

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL**

JONATHAN BARROS VITA

FERNANDO PASSOS

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 - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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

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

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

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

D597

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL [Recurso eletrônico on-line]
organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, Fernando Passos – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-059-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Economia e desenvolvimento econômico sustentável. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

Apresentação

O XXXI Congresso Nacional do Conpedi Brasília – DF foi realizado entre os dias 27 a 29 de novembro de 2024, apresentou como temática central “Direito: um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias”, sendo realizado em parceria com a Unisa – Universidade Santo Amaro e UniRV – Universidade de Rio Verde.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável I, o qual ocorreu no dia 28 de novembro de 2024 das 14h00 às 17h30 e foi Coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita e Fernando Passos.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 22 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

Bloco 1 – Direito ambiental e sustentabilidade

1. A assimetria informacional e o mercado de carbono: uma análise econômica do direito a partir do projeto Pacajaí Redd+ (981)
2. Análise das práticas de environmental, social and governance (ESG): uma modificação de pensamento acerca do desenvolvimento sustentável na união europeia
3. Cooperativas minerais no Brasil e sustentabilidade: uma análise sob a perspectiva liberal

4. Extrafiscalidade tributária como ferramenta de proteção ambiental
5. Projeto de lei 767/2023: a tributação ambiental dirigida à busca do direito ao meio ambiente sustentável e o dever do poder público de defender e preservar
6. Soberania nacional e espécies exóticas marinhas: desafios brasileiros
7. Tutela ambiental no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: lições do caso La Oroya vs. Peru

Bloco 2 – Novas tecnologias

8. (Cripto)tecnologias e desmaterialização das relações socioeconômicas
9. Concorrência e imersão digital: desafios jurídicos no contexto do trade dress
10. Regulação da introdução de novas tecnologias no agronegócio: uma análise sobre a pulverização com drones

Bloco 3 – Direitos sociais e Teoria Geral do Direito

11. A exclusão social e a pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento
12. A integração da economia e do direito: análise crítica da escola de Chicago e suas implicações no sistema jurídico brasileiro
13. Contribuições de Dostoiévski para uma regulação adequada
14. Liberdade econômica: para quem? O paradoxo entre crescimento econômico e desigualdade social

Bloco 4 – Empresa e relações trabalhistas

15. A governança corporativa e prevenção à corrupção sob a teoria dos stakeholders
16. A importância do balanço patrimonial para a tomada de decisões empresariais

17. Governança multinível e prevenção da corrupção privada no contexto empresarial brasileiro

18. Os impactos econômicos das reformas trabalhistas na Europa e no Brasil: as alterações legislativas são suficientes à redução do desemprego?

19. Precificação de alimentos e intervenção do estado: relação de consumo, política de garantias e o caso do arroz

Bloco 5 – Direito urbanístico

20. A tributação do IPTU como ferramenta de indução econômica e ordenação do grafite nas cidades brasileiras

21. Função social e solidária da empresa no contexto urbanístico: uma análise crítica à luz dos shopping centers nas cidades

22. Uma análise do mercado de fornecimento de energia elétrica pela ect: liberalização do mercado, sobreoferta de renováveis e ascensão da mini e microgeração distribuída

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se aos leitores um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país, representando o Brasil no exterior com bastante importância.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Prof. Dr. Fernando Passos – Universidade de Araraquara

A TRIBUTAÇÃO DO IPTU COMO FERRAMENTA DE INDUÇÃO ECONÔMICA E ORDENAÇÃO DO GRAFITE NAS CIDADES BRASILEIRAS

THE URBAN REAL ESTATE PROPERTY TAXATION AS A TOOL OF ECONOMIC INDUCTION AND ORGANIZATION OF GRAFFITI IN BRAZILIAN CITIES

Lucas Mariano Cunha Aragão de Albuquerque ¹

Jorgeana Cunha Sousa ²

Nathália Simões periquito ³

Resumo

O artigo investiga a viabilidade de utilizar a tributação do IPTU como um instrumento para ordenar a prática do grafite nas cidades brasileiras, dentro do contexto de direito a cidades sustentáveis e democráticas, conforme consagrado pela Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. A arte grafite, uma expressão cultural significativa, enfrenta desafios relacionados à propriedade privada e ao bem-estar visual dos espaços públicos. A extrafiscalidade do IPTU surge como uma ferramenta potencial de indução econômica, capaz de promover comportamentos que estimulem a manifestação da arte grafite, contribuindo para um desenvolvimento urbano mais inclusivo e culturalmente rico. O artigo explora o direito a cidades sustentáveis no Brasil, destacando o papel da Constituição e do Estatuto da Cidade em consagrar este direito. O conceito de direito à cidade, com raízes na obra de Henri Lefebvre e na visão de David Harvey, é analisado como um direito coletivo que envolve o poder de moldar o processo de urbanização para beneficiar a todos. A utilização de instrumentos de planejamento urbano, como o plano diretor, o zoneamento ambiental e a tributação do IPTU, é discutida como meio para implementar a política urbana sustentável. O artigo conclui que é possível e eficaz utilizar a tributação do IPTU para ordenar a prática do grafite, desde que haja um planejamento urbano detalhado e alinhado aos princípios de sustentabilidade e democracia, promovendo cidades mais justas, inclusivas e culturalmente enriquecidas.

