

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III**

**MARIA CLAUDIA CRESPO BRAUNER**

**ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA**

**SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSC – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Maria Claudia Crespo Brauner; Rogerio Luiz Nery da Silva; Saulo de Oliveira Pinto Coelho. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-734-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



# XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

---

### **Apresentação**

O GT Direitos Sociais e Políticas Públicas, na presente edição do Congresso Nacional do Conpedi, junto à Unisino em Porto Alegre, contou com coordenação dos professores Maria Claudia Brauner, Saulo Pinto Coelho e Rogerio Luiz Nery da Silva. No GT interessantes temas foram abordados, com cuidado científico e competência jurídica, denotando franco avanço das pesquisas na área.

Os trabalhos apresentados, que compõe a presente publicação, tratam das seguintes questões:

Patricia Silva e Jonathan Vita trazem, em seu trabalho, uma discussão sobre a forma como a renúncia fiscal para fomento da cultura vem sendo efetivamente aplicada e utilizada pelos governos brasileiros. A hipótese de trabalho aponta para que os investimentos estejam, na prática, direcionados à “baixa cultura”, evidenciando problemas de efetividade da referida política.

Com o texto “A desconstrução do conceito de democracia quantitativa por meio da educação plena: formação cidadã e democracia qualitativa”, Fabiana Cordeiro e Luiz Pegoraro realizam uma análise da relação entre qualidade da educação e qualidade da democracia, na busca por superação das métricas meramente quantitativas de avaliação dessas duas dimensões. Acrescentam a essa crítica o debate sobre os problemas da influência de uma educação tecnicista na qualidade da democracia brasileira.

Jadir Zaro e Micheli Irigaray discutem em seu trabalho a questão das políticas públicas na perspectiva dos direitos humanos e da democracia, abordando a relação entre efetiva participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas e o real compromisso dessas políticas com a promoção de direitos humanos. Concluem pela importância da sociedade civil organizada nessa questão.

Valquiria Rodrigues e Renata Sousa trouxeram uma análise sobre a gestão de resíduos sólidos e os benefícios socioeconômicos e ambientais da aplicação de boas práticas nessa seara. A partir da análise de casos em cidades do interior do Estado de Goiás, abordam as

experiências malsucedidas nessa seara e avaliaram os custos econômicos e sociais das respectivas más práticas em atividades geradoras de resíduos sólidos. Por outra parte, e em sentido contrário, analisaram o potencial positivo da economia de gestão do lixo.

Pedro Reis, em seu trabalho, apresenta uma crítica daquilo que identifica como ineficiência do Estado na prestação de serviços educacionais no Brasil. A partir de uma retrospectiva histórica da formação das institucionalidades estatais destinadas à gestão da política pública de educação, aponta indicativamente para incoerências e paradoxos das práticas estatais de administração da educação, enfocando sobretudo as utilizações do argumento da reserva do possível para negativa de direitos educacionais.

O trabalho de Jaqueline Sena e Silvio Mesquita aborda o tema da rede de proteção da mulher e as práticas de acolhida nas instituições de saúde, quanto à mulher vítima de violência sexual. O trabalho mapeou o trabalho da rede no estado de São Luís e analisou os problemas da articulação entre o trabalho da rede de proteção e a área de segurança pública.

Os pesquisadores Roberto Lisboa e Maria Queija Alvar, em seu trabalho, abordaram o tema da reforma trabalhista como um problema de políticas públicas. Analisaram o discurso de fundamentação de aspectos da reforma em questões de avanço da tecnologia para defender que tais discursos em verdade não se sustentam e são usados para encobrir um intuito de desmantelamento deste importante instrumento de solidariedade social sem que exista evidências consistentes de resultados positivos para a desoneração do Estado e das empresas, dentre outros paradoxos.

O trabalho de Ana Cláudia Pinho e Rafaela Sá aborda o direito à moradia e a usucapião como instrumento da política pública regularização fundiária no meio urbano e promoção desse direito nas comunidades que moram em ocupações irregulares. Aborda os potenciais da usucapião coletivo nessa tarefa pública e a necessidade de complementaridade entre essas políticas de regularização e outras políticas de redução de desigualdade.

Vanessa Borba apresentou trabalho desenvolvido a partir de experiências sobre a questão do direito à saúde no âmbito da gestão pública municipal brasileira. A partir de uma abordagem na teoria dos sistemas, e analisando as interfaces entre o sistema político, o sistema jurídico e o sistema de saúde. Analisou-se o princípio da subsidiariedade no âmbito do federalismo e a forma como esse princípio pode ser compreendido e adaptado ao modelo de saúde pública estabelecido no Brasil.

O trabalho de Leonel Pires e Felipe Silva aborda, a partir de referenciais da filosofia política e da sociologia contemporânea, o tema da emergência de formas totalitárias de socialização. Aborda a questão da discriminação enquanto conservação de diferenças e a necessidade de, na esfera social e privada, ser garantido um direito à diferenciação. Já na interface entre o social e o político, é possível perceber que essa diferenciação gera hierarquizações e hegemonias que, ao cabo, acabam por impregnar as institucionalidades.

Alexandro Silveira Filho e Bianca Adamati aportaram trabalho para comparar políticas públicas europeias e americanas existentes para as populações ciganas, tendo em vista a necessidade de garantia de direitos e respeito à diversidade. Analisa-se que o reconhecimento de direitos a essa população está mais avançado Comunidade Europeia que no âmbito da América Latina, pese a que a discriminação social ainda é significativa na Europa, Já na América, destaca casos com maior avanço, como o da Colômbia, por exemplo.

Alexandro Teixeira Cruz e Maria de Fátima Wolkmer tratam do problema da formulação de políticas públicas e os déficits de formulação metodológicas adequadas para esse mister. Defende que a noção de “diamante ético” de Herrera Flores, pode ajudar nessa tarefa. A partir da crítica da concepção universalista de direitos humanos e da baixa efetividade dos mesmos, propõe a aposta em uma via crítica para a formatação de políticas mais efetivas em seus planos constitutivos, de implantação e avaliação.

Em seu texto, Gabriel Sales trata do direito à saúde e bem estar por meio das práticas integrativas e complementares. Avalia os novos marcos regulatórios dessas práticas de saúde no âmbito do SUS. O estudo enfoca os potenciais para melhoria da eficiência do SUS, inclusive do ponto de vista econômico.

