

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

JANAÍNA RIGO SANTIN

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO

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 Haydêe 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 Urbanístico, Cidade e Alteridade [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Heron José de Santana Gordilho; Janaína Rigo Santin; Rosângela Lunardelli Cavallazzi. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-860-8

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

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

O Grupo de Trabalho DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I ocorreu no XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado no Centro Universitário Christus - Unichristus - Fortaleza/CE, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023.

Mostrou-se uma oportunidade ímpar de congregar Doutores, Mestres e estudantes da Pós Graduação em Direito de todo o país para socializar suas pesquisas e debater temas relevantes neste século XXI como o Direito à Cidade; Cidades Inteligentes e Sustentáveis; Deslocados Ambientais; Desafios dos Municípios frente aos Compromissos Internacionais; Função Socioambiental da Propriedade Urbana; Direito à Moradia e Políticas Habitacionais; REURB; Plano Diretor participativo; Gestão de Enchentes e Drenagem Urbana; Direito Tributário Municipal; Gestão Democrática Municipal e Movimentos Sociais Urbanos; Conflitos Indígenas, Alteridade e Consensos; dentre outros temas vinculados, em especial, às áreas de direito urbanístico e direito municipal.

É com grande satisfação que os coordenadores apresentam os capítulos que compõe este livro, com o desejo que provoquem interesse à comunidade acadêmica e aos profissionais da área, bem como instiguem novas possibilidades e desafios relacionados com a temática. Boa leitura!

Coordenadores:

Janaína Rigo Santin (Universidade de Passo Fundo) janainars@upf.br

Rosângela Lunardelli Cavallazzi (Universidade Federal do Rio de Janeiro/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) rosangela.cavallazzi@gmail.com (21) 9962-81020

Heron José de Santana Gordilho (Universidade Federal da Bahia) heron@ufba.br

A TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL SENSÍVEL AOS INVISÍVEIS DA CIDADE INFORMAL

MUNICIPAL TAXATION SENSITIVE TO THE INVISIBLES OF THE INFORMAL CITY

Bruno Soeiro Vieira ¹
Iracema De Lourdes Teixeira Vieira ²

Resumo

Se nas cidades do sul global a regularização fundiária e urbanística é urgente, o mesmo pode ser dito sobre o tratamento tributário dispensado aos beneficiários dos projetos de REURB-S. Esta pesquisa tem como objetivo principal propor um modelo de política tributária municipal sensível à condição daqueles historicamente “invisibilizados” das urbes brasileiras. A metodologia baseou-se em pesquisa qualitativa exploratória, necessária para expor as bases e as informações que viabilizem chegar ao resultado (objetivo principal). Logo, a partir de uma revisão bibliográfica e documental foi possível criar o alicerce à proposta de política fiscal sensível à subjetividade da população vulnerável que habita áreas de REURB-S. Após o desenvolvimento da pesquisa, concluiu-se que existem fundamentos normativos e principiológicos que viabilizam a implementação de regras de tributação que promovam justiça tributária e socioespacial sensível à população vulnerável que habitam as parcelas da cidade informal.

Palavras-chave: Reurb-s, Tributação municipal, Justiça socioespacial, Capacidade contributiva, Isonomia tributária

Abstract/Resumen/Résumé

If in the cities of the global south land and urban regularization is urgent, the same can be said about the tax treatment given to the beneficiaries of REURB-S projects. The main objective of this research is to propose a model of municipal tax policy that is sensitive to the condition of those historically "invisibilized" in Brazilian cities. The methodology was based on exploratory qualitative research, necessary to expose the bases and information that make it possible to reach the result (main objective). Therefore, from a bibliographic and documentary review it was possible to create the foundation for the proposal of a fiscal policy sensitive to the subjectivity of the vulnerable population that inhabits REURB-S areas. After the development of the research, it was concluded that there are normative and principiological foundations that enable the implementation of taxation rules that promote tax

¹ Doutor em Direito (PUC/SP). Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA/UFPA). Mestre em Direito do Estado (UNAMA/PA). Professor e pesquisador da Universidade Federal do Pará (UFPA).

² Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA. Mestre em Direito pela UFPA. Bacharela em Contabilidade e Direito pela UNAMA/PA. Auditora de Controle Externo no TCM/PA. Advogada

and socio-spatial justice sensitive to the vulnerable population that inhabit the portions of the informal city.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Reurb-s, Municipal taxation, Socio-spatial justice, Contributive capacity, Tax equality

INTRODUÇÃO

As manchas urbanas das cidades do sul global, v.g. as brasileiras, são marcadas pela presença evidente de camadas de desigualdades, resultado de um paradigma de “urbanização corporativa” (SANTOS, 1993, 2007) que, em detrimento dos interesses coletivos inerentes a uma cidade plural, sustentável e equitativa, privilegia os interesses econômicos de determinados agentes sociais que constroem o espaço urbano, conforme ensina Corrêa (2004, p. 12).

Assim, a busca por uma concretização de um ideário de justiça socioespacial nas cidades brasileiras, torna-se relevante considerar a possível utilização de todas as “ferramentas” contidas no plexo jurídico e principiológico do direito urbano-ambiental brasileiro e que nos programas de regularização fundiária¹ urbana (REURB-S)² o traço comum e característico é a presença de uma população sujeita à vulnerabilidade social. Logo, faz-se imperioso que seja discutido tratamento fiscal diferenciado aos beneficiários desses programas baseado no conceito de *status negativus* do mínimo existencial e como ensina Oliveira (2010), com fulcro nos princípios da igualdade tributária e capacidade contributiva e receptiva.

Infelizmente, grande parte das administrações tributárias municipais brasileiras desconsideram que os munícipes beneficiados com os programas de REURB-S não dispõem de capacidade contributiva suficiente para suportar a exação dos tributos municipais.

Nesta perspectiva e com o objetivo principal de propor um modelo básico de programa de benefício tributário municipal específico aos beneficiários dos projetos de REURB-S, amparado nos princípios da igualdade e da capacidade contributiva e receptiva, bem como, no respeito ao *status negativus* do mínimo existencial necessário a subsistência desses beneficiários, dando-lhes um tratamento tributário compatível com suas subjetividades de modo a gerar justiça fiscal e que esses contribuintes se sintam integrados e pertencentes a cidade em que vivem, questiona-se: de que modo pode ser elaborado um programa de benefício tributário municipal em projetos de REURB-S que vise integrar os beneficiários no rol de contribuintes formais da cidade em respeito à isonomia tributária, a capacidade contributiva e ao *status negativus* do mínimo existencial sem afetar o equilíbrio da receita tributária?

Sendo assim, para que o citado problema seja respondido, a partir do objetivo principal acima mencionado, forem eleitos os seguintes objetivos secundários: 1) Analisar como se opera a tributação municipal em núcleos urbanos informais³ (consolidados ou não) ocupados por população de baixa renda, considerando o aspecto fundiário do direito real relativo aos imóveis

¹ Doravante, quando a expressão regularização fundiária ou a sigla REURB-S constarem do texto, estará subentendido que também que nelas está contida a regularização urbanística e ambiental, tal como dispõe o inciso XIV do Art. 2º do Estatuto da Cidade.

² De acordo com o inciso I do Art. 14 da Lei nº 13.465/2017 Art. 13, a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) é “aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e”.

³ Art. 11 da Lei nº 13.465/2007

urbanos; 2) Sugerir um modelo de política de benefício fiscal municipal aplicável às áreas nas quais forem realizados programas de REURB-S à luz dos princípios da igualdade e da capacidade contributiva e receptiva dos cidadãos beneficiários.

Para alcançar o objetivo principal proposto, utilizou-se como metodologia a pesquisa qualitativa exploratória, com forte traço de interdisciplinaridade, fundamental para expor as bases e as informações que viabilizem entender o que pensa a doutrina jurídica e as cortes superiores sobre o atual modelo de tributação municipal. Para isso, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, coletando e analisando o entendimento dos juristas, os conteúdos dos documentos e dos estudos sobre o objeto pesquisado, permitindo compreender