabe analisar o ente municipal enquanto ente que compõe a federação brasileira, tendo em vista os subsídios necessários criados para a boa compreensão e a adoção do tema, o que garante haja justificativa para o redirecionamento do Federalismo brasileiro sob a ótica municipalista, que virá na sequência.

## **4.2 O papel dos Municípios na federação brasileira**

Tendo em vista todo o exposto, merecem agora atenção as peculiaridades referentes aos Municípios brasileiros, dentro da ótica Federalista, com o intuito de referendar a importância das políticas locais, nas quais se pauta o presente estudo.

Cumprido destacar, então, de início, a posição do espaço local, do ente municipal e seu papel na Federação brasileira. Para isso, necessário falar um pouco acerca das características da federação. Entre as características da Federação, a divisão de competências merece atenção diferenciada, pois é por meio dela que a descentralização, a autonomia e a coexistência dos entes federados são

possibilitadas. Segundo Boff (2005, p. 39), a “descentralização do poder, marca da Federação, apresenta-se como caminho que leva ao Estado democrático, designado ao poder local o papel de intermediador entre o cidadão e as estruturas estatais” e somente por meio da democracia nas decisões são atendidas as necessidades da população.

O Município é a menor unidade da federação; está mais próximo dos problemas de uma determinada área e detém os instrumentos legais para atuação. Conhecendo melhor os problemas da vida dos munícipes, o Município pode resolver com mais agilidade o que for de interesse local. Na Federação brasileira, a atuação dos Municípios adquire importância ímpar, dadas as dimensões do país.

Em um primeiro momento, apresenta-se a discussão doutrinária acerca do status do Município dentro da Federação brasileira; em seguida, promovem-se ponderações acerca da autonomia municipal.

Carrazza (2002), defende a posição de que os Municípios não se caracterizam como unidades federadas, visto que não integram o Legislativo Federal. E ainda que, sua autonomia, não sendo cláusula pétrea, pode ser eliminada por emenda constitucional.

Assim também entende Silva (2001), para quem não seria possível incluir os Municípios como entes da Federação. Dentre outros argumentos, destaca que, ainda que tenham autonomia política, não existe Federação de Municípios, nem estes são essenciais à Federação brasileira; também sustenta que não é possível pensar em secessão de Municípios e não há possibilidade de intervenção Federal; há ainda, segundo o autor, uma sobreposição de territórios: se os Municípios possuírem território, os Estados não o teriam, visto não ser possível território partilhado (não existem Estados-membros dentro de Estados-membros).

Segundo Rodrigues (2003), Castro é outro representante da doutrina que nega aos Municípios o caráter de ente federado, e o faz com base, dentre outros, nos argumentos da inexistência de representação no Senado, na impossibilidade de proporem emendas à constituição, não possuírem poder Judiciário, e por fim, de que os atos normativos municipais não estão sujeitos ao controle direto de constitucionalidade pelo STF.

Contrariamente aos citados doutrinadores, há uma maioria que entende que os Municípios têm dignidade constitucional e que o pacto federativo que os inclui está claramente presente na Constituição de 1988. Bastos (2001, p. 302), apresenta o argumento de que, a despeito de não formar um modelo clássico de Federação, a inclusão dos Municípios na Federação brasileira é positiva.

O argumento principal é que, sendo a autonomia municipal um dos centros de polarização de competência constitucional a ser exercida de forma autônoma, não se vê porque não hão de, os Municípios, figurar naquele próprio artigo que fornece o perfil jurídico-político da República Federativa do Brasil. O fato de os Municípios não se fazerem representar na União e, portanto, não comporem de certa forma o suposto pacto federativo, nos parece ser um argumento de ordem excessivamente formal, que deve ceder diante da realidade mais substancial [...]

Coelho (1999) destaca que cada Federação tem suas feições próprias e que, de maneira inusitada, a Constituição brasileira, ao incluir os Municípios como entes federados, expõe as características próprias do Estado brasileiro. Ainda Meirelles (1996) destaca os Municípios como “entidades de terceiro grau”, e Tavares (2002, p. 743) é categórico, ao definir a questão:

[...] realmente, nos arts. 1º, 18 e 34 fica certa a posição da comuna no Estado Federal. Pelo Artigo 1º, fica certo que a república brasileira é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Pelo Artigo 18, a organização político-administrativa brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Pelo Artigo 34 há que ser reconhecida e assegurada a autonomia municipal.

Mesmo reconhecendo razão a alguns argumentos elencados para a descaracterização dos Municípios como entes federados, como os de que não possuem constituição, mas sim Lei Orgânica e de que não possuem representação no Legislativo Federal, nem Poder Judiciário, vê-se que são insuficientes para impossibilitar a formatação da condição de ente federativo aos Municípios. Esta é a posição adotada pela maioria da doutrina, conforme aponta estudo de Rodrigues (2003).

Em primeiro lugar, quanto às Leis Orgânicas, o fato é que, mesmo que estas não possuam autonomia constitucional plena, possuem ‘substância constitucional’, visto se adequarem a finalidade a que se destinam, qual seja, a de organizar o ente federativo. Assim, não seria este motivo apto a desmerecer o status de ente federado aos Municípios. Ainda, salienta-se que o Distrito Federal é ente da Federação desde

a Constituição de 1934, sendo regido por Lei Orgânica (RODRIGUES, 2003).

Com relação à ausência de um Poder Judiciário próprio, Rodrigues (2003), destaca que a competência para exercer a função jurisdicional não se dá apenas pela territorialidade, mas também em razão da matéria. Assim sendo, os Estados-membros não podem julgar diversos conflitos ocorridos em seus territórios, por exemplo, os conflitos trabalhistas, e isso não os descaracteriza como entes da Federação.

Rodrigues (2003, p. 139), também rebate os argumentos da ausência de representação municipal nas casas legislativas nacionais, pois,

[...] dentro de uma ideia de cooperação e solidariedade, a concretização do bem comum para todo o povo brasileiro que, como já dito, habita em Municípios. Vê-se que é possível olhar a função dos senadores a partir do indivíduo como fim, sendo o Estado apenas instrumento.

Costa (1999), analisa que esta representação não constitui característica nuclear do Estado Federal, pois nem todos a adotam. Existem Estados unitários, a exemplo da França que a adotam. Assim também como o bicameralismo e, conseqüentemente, a participação dos Estados-membros na Câmara Alta ou Senado Federal não ser adotado em diversas federações.

O municipalismo brasileiro, ainda segundo Costa (1999), segue uma tendência histórica de descentralização de poder, que ganhou relevância com a Constituição de 1988, o que dá à Federação brasileira sua natureza própria que, a exemplo de outros Estados, não considera essa participação direta como elemento essencial.

Já com relação ao conflito territorial, a ideia não pode prosperar, pois a própria ideia de Federação é dessa maneira articulada. A União é ente sem território, para usar do mesmo argumento, mas a ela, por isso, não se nega existência e jurisdição. A existência de Municípios, deixando sem território os Estados-membros não pode subsidiar argumentos para não serem aqueles considerados entes federativos. (RODRIGUES, 2003).

Por fim, apresentadas as posições doutrinárias contrapostas, o presente trabalho caminha no sentido de que o Município, além de componente da Federação é um ente federativo, acompanhando doutrina majoritária atual, sem maiores pretensões quanto a esta discussão. Quer-se, com isso, apenas reconhecer aos Municípios, a proteção constitucional a que fazem jus.

Sendo assim, como nas federações os entes federativos participam da soberania e possuem autonomia interna, cabe considerar o município nessas condições, eis que possui competências próprias, desde que essa autonomia/competência esteja de acordo com a Constituição Federal. Caso contrário, será soberania e essa atribuição será sempre da União.

A autonomia municipal é parecida com a dos Estados-membros, guardadas suas dimensões, sendo possível que os municípios possam elaborar Lei Orgânica Municipal eleger seus representantes (Prefeito, Vice-prefeito e vereadores), editar Leis municipais, administrar a prestação de serviços públicos de interesse local e decretar tributos e aplicação das rendas municipais. Desse modo há auto-organização, autoadministração e autogoverno, funções que são verificadas na análise do artigo 29 da Constituição Federal, conforme se verá na sequência, e pelo artigo, já visto.