Palavras-chave: Grafite, Cidades, Indução econômica, Extrafiscalidade, Iptu

Abstract/Resumen/Résumé

The article investigates the feasibility of using IPTU taxation (Urban Real Estate Property Tax) as a tool to regulate graffiti in Brazilian cities within the context of the right to sustainable and democratic cities, as enshrined in the Federal Constitution and the City

¹ Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Mestrando em Direito pelo PPGD UNIMAR. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará.

² Mestranda em Direito pelo PPGD UNIMAR.

³ Mestranda em Direito pelo PPGD UNIMAR.

Statute. Graffiti, a significant cultural expression, faces challenges related to private property and the visual well-being of public spaces. The extrafiscal nature of IPTU emerges as a potential economic induction tool, capable of promoting behaviors that encourage graffiti art, contributing to a more inclusive and culturally rich urban development. The article explores the right to sustainable cities in Brazil, highlighting the role of the Constitution and the City Statute in enshrining this right. The concept of the right to the city, rooted in Henri Lefebvre's work and David Harvey's perspective, is analyzed as a collective right that involves the power to shape the urbanization process for the benefit of all. The use of urban planning instruments, such as the master plan, environmental zoning, and IPTU taxation, is discussed as a means to implement sustainable urban policy. The article concludes that it is possible and effective to use IPTU taxation to regulate graffiti, provided there is detailed urban planning aligned with the principles of sustainability and democracy, promoting fairer, more inclusive, and culturally enriched cities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Graffiti, Cities, Economic induction, Extrafiscality, Urban real estate property tax

INTRODUÇÃO

O problema central do presente artigo é o seguinte: é viável a utilização da tributação do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) como instrumento ordenador dos grafites nas cidades brasileiras?

O grafite, reconhecido como uma importante expressão da cultura urbana, frequentemente suscita debates sobre sua legalidade e sua relação com a estética das cidades. As tensões envolvem, dentro do contexto urbano, o exercício da propriedade privada imobiliária e as sensibilidades relacionadas ao bem-estar visual dos espaços públicos.

Por outro lado, a Constituição Federal, ao dedicar disciplina específica à política urbana, juntamente com o Estatuto da Cidade, consagram o direito a cidades sustentáveis e democráticas, contemplando a promoção e acolhimento das manifestações artísticas e culturais desenvolvidas no ambiente urbano.

O cenário descrito traz o desafio da adoção de instrumentos eficazes de ordenação e coordenação, especialmente dentro da perspectiva de um desenvolvimento urbano sustentável.

Neste contexto, a extrafiscalidade do IPTU surge como uma ferramenta potencial de indução econômica, capaz de promover comportamentos desejáveis no sentido de estimular a manifestação da arte grafite nas cidades brasileiras. Investigar a aplicação do IPTU como instrumento de ordenação do grafite pode oferecer importantes perspectivas para a gestão urbana.

O objetivo deste trabalho é analisar, a partir do marco constitucional e legislativo brasileiro, a viabilidade de utilizar a tributação do IPTU como um mecanismo para ordenar a prática do grafite nas cidades brasileiras. A análise considera os instrumentos jurídicos e políticos disponíveis para promover uma convivência harmoniosa entre a arte urbana e as normas de ordenação do espaço público. Com essa investigação, pretende-se oferecer uma visão abrangente sobre como a tributação pode ser um aliado na construção de cidades mais inclusivas, ordenadas e culturalmente ricas, alinhadas aos princípios de sustentabilidade e democracia consagrados na legislação brasileira.

O trabalho será desenvolvido através do método dedutivo e utilizando a pesquisa qualitativa do tipo documental bibliográfica.

1 O DIREITO À CIDADES SUSTENTÁVEIS E DEMOCRÁTICAS NO BRASIL

A Constituição Federal do Brasil dedica capítulo específico para disciplinar a política urbana, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A normatividade extraída dos artigos 182 e 183 da Constituição determina que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada conforme diretrizes gerais fixadas em lei, estabelecendo a vinculação da função social da propriedade urbana ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) aprofunda esta consagração de direitos de terceira dimensão. O citado diploma legal detalha e operacionaliza os princípios constitucionais referentes à política urbana, consagrando o *direito a cidades sustentáveis*, compreendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, tanto para as gerações presentes quanto para as futuras. Dentro do escopo normativo do Estatuto, entre outros aspectos, está inserida a proteção e promoção das manifestações culturais e artísticas produzidas dentro do ambiente urbano.