Já Alexandre Coser e Claudia Faria analisam a isenção do imposto sobre propriedade imóvel para famílias carentes. Considera a necessidade do estabelecimento de avanços incrementais de política de isenção nessa seara, com caráter nacionalizante do mesmo. Avalia as experiências municipais e os avanços jurisprudenciais no assunto e aponta paradoxos existentes, como a proteção contra penhora de imóvel único de valor suntuoso, convivendo com a oneração fiscal de moradias de famílias carentes.

O trabalho científico de Ana Carolina Greco Paes aborda as contribuições filosóficas para a construção de políticas públicas para o ensino religioso. Frente à possibilidade de ensino religioso confessional nas escolas públicas, o texto avalia os desafios de compatibilização dessa possibilidade com a necessidade constitucional de uma educação democrática e emancipatória. A partir de referenciais localizados principalmente em Levy Strauss buscou-

se construir algumas contribuições para a organização constitucionalmente adequada do ensino religioso, que vede o proselitismo no ambiente público.

Já o trabalho de Hélio Almeida aborda o tema do direito fundamental à moradia a partir do diagnóstico do déficit habitacional brasileiro e da busca por entender as razões para a ineficácia das políticas habitacionais brasileiras. Realiza, a partir daí, uma crítica dos discursos contemporâneos de paralização dos programas sociais em razão da crise econômica para evidenciar os paradoxos dessa postura, notadamente na área dos programas de habitação. Termina realizar um estudo comparativo de programas habitacionais existentes em outros países na América do Sul.

O trabalho de Rômulo Marão e Artenira Silva analisa questões referentes à política pública de dispensação de medicamentos, numa variante importante do tema, relacionada à preocupação com aspectos relativos ao gasto público nas respectivas compras governamentais.

O trabalho de Karoline Franca e Maria Claudia Brauner aborda os direitos sexuais reprodutivos das mulheres soropositivas. Faz análises biojurídicas a partir dos referentes da discriminação de gênero e da discriminação relativa à AIDS. Partindo dos diagnósticos existentes sobre as mulheres infectadas com HIV no Brasil e, nesse contexto, os números sobre gestantes infectadas, analisa questões referentes ao acesso à prevenção e demais instrumentos que garantam práticas sexuais livres e seguras a este grupo populacional.

O trabalho de Ana Luiza Espindola analisa a relação entre crise econômica e redução de políticas públicas e a repercussão dessa relação na redução das prestações efetivadoras de direitos sociais. Trata-se de uma investigação teórica sobre o princípio da vedação ao retrocesso e sua relação com a proteção ressarcitória da confiança como uma sua possível dimensão operacional.

O trabalho de Marcia Leite Borges e Luciana Adélia trata do tema do acesso ao trabalho por pessoas com deficiência. Enfocou-se o direito à educação profissionalizante para pessoas com deficiência e aspectos sobre sua adequação e eficiência. Trabalhou-se, como referência na pesquisa, a deficiência na perspectiva da opressão social. Analisou-se os índices de acessibilidade no ambiente de trabalho e realizou-se uma crítica das condições e oportunidades de trabalho para a pessoa com deficiência.

O trabalho de Giovani Corralo e Aline Boanova analisa de que forma os municípios irão implementar os novos marcos regulatórios relativos à transparência e participação nas

políticas públicas, entre as potencialidades configuradas na Lei 13.460. Entre conselhos e usuários, e uso de plataformas e governança digital, especula-se as possibilidades existentes.

O trabalho de Rogério Nery da Silva e Juliana de Oliveira aborda a temática da justiciabilidade de políticas públicas na área de saúde, buscando contribuir e inovar o debate existente, a partir da análise do atual fenômeno de precarização do serviço a partir da crise econômica e da respectiva atuação do judiciário em ações movidas pelos usuários, nesse contexto. Realiza-se, nesse trabalho, uma contextualização crítica da aplicação do mínimo existencial e da reserva do possível nessas questões.

Desejamos aos leitores um ótimo proveito quanto aos textos aqui publicados, certamente capazes de incrementar a análise dos temas abordados.

Profa. Dra. Maria Claudia Crespo Brauner – FURG

Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho – UFG

Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva – UNOESC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

## **MEIOS ALTERNATIVOS PARA O PAGAMENTO DE IPTU: O DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

### **ALTERNATIVE MEANS OF PAYMENT FOR IPTU: THE CONSTITUTIONAL LAW ON THE HOUSING AND DIGNITY OF THE HUMAN PERSON**

**Alexandre Coser** <sup>1</sup>

**Claudia Maria Petry De Faria** <sup>2</sup>

#### **Resumo**

O presente artigo tem como finalidade demonstrar que o direito social à moradia pode ser juridicamente utilizado como instrumento destinado a oferecer flexibilização na forma como ocorre o adimplemento da obrigação relativa ao Imposto Predial Territorial Urbano. Com abordagem qualitativa, a metodologia do presente estudo é pautada em revisão bibliográfica especialmente na análise de doutrina, artigos, textos de leis e jurisprudência relacionada por analogia. O Artigo sinteticamente conclui que o direito fundamental à moradia pode por razoabilidade em determinadas situações impor ao Estado a possibilidade de flexibilização ao adimplemento da obrigação tributária.

**Palavras-chave:** Direito fundamental à moradia, Imposto predial territorial urbano, Flexibilização do pagamento, Dignidade da pessoa humana, Política pública

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The objective of this article is to demonstrate that the social right to housing can be legally used as an instrument designed to offer flexibility in the way in which the obligation related to the Urban Territorial Property Tax occurs. With a qualitative approach, the methodology of the present study is based on bibliographical review especially in the analysis of doctrine, articles, texts of laws and related jurisprudence. The article briefly concludes that the fundamental right to housing may reasonably in certain situations impose on the State the possibility of flexibility in the payment with the tax obligation.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Fundamental right to housing, Urban territorial property tax, Payment flexibility, Dignity of human person, Public policy

---

<sup>1</sup> Advogado, Aluno do Programa de Pós-Graduação: Mestrado em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale.

<sup>2</sup> Advogada, Doutora em Qualidade Ambiental, Professora do Curso de Direito da Universidade Feevale.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como finalidade demonstrar que o direito social à moradia pode ser juridicamente utilizado como instrumento destinado a oferecer flexibilização na forma como ocorre o adimplemento da obrigação relativa ao Imposto Predial Territorial Urbano.