A legislação municipal não se submete ao que determina as legislações dos Estados-membro e da União, mas quando há competência legislativa comum, o município deve observar as diretrizes gerais estabelecidas pelas legislações federal e estadual. Por isso, o regramento constitucional (federal e estadual). No caso da prestação de serviços públicos, há competência comum, de todos os entes federados, prevista no artigo 23 da Constituição Federal.

Em relação à tributação, competem aos Municípios os tributos previstos no artigo 156 e participação em outros arrecadados pela União (arts. 153, §5º, II, 158, I e II, e 159, I, "b") e pelo Estado-membro (arts. 158, III e IV, e 159, §3º). Ademais, a competência municipal para a instituição de impostos é regulamentar, ou seja, na fixação do *quantum* a ser arrecadado e da forma de arrecadação. O município pode, também, instituir taxas, contribuições de melhoria e contribuições sociais.

A autonomia financeira dos municípios permite a aplicação das rendas ocorra de acordo com a oportunidade e a conveniência da Administração Pública municipal, necessitando apenas cuidar reservas de valores determinadas pela União, como é o caso do ensino público e previsão na Lei orçamentária municipal.

O sistema federativo pressupõe a repartição de competências, que resultam na autonomia dos entes federativos, conforme o artigo 18 da Constituição Federal que

estabelece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. A autonomia municipal está estatuída no artigo 29 da Constituição Federal, conforme Matos (2001).

Artigo 29. O Município reger-se-á por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do Artigo 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: [...]

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por Lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos.

[...]

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa;

X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça;

XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII - iniciativa popular de projetos de Lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

XIV - perda do mandato do Prefeito, nos termos do Artigo 28, parágrafo único.

A autonomia dos Estados e dos Municípios, se caracteriza por três elementos, segundo Moraes (1998). São eles: auto-organização, como o poder para elaborar sua própria constituição e legislação, a fim de exercer a competência que lhe foi definida

pela Constituição. Os limites à auto-organização são os próprios princípios estabelecidos pela Constituição Federal; autogoverno: possibilidade de os entes federados escolherem seus próprios governantes sem qualquer vinculação com o poder central; e autoadministração: livre exercício das competências administrativas, tributárias e legislativas deferidas pela Constituição Federal, conforme se analisou, mas que, neste momento, será melhor abordada.

Entende-se como autonomia auto-organizatória a liberdade que a municipalidade tem na construção da sua Lei Orgânica, o que caracteriza sua ligação direta com a autonomia legislativa (CORRALO, 2006).

Quanto à autonomia política, está caracterizada pela possibilidade de eleição dos governantes locais pela população municipal, evidenciando o processo democrático; também possibilita a cassação do mandato dos agentes políticos, quando houver problemas sobre sua gestão, pelo órgão Legislativo Municipal (CORRALO, 2006).

Em relação à autonomia administrativa, deve-se lembrar que se trata da gerência dos assuntos locais, ou seja, dos assuntos pertinentes à vida da população municipal, como, por exemplo, os serviços públicos, a polícia administrativa e o incentivo às atividades econômicas e sociais. Essa autonomia administrativa está assentada no interesse local, por isso, não pode ser controlada ou sofrer interferência dos demais entes políticos, exceto nos termos previstos expressamente na Constituição Federal, artigo 35, e que tratam da intervenção estadual nos Municípios, isso se deve ao fato de que as questões de ordem autônoma administrativa pertencem à população municipal e devem ser atendidas pelo ente responsável por elas.

A autonomia financeira, por fim, refere-se às receitas municipais que possibilitam o cumprimento de suas atribuições. Podem ser divididas em: receitas próprias e receitas oriundas de transferências constitucionais ou voluntárias. A previsão constitucional da autonomia financeira municipal encontra guarita nos artigos 30, inciso III, 146, 149-A, 150, 156, 158 e 159 da Constituição Federal, estes dispositivos referem-se ao poder do Município de instituir tributos próprios, definir transferências constitucionais compulsórias, baseadas na sua participação nos tributos estaduais e federais, ou pela distribuição operada por fundos (CORRALO,

2006).

A existência de verdadeira autonomia só pode se dar, segundo Costa (1999), quando há previsão de recursos suficientes e não sujeitos a condições para que os entes possam desempenhar suas funções. E ainda salienta que essa necessidade de recursos tem que ser pensada e visualizada de forma ampla, ou seja, não apenas sob o ponto de vista financeiro, mas também em seu aspecto jurídico.

Uma autonomia jurídico-financeira é necessária para que o ente federado possa exercer suas prerrogativas. Assim, a descentralização tem que ser no sentido de não permitir subordinação ao poder central. O ente deve ter autonomia para obter, gerenciar e dispor dos recursos financeiros, sem interferência do poder central (COSTA, 1999).

Para Carrazza (2006), a ideia de autonomia pressupõe a descentralização territorial do poder, permitindo que os Estados definam suas próprias prioridades, independentemente das políticas definidas pela União. A autonomia para a definição de suas políticas, passa pelo reconhecimento desse poder de fixar sua própria escala de prioridades. Para Dallari (1986), desaparecem todas as vantagens da organização federativa, se um governo puder determinar a ordem de prioridades do outro.

Portanto, é característica do Estado Federal a repartição de competências, materiais e legislativas, bem como a partilha de receitas, a conferir a autonomia necessária ao desenvolvimento das políticas e planos de governo dirigidos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como preceitua o Artigo 225 da Constituição Federal. Não restam dúvidas de que todos, inclusive os Municípios, possuem competência constitucional, tanto para legislar sobre o meio ambiente quanto para praticar atividades administrativas, materiais, ligadas à proteção e preservação ambiental (TRENNEPOHL, 2008).

Percebeu-se que mesmo havendo limitações e diferenciações na autonomia dos municípios, tais não descaracterizam a sua natureza de entidade federativa, tendo em vista que ela tem amparo constitucional, constituindo um direito público subjetivo da municipalidade. Nesse passo, os municípios brasileiros, conforme já mencionado, poderão: a) elaborar Lei Orgânica Municipal; b) eleger representantes; c) editar Leis municipais; d) administrar seus atos; e) decretar tributos e fazer sua gestão financeira.

Por isso, afirma-se que os municípios possuem a capacidade de auto-organização, de autogoverno, de normatização própria e de autoadministração. Assim, quando se trata de implementação de políticas públicas, pode-se afirmar que há autonomia nas escolhas dos municípios para melhor gestão das necessidades locais, especialmente pelo fato de que o poder de decretação e arrecadação dos tributos de competência municipal e de aplicação das rendas municipais está dentre os aspectos da autonomia municipal.

O sistema federativo permite tais situações e garante a verificação das necessidades conforme o local, no caso dos municípios brasileiros, a autonomia foi garantida pela Constituição Federal de 1988, sendo fundamental quando se pensa nas políticas públicas tributárias e que estão voltadas à moradia de uma localidade específica.

Assim, a decisão sobre as prioridades, dentro de sua esfera de competência e afetando seus recursos financeiros, é uma decorrência da autonomia e cabe a cada ente, nos limites da teoria federativa para, com segurança, avançar na sua aplicação e surpreender em propostas estruturais. E assim, se viu, vem ocorrendo no Brasil ao longo e sua história constitucional.

Passa-se, agora, a tratar das questões ao direito à propriedade como segurança de acesso ao direito à moradia no Município de Encantado, pauta a ser inserida nas prerrogativas constitucionais de ação municipal, como ente autônomo e detentor do poder-dever de atuação pelo bem da coletividade, por meio de políticas públicas. Ademais, essa garantia conforme se verificará na sequência, conduz o indivíduo à inserção comunitária, pertencimento ao grupo social e se torna garantidor da construção da subjetividade dele. Afinal, a moradia é bem do espaço físico, é o local onde o sujeito consegue estabelecer seu espaço, sendo seu local de resguardo para enfrentamento das vicissitudes do cotidiano.