O reconhecimento destes direitos é resultado de intensas mobilizações em torno da temática urbana, fenômeno que se manifestou no Brasil e em diversos pontos do mundo a partir da segunda metade do século XX. Essas mobilizações foram impulsionadas pela necessidade de enfrentar os problemas urbanos decorrentes do rápido crescimento das cidades e da consequente marginalização de amplos segmentos da população. Tais iniciativas articularam-se em torno da categoria de direito à cidade, unificando diversas lutas por direitos urbanos. A pluralidade de significados e a flexibilidade do termo permitiram que ele se tornasse um ponto de encontro para diferentes demandas e reivindicações, servindo como um denominador comum na luta por uma cidade mais justa e democrática.

O conceito tem origem na obra "*Le Droit à la Ville*" de Henri Lefebvre, publicado em 1968. Reconhecendo a existência de um verdadeiro *direito à cidade*, Lefebvre entendia a cidade como uma obra de arte e um espaço de vida cotidiana que deve ser vivida e não apenas funcionalmente utilizada.

Lefebvre entende também que deve haver uma redefinição das necessidades sociais inerentes à sociedade urbana, cujo fundamento é antropológico, e que são opostas e complementares: significam a necessidade de segurança e abertura, a necessidade da organização do trabalho e o jogo, a existência de espaço para a unidade e a diferença, do isolamento e do

encontro, enfim questões humanas que devem se refletir no espaço urbano (Lefebvre, 1968,p.103)

Outro teórico que ofereceu importantes contribuições à construção do conceito foi David Harvey, especialmente em seu famoso artigo "*Right to the City*". Dentro de seu referencial marxista, Harvey adota o termo "direito à cidade" para criticar o capitalismo e a urbanização. Segundo Harvey, as cidades sempre emergiram como centros de concentração de excedente social e geográfico. A urbanização tem uma conexão estreita com o desenvolvimento do capitalismo, sendo um meio de absorver o excedente de capital produzido pelos capitalistas em busca de mais-valia (Harvey, 2003, p. 85).

O direito à cidade, na visão de Harvey, ultrapassa a perspectiva de acesso individual aos recursos e equipamentos urbanos; consiste fundamentalmente em um direito coletivo, que envolve o poder de moldar o processo de urbanização, reestruturando as prioridades políticas e urbanas para garantir que o desenvolvimento urbano beneficie a todos.

Neste sentido, Harvey argumenta que é necessário estabelecer um controle democrático sobre a produção e utilização do excedente de capital, especialmente no processo urbano. A democratização do direito à cidade é vista como crucial para empoderar os despossuídos e instituir novos modos de urbanização (Harvey, 2003, p. 95).

Sobre cidades sustentáveis, João Luis Nogueira Matias e Lucas Campos Jereissati:

Assim, não parece excesso afirmar que o modelo de cidades sustentáveis (desenvolvimento urbano sustentável) surge como uma forma de dar certa convergência a duas agendas (urbana e ambiental) que por muito tempo tendiam mais à separação que à união. Contudo, não se pode desprezar a possibilidade da apropriação do discurso da sustentabilidade urbana para fins outros que não a harmonização de agendas. Impõe-se, desta forma, uma definição mais concisa de cidades sustentáveis, em sintonia com a noção de desenvolvimento sustentável (2022, p. 12).

Na realidade, sustentabilidade e democracia deveriam caminhar juntas quando se pensa em ocupação urbana, evitando que a população de baixa renda se concentre nas margens, enquanto que a população de alta renda se concentre no centro.

De acordo com Marise Costa de Souza Duarte:

No âmbito do Judiciário e da formação dos profissionais do Direito, que irão aplicar as normas jurídicas que amparam o direito à cidade sustentável, urge uma específica formação. Sendo o Direito Urbanístico, um recente ramo jurídico, que não se constitui disciplina obrigatória nos cursos de

Direito, é urgente e necessário, por parte dos operadores jurídicos, o conhecimento das regras, princípios e instrumentos voltados a garantir que a propriedade e a cidade cumpra sua função social, e que seja garantido a todos, incluindo as presentes e futuras gerações (como expressamente prescreve o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, inc.I), o direito a cidades sustentáveis.

Ciente de que longo é o caminho a ser percorrido e grandes são os obstáculos a serem enfrentados, entendemos que o mérito de todos aqueles que saíram do analfabetismo urbanístico é ganhar novos parceiros na busca pelo direito à produção e fruição dos espaços urbanos de modo a possibilitar que a sociedade, através de seus diversos grupos sociais, exercem seu legítimo poder sobre a formulação dos processos coletivos de urbanização (2017, p. 18).

Quando um problema é identificado, no caso, o da ocupação urbana, uma das primeiras soluções que se pensa é a conscientização, pois com o conhecimento, propagado de pessoa para pessoa, é possível unir esforços, estimular a discussão, criar ideias. Apesar de o Direito Urbanístico ser um ramo novo no Direito e não haver uma disciplina específica nos cursos de graduação, a depender da grade curricular, há alternativas para fazer com que as cidades cumpram com o seu papel social.

A população possui um papel importante na efetividade do direito à uma cidade sustentável e democrática, que é fiscalizar, cobrar as autoridades competentes e eleger representantes do povo que compartilhem da mesma preocupação.