Os direitos sociais foram capitulados como direitos fundamentais pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, tornaram-se importantes as ferramentas para promover a eficácia jurídica aos preceitos constitucionais, sobretudo sob o prisma de efetivar o princípio da dignidade da pessoa humana, especificamente quanto ao direito social à moradia e sua repercussão sobre os demais aspectos sociais.

Dentre os principais problemas presentes na sociedade contemporânea, sem dúvida, um deles é o número de pessoas que não possuem moradia, ou quando estas possuem um único imóvel e, por alguma situação contextual, enfrentam situações de vulnerabilidade que lhe diminua a disposição econômica. Nesta senda, por consequência também resta diminuída a capacidade contributiva para pagar os tributos, especialmente considerando que no ordenamento jurídico brasileiro, se o proprietário deixar de pagar o Imposto Predial Territorial Urbano, poderá ter penhorado o seu único imóvel para quitar o débito.

O estudo é estruturado em cinco partes, iniciando pelo exame do direito à moradia sob o prisma da dignidade da pessoa humana, a segunda parte realiza breve análise das decisões do Poder Judiciário que reconhecem tal direito como fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Sequencialmente a terceira parte analisa a relação da tributação em confronto aos direitos fundamentais, a quarta discorre comparativamente acerca das alternativas para pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano e a quinta os aspectos jurídico/sociais de tal possibilidade.

O Artigo sinteticamente conclui que embora os tributos sejam necessários para a consecução das finalidades do Estado, o direito fundamental à moradia pode servir como limite à pretensão arrecadatória estatal, bem como razoavelmente impor ao Estado a flexibilização ao adimplemento, situação não prevista até o presente momento na legislação tributária, por conseguinte, não visualizada nas decisões do Poder Judiciário sobre o tema.

Com abordagem preponderantemente qualitativa, a metodologia do presente estudo é pautada em revisão bibliográfica especialmente na análise de doutrina, artigos, textos de leis e jurisprudência relacionada por analogia. A importância do tema é tanto sob o ponto de vista teórico e prático, reconhecendo ser imprescindível a promoção de meios para tornar juridicamente eficaz o direito social à moradia, para o desenvolvimento da ciência jurídica. Do

mesmo modo, a análise do direito à moradia como flexibilização à tributação é indispensável à afirmação de um sistema tributário mais justo, que leve em conta as necessidades básicas das pessoas em situação de vulnerabilidade social.

## **2 ODIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA SOB O PRISMA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.**

Os Direitos Fundamentais configuram um conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de proteção contra o arbítrio do poder estatal e da violência exercida por particulares. São direitos essenciais que estabelecem condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

De acordo com Sarlet (2001), a proteção de determinados direitos subjetivos do homem é designada sob diversas formas, a saber: direitos fundamentais, direitos do homem, direitos humanos, direitos humanos fundamentais, usualmente utilizados como sinônimos. A título de distinção terminológica os direitos humanos são os constantes nos documentos de Direito Internacional, independentes de sua vinculação a uma ordem constitucional específica como no caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 10 de dezembro de 1948. Por seu turno, os direitos fundamentais são os direitos positivados dispostos na Constituição e no ordenamento jurídico de cada Estado.

Apesar da referida distinção terminológica, verifica-se que há incompatibilidades entre ambas as categorias direitos humanos e fundamentais, devido ao processo de incorporação ao direito interno, inclusive com hierarquia constitucional, como nos casos, dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos que são ratificados no ordenamento jurídico brasileiro.

Neste sentido, merece ser destacado que o direito fundamental à moradia é exatamente uma prova inquestionável deste processo, já que se cuida, também sob o viés legislativo nacional, simultaneamente de direito humano, eis que reconhecido e protegido na esfera internacional, e fundamental, eis que constitucionalmente assegurado.

De tal modo, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos – ONU (1948), o direito à moradia foi reconhecido como pressuposto para a dignidade da pessoa humana. O artigo 25 do referido texto enuncia:

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 o direito a segurança em caso de

desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos da perda dos meios de subsistência em circunstância fora de seu controle.

Na Constituição Federal de 1988, a proteção do direito social à moradia está expressa quando estabelece as diretrizes da política urbana relacionada à função social da cidade, das terras públicas e proteção jurídica da posse, bem como quando prevê o princípio da função social da propriedade elencado no Artigo 5º inciso XXIII. Em que pese sua relação direta com a dignidade da pessoa humana, no Brasil, o direito fundamental à moradia passou a integrar o rol dos direitos sociais através da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou o art. 6º da Constituição Federal:

Artigo 6º. 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.

Os direitos sociais estão inseridos no título II da Carta Magna e, portanto, são também direitos fundamentais. Desta forma, podem ser objeto de aplicação imediata e direta, nos termos do Artigo 5º, §1º da Constituição Federal. Além disso, o Artigo 23, inciso IX da Constituição atribui competência comum à União, ao Estado, ao Distrito Federal e aos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, bem como, no inciso seguinte, para “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Assim, o direito à moradia é elencado como um direito social pela Lei Maior, a partir do princípio da dignidade da pessoa humana. O princípio da dignidade da pessoa humana é expressamente reconhecido pelo nosso ordenamento jurídico constituindo um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, consoante expressa o art. 1º, inciso III da Constituição Federal:

Artigo 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania; a cidadania, a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político.

Existem outros dispositivos constitucionais que reconhecem o direito a uma vida digna aos cidadãos e neste sentido, podem exemplificativamente serem citados o *caput* do art. 170 que prevê como fim da ordem econômica a existência digna a todos; o artigo 226, §7.º que fundamenta o planejamento familiar no princípio da dignidade da pessoa humana; o *caput* do artigo 227, que também assegura à criança e ao adolescente o direito à dignidade.

A efetivação ou violação ao direito à moradia repercute direta e indiretamente sobre os demais direitos sociais como o direito à segurança, à proteção, à educação, à saúde, ao trabalho, à maternidade e à infância, ao lazer entre outros. Afinal, sem uma casa não há como descansar, alimentar-se, fazer a higiene pessoal, confraternizar, receber correspondência, conseguir um trabalho formal, enfim, satisfazer as necessidades mais básicas de forma digna.

A materialização deste direito, significa, sem dúvida, verdadeiro ponto de partida para configuração do piso vital mínimo, da cidadania e de consecução de um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Notadamente há uma associação essencial entre a concretização dos Direitos Humanos e a democracia, esta compreendida como a configuração política da soberania do interesse popular e do respeito integral aos Direitos Humanos, o que possui implicações na promoção e na proteção jurídica dos Direitos Sociais.