#### **4.3 O Município de Encantado e sua política de regularização fundiária: A possibilidade de aplicação da extrafiscalidade na política pública de regularização de loteamentos, como possibilidade de acesso ao direito social à moradia**

Neste momento, para o deslinde do presente trabalho, ou seja, com vistas a oferecer um projeto de Lei para o Município de Encantado, será realizada uma análise da legislação do referido Município no tocante ao tema da regularização fundiária e da tributação.

Já em 1978, a Lei 1.108 de 10 de outubro, cria o loteamento Navegantes, autoriza a venda de terrenos e dá outras providências. O loteamento é destinado à implantação de um núcleo habitacional. De acordo com o artigo 3º, os interessados na aquisição de terrenos, terão direito a concorrer, preenchendo as condições e requisitos indicados. São elas: residir no Município, não possuir outra propriedade, ter renda familiar entre 1 (um) e 3 (três) salários mínimos, além de obrigar-se a construir, sobre o terreno adquirido, no prazo de 2 (dois) anos, prédio para sua residência, dentro de um dos quatro padrões elaborados por Serviço de engenharia da Prefeitura Municipal, dentro outros. Além disso, há disposição expressa de que, caso surja mais de um interessado no mesmo terreno, haverá sorteio entre os concorrentes.

Essa legislação tem como base o atendimento de nicho social com baixa renda e que tenha sentido de alocação familiar. Limita a construção aos padrões municipais de construção e já introduz critério para seleção.

Ainda, no artigo 5º, está disposto que fica vedada a alienação do imóvel a pessoas que não preencherem as condições socioeconômicas originalmente exigidas para aquisição do terreno. Este artigo foi alterado pela Lei 1.163 de 1981, incluindo uma exceção quando se tratar de transações efetuadas com instituições financeiras, para fins de obtenção de empréstimos imobiliárias.

A Lei 1.288 de 24 de março de 1986, “autoriza o Poder Executivo Municipal a implantar o loteamento ‘Novo Navegantes’, de interesse local, em propriedade do Município, dispõe sobre a alienação e administração de lotes, construção de infraestrutura e das moradias, visando a erradicação de sub-habitações”.

De acordo com o artigo 2º, o referido loteamento destina-se exclusivamente para fins residenciais e à erradicação das sub-habitações, com a relocação das moradias já existentes no Bairro Navegantes, através do sistema de mutirão. Essa legislação já não visa apenas o problema dos indivíduos sem residência, mas daqueles que vivem em coabitação em outros locais, o que viabiliza uma melhor

qualidade de vida.

Nos artigos 6º e seguintes, fica determinado que o sistema de mutirão será adotado tanto na construção das moradias, quanto na implantação da infraestrutura. A prefeitura Municipal participa na operacionalização do projeto com uma equipe composta, no mínimo, de um assistente social, um engenheiro ou arquiteto e um mestre de obras.

Ainda conveniente destacar o artigo 19 da Lei 1288/86, que, numa evidenciada política de subsídio, autoriza o Município a administrar lotes e sobre eles construir módulos residenciais para posterior locação ou concessão de uso vitalício, para pretendentes que, embora satisfaçam os demais requisitos que os habilitem a adquirir o imóvel, não disponham dos mínimos recursos financeiros para tal. Entretanto, as construções desses módulos não podem ultrapassar 10% (dez por cento) da área destinada aos lotes (artigo 19, *in fine*).

Os interessados na aquisição dos lotes terão direito a concorrer com o preenchimento das condições e requisitos elencados abaixo, observando a seguinte ordem de prioridade, dos quais salienta-se: residir no bairro Navegantes há mais de 3 anos; não ser proprietário de outro imóvel; ter renda familiar máxima de até 4 salários mínimos; manter os filhos em idade escolar, regularmente matriculados em educandário oficial, concordar com o mutirão (art. 22).

Ainda a se destacar o fato de ser vedada a alienação do imóvel a pessoas que não preencherem as condições socioeconômicas originais exigidas para a aquisição do terreno (art. 28).

A Lei 1289, de 24 de março de 1986, autoriza o poder Executivo a desmembrar áreas de sua propriedade, situadas no bairro Navegantes, objetivando sua venda em lotes para fins habitacionais. Terão prioridade na aquisição destes lotes, os moradores já residentes nessas áreas, e os moradores do bairro Navegantes. No mesmo sentido, a ideia nesse caso é a regularização de moradores que vivem nessas regiões e que podem estar vivendo em coabitação.

Os adquirentes dos lotes obrigam-se a apresentar projeto de construção da residência ou adequação, se já existente. Para tanto, a Prefeitura Municipal fornecerá gratuitamente estes projetos. (art. 4º e parágrafo único).

Ainda em 1986, através da Lei 1296 de 20 de agosto, o Município de Encantado foi autorizado a participar do Programa Mutirão da Moradia e a criar um Fundo chamado de Fundo Municipal de Habitação Popular, ou Fundo Rotativo de Habitação Popular. O referido programa teve como objetivo a construção de moradias populares dotadas de mínimas condições de segurança, higiene, conforto, com infraestruturas básicas, para atender famílias carentes de renda inferior a 3 (três) salários mínimos mensais.

A Lei 1297 também de 20 de agosto de 1986 homologou um convênio celebrado entre o Município e o então Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, autorizando o poder executivo a financiar materiais de construção para a urbanização do loteamento Novo Navegantes. Os recursos destinados ao Município eram parte de projeto nacional de urbanização de favelas, como já estudado no capítulo primeiro deste trabalho.

O retorno das prestações pagas pelo financiamento de materiais de construção seria destinado ao já recém-criado Fundo Municipal Rotativo de Habitação Popular, cujos recursos devem ser aplicados ou reaplicados em novos projetos a serem desenvolvidos pelo Município (art. 4º).

A Lei 1305, de 8 de outubro de 1986, autorizou o Município de Encantado a doar uma área de terras para a COHAB RS.

No ano de 1994, por meio da Lei 1703 de 19 de janeiro, o Poder Executivo foi autorizado a implementar o Residencial Nova Morada, dito de interesse social, dispondo sobre a alienação e administração de lotes, construção de infraestrutura e das moradias, com o objetivo de diminuir o déficit habitacional do Município.

Nos mesmos moldes da Lei 1288, já referida, ficou determinado que o sistema de mutirão será adotado tanto na construção das moradias, quanto na implantação da infraestrutura. A prefeitura Municipal participa na operacionalização do projeto com uma equipe composta, no mínimo, de um assistente social, um engenheiro ou arquiteto e um mestre de obras, ainda contando com o apoio do Conselho Municipal de Bem-Estar Social.

É de se salientar nesta Lei, que o pagamento pelos lotes deveria se dar ao longo de 5 (cinco) anos, através do pagamento mensal de 10% (dez por cento) do

salário mínimo vigente, valor destinado diretamente ao Fundo Municipal Rotativo de Habitação Popular (art. 10).

Ainda nos mesmos moldes da Lei 1288, já referida, o artigo 15 da Lei 1703, autoriza o Município a administrar lotes e sobre eles, construir módulos residenciais para posterior locação ou concessão de uso vitalício, para pretendentes que, embora satisfaçam os demais requisitos que os habilitem a adquirir o imóvel, não disponham dos mínimos recursos financeiros para tal. Da mesma forma, as construções desses módulos não podem ultrapassar 10% (dez por cento) da área destinada aos lotes (artigo 15, *in fine*).

Os interessados na aquisição dos lotes terão direito a concorrer com o preenchimento das condições e requisitos elencados abaixo, observando a seguinte ordem de prioridade, dos quais salienta-se: residir no Município de Encantado há mais de 3 anos; não ser proprietário de outro imóvel; ter renda familiar máxima de até 5 (cinco) salários mínimos; manter os filhos em idade escolar, regularmente matriculados em educandário oficial, ser casado ou possuir núcleo familiar constituído e concordar com o mutirão para a construção da moradia (art. 17). Há também a vedação à alienação do imóvel a pessoas que não preencherem as condições socioeconômicas originais exigidas para a aquisição do terreno (art. 22).