No Brasil, todo este ideário, associado a demandas por justiça social, cidadania e participação democrática, foi apropriado por movimentos sociais urbanos e intelectuais durante a ditadura militar e na luta pela redemocratização, tendo participação determinante na inserção do capítulo sobre política urbana na Constituição e, em momento posterior, na promulgação do Estatuto da Cidade.

A articulação destas mobilizações em torno de uma linguagem de direitos foi um aspecto decisivo dentro da realidade brasileira, possibilitando a formação de uma arena institucional que abrigasse as reivindicações por um desenvolvimento urbano sustentável, inclusivo e democrático (Tavolari, 2016, p. 103).

A fim de possibilitar o atingimento da execução da política urbana, o Estatuto da Cidade elenca uma série de instrumentos que proporcionam uma estrutura legal e prática para promover uma cidade mais justa, inclusiva e sustentável, alinhada aos princípios estabelecidos tanto por esse diploma legal quanto pela Constituição. Elencamos aqueles instrumentos pertinentes com os

objetivo do presente trabalho.

Primeiramente, temos o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, orientando o ordenamento da cidade. É aprovado através de lei municipal e tem sua disciplina estabelecida no capítulo III do Estatuto da Cidade. O Estatuto também prevê o zoneamento ambiental, que permite a definição de áreas específicas da cidade para diferentes usos, protegendo zonas ambientais sensíveis. Por fim, é prevista, a utilização da tributação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) como instrumento de implementação da política urbana. Aqui, a face relevante é a da extrafiscalidade do tributo, com o fito de induzir comportamentos desejáveis dentro do contexto da ordenação do desenvolvimento urbano. Essa tributação, enquanto ferramenta de concretização da política urbana, pode vir também atrelada a benefícios e incentivos fiscais.

A abordagem da viabilidade do uso do IPTU como ferramenta para ordenar o grafite nas cidades brasileiras será abordada nos capítulos subsequentes, considerando seu impacto no contexto urbano nacional. Antes, porém, faremos uma análise sobre a arte grafite e sua relação intrínseca com a cultura urbana.

2 A ARTE GRAFITE E A CULTURA URBANA

Os primeiros registros históricos do grafite remontam à pré-história, com as manifestações de arte rupestre encontradas em cavernas ao redor do mundo. Essas pinturas primitivas, primeiros exemplos de expressão humana através de imagens e símbolos gravados em paredes de espaços coletivos, tinha por objetivo a comunicação, ao grupo e às seguintes gerações, de seus sucessos e fracassos nas caçadas, seus rituais de dança, sua religiosidade, sua maneira de viver (Blauth; Possa, 2012, p. 152).

O grafite moderno, como o conhecemos hoje, surgiu nos Estados Unidos nas décadas de 1960 e 1970, rompendo com os espaços convencionais de exposição, como museus e galerias de arte. Esse movimento inicial foi marcado pela inscrição de nomes, mensagens e desenhos em espaços públicos, como trense muros, especialmente nas grandes cidades americanas, como Nova York e Filadélfia.

Andrea Christine Kauer Possa e Lurdi Blauth:

A temática sobre as implicações das produções consideradas como arte urbana -

oriunda da cultura erudita - e a constatação da presença do grafite nos espaços públicos das cidades requer algumas reflexões. Os lugares públicos envolvem vários ambientes que encontramos nas cidades, como as praças, os viadutos, as ruas em geral, além dos museus e das galerias de arte. O mesmo ocorre quanto ao grafite, por meio do qual cada grupo atua e marca de forma diferenciada seu espaço, com símbolos e grafismos característicos de sua região ou do entorno em que vive (2013, p. 5.).

A arte é expressão da democracia, aqui compreendido o grafite, que com suas características próprias e peculiaridades, literalmente expressam o que o artista está sentido, uma manifestação cultural.

O grafite construiu-se em torno de uma natureza subversiva, gratuita, espontânea e efêmera, apropriando-se do espaço urbano para discutir e recriar a interferência humana na arquitetura das cidades, sendo uma importante ferramenta de participação democrática dentro da construção dos significados em torno das realidades vivenciadas nas cidades.

Dentro de sua dinâmica criativa, o grafite transforma a cidade em uma galeria de arte a céu aberto, utilizando imóveis urbanos como substrato para a materialização dessa expressão artística. Essa linguagem visual expressa o cotidiano da vida urbana, carregando um caráter de rebeldia e transgressão. O grafite ressignifica os espaços urbanos, conferindo novos aspectos aos lugares e interagindo com a paisagem urbana de maneira a atribuir-lhe novos sentidos sociais. Ele não apenas modifica esteticamente a cidade, mas também fomenta reflexão e senso crítico, tornando a arte visual democrática e acessível a todos os cidadãos (Souza; Blanco, 2020, p.153).