Nesse aspecto, de acordo com Sarlet (2001), a inseparável relação da dignidade humana e do direito à moradia origina-se do direito a condições materiais mínimas para uma vivência ampla. Para o referido autor, a dignidade da pessoa humana pode ser definida como a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, promovendo, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato ou situação de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável.

Para Streck (2014), no Brasil a configuração dos direitos sociais ao longo da história não chega a ser completa. Embora a Constituição Federal do Brasil estabeleça a aplicação imediata dos direitos fundamentais nela previstos, os direitos sociais encontram muitos empecilhos para sua efetivação que vão desde os aspectos políticos, a grande desigualdade social no contexto brasileiro, o alto índice de desemprego no cenário atual, ou ainda a dicotomia de interesses muitas vezes envolvidos.

De certo modo, o reconhecimento dos direitos fundamentais possui limites de efetividade. O texto normativo não significa uma garantia absoluta, mas um indicativo positivo de seu reconhecimento.

Dentre os principais problemas presentes na sociedade contemporânea, sem dúvida, um deles é o número de pessoas que não possuem moradia. Apesar da crescente evolução da proteção jurídica da moradia, ainda há uma grande demanda por habitação adequada para a população de baixa renda. Os dados estimativos realizados pela Fundação João Pinheiro (2018), apontam que em 2015, o déficit habitacional estimado corresponde a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões estão localizados em áreas urbanas.

Por efeito, o Brasil é um país que, por diversos fatores, apresenta problemas sociais decorrentes da má distribuição de renda, da falta de presença do Estado e do próprio fenômeno da globalização, que influenciam no aumento da exclusão social e pobreza, e, conseqüentemente, na questão da moradia, tanto no ambiente urbano quanto no ambiente rural, em praticamente todo o seu território.

Por efeito, conforme menciona Bobbio (2004, p. 60): “uma coisa é falar dos direitos do homem sempre novos e mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva.”

Neste sentido, percebe-se que incumbe ao Estado Democrático de Direito, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal, construir uma sociedade justa, livre e solidária, a fim de que sejam desenvolvidas pelo Estado as ações necessárias para a promoção, desenvolvimento e concretização de uma ordem econômica efetivamente que, de fato, promova a igualdade entre os indivíduos reduzindo, conseqüentemente, as desigualdades sociais.

Cabe ponderar que o direito à moradia para ter eficácia jurídica e social reclama a ação positiva do Estado, que deverá implementar políticas públicas voltadas à concretização deste direito. De tal modo, para Sarlet (2003), a efetivação do direito à moradia possui o caráter de promoção através de ações prestacionais positivas do Estado e à proteção contra obstáculos ao direito à moradia.

Por efeito, conforme aponta Sarlet (2003), o direito à moradia deve ser interpretado em suas duas dimensões quais sejam: i) na dimensão positiva trata-se do dever do Poder Público de implementar uma política de habitação de interesse social; ii) na dimensão negativa, implica em abster-se de promover desapropriação e/ou deslocamentos involuntários de população carente que pode ser regularizada nos locais que ocupam (dimensão negativa).

Apesar de o Imposto Predial Territorial Urbano deter uma finalidade de arrecadação de recursos financeiros aos municípios, de certo modo em alguns casos há uma colisão desta necessidade de arrecadação com o direito fundamental à moradia, especialmente, quando o devedor tributário possuir apenas um imóvel e encontra-se em situação de desemprego ou circunstância de vulnerabilidade social.

Diante dessa aparente dicotomia faz se mister alguns questionamentos: mesmo com o direito fundamental à moradia, seria o Bem de Família impenhorável sob toda e qualquer obrigação, inclusive frente ao IPTU? A resposta, até o presente momento, sob a ótica da legislação brasileira, é negativa, pois para o referido débito tributário o bem pode ser penhorado e expropriado do patrimônio do devedor, o que pode significar em determinadas situações afronta ao direito social.

A função básica do Estado é promover os direitos fundamentais. Para tanto, o custo dessa promoção estatal deve ser dividido de modo equitativo por todos os cidadãos. Nessa equação, se, de uma parte o Estado necessita da receita tributária para ter condições econômicas suficientes à garantia dos direitos fundamentais, de outra, frequentemente a cobrança de tributos restringe os recursos necessários para suprir necessidades fundamentais, sobretudo quando este indivíduo situacionalmente não detém capacidade para pagamento do tributo.

O conflito do direito à moradia com outros direitos vem ganhando relevo nas discussões jurídicas contemporâneas, sobretudo nas isenções tributárias para pessoas idosas de baixa renda, pessoas com deficiência física, ou ainda quando há julgamento no Supremo Tribunal Federal acerca da (im)penhorabilidade do imóvel (bem de moradia da entidade familiar) em casos de dívidas direcionadas ao fiador do contrato de locação, quando este possuir apenas um imóvel.<sup>1</sup>

### **3 O RECONHECIMENTO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA NAS DECISÕES DO PODER JUDICIÁRIO**

Os Tribunais em consonância com a referida previsão constitucional visam resguardar a dignidade da pessoa humana no que tange o direito fundamental à moradia. De tal forma, resta reconhecida a importância dos aspectos sociais que a falta de moradia pode causar na efetivação dos demais aspectos da vida digna.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul vem adotando posicionamentos que levam em conta o fim social de tal direito, conforme se verifica nas decisões ao longo dos anos:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA.** Incabível a antecipação de tutela pretendida. Nos termos do art. 798 do CPC e art. 101, inc. IV, do ECA, **o Município deverá providenciar na inclusão da família em programa comunitário ou oficial de proteção, pois a família tem carência de recursos, devendo providenciar, também, no abrigo das crianças, enquanto a família estiver redefinindo a questão relativa à moradia.** RECURSO PROVIDO EM PARTE. (Agravado de Instrumento Nº 70052578713, Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liselena Schifino Robles Ribeiro, Julgado em 14/12/2012)

No mesmo sentido de entendimento:

---

<sup>1</sup>Reporta-se aqui analogicamente ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 605.709. No referido julgamento, o Supremo Tribunal Federal modificou seu posicionamento sobre a penhorabilidade do imóvel do fiador, avaliou a higidez do artigo 3º, inciso VIII, da Lei 8.009/1990 à luz do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, sustentando que a promulgação da Emenda Constitucional nº. 26 tornou inconstitucional a autorização legal para executar o bem imóvel onde residisse a entidade familiar do fiador em decorrência de fiança concedida em contrato de locação. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3793360>>.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO SOCIAL À MORADIA. SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE FAMILIAR. CONSTRUÇÃO DE MORADIA. DESCABIMENTO, POR ORA. ALUGUEL SOCIAL, CABIMENTO, NO CASO. 1. **O direito à moradia está elencado dentre aqueles direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal, sendo de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, na forma do art. 23, IX, da CF.** 2. Compete ao ente municipal instituir política de assistência social à moradia, nos termos do art. 15, I, da Lei nº 8.742/93, com a redação dada pela Lei nº 12.435/01, incluindo-se neste conceito o Programa Aluguel Social. 3. No caso, verificada a situação de extrema vulnerabilidade familiar, do que o Município de Santo Ângelo tem conhecimento desde o ano de 2011, sem adotar qualquer providência, cabível a imposição de fornecimento de aluguel social, revelando-se inadequada neste momento processual, contudo, diante da cognição sumária apresentada, a determinação de construção de moradia. AGRADO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70061684551, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Moreira Lins Pastl, Julgado em 11/12/2014).

Em semelhante posição o atual entendimento:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. ECA. DIREITO À MORADIA. ALUGUEL SOCIAL. **É dever dos entes públicos promover o direito à moradia, constitucionalmente garantido. Comumente esse direito fundamental se expressa na elaboração de políticas públicas municipais habitacionais orientadas à dignidade da pessoa, dentre as quais podem ser destacadas o aluguel social, os albergues, os programas de incentivo à aquisição da casa própria, bem como a distribuição de casas populares.** No caso dos autos, o Município de Santo Ângelo, através da Lei n.º 4.032, de 26 de fevereiro de 2016, definiu os critérios, diretrizes e procedimentos para a concessão do aluguel social, arguindo a viabilidade de disponibilizar ao menor e ao seu grupo familiar tal benefício. A instituição do aluguel social visa auxiliar famílias em extrema miserabilidade, e bem atende às necessidades do menor no presente caso. Referido benefício, contudo, deverá ser fornecido ao menor, enquanto durar a situação de carência habitacional ou até o fornecimento de nova moradia pelo município, sendo descabida a fixação de prazo certo. DERAM PROVIMENTO AO APELO. (Apelação Cível Nº 70074018086, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 14/12/2017)

O direito fundamental à moradia, portanto, deve ser expressado na elaboração de políticas públicas municipais habitacionais orientadas à dignidade da pessoa, dentre as quais podem ser destacadas o aluguel social, os albergues, os programas de incentivo à aquisição da casa própria, bem como a distribuição de casas populares. Tais políticas públicas igualmente podem ser cominadas em diferentes formatos, como se pretende evidenciar no presente estudo em se tratando do devedor do Imposto Predial Territorial Urbano.

O direito à moradia vem ganhando cada vez maior proteção no ordenamento jurídico nacional e internacional. Segundo Santos, Medeiros e Luft (2016), o próprio conteúdo deste direito vem evoluindo e passou a ser percebido como “moradia adequada”, isto é, um abrigo conectado a uma rede de infraestrutura urbana, sobretudo para fins de efetivação aos demais direitos sociais.

#### **4 OIMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO: AS LIMITAÇÕES NO PODER DO ESTADO EM TRIBUTAR E SUAS IMPLICAÇÕES NOS CONTORNOS DO DIREITO SOCIAL À MORADIA**

De acordo com Ávila (2006), o fenômeno da tributação ocorre para que o Estado ao desenvolver atividade financeira atenda às necessidades de toda a coletividade. De tal modo, o Estado determina que os indivíduos lhe forneçam os recursos de que necessita para seu funcionamento na busca por uma sociedade livre, justa e solidária.

O Imposto Predial Territorial Urbano é um imposto que não incide sobre o patrimônio do contribuinte na sua plenitude, mas apenas sobre a propriedade imobiliária. É um tributo de competência dos Municípios, estando previsto no artigo 156, I, da Constituição Federal e nos artigos. 32 a 34, Código Tributário Nacional. Tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana do Município.

Conforme o artigo 33 do Código Tributário Nacional, a base do cálculo do referido tributo é o valor venal do imóvel e é proibido ao Município adotar critérios referentes ao *status* econômico do proprietário para o cálculo do tributo, pois o fato de possuir o imóvel e o valor deste, em tese, referenciam à capacidade econômica do contribuinte, sendo que tal aspecto será importante para parâmetro de flexibilização do adimplemento, que será avaliado a seguir.

De acordo com Carmona e Oliveira (2018), as necessidades financeiras estatais devem necessariamente ser atendidas por meio dos tributos. Para os referidos autores, a tributação é garantia à consecução dos direitos fundamentais, mas os direitos fundamentais também representam limites à tributação, sendo diretas as relações existentes entre os institutos.

Notadamente em algumas situações haverá necessidade de preservação da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “mínimo existencial” em razão da dificuldade na viabilidade instrumental. Cabe ser ressaltado que o poder do Estado para o exercício de tributar deve submeter-se aos princípios norteadores da Constituição, sobretudo à sua função da justiça distributiva, conforme leciona Kunzler (2012).

Diferentemente da cobrança das demais dívidas oriundas de relações contratuais, quando o indivíduo inadimplente é executado em razão do débito de Imposto Territorial predial Urbano, não há proteção legal para fins de afastar a penhora e proteger o único imóvel que serve de moradia à entidade familiar.

Além disso, a Lei 8009/90, determina em seu artigo 1º, "o imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar, é impenhorável e não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos

pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam, salvo nas hipóteses previstas nesta lei." Para Fiúza (2003) objetivo do legislador foi o de:

[...] garantir a cada indivíduo um teto onde morar mesmo que em detrimento dos credores. Em outras palavras, ninguém tem o direito de 'jogar quem quer que seja na rua' para satisfazer um crédito. Por isso o imóvel residencial foi considerado impenhorável. Trata-se, aqui, do princípio da dignidade da pessoa humana. O valor 'personalidade' tem preeminência neste caso, devendo prevalecer em face de um direito de crédito inadimplido. (Fiúza, 2003, p.155).

A mesma Lei 8.009/90, no artigo 3º, inciso IV, prevê uma exceção à impenhorabilidade do bem imóvel que serve como moradia da entidade familiar, para as hipóteses de cobrança de impostos, taxas ou contribuições ligadas ao próprio imóvel. Ocorre que, com a elevação do direito à moradia à condição de direito social através da Emenda Constitucional n.º 26/2000, essa possibilidade de penhora do imóvel residencial não parece condizer com a importância do direito social à moradia, conforme vem sendo apresentado.