A Lei 1718, de 05 de maio de 1994, autoriza o Município a efetuar a doação de lotes do Residencial Nova Morada à Sociedade Comunitária de habitação Popular do Município de Encantado, sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos, estabelecida no Município e constituída para este fim. O número de lotes a serem doados seriam definidos de acordo com recursos disponíveis, até o máximo de 98 (noventa e oito). Os contemplados com os lotes doados deveriam contribuir, mensalmente, com o Fundo Comunitário Habitacional, a ser gerido pela referida Sociedade Comunitária.

Nota-se, ao encontro com o já estudado no capítulo inicial deste trabalho, mudanças nos institutos responsáveis e nas formas de gerenciamento e financiamentos das políticas públicas destinadas à moradia de interesse social.

Em 1996, há novamente autorização de doação de lotes do Residencial Nova Morada à Sociedade Comunitária de habitação Popular do Município de Encantado,

através da Lei 1817 de 06 de março, autorizando a referida Sociedade a outorgar escrituras públicas definitivas dos lotes após decorridos 5 (cinco) anos aos associados que tenham cumprido suas obrigações e efetuado o pagamento mensal de 10% (dez por cento) do Piso Nacional de Salários ou equivalente. A Sociedade deveria, no prazo de 6 (seis) meses, a contar da data do recebimento da escritura pública de doação, viabilizar todas as construções das moradias, através de mutirão de associados (art. 2º).

No ano de 2000, por meio da Lei 2119, de 14 de junho, constitui-se o Conselho Municipal de Habitação, em caráter deliberativo e com finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas na área social no tocante à habitação, além de direcionar o Fundo Municipal de Habitação. Este Fundo foi criado pela mesma Lei, sendo destinado a propiciar apoio e suporte financeiro à implementação de programas de habitação, voltados à população de baixa renda.

O artigo 3º<sup>11</sup> da Lei traz a previsão de aplicação dos recursos do Fundo, em

---

<sup>11</sup> Art. 3º - Os recursos do Fundo, em consonância com as diretrizes e normas do Conselho Municipal de Habitação, serão aplicados em:

- I. Construção de moradias pelo Poder Público em regime de administração direta ( contratação de mão de obra, auto construção, ajuda mútua ou mutirão ) e empreitada global.
- II. Produção de Lotes Urbanizados;
- III. Urbanização de favelas;
- IV. Melhoria de unidades habitacionais;
- V. Aquisição de material de construção;
- VI. Construção e reforma de equipamentos comunitários e institucionais, vinculados a projetos habitacionais e de saneamento básico;
- VII. Regularização fundiária;
- VIII. Serviços de apoio à organização comunitária em programas habitacionais;
- IX. Complementação da infraestrutura em loteamentos deficientes destes serviços com a finalidade de regularizá-los;
- X. Ações em cortiços e habitações coletivas com o objetivo de adequá-las às condições de habitabilidade;
- XI. Projetos experimentais de aprimoramento tecnológico, na área habitacional;
- XII. Remoção e assentamento de moradores em áreas de riscos ou em casos de execução de programas habitacionais de projetos de recuperação urbana, em áreas ocupadas por população de baixa renda;
- XIII. Implementação ou complementação de equipamentos urbanos de caráter social em área de habitações populares;
- XIV. Aquisição de áreas para implementação de projetos habitacionais;
- XV. Contratação de serviços de terceiros, mediante licitação, para execução ou implementação de projetos habitacionais e de regularização fundiária;
- XVI. Constituição do Banco de Materiais;
- XVII. Constituição de Banco de Terras;
- XVIII. Contratação de serviços de assistência técnica e jurídica para implementação dos objetivos da presente Lei;

consonância com as diretrizes e normas do Conselho Municipal de Habitação.

Passa a ser considerada de baixa renda, para efeitos da Lei, a população moradora em precárias condições de habitabilidade, favelas, áreas de risco ou trabalhadores com faixa de renda individual ou familiar, não superior a 05 (cinco) salários mínimos vigentes à época da implantação de cada projeto. Salienta-se que 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundo Municipal, destinar-se-ão à população com renda até 03 (três) salários mínimos vigentes no país. Além disso, O fundo ficará vinculado diretamente à rubrica orçamentária da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Cabe ainda mencionar a composição do Conselho Municipal de Habitação<sup>12</sup>. Este é constituído de 9 (nove) membros, de forma tripartite, dessa forma definidos: 3 (três) membros representantes do poder Municipal, dentre os setores: Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Obras e Viação, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Saúde e Meio Ambiente, Secretaria do Planejamento e Gabinete do Prefeito; 3 (três) membros representantes da Sociedade Civil: dentre os Construtores,

---

XIX. Viabilizar projetos de geração de emprego e renda, dando preferência aos indivíduos do projeto habitacional em curso.

<sup>12</sup> Art. 19 – São atribuições do Conselho:

- I – Determinar as diretrizes e normas para a gestão do Fundo Municipal de Habitação;
- II – Estabelecer programas anuais e plurianuais de recursos do Fundo Municipal de Habitação;
- III – Aprovar projetos que tenham como proponentes, a Prefeitura Municipal, organizações comunitárias, associações de moradores e cooperativas habitacionais;
- IV – Estabelecer limites máximos de financiamentos, a título oneroso ou a fundo perdido, para as modalidades de atendimento previstas no artigo 3º;
- V – Definir políticas de subsídios na área de financiamento habitacional;
- VI – Definir formas de repasse a terceiros dos recursos sob a responsabilidade do Fundo;
- VII – Estabelecer condições de retorno dos investimentos;
- VIII – Definir os critérios e as formas para a transferência dos imóveis vinculados ao Fundo, aos beneficiários dos programas habitacionais;
- IX – Traçar normas para gestão do patrimônio vinculado ao Fundo;
- X – Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo, solicitando, se necessário, o auxílio do órgão de finanças do Executivo;
- XI – Dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares relativas ao Fundo, nas matérias de sua competência;
- XII – Propor medidas de aprimoramento do desempenho do Fundo, bem como outras formas de atuação, visando à consecução dos objetivos dos programas sociais;
- XIII – Acompanhar e fiscalizar a execução dos programas de habitação, podendo requerer embargo de obras, suspensão da liberação de recursos, uma vez constatado o desvio dos objetivos do Fundo, irregularidades na aplicação, desrespeito às normas da boa técnica ou agressão ao meio ambiente;
- XIV – Propor e aprovar convênios destinados à execução de projetos habitacionais, urbanização e regularização fundiária;
- XV – Elaborar e aprovar seu Regimento Interno;
- XVI – Elaborar, conjuntamente com o Poder Executivo, a proposta da política habitacional contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias; Plano Plurianual e Orçamento Municipal.

Fornecedores, Imobiliário, Trabalhadores da área; e 3 (três) membros representantes de Sindicatos, Cooperativas, Associações de Moradores.

Cabe mencionar que a Lei 3.075, de 14 de abril de 2009, alterou essa composição, ao dar nova redação ao artigo 12. Manteve os três membros representantes do poder público Municipal, ficando os 6 membros restantes distribuídos da seguinte forma: 2 membros representantes de Entidades Privadas: dentre os Construtores, Fornecedores, Imobiliário, Trabalhadores da área; 1 membro representante do segmento de Habitação: dentre a Associação da Construção Civil ou Engenheiro vinculado ao CREA e 3 membros representantes de movimentos populares: dentre os Clubes de Mães, Sociedades Habitacionais, Associação de Bairro, Rotary.