Apesar de ter enfrentado, durante décadas, oposições e ter sobre si a pechade arte ilegítima e ilegal, o grafite continua a se impor no espaço urbano, configurando um aspecto marcante da cultura urbana. Hoje, inclusive, há uma incorporação da arte grafite ao mercado tradicional. Criadores como Keith Haring, Jean-Michel Basquiat e Banksy são referências no cenário internacional, conhecidos por suas obras que desafiam convenções sociais e artísticas. No Brasil, figuras como Os Gêmeos e Eduardo Kobra se destacam por suas contribuições significativas à arte urbana, com murais que se tornaram ícones culturais em diversas cidades.

Importante destacar os impactos econômicos significativos produzidos pelo grafite. Ele pode contribuir para a valorização imobiliária de áreas degradadas, transformando-as em locais atrativos e renovando a dinâmica econômica no entorno. Rayana Gama Ribeiro demonstra a repercussão que intervenções de arte grafite produziram em termos de incremento de valor de propriedades imobiliárias em áreas urbanas degradadas, trazendo especial atenção para o caso do

Boulevard Olímpico, na cidade do Rio de Janeiro (Ribeiro, 2018, p. 5).

É também possível vislumbrar o incremento no setor terciário, notadamente no segmento do turismo e da atividade publicitária. Paulo Cesar Panontin discorre sobre esses impactos na cidade de São Paulo, destacando o aumento da atividade turística nas regiões conhecidamente destacadas por abrigarem a arte grafite, cujo principal exemplo é o “Beco do Batman”, bem como pontuando a atuação publicitária de empresas que buscam associar suas marcas e produtos a esta manifestação de arte urbana (Panontin, 2018). As atividades econômicas descritas, associadas ao grafite, demonstram o potencial que esta manifestação artística tem como um fator de desenvolvimento econômico, urbano e cultural.

Essa evolução da percepção social acerca do grafite não passou imperceptível pelo sistema jurídico. Originalmente previsto como crime na Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), o grafite foi objeto de descriminalização pela Lei 12.408/2011, que reconheceu a distinção entre grafite e pichação. Recentemente, leis municipais têm avançado no reconhecimento do grafite como manifestação artística de valor cultural. A Lei Municipal de São Paulo nº 17.896/2023 reconhece a prática do grafite como manifestação artística sem conteúdo publicitário, com o objetivo de valorizar o patrimônio público ou privado. Ela institui o Programa Municipal de Fomento ao Grafite, visando coordenar e desenvolver atividades que promovam o grafite como instrumento cultural, de trabalho e empreendedorismo. Da mesma forma, a Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 8139/2023 declara o grafite como patrimônio cultural do município, fixa permissões para a pintura de grafite e cria o Programa de Incentivo ao Grafite e Demais Artes Visuais.

O grafite é uma manifestação da cultura urbana contemporânea que deve ser acolhida dentro da perspectiva de uma cidade democrática e sustentável. Ao transformar o espaço urbano em uma plataforma de expressão artística e cultural, o grafite contribui para a construção de cidades mais inclusivas e reflexivas. Além disso, conforme mencionado, essa manifestação artística constitui importante oportunidade de mercado. A promoção do grafite como arte legítima e valiosa, apoiada por instrumentos legais e políticas públicas, é essencial para garantir que essa forma de expressão continue a enriquecer o tecido urbano, promovendo a diversidade cultural e a participação democrática.

3 A EXTRAFISCALIDADE DO IPTU E A ORDENAÇÃO DA ARTE GRAFITE

Conforme mencionado, o objetivo deste trabalho é analisar, a partir do marco constitucional e legislativo brasileiro, a viabilidade de utilizar a tributação do IPTU como um mecanismo para ordenar a prática do grafite nas cidades brasileiras. Além disso, pontuamos que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade asseguram o direito a uma cidade sustentável e democrática, devendo acolher as mais variadas formas de produção artística que surjam no seio da convivência urbana. O grafite, como marca característica da cultura urbana, tem alcançado progressivamente reconhecimento tanto pelo mercado quanto pelo sistema jurídico.

O grafite utiliza a cidade como galeria aberta, cujo público destinatário são os transeuntes das vias circulação, consistindo os imóveis urbanos em substratos materiais que se materializam essa modalidade de manifestação artística. O dever do Estado é viabilizar o alinhamento dos interesses potencialmente colidentes entre a expressão artística e a propriedade privada.

A atividade tributação do IPTU, a partir de sua dimensão extrafiscal, se revela útil e adequada para promover comportamentos que ordenem e promovam arte grafite nas cidades brasileiras, na medida em que pode consistir em estímulo eficiente para que os proprietários de imóveis urbanos acolham manifestações de arte grafite.

Regina Helena Costa define extrafiscalidade como o uso de instrumentos tributários com finalidades precípuas não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo a realização de fins e valores constitucionalmente consagrados (Costa, 2012, p.75). No mesmo sentido expõe Paulo Henrique do Amaral, ponderando que o ente político tributante pode, através da extrafiscalidade, estimular contribuintes a adotarem determinada conduta que a ordem jurídica reputa oportuna, conveniente ou interessante, alcançando tal desiderato por meio da supressão ou diminuição da carga tributária (Amaral, 2007, p. 68).