Diante o inadimplemento do Imposto Predial Territorial Urbano, há, portanto, o afastamento da impenhorabilidade e conseqüentemente poderá o bem servir para pagamento do débito, embora como único imóvel do devedor. Em tais situações há um conflito entre o Estado e o direito social à moradia pertencente ao indivíduo, sendo que em uma interpretação jurídica axiológica, o direito de maior peso social deve, em tese, ser privilegiado.

Sobre a dignidade da pessoa humana e a execução da dívida, faz se mister a lição de Theodoro Júnior:

É aceito pela melhor doutrina e prevalece na jurisprudência o entendimento de que 'a execução não deve levar o executado a uma situação incompatível com a dignidade da pessoa humana'. Não pode a execução ser utilizada como instrumento para causar a ruína, a fome e o desabrigo do devedor e sua família, gerando situações incompatíveis com a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, institui o código a impenhorabilidade de certos bens como alimentos, salários, instrumentos de trabalho (THEODORO JUNIOR, 2000, p. 12).

Partindo dessa linha de interpretação, é possível verificar que o artigo 3º, inciso IV da Lei n.º 8.009/90 não é compatível com o direito social à moradia estabelecido no artigo 6º da Constituição Federal, já que a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, inseridos no art. 1º, III da Carta Magna, deve ser considerada como ponto de partida principal para as interpretações levadas a efeito pelas ciências jurídicas.

Não obstante o entendimento aqui exposto acerca da inconstitucionalidade do artigo 3º, inciso IV Lei n.º 8.009/90, é preciso atentar para uma possível consequência negativa dessa interpretação. Isto porque possibilitaria que indivíduos, utilizando-se de má-fé, deixassem de pagar o tributo devido valendo-se da impenhorabilidade do imóvel.

Em que pese tais interpretações cabe ser considerado que é dever inafastável dos cidadãos em realizar o pagamento dos tributos para fins de custeio do Estado. É preciso, entretanto, atentar para o fato que uma parcela razoável da população não tem condições de arcar com os custos do imóvel, seja porque recebe remuneração não condizente com o princípio da dignidade da pessoa humana, seja por estar desprovida de fonte de renda/emprego, e são esses os casos que merecem um olhar mais atento do aplicador do Direito.

Tal discussão é pertinente visto que aborda aspectos relativos à execução da dívida tributária em confronto com o direito social à moradia. O escopo do presente artigo é direcionado para a possibilidade de flexibilização da forma de pagamento do Imposto Territorial e Predial Urbano, que será abordado na próxima seção deste artigo.

## **5 MÉTODOS ALTERNATIVOS E TRANSAÇÕES PARA PAGAMENTO DO DÉBITO AO ESTADO**

A efetivação do direito à moradia exige uma intervenção na ordem econômica e social pelo Estado. Com isso, é viável afirmar que devem ser criadas políticas públicas, dentre elas, as direcionadas para reduzir o encargo sobre a tributação daqueles indivíduos que se encontram em vulnerabilidade social e com a perda de seu imóvel terão maiores prejuízos à sua condição de dignidade e cidadania.

O conceito de tributo de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, encontra-se explicitado no artigo 3º do Código Tributário Nacional, sendo delineado como uma obrigação do cidadão de prestar dinheiro ao Estado. Tal previsão não comporta métodos alternativos para pagamento da obrigação tributária.

Os meios alternativos para adimplemento de obrigações, entretanto, podem ser observados comparativamente em outras esferas do direito, sobretudo quanto as aplicações de penas convertidas em prestação de serviços à comunidade.

Com o advento a Lei nº9.099/95, que dispõem sobre Juizados Especiais, instituiu-se as infrações penais de menor potencial ofensivo, admitindo a transação penal e a suspensão condicional do processo. Tal modalidade consiste na realização de atividades gratuitas a instituições que atende a comunidade em geral ou entidades públicas como: ONG`s, orfanatos, creches, parques, escolas, hospitais, Defensorias Públicas, Fóruns entre outros.

O Código Penal Brasil, impõe algumas regras básicas para a aplicação de tal punição. Assim, de acordo com o previsto no artigo 46 do Código Penal:

Artigo 46. A prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas é aplicável às condenações superiores a seis meses de privação da liberdade.

§ 1o A prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas consiste na atribuição de tarefas gratuitas ao condenado.

§ 2o A prestação de serviço à comunidade dar-se-á em entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais.

§ 3o As tarefas a que se refere o § 1o serão atribuídas conforme as aptidões do condenado, devendo ser cumpridas à razão de uma hora de tarefa por dia de condenação, fixadas de modo a não prejudicar a jornada normal de trabalho.

§ 4o Se a pena substituída for superior a um ano, é facultado ao condenado cumprir a pena substitutiva em menor tempo (art. 55), nunca inferior à metade da pena privativa de liberdade fixada.

Os serviços normalmente, são desenvolvidos em um determinado número de horas semanais, não podendo prejudicar o prestador de serviços no seu horário habitual de trabalho e/ou atividades. Durante a execução das tarefa, o prestador de serviço poderá ser supervisionado pelo responsável da instituição beneficiada, que transmitirá quaisquer informações úteis ao responsável pelo Programa de Prestação de Serviços.

Nesse aspecto, na esfera criminal, em se tratando da aplicação de meios alternativos de cumprimento da pena a jurisprudência adota o seguinte posicionamento:

Ementa: APELAÇÃO-CRIME. PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO COM NUMERAÇÃO SUPRIMIDA. ART. 16, PARÁGRAFO ÚNICO, INC. IV, DA LEI Nº 10.826/03. SUFICIÊNCIA PROBATÓRIA. APENAMENTO. PEDIDO DE SUBSTITUIÇÃO DA PENA RECLUSIVA POR APENAS UMA PENA RESTRITIVA DE DIREITOS. IMPOSSIBILIDADE. I - Conjunto probatório que demonstra a prova da materialidade e autoria delitiva, principalmente pelo interrogatório do réu e pelos depoimentos dos policiais que efetivaram a apreensão da arma de fogo. II - **Substituída a pena privativa de liberdade por duas penas restritivas de direitos, consistentes em prestação de serviço comunitário e prestação pecuniária**, nos termos do art. 44, § 2º, segunda parte, do CP. A suposta dificuldade do réu de deambulação não veio comprovada e, além disso, ele foi flagrado quando dirigia veículo automotor, de tal modo que eventual limitação física não o impede de se locomover. Ademais, as atividades que lhe serão impostas deverão ser condizentes com sua capacidade, o que incumbe ao Juízo da Execução Criminal. III - Reduzida a multa para 10 (dez) dias-multa, a fim de guardar proporção com a pena corporal. IV - Mantido o indeferimento da assistência judiciária. Assistência por advogado constituído. APELO DA DEFESA PARCIALMENTE PROVIDO. (Apelação Crime Nº 70078718780, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rogerio Gesta Leal, Julgado em 06/09/2018)