Já a Lei 2.403, de 04 de dezembro de 2003, dispõe sobre a destinação de moradias populares construídas pelo Município para reassentamento de famílias de baixa renda, seus beneficiários e condições para outorga de posse e/ou domínio dos imóveis. Em seu artigo 2º, determina que caberá à Secretaria Municipal da Assistência Social identificar as famílias e a situação dos imóveis em que residiam, quanto à propriedade, com posterior análise e deliberação pelo Conselho Municipal de Habitação. Segundo o seu artigo 3º, aos destinatários que residiam em imóvel de sua propriedade, comprovada mediante instrumento idôneo (escritura, contrato de promessa de compra e venda, de cessão de direitos contratuais), as moradias serão transferidas, mediante alienação por permuta, recebendo o Município, em troca, os imóveis por eles titulados.

Por meio da Lei 2.424, de 24 de março de 2004, fica o Poder Executivo autorizado a implantar o Loteamento Residencial “Vale Dos Pinheiros”, de interesse social, em área de propriedade do Município, situado na Linha Pinheirinho, observadas as prescrições legais estabelecidas pela legislação que regula o parcelamento do solo urbano.

Destaca-se, nessa legislação, a presença do Conselho Municipal de Habitação como parte integrante da política pública de regularização fundiária. Todavia, da mesma forma que realizado anteriormente, fica o Executivo autorizado a outorgar as escrituras definitivas dos lotes e ou moradias aos contemplados que tenham cumprido

as suas obrigações e tendo efetuado o pagamento mensal de 10% (dez por cento) do salário mínimo vigente, ou equivalente, para a Sociedade Comunitária de Habitação Popular do Município de Encantado, que gerenciará um fundo, de acordo com as disposições previstas. A ressalva é que o prazo se estende para de 15 (quinze) anos (art. 8º).

Além disso, de forma semelhante às legislações anteriores, no caso em que os pretendentes, embora satisfaçam os demais requisitos que os habilitem a adquirir o imóvel, não disponham dos mínimos recursos financeiros, justificadamente, para a compra e edificação do terreno, o Executivo poderá administrar os lotes e sobre estes, construir módulos residenciais para posterior locação ou concessão do uso vitalício, não podendo, entretanto, as construções desses módulos, ultrapassarem os 20% (vinte por cento) da área destinada aos lotes. Nota-se mais uma pequena alteração em relação às legislações anteriores, que disponham este último percentual em, no máximo 10% (dez por cento).

Ainda, segundo o artigo 15, os interessados na aquisição do lote e/ou casa, terão direito a concorrer com o preenchimento das condições e requisitos abaixo, observando-se os seguintes critérios de seleção: renda familiar até três salários mínimos, priorizando as famílias de até um salário mínimo; famílias vítimas das enchentes e/ou que não possuem imóvel próprio; com comprovação de residência no Município de Encantado, no mínimo de cinco anos; preferencialmente, famílias com número de filhos, com até 03 menores de idade (observado o tamanho das moradias); com prioridade para famílias que possuam pessoas portadoras de deficiência e idosos; não ter sido beneficiado em projetos anteriores de moradia popular; mulheres chefe de famílias; e, por último, que o imóvel destina-se exclusivamente para que o beneficiário habite-o com sua “Família”, com comprovação mediante avaliação social.

Por fim, em seu artigo 21, estabelece que os adquirentes de lotes do Loteamento Residencial “Vale Dos Pinheiros”, que alienarem os imóveis respectivos, ficarão proibidos de participar em futuros projetos semelhantes e que vierem a ser desenvolvidos pelo Município de Encantado.

Em 2010, por meio da Lei 3.342, de 19 de outubro o Poder Executivo ficou autorizado a regularizar as construções existentes nos loteamentos populares do

Município, concluídas até 30 de setembro de 2010, em que o recuo de ajardinamento tenha sido menor e a taxa de ocupação maior do que o permitido pelo Código de Edificações.

A Lei 4.016, de 16 de dezembro de 2014, altera a já referida Lei nº 2.424/2004. As principais alterações se deram em razão da regularização de terrenos com ou sem moradia com validade e vigência para os loteamentos populares do Município.

Definiu-se, ainda, que o Conselho Municipal de Habitação atuará na regularização de terrenos com e sem moradias, assim como módulos habitacionais que estejam sem a devida regularização no Vale dos Pinheiros e nos demais loteamentos populares do Município, fazendo uso dos termos desta Lei, conforme decisão da Secretaria da Assistência Social e Conselho Municipal da Habitação (art. 7º, parágrafo único).

Em acordo com o artigo 8º, as escrituras definitivas dos lotes e ou moradias serão concedidas pelo Município, após o prazo de 08 (oito) anos, aos contemplados que tenham cumprido as suas obrigações e tendo efetuado o pagamento mensal de 10% (dez por cento) do salário mínimo vigente, ou equivalente a 60 (sessenta) parcelas para a Sociedade Comunitária de Habitação Popular do Município de Encantado, que gerenciará um fundo, de acordo com as disposições previstas.

A novidade encontra-se na nova redação dada ao parágrafo único do artigo 11, quando dispõe que o adquirente beneficiado com o Programa deverá habitar o lote, casa, pelo prazo de no mínimo 08 (oito) anos. Ainda dispõe que, caso seja flagrado venda, troca, locação ou cessão sem autorização do Executivo e Comissão Municipal da Habitação, o contrato poderá ser rescindido e o imóvel transferido para outra família inscrita no Programa e não contemplada ou em vulnerabilidade social, cadastrada junto à Secretaria Municipal da Assistência Social.

Em 2017, a Lei 2.424/2004, sendo que o artigo 1º da referida lei terá como base:

Autoriza o Poder Executivo a implantar o Loteamento Residencial “Vale dos Pinheiros”, de interesse social, em propriedade do Município, dispõe sobre a alienação e administração de lotes, construção e infraestrutura de moradias, visando a diminuição do déficit habitacional, bem como regularização de terrenos com ou sem moradia neste e nos demais loteamentos populares do

Município ou em locais que contemplam a mesma situação (art. 1º).

Essa Lei está de acordo com a legislação 11.124/05, que trata da melhoria e implantação de sistema de habitação de interesse social, prevendo que o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social regularizará terrenos para pessoas com e sem moradias, bem como os módulos habitacionais que estejam sem a devida regularização no Vale dos Pinheiros e nos demais loteamentos populares do Município, de acordo com as deliberações da Secretaria da Assistência Social e do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (Art. 7º, parágrafo único).

Além disso, a referida a Lei municipal foi alterada nos artigos 9º e 16, que passaram a ter a seguinte redação:

Art. 9º Salvo por motivos justificados e aceitos pelo Município e Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, não poderá o adquirente atrasar o pagamento do lote ou moradia, em mais de 12 (doze) prestações consecutivas ou alternadas e, na hipótese disso ocorrer, bem como nos casos de inadimplemento ou infrações contratuais, o Município poderá dar por rescindido o contrato de pleno direito, mediante notificação premonitória de 30 (trinta) dias do adquirente, para constituí-lo em mora, através de ofício do Registro Imobiliário da Comarca, resolvendo-se todas as obrigações contratuais para ambas as partes.

[...]

Art.16. A escritura pública definitiva somente será outorgada ao adquirente após a quitação do imóvel, cumprindo o prazo de 08 anos, a contar da habitação no mesmo. Os valores pagos serão depositados junto ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

Parágrafo único. O Município estabelecerá os valores dos imóveis, bem como a forma de pagamento, obedecendo os critérios referentes a cada Programa Habitacional, **mediante avaliação técnica do Departamento de Projetos, Parecer da Assistência Social e da Procuradoria Geral do Município, bem como a análise do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, que também poderá avaliar e decidir sobre questões específicas não previstas nesta lei** (Sem grifos no original).

Como pode-se observar, o Município de Encantado, vem, ao longo do tempo, preocupando-se com a regularização fundiária, e implementando políticas públicas nesse sentido, através da implementação de loteamentos e da regularização fundiária dos loteamentos já existentes, procurando perceber os problemas dos munícipes. Por tal razão, modifica-se a Lei 2.424/04, sendo essa a justificativa presente na exposição de motivos:

As alterações constantes neste projeto tem por objetivo regularizar e normatizar as habitações populares no Município, construídas e entregues à população através de vários programas habitacionais, com diferentes exigências e peculiaridades, alguns com recursos próprios, outros através de

Programas dos Governos Estadual e Federal, implementados em diversos bairros do Município. Ainda nessa linha, cabe salientar que as exigências específicas de cada projeto deverão ser cumpridas dentro das normas legais.