Sobre extrafiscalidade, Tassia Araújo Cavalcanti:

Em relação ao IPTU, a extrafiscalidade surge como sucedâneo à efetivação da função social da propriedade no momento em que cria limitações financeiras para impedir o uso desordenado da propriedade imobiliária e, ao mesmo tempo, serve como fonte de recursos financeiros para os Municípios investirem na minoração de outros dilemas relacionados à moradia e à urbanização. No que tange à função social da propriedade, destaca-se a relevância dada pelo artigo 7º do Estatuto da Cidade à função extrafiscal do tributo, uma vez que possibilita a aplicação do IPTU progressivo no tempo (2012, p. 5).

Trata-se da utilização de instrumentos tributários para a consecução de finalidades diversas da arrecadação e uma possibilidade, conforme aduz a autora, para que os municípios invistam em

moradia e urbanização.

Em analogia, mencionando a extrafiscalidade voltada à proteção do meio ambiente, Francisco Toniolo de Carvalho e Claudia Tannus Gurgel do Amaral:

Dentre as hipóteses de extrafiscalidade ressalta-se a importância do seu contorno negativo, o qual desonera obrigações fiscais para incentivar atividades dos contribuintes. Trata-se de instrumento que busca preservar o bem comum e a justiça social, beneficiando contribuintes que auxiliem, direta ou indiretamente, a busca pelo bem-estar social e incremento econômico. Portanto, no caso da tributação extrafiscal com fins ambientais, o Estado busca a proteção do meio ambiente a través da concessão de benefícios fiscais aos contribuintes protetores do meioambiente. Este é um dos instrumentos utilizados pela Administração Pública para concretizar indiretamente políticas públicas ambientais através da indução dos contribuintes (2020, p. 6).

O que se deve ter em mente é que a extrafiscalidade, seja para a urbanização, seja para o meio ambiente ou qualquer outra hipótese permitida em lei, possui como objetivo o bem-estar social e a economia.

Carolina Merida e Renata de Almeida Monteiro tratam do papel desse instituto do Direito Tributário na construção das cidades sustentáveis, que pode e deve ser utilizado como uma ferramenta de indução econômica, potencializando as cidades, estimulando a manifestação do grafite, para um desenvolvimento urbano mais democrático e cultural:

Para o cumprimento de suas funções, o Estado tem a seu dispor o poder constitucional de instituir tributos, porém, a tributação não deve ser considerada como um fim em si, mas um instrumento para o atingimento de certos objetivos. A tributação possui grande influência sobre a economia do país, de modo que, se não estiver em sintonia com os princípios constitucionais, poderá se tornar obstáculo ao crescimento econômico. Ademais, o Sistema Constitucional Tributário deve estar em harmonia com o ordenamento econômico e financeiro e suas respectivas metas de desenvolvimento nacional ao visar a satisfação das necessidades da população e o desenvolvimento econômico e social de maneira sustentável (2017, p. 7).

Tanto que no artigo científico “A arte nos espaços urbanos: narrativas visuais”, elaborado por Ione Bentz, com várias imagens de grafite, a autora refere que essa forma de arte, de narrativa

visual, representa uma vida sustentável, destacando a presença da natureza no espaço urbano e o elemento lúdico, a crítica social “[...] que se expressa nas visualidades do grafite e das instalações urbanas, produzindo ironia ou simples reflexão, através da retórica visual” (2014, p. 7). Como conclusão:

A arte não apenas reflete, mas interage e transforma as forças iminentes e transcendentais no conjunto das relações entre indivíduos e sociedade. É o homem que aparece como principal ordenador da ordem dos sentidos. É ele o sujeito das temáticas e estratégias que se inscrevem nas ruas da cidade, no caso dos artefatos analisados neste trabalho: as temáticas do natural e do artificial, do estático e do dinâmico, da denúncia e da proposição, do convite e do apelo, do descaso e da omissão, da convivialidade e da afetividade, e do diálogo e da satisfação (Bentz, 2014, p. 14).

A extrafiscalidade é uma dimensão da atividade tributária que visa promover comportamentos desejáveis do ponto de vista da ordem jurídica e dos objetivos constitucionais. Ao contrário do caráter fiscal, cujo objetivo é puramente arrecadatório, a extrafiscalidade busca influenciar o comportamento dos contribuintes.

Alfredo Becker oferece importantes contribuições no tema. Pondera que, na construção moderna de cada tributo, não se ignoram o finalismo extrafiscal e o aspecto o fiscal, havendo apenas diferenças de grau de prevalência entre tais aspectos (Becker, 2010, p.p 629-630).