Em semelhante situação:

Ementa: AGRAVO EM EXECUÇÃO. SUBSTITUIÇÃO DE PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA. ARTIGO 148 DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL. DESCABIMENTO. O artigo 148 da Lei de Execução Penal admite a possibilidade de alteração da forma de cumprimento das penas de prestação de serviços comunitários e limitação de fim de semana, para adequá-las às condições pessoais do apenado, inexistindo previsão legal para a substituição da prestação pecuniária fixada na sentença definitiva, não se verificando qualquer excepcionalidade que justifique a substituição pretendida, ainda mais porque se trata de pena já cumulada com prestação de serviços à comunidade. Recurso desprovido. (Agravo Nº 70076968379, Sétima

No mesmo sentido:

Ementa: AGRAVO EM EXECUÇÃO. TROCA DE LOCAL DE CUMPRIMENTO DA PENA SUBSTITUTIVA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS A COMUNIDADE. I - Nos termos do art. 66, inc. IV, a , e art. 149, inc. I, ambos da LEP, compete ao juiz da execução determinar a forma de cumprimento da pena restritiva de direitos e fiscalizar a execução, designando a entidade ou programa comunitário ou estatal, devidamente credenciada ou convenionada, a qual o apenado deverá desempenhar atividade gratuita. II - Inviável ao apenado escolher o local de prestação de serviços, especialmente diante da dificuldade de fiscalização e por se tratar de entidade privada e não credenciada RECURSO DESPROVIDO. (Agravo Nº 70078393378, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rogério Gesta Leal, Julgado em 30/08/2018)

Os julgados trazidos acima demonstram, de forma exemplificativa, a possibilidade prevista em lei de substituir cumprimento de pena privativa de liberdade por atividade que possa ser desenvolvida em prol da comunidade que foi violada pela prática do delito. O adimplemento da obrigação tributária nestes casos se daria de modo comparativo à esfera penal, visto que a expropriação do imóvel significa em determinadas situações afronta ao direito social à moradia. De tal modo, o presente artigo propõe a possibilidade de alteração da legislação tributária relativa para atribuir modalidades diversas de adimplemento do Imposto Territorial Predial Urbano além do pagamento ou a penhora do imóvel.

A aplicação de medidas alternativas para quitação do referido débito mediante a conversão da dívida tributária em horas a serem empregadas na prestação de serviços para o Estado poderia ser realizada, inclusive, na esfera administrativa. Se tal não fosse possível, ainda assim, seria viável na esfera judicial.

A conversão da dívida tributária para a prestação de trabalho à comunidade deve ser realizada de acordo com os princípios norteadores da proporcionalidade, tendo-se por base algumas feições objetivas pra concessão, como a avaliação específica das condições econômicas do indivíduo, como também aspectos relacionados ao valor de venda do imóvel.

Para tanto deverá ser exigido que os Municípios apresentem as demandas em que o devedor poderá realizar as atividades, com base nas necessidades da administração, levando em conta as aptidões pessoais para melhor adaptabilidade. Como exemplo, pode ser mencionada a realização de manutenção em prédios públicos, serviços em instituições sem fins lucrativos, trabalhos que importem em benefício social para a população.

É preciso reconhecer que a possibilidade de substituição de pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano por prestação de serviços à comunidade não pode ser ilimitada. Será necessário uma regulamentação acerca de que imóveis poderiam permitir tal flexibilização, qual

a renda familiar máxima e por qual período de tempo seria possível a transação. Desta forma, poderia ser utilizado como parâmetro a metragem de imóvel em analogia ao disposto no artigo 1.240 do Código Civil: *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.* Por certo, também deverá ser limitado o valor dos imóveis, considerando a valorização de determinadas áreas urbanas.

Quanto a renda familiar, o legislador ao possibilitar uma pena alternativa ao pagamento poderia ter como parâmetro percentual do próprio teto da Previdência Social utilizado para fins de pagamento do benefício de aposentadoria. No que tange ao período de utilização desta possibilidade, seria viável a limitação em duas oportunidades, desde que não houvesse o descumprimento da pena alternativa.

De tal modo, são destacadas as possibilidades locais mais condizentes. A pretensão ora exposta, com base no direito social à moradia é flexibilizar as alternativas ao poder tributário do Estado tornando menos rígidas as formas de pagamento de tal encargo. Nesse contexto, o entendimento é que o Imposto Territorial Predial Urbano não deve incidir inflexivelmente quando tendente à supressão do único imóvel pertencente à família carente, para que atenda, em tese, os pressupostos do direito fundamental para fins de se tornar uma forma de política pública.

## **6 OS ASPECTOS JURÍDICO/SOCIAIS DA FLEXIBILIZAÇÃO DO PAGAMENTO DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO**

Conforme anteriormente mencionado, os direitos sociais, dependentes de prestações positivas para sua efetivação, demandam aportes de custeio, dos quais nem todas as pessoas podem dispor. Nesse aspecto proporcionar alternativas para efetivação dos direitos sociais é uma forma de política pública que, bem conduzida, pode ser eficaz.

Toda e qualquer medida que viole o direito de moradia das pessoas é passível de ser combatida em juízo, seja na esfera do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, seja na esfera do controle difuso e incidental, ou por meio dos instrumentos processuais específicos disponibilizados pelo nosso ordenamento jurídico.

Evidentemente na proteção dos interesses sociais e coletivos cada um dos Poderes do Estado terá um papel a desempenhar. Ao Executivo estão afetadas as tarefas de implementar Políticas Públicas. Ao Legislativo compete a elaboração de Leis, e controle das atividades

desempenhadas pelo Executivo. Ao Judiciário compete a revisão de todos os atos administrativos praticados pelo Executivo que tenham repercussão sobre os direitos sociais e o controle da constitucionalidade das normas e leis elaboradas pelos demais Poderes. Ao Poder Judiciário está reservada, ainda, a importante missão de ser o instrumento pelo qual a sociedade poderá contestar medidas adotadas pelo Executivo e pelo Legislativo que, eventualmente, prejudiquem a qualidade de vida. É através do Poder Judiciário que os cidadãos interessados poderão contestar decisões administrativas que não se enquadrem nas normas constitucionais legais. O Ministério Público, cuja função é eminentemente ativa, tem por tarefa a integral fiscalização dos atos e procedimentos dos Poderes Públicos para, em caso de violação da legalidade, acioná-los judicialmente.