No entanto, tais medidas não são baseadas na supressão e regularização fundiária com o uso de políticas públicas tributárias, pois nesse caso específico, o que se pretende, é dar a oportunidade ao municípe quitar seus débitos, de forma parcelada, objetivando receber a quitação e a escrituração de seu imóvel, para que os valores retornem ao Município através do pagamento do IPTU. Esses valores serão no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e permitirão infraestrutura nos loteamentos ou financiamento de novos projetos.

Assim, o que a pesquisa propõe é que seja inserida a política pública tributária, por meio de seu instituto da extrafiscalidade, através da isenção de impostos municipais nessa política de acesso à propriedade privada, para, conjuntamente, garantirem o acesso ao direito social à moradia a estas populações.

Afinal, o pertencimento do indivíduo ao grupo social, como já abordado anteriormente, passa por decisões desse tipo e que necessitam ser tomadas, eis que regularizar sua moradia, com o título de propriedade, faz com que o sujeito se sinta inserido naquela comunidade, concedendo o pertencimento ao grupo social e estabelecendo sua subjetividade.

Não se pode olvidar, todavia, que o enfrentamento da questão habitacional é o ponto central para promoção das funções sociais da cidade e para o bem estar de todos, ou em outras palavras, para promover o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento integral da pessoa humana.

O desafio para o Município é imenso. O ente federado responsável pelo interesse local deve buscar a compreensão das causas que atuam para compor o quadro atual da habitação para que se proceda à elaboração e implementação da política habitacional. Não só com o aumento de locais para moradia, mas de infraestrutura adequada, a partir do conceito mencionado do que consiste morar e suas implicações.

A complexidade para o Município aumenta porque as questões macroeconômicas, que influenciam o acesso à moradia não são definidas no âmbito local e só em raras ocasiões seus efeitos como o desemprego e a baixa renda podem

ser significativamente minimizados pela gerência municipal. Isso não exime o Município de suas responsabilidades constitucionais: cumpre-lhe, inequivocamente, atuar na medida de suas capacidades, e até mesmo buscar ampliá-las, para efetivar o direito social constitucional à moradia, servindo aos propósitos e fundamentos da República Federativa do Brasil.

Dentro do exposto, e com base e fundamentos na totalidade desse estudo, pode haver a proposição de um projeto de Lei que altere a legislação do Imposto Predial e territorial urbano, para que contemple a extrafiscalidade dentro da política de regularização fundiária, com vistas a implementar o direito social à moradia. Nesta proposição, o Município de Encantado estaria autorizado a isentar do pagamento de IPTU os contribuintes advindos das políticas de regularização fundiária do Município, com a alteração do artigo 11<sup>13</sup> da Lei nº 2.007/1998, de 16 de dezembro de 1998, o qual passará a contar com mais um inciso, que contemple a isenção de 100% para os contribuintes dos imóveis advindos da política municipal de regularização fundiária, até a data final do financiamento, desde que não adquira outro imóvel ou que sua situação financeira mude consideravelmente e que não se enquadre mais nos requisitos, certamente essa será uma política pública tributária que contribuirá para o estabelecimento do sujeito enquanto pertencente ao grupo social e garantirá que se veja enquanto sujeito, assegurado pelo Estado.

---

<sup>13</sup> Art.11 - Fica o Poder Executivo autorizado a isentar do pagamento do IPTU:

I – Em 100% (cem por cento), os proprietários de prédios com área construída até 40 m<sup>2</sup> (quarenta metros quadrados) edificados em lote padrão, não superior a 360,00 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados).

II – Em 50% (cinquenta por cento) dos proprietários de prédios com área construída entre 41,00 m<sup>2</sup> (quarenta e um metros quadrados) e 50,00 m<sup>2</sup> (cinquenta metros quadrados), desde que a superfície do terreno onde está erguido o imóvel não ultrapasse o tamanho do lote padrão de 360,00 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados).

§ 1º - Somente serão beneficiados com a isenção prevista nos incisos I e II deste artigo, os proprietários que:

a)possuírem renda familiar mensal, devidamente comprovada, menor que dois salários mínimos;

b)sejam possuidores de um único imóvel e utilizado exclusivamente para sua própria residência.

III – Em 100% (cem por cento), as viúvas e órfãos menores, não emancipados, reconhecidos pobres

IV – Em 50% (cinquenta por cento), todo funcionário municipal, que possuir lançamento de imóvel em seu nome ou no do seu cônjuge, desde que utilizado para sua residência e que a renda familiar não ultrapasse três salários mínimos.

§ 2º - A situação de pobreza em qualquer circunstância, deverá ser confirmada no requerimento do peticionário, pela Secretaria de Assistência Social do Município, assim como a gravidade da doença do contribuinte quando requerer o benefício fiscal, embasado nessa argumentação.

## 5 CONCLUSÃO

O problema do País em relação à regularização fundiária ainda persiste. Ademais, garantir moradia e sua qualidade se tornam grandes dificuldades para quem visa concretizar esse direito. O crescimento desorganizado das cidades brasileiras ocasionado pelo baixo ou mínimo planejamento, causou problemas sérios e que são sentidos até hoje.

Os Municípios, em razão de serem o ente da federação mais próximo ao problema, acabam por ter que procurar medidas para as dificuldades de regularização fundiária e, não somente isso, mas de garantia de moradia digna, com qualidade de vida. Os centros urbanos possuem periferias com problemas seríssimos, dificuldades que se arrastam desde o surgimento do País e se agravaram com a escravidão e a imigração. Nesse passo, o enfrentamento dessa questão da moradia se tornou imperioso.

Logo, o trabalho teve como tema as isenções tributárias em loteamentos populares, a partir da perspectiva de que o direito à propriedade se torna garantidor do direito social à moradia, sendo analisado os loteamentos populares e as políticas públicas do Município de Encantado, Rio Grande do Sul, ou seja, foi feito um diagnóstico da atual política pública existente no Município referido para fins de regularização de loteamentos.

Com esse tema, a pesquisa está coadunada com a linha de pesquisa de Políticas Públicas de Inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul, pois delimitou as condições e as possibilidades de gestão dos interesses públicos a partir da construção de políticas públicas de inclusão social e participação política da cidadania na regularização fundiária, como prevê a linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado. O método empregado foi condizente com a pesquisa, adotou-se a abordagem dedutiva e o método de procedimento analítico, sendo realizada técnica de pesquisa bibliográfica.

O objetivo principal da pesquisa foi analisar as isenções tributárias em loteamentos populares como medida para concretização de direitos sociais. Assim, fez-se de início contextualização histórico e legislativa. A moradia passa a integrar a pauta de preocupações do Estado brasileiro, juntamente com o processo de

industrialização e há necessidade de se pensar numa política habitacional. O maior problema é que estas políticas públicas atingiam apenas parte da população, sendo, por vezes, pensadas e geridas sem o cuidado necessário. Por isso, muitas dessas políticas nem chegaram a terminar o ciclo de implementação, execução e avaliação.

A Constituição de 1988 faz menção a política de desenvolvimento urbano, sendo que em 2001, tendo em vista que a regularização fundiária é processo paulatino, regulariza-se essa situação e se promulga o Estatuto da Cidade. Em 2000, o direito à moradia passa a integrar o rol de direitos sociais nominados no artigo 6º. Tais modificações são fundamentais para a pauta de discussão tecida nesse trabalho.

Na sequência, o problema de ocupação e urbanização do Brasil foi analisado. A ocupação urbana no território brasileiro não foi ordenada e planejada. De início, havia uma preocupação maior apenas com a tomada do território. O aumento populacional, o fim da escravidão e a política imigratória rural, podem ser considerados alguns pontos para uma urbanização deficitária.

O Estatuto da Cidade acaba por trazer instrumentos para a regularização fundiária, tais como imposto sobre propriedade imobiliária urbana progressivo, desapropriação com títulos da dívida pública, usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia e demarcação de zonas especiais de interesse social. Esses mecanismos são importantes para a construção de políticas para esse fim. No entanto, ainda se tem um *déficit* habitacional, estimado em 8 milhões de moradias, dos quais, cerca de 6 milhões são urbanos.

Nesse sentido, apresentados esses aspectos iniciais, passa-se a analisar o direito à propriedade como garantidor do direito à moradia. A tutela do direito à moradia é meio capaz de assegurar dignidade humana, bem como a importância de seu conteúdo, pois não é apenas uma questão de garantir moradia, mas de garanti-la com o mínimo de dignidade e isso, passa por assegurar qualidade de vida, condições de higiene, acessibilidade etc. Para definir o conteúdo do que seja moradia é fundamental analisar o conceito no viés internacional, no que dispõe tratados e convenções sobre o tema e interpretar os dispositivos constitucionais.

Afinal, o Estado Democrático de Direito Brasileiro estabelece um rol de garantias, sendo que a moradia é primordial para que se tenha uma vida digna, eis

que o indivíduo necessita ter um local de residência e que esteja provida por um mínimo de segurança e qualidade de vida.

Assim, por moradia, entende-se aquela que permita segurança jurídica para sua posse, infraestrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito, garantindo acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, entre outros, despesas com a manutenção da moradia que não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas, habitabilidade, acesso em condições razoáveis à moradia, localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais, e respeito a identidade e diversidade cultural da população.

A partir de tais aspectos, a tutela da propriedade, que por vezes é vista pelo viés do direito à moradia, inclusive com a tutela da usucapião, como meio de garantia, nesse estudo assegura a moradia, porque o que se quer é que a isenção tributária seja uma das formas de garantia desse direito em casos de loteamentos populares.

Desse modo, o direito tributário tem papel fundamental na efetivação dos direitos fundamentais, sendo que a extrafiscalidade e sua aplicabilidade como instrumento de promoção e efetivação de direitos com ênfase no urbanismo é meio para concretização dos direitos sociais.

As políticas públicas têm conceito plúrimo, mas objetivam a concretização de direitos e garantias sociais e, para que sejam efetivas, devem ser pensadas como um ciclo, sendo que sua implementação, execução e avaliação devem ser feitas com critérios objetivos e sérios, pois somente assim atingirão o que se pretende.

Em relação à solidariedade tributária, concluiu-se seu uso no aspecto jurídico, afinal o estado democrático de direito brasileiro é um estado tributário, pois sua existência e atividades dependem, quase exclusivamente, de recursos financeiros de cada cidadão no financiamento desse estado social, sendo que a capacidade econômico-contributiva é um critério natural de tratamento isonômico, resultado da natureza econômica da relação jurídico-tributária e permite a configuração da solidariedade social.

A extrafiscalidade seria, nesse passo, meio para que o Estado, ao constatar que, com a cobrança ou redução de tributos alcançará as finalidades a ele conferidas

no ordenamento jurídico, adote políticas tributárias que beneficiem o cidadão. Não há incompatibilidade entre extrafiscalidade e políticas públicas de acesso à moradia ou de regularizações fundiárias, o que se precisou verificar é a incidência dessa política nos Municípios, a partir dos impostos de competência municipal atrelados à propriedade: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

No Município de Encantado há Lei Municipal que beneficia proprietários de prédios com área construída até 40 m<sup>2</sup> (quarenta metros quadrados) edificadas em lote padrão, não superior a 360,00 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados); e em 50% (cinquenta por cento) dos proprietários de prédios com área construída entre 41,00 m<sup>2</sup> (quarenta e um metros quadrados) e 50,00 m<sup>2</sup> (cinquenta metros quadrados), desde que a superfície do terreno onde está erguido o imóvel, não ultrapasse o tamanho do lote padrão de 360,00 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados) e que possuam renda familiar mensal, devidamente comprovada, menor que dois salários mínimos e que sejam possuidores de um único imóvel e utilizado exclusivamente para sua própria residência.

A partir de tais delineamentos já se pode pensar na construção de uma resposta ao problema da pesquisa, que era se as isenções tributárias municipais em loteamentos populares permitem que o direito à propriedade seja garantidor e assegure o direito à moradia no Município de Encantado?

Notou-se ao longo do trabalho e no capítulo derradeiro que ao Município, como ente federado autônomo, dentro de suas competências constitucionais, é garantidor do direito à moradia, assegurando este direito pela propriedade, através da regularização de loteamentos e da isenção tributária de impostos de sua competência, sendo que Encantado possui políticas públicas de regularização fundiária de loteamentos populares.

No entanto, a política pública extrafiscal de isenção de IPTU, para fins de regularização fundiária, não está inserida nessa política. Assim, o Município de Encantado tem atuado no tocante à regularização fundiária, tendo políticas de extrafiscalidade para pessoas com baixa renda, mas nos casos de proprietários, não se tem a extrafiscalidade como instrumento de política pública de regulamentação de loteamentos no Município. Logo, sugeriu-se que haja modificação ou criação de Lei

Municipal para este fim, permitindo que os proprietários, ainda não regulares, sejam isentados desse pagamento.

Os Municípios são os entes federados mais próximos do cidadão, por isso, as políticas públicas gestadas por eles acabam sendo fundamentais. Nesse, caso em específico, o crescimento urbano acabou causando transformações socioeconômicas e espaciais, e ocasionou a segregação espacial correspondente, entendida como a falta de acesso ou acesso de forma desigual ao solo e à estrutura necessária para a habitação digna.

Assim, além de ser o ente mais próximo do cidadão, também se torna o ente que mais sente com os problemas sociais. O País se tornou urbano de modo rápido e desordenado, com isso a deteriorização dos recursos naturais e o aumento da pobreza são sentidos por todos. Ademais, há problemas de falta de moradias.

Logo, o pertencimento com a regularização da propriedade é importante passo nesse contexto, porque garante ao indivíduo se sentir inserido na comunidade a que pertence. Ademais, ter sua propriedade reconhecida, garante ao sujeito mais do que pertencimento, mas a construção de sua subjetividade com o seu seio social, com a sua construção de ser humano

O Município de Encantado no tocante aos loteamentos populares não apresentou diferenças nas problemáticas do restante das cidades e encontra assentamentos irregulares nos limites do Município. O Município possui Conselho Municipal da Habitação de Interesse Social, com caráter deliberativo, assegurando a participação da população na implementação e elaboração dos programas referentes à habitação, mas, ainda assim, necessitará eivar esforços para melhorar os aspectos habitacionais.

Tendo em conta que o Município, em razão de ser o principal ente federativo responsável pela execução da política urbana, tem que desenvolver uma política habitacional de âmbito local. Há que se mencionar, por fim, o interesse do poder público municipal no sentido de atuar na regularização fundiária, eis que tramita na Câmara de vereadores projeto de lei contemplando a matéria.

No entanto, a utilização da extrafiscalidade tributária, que se acredita uma importante forma de contribuir no intuito de garantir segurança necessária à integral satisfação do direito social à moradia, não está contemplada neste momento. E é a

contribuição que este trabalho pretende dar ao município, como a fundamentação para a justificativa de um projeto que perceba e contemple a dimensão social e subjetiva do moral digno.

Por fim, quanto à problemática posta, cabe ao ente público municipal, na medida de sua autonomia como ente federado, detentor de poder-dever de atuar em benefício do interesse local e dentro de suas atribuições constitucionais, estabelecer uma Lei que inclua a regularização fundiária para loteamentos urbanos, com incentivos tributários para os novos proprietários, garantindo a segurança da propriedade e assim, plenamente, o direito à moradia, assegurando bem estar e pertencimento cidadão aos seus munícipes.

## Referências

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos in BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva. 2006.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas: FASE: IPPUR, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 53-74.

AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In. AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de (orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.1996.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A Luta pela terra urbana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas de desafios da cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

BALEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20. ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva. 2006.

BERTI, Flávio Azambuja. *Impostos: extrafiscalidade e não-confisco*. Curitiba: Juruá, 2004.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOFF, Salete Oro. *Reforma tributária e Federalismo*. Entre o ideal e o possível. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

BORGES, José Souto Maior. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Sua Inaplicabilidade a Incentivos Financeiros Estaduais. *Revista dialética de direito tributário*. Vol. 63. São Paulo, 2000.

BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm) Acesso em: 10 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 dez 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 20 jun 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm). Acesso em: 20/10/2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 20/10/2011.

BRITO, Edvaldo. Lei de Responsabilidade Fiscal: competência tributária, arrecadação de tributos e renúncia de receita. In: ROCHA, Valdir de Oliveira. *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARIBÉ, Luiz Lustosa Roriz. Ilegitimidade do Artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal na regulação dos incentivos fiscais estaduais. *Revista eletrônica da Universidade Federal de Santa Catarina*. Disponível em <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewArticle/30571>. Acesso em 12 mai. 2011.

CARRAZZA, Roque Antônio. *ICMS*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

COSTA, Gustavo de Freitas Cavalvanti. *Federalismo e ICMS*. Reflexos tributários. Curitiba: Juruá, 1999.

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. 2003. Tese de Doutorado (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.

DUGUIT, Léon. *Las transformaciones del Derecho Público y Privado*. Traduzido por Adolfo Posada, Ramón Jaén e Carlos Posada. Granada: Comares, 2007.

ELALI, André. Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: a questão da redução das desigualdades regionais e sociais. In: MARTINS, Ives Granda; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo M. (Coord.). *Incentivos fiscais. Questões pontuais nas esferas Federal, estadual e municipal*. São Paulo, MP Ed., 2007.

ENCANTADO. Lei 1108 de 10 de outubro de 1978. Disponível em: <http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 1163 de 01 de julho de 1981. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. *Código Tributário Municipal*. Lei 1222 de 23 de dezembro de 1983. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 1288 de 24 de março de 1986. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 1399 de 26 de janeiro de 1989. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 1703 de 19 de janeiro de 1994. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 1718 de 05 de maio de 1994. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 1817 de 06 de março de 1996. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 2007 de 16 de dezembro de 1998. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 2119 de 14 de junho de 2000. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 2403 de 04 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 2424 de 24 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 3075 de 14 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 3342 de 19 de outubro de 2010. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 4016 de 16 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.encantado-rs.com.br/site/leimunicipal.php?id=8>>. Acesso em 10 ago. 2017.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança*. São Paulo: Annablume, 1996.

\_\_\_\_\_. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*. v. 35, p.6-7, jan-fev. 2001.

FERNANDES, Edésio. Do código civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Marcio (org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro, Mauad X, 2008, p. 43 – 62.

FIGUEIREDO, L. C. F. *Foucault e Heidegger: a ética e as formas históricas do habitar (e do não habitar)*. *Revista de Sociologia da USP*, 7, (1-2), 136-149, 1995.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fioro. *Minha Casa, Minha Vida: uma análise muito interessante*. 2009. Disponível em: <<http://turcoluis.blogspot.com/2009/08/minha-casa-minha-vidaanalise-muito.html>> Acesso em 15 abr 2010.

GODOI, Marciano Seabra de. Tributo e solidariedade social. In: GRECO, M. A. e GODOI, M. *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A extrafiscalidade no direito tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (org.) *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade social e tributação. In: GRECO, M. A. e GODOI, M. *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. Lei de Responsabilidade Fiscal, competência tributária, arrecadação e renúncia. In: ROCHA, Valdir de Oliveira. *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.

HERMANY, R. (org.) *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora UPR, 2010.

HORVATH, Estevão. A Constituição e a lei complementar 101/2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”). Algumas questões. In: ROCHA, Valdir de Oliveira. *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.

INÁCIO, Gilson Luiz. *Direito Social à Moradia & a Efetividade do Processo: Contratos do Sistema Financeiro da Habitação*. Curitiba: Juruá, 2002.

LEAL, Rogério. *Estado, Administração Pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. 5a. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LIBERATI, W. D. *Políticas públicas no estado constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito tributário*. 30. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009.

MACHADO, Raquel C. R. *Interesse público e direitos do contribuinte*. São Paulo: Dialética, 2007.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia municipal e meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MELO, M. A. Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não política da casa popular 1946/1947. In: *Revista brasileira de Ciências sociais*. V.15, fev 1991. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_15/rbcs15\\_05.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_15/rbcs15_05.htm). Acesso em 20 jun 2017.

MORAES, Lúcia; DAYRELL, Marcelo. *Direito humano à moradia e terra urbana*. Curitiba. 2008. [Cartilha].

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1998.

NABAIS, José Casalta. Solidariedade social e tributação. In: GRECO, M. A. e GODOI, M. *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

OLIVEIRA, J. de Macedo. *Impostos Municipais: ISS, ITBI, IPTU: comentários, doutrina, jurisprudência*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

OLIVEIRA, Ana Beatriz Melo da Silva de. *Habitabilidade e subjetividade: uma perspectiva de intervenção em assentamentos urbanos irregulares no Rio de Janeiro*. 2013. Dissertação (Programa De Engenharia Urbana da Universidade Federal do Rio De Janeiro. Escola Politécnica - Mestrado). Rio de Janeiro, 2013.

PANSIERI, Flávio. Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In: OLIVEIRA NETO, José Rodrigues de. (Org.) *Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PEDREIRA FILHO, V. Que paradigma para qual política pública? In: *Sociedade e Estado*. Brasília, UNB, dez/jan, 1988.

PIRES, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil. In: MARTINS, I. G.; ELALI, A.; PEIXOTO, M. (Coord.). *Incentivos fiscais. Questões pontuais nas esferas Federal, estadual e municipal*. São Paulo: MP Ed., 2007.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REALE, Miguel. *O projeto do novo código civil*. São Paulo: Saraiva, 1999.

REALI, Darci. *Os Municípios e a tributação ambiental*. Caxias do Sul: EDUCS, 2006.

REIS, Jorge Renato dos. A função social do contrato e sua efetiva vinculatividade às partes contratantes. *Revista do Direito*, n. 16, p. 109-139, jul./dez., Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

ROCHA, Valdir de Oliveira. *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.

RODRIGUES, Hugo Thamir. *Harmonização solidária das políticas tributárias municipais: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social do Município*. 2003. 276 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

\_\_\_\_\_. *A extrafiscalidade tributária como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais do ser humano frente à Lei de Responsabilidade Fiscal*. In: II Seminário Internacional sobre demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. Porto Alegre: Evangraf, 2005.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROLNIK, Raquel. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

SACCHETTO, Claudio. O dever de solidariedade no direito tributário: o ordenamento italiano. In: GRECO, M. A. e GODOI, M. *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

SANCHES, J.L.; GAMA, J.T da; Pressuposto administrativo e pressuposto metodológico do princípio da solidariedade social: a derrogação do sigilo bancário e a cláusula geral anti-abuso. In: GRECO, M. A. e GODOI, M. *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2000.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

\_\_\_\_\_; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O direito à moradia no Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 147. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/>>. Acesso em: 20/10/2015.

SCHIMDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SCHOUERI, Luis Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA E SILVA, M. O. *Política Habitacional Brasileira: verso e reverso*. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOARES, L. (org.) *Tempo e desafios: a política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul*. Petrópolis/RJ: Vozes; Rio de Janeiro: LPP; Buenos Aires: CLASCO, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. Existe um princípio estrutural da solidariedade? In: GRECO, M. A. e GODOI, M. *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Incentivos fiscais no direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2008.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

VITA, Álvaro. Uma concepção liberal-igualitária de justiça distributiva. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14 nº. 39, fevereiro/ 1999.

YAMASHITA, Douglas. Princípio da Solidariedade em Direito Tributário. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Scabra de. (Coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.