Paulo Caliendo pontua que a extrafiscalidade remete às normas jurídicas de competência tributária que visam a ordenação pública, a intervenção econômica ou redistribuição de renda, com o propósito específico de promover os direitos fundamentais previstos na Constituição. Prossegue, afirmando que três são os elementos caracterizadores da extrafiscalidade: I) fim constitucional; II) meio utilizado; e III) técnica adotada. A extrafiscalidade econômica sempre visa a realizar um objetivo constitucional específico. Quanto ao meio, a extrafiscalidade pode ser de ordenação, intervenção ou redistribuição: a ordenação está relacionada à manutenção e preservação da ordem constitucional; a intervenção diz respeito à correção de falhas de mercado; e a redistribuição tem por escopo a reforma social, corrigindo falhas sociais. As técnicas, por sua vez, são os instrumentos normativos vinculados à finalidade constitucional, dos quais são exemplos, entre outros, as isenções fiscais e as reduções de alíquotas (Caliendo, 2016, p. 196-199).

Percebemos, portanto, que no contexto discutido neste trabalho, estamos diante de uma extrafiscalidade do IPTU, com o objetivo de promoção da cultura urbana inerente ao direito a cidades sustentáveis e democráticas, cujo meio é a ordenação e com a utilização das técnicas de

isenção fiscal ou redução de alíquotas.

Pelo quadro exposto, entendemos que, a partir de políticas de desenvolvimento urbano bem delineadas no plano diretor, é viável e eficiente a definição de áreas específicas da cidade, através do instrumento do zoneamento urbano, onde serão concedidas isenções ou reduções de alíquotas de IPTU para aqueles que permitam que seus imóveis funcionem como suportes materiais para a arte grafite. A utilização de tais instrumentos deve ser precedida de estratégias bem elaboradas pelos gestores municipais, observando-se sempre o dever de estimar o impacto orçamentário-financeiro, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101/2000).

A extrafiscalidade do IPTU, ao incentivar a prática do grafite em determinados imóveis e áreas, pode contribuir para a valorização cultural e econômica das cidades, promovendo uma interação harmoniosa entre a arte urbana e a política de desenvolvimento urbano sustentável, perpassando pelo estímulo ao desenvolvimento de segmentos importantes para a dinâmica econômica das cidades.

Alessandro Cavalcante Spilborghs ressalta a dimensão extrafiscal do IPTU, conforme o art. 156, §1º, da Constituição, que autoriza a diferenciação de alíquotas de acordo com a localização e o uso do imóvel, aí vislumbrando uma perspectiva fortemente indutora por parte do IPTU, considerando que a alteração de alíquotas pode favorecer ou reprimir comportamentos conforme a política urbana de desenvolvimento (Spilborghs, 2011, p. 61).

Em sentido semelhante ao abordado neste trabalho, Gisane Tourinho Dantas pondera que, para o desenvolvimento e execução da política urbana, o art. 4º do Estatuto da Cidade, elencou diversos instrumentos, dentre eles institutos tributários e financeiros (inciso IV), através do IPTU, da contribuição de melhoria e de incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Vislumbra a autora que a concessão desta modalidade de benefício fiscal constitui sanção premial, oportunizada por alíquotas reduzidas, descontos, isenções ou até imunidade para aqueles contribuintes que executarem alguma ação reputada ambientalmente interessante, devidamente prevista na lei municipal (Dantas, 2014, p. 87).

Consideramos, portanto, a partir do marco constitucional e legislativo brasileiro, viável a utilização da tributação IPTU, na sua dimensão de extrafiscalidade, como instrumento capaz de colaborar com a ordenação dos espaços urbanos destinados a arte grafite nas cidades brasileiras.

CONCLUSÃO

- a) A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade consagram o direito a cidades sustentáveis, colocando a disposição dos municípios instrumentos para a implementação desta finalidade, dentre os quais se destacam, dentro da perspectiva utilizada neste trabalho, o plano diretor, o zoneamento ambiental urbano e atribuição relacionada ao IPTU, aí incluída a possibilidade de concessão de benefícios fiscais;
- b) A arte grafite é manifestação legítima da cultura urbana contemporânea, que deve ser acolhida dentro da perspectiva de cidades democráticas e sustentáveis. A promoção do grafite através de políticas públicas e instrumentos legais é essencial para garantir que essa forma de arte continue a enriquecer o ambiente urbano;
- c) A tributação do IPTU, em sua dimensão extrafiscal, pode ser utilizada para incentivar a prática do grafite nas cidades brasileiras. Ao oferecer isenções ou reduções de alíquotas de IPTU para proprietários que permitam a realização de grafites em seus imóveis, é possível promover comportamentos desejáveis que valorizem a arte urbana e contribuam para um desenvolvimento urbano mais inclusivo e culturalmente rico; e
- d) Para que a utilização do IPTU como mecanismo de promoção do grafite seja legítima e eficaz, é necessário um planejamento urbano detalhado, conforme estabelecido no plano diretor e nos instrumentos de zoneamento urbano. As políticas de desenvolvimento urbano devem ser bem elaboradas pelos gestores municipais, considerando o impacto orçamentário-financeiro e garantindo que os incentivos fiscais sejam alinhados aos objetivos de promover cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 5.ed. São Paulo: Noeses, 2010.

BENTZ, Ione. A arte nos espaços urbanos: narrativas visuais. **Strategic Design Research Journal**, volume 7, number 1, January-April 2014.