Se o Poder Judiciário não pode formular e executar políticas sociais, pode, contudo, controlá-las sob o prisma constitucional, especialmente no que tange ao núcleo dos direitos fundamentais, como aqui defendido, estabelecendo meios de pagamento que não impliquem perda do imóvel para o devedor em situação vulnerável. A expropriação do proprietário na forma hoje admitida pelo legislador (ainda que vários Municípios permitam o parcelamento da dívida) constitui-se em agravamento ao problema social. Importante considerar que o Estado apresenta inúmeras deficiências na prestação de serviços, as quais poderiam ser suportadas pela sociedade, de outra forma que não o pagamento, mas tão importantes quanto.

O Direito não deve ser uma ciência exata. Deve tratar os desiguais de forma desigual, analisando a possibilidade de cada caso e afastando a aplicabilidade expropriação do bem de família, sempre levando em consideração as condições econômicas das famílias envolvidas. Não se trata de beneficiar o inadimplente, ao contrário. A proposta ora apresentada é uma alternativa plausível para tentar amenizar a desigualdade vigente e alcançar o verdadeiro sentido da justiça.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O direito à moradia encontra relação direta com o princípio norteador de todos os direitos humanos: o princípio da dignidade da pessoa humana. É preciso reconhecer que a falta de acesso à moradia é uma das causas preponderantes da pobreza e marginalização em nosso País.

O direito à moradia por ser considerado de caráter basilar pela Constituição, não pode ser examinado como se fosse simples intenção. Por essa razão, é indispensável determinar seu

conteúdo de eficácia jurídica por meio dos mais variados aspectos práticos. Cabe aos operadores do Direito, a interpretação constitucional de modo a efetivar a aplicabilidade concreta de regras, direitos, obrigações e princípios alinhavados pela carta maior.

Sendo a função do Estado garantir os direitos fundamentais, considerando o tributo uma forma de receita essencial ao Estado, é por meio de sua arrecadação é possibilitada a efetivação dos direitos fundamentais. No entanto, a tributação também possui outro tipo de relação com os direitos fundamentais, já que, por vezes, é responsável por suprimir os recursos indispensáveis para cobrir as necessidades básicas do indivíduo.

Por efeito os direitos fundamentais não devem ser visualizados apenas como escopo, mas também como limitadores à tributação. Nesse aspecto, a possibilidade de ser realizada a tributação por meios alternativos pode figurar como política pública de proteção ao direito à moradia, limitando assim o poder do Estado em determinadas situações em que o indivíduo por razões situacionais não detenha capacidade para o pagamento da tributação, considerando que poderá ter ser único imóvel alienado em razão da dívida de Imposto Predial Territorial Urbano.

Embora os tributos sejam necessários para a consecução das finalidades do Estado, o direito fundamental à moradia pode servir como limite à pretensão arrecadatória estatal, bem como razoavelmente impor ao Estado a flexibilização à forma de adimplemento, situação não abarcada até o presente momento na legislação— Lei 5.172/66 - Código Tributário Nacional, segundo previsão expressa no artigo 3º, pois é taxativamente prestação pecuniária compulsória.

Em uma colisão de princípios, a vida digna deve prevalecer sobre o crédito tributário, haja vista que todo Ordenamento Jurídico Brasileiro encontra fundamento na dignidade da pessoa humana. Permitir a penhora sobre o único imóvel da entidade familiar, ainda que em decorrência do permissivo legal do art. 3º, inciso IV da Lei, afronta diretamente a dignidade humana, já que retira um patrimônio mínimo necessário à subsistência e desenvolvimento familiar. Nesse aspecto, é dever do Estado como política pública flexibilizar a forma de adimplemento do tributo para adequar-se ao texto constitucional.

## **REFERÊNCIAS**

ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 de jul. 2018.

BRASIL. Lei 8009, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Coletânea de legislação e jurisprudência, Brasília. Legislação Federal e marginalia. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8009.htm)>. Acesso em: 15 de ago 2018.

BRASIL. Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Coletânea de legislação e jurisprudência, Brasília. Legislação Federal e marginalia. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm)>. Acesso em: 15 de ago 2018.

BRASIL. Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Coletânea de legislação e jurisprudência, Brasília. Legislação Federal e marginalia. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm)>. Acesso em: 15 de ago 2018.

Brasil. Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Coletânea de legislação e jurisprudência, Brasília. Legislação Federal e marginalia. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 15 de ago 2018.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. OLIVEIRA, Fernanda Loures de. **O Direito Social à moradia como limite à incidência do ITCD sobre imóveis de famílias carentes.** Revista de Direito da Cidade. vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721. (2018). Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31377/26002>>. Acesso em 30 ago. 2018

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wpcontent/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 10 de jun. 2018.

KUNZLER, Ivo J. **Justiça Tributária e os Limites do Poder de Tributar:** Entre o dever de pagar e o confisco, que se tenha um tributo democraticamente (re)construído. Novo Hamburgo: Business e Law. IBLISA Publisher, 2012.

Déficit Habitacional no Brasil 2015. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>. Acesso em 10 de ago. 2018.

FIÚZA, César. **Novo Direito Civil.** Belo Horizonte: 7ª Edição. Del Rey, 2003.

SANTOS, AngelaMoulin S. Penalva. MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto. LUFT, Rosangela Marina. O DIREITO À MORADIA: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. Revista IPEA. Planejamento e políticas públicas | ppp | n. 46 | jan./jun. 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/A/Downloads/548-2541-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/A/Downloads/548-2541-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em 10 jun 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Algumas Anotações a Respeito do Conteúdo e Possível Eficácia do Direito à Moradia na Constituição de 1988**. Revista de Direito da Unimep. Cadernos de Direito de Piracicaba. v. 3, n. 5 (jul./dez.2003). Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/854/377>>. Acesso em 10 jul. 2018.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. 10. ed., rev. atual. e ampl. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2011.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Processo de Execução e Processo Cautelar. Rio de Janeiro: 55ª Edição. Forense, 2014.