BLAUTH, Lurdi; POSSA, Andrea C. Kauer. Arte, grafite e o espaço urbano. **Palíndromo**, Florianópolis, v. 4, n. 8, p. 1-18, jan./jun 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.408 de 25 de maio de 2011**. Disponível em <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/tipo=LEI&numero=12408&ano=2011&ato=973UTSE1UMVpWT2b6>. Acesso em: 20 jul. 2024.

CALIENDO, Paulo. Tributação e ordem econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v.20, n.20, p.193-234, jul/dez 2016.

CARVALHO, F. T. de; AMARAL, C. Tannus Gurgel do. A extrafiscalidade tributária como instrumento para a concretização de políticas públicas: a construção de cidades sustentáveis e o estudo de caso do IPTU verde. **Revista De Direito Da Cidade**, 2020, 12(1), 514–555.

CAVALCANTI, Tassia Araújo. A extrafiscalidade do IPTU como instrumento de implementação do planejamento urbanístico. **Revista Direito e Liberdade**, ESMARN, v. 14, n. 1, p. 249-265, jan/jun 2012.

COSTA, Regina. **Princípio da capacidade contributiva**. 4.ed. São Paulo:Malheiros, 2012.

DANTAS, Gisane Tourinho. **O IPTU verde como instrumento de efetivação da função socioambiental da propriedade privada urbana**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

DUARTE, Marise Costa de Souza. O direito à cidade e o direito às cidades sustentáveis no Brasil: o direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação. **Revista FIDES**, v. 6, n. 1, 29 dez. 2017.

HARVEY, David. The right to the city. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 27, n. 4, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008 [1970].

LEFEBVRE, Henri. **Le droit à la ville**. 3. ed. Paris: Anthropos/Economica, 2009a.

MANTELLI, Gabriel Antônio Silveira; ALMEIDA, Julia de Moraes. Grafite/arte, pichação/crime? Análise do caso paulistano à luz do direito ambiental e da criminologia cultural. In: COSTA JUNIOR, Ivo; CARDOSO, Fernando; BRITO, Rose de; MORAES, Ana Paula; GOMES, Daniel (Coords.). **Teoria e Empírica no Direito**. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2017.

MATIAS, João Luis Nogueira; JEREISSATI, Lucas Campos. O direito à cidades sustentáveis na

Ordem Jurídica Brasileira e o caminho para a urbanização racional. **Rev. Dir. Cid.**, Rio de Janeiro, Vol. 14, N.01., 2022, p. 643-672.

MERIDA, Carolina; MONTEIRO, Renata de Almeida. O papel da extrafiscalidade na construção das cidades sustentáveis. **Cadernos de Direito Actual** N° 6 (2017), pp. 243-257.

PANONTIN, P.C. Arte de rua na cidade de São Paulo: táticas urbanas, aproximações e negociações entre artistas e o mercado. In: **Congresso Internacional Comunicação e Consumo**. n. 6, 2018, São Paulo: ESPM.

PAIVA, Pabblo Freire; COELHO, Amanda Barbosa. Intervenção no espaço urbano: discussões jurídicas sobre grafite e pixo, a afirmação identitária e o direito à cidade. **Interfaces científicas**, Aracaju, v.8, n.1, p.161-180, nov-2019/fev2020.

POSSA, A. C. K.; BLAUTH, L. Grafite: cultura, arte urbana e espaço público. **Revista Prâxis**, 2013, 1, 53–62.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 8139/2023 de 31 de outubro de 2023**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2023/814/8139/lei-ordinaria-n-8139-2023-declara-o-grafite-como-patrimonio-cultural-do-municipio-do-rio-de-janeiro-fecha-permissoes-para-pintura-de-grafite-cria-o-programa-de-incentivo-ao-grafite-e-demais-artes-visuais-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 jul 2024.

RIBEIRO, R.G. O papel do grafite no mercado imobiliário como agregador de valor e transformador local. In: **18a Conferência Internacional da LARES**. 2018, São Paulo: Latin American Real Estate Society.

SANTOS, Clarice Fernandes. A proteção jurídica do grafite no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Florianópolis**, v.6, n.1, p.1-21, jan/jun2020.

SANTOS, Lívio Augusto de Carvalho. O IPTU como instrumento de desenvolvimento sustentável dos municípios. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Florianópolis, v.6, n.1, p.102-118, jan/jun 2020.

SÃO PAULO. **Lei 17.896/2023 de 06 de janeiro de 2023**. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17896-de-6-de-janeiro-de-2023>. Acesso em: 20 jul 2024.

SOUZA, Elisabete Gonçalves de; BLANCO, Leticia de Souza. O grafite e a formação do espaço geográfico urbano: informação, educação e arte. **Geografia, Literatura e Arte**, São Paulo, v.2, n.1, p.141-159, jan/jun 2020

SPILBORGHES, Alessandro Cavalcante. **Perspectiva da seletividade do IPTU em razão da função socioambiental**. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Coordenadoria de Pós-graduação, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2012.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.104, p.93-109, março/2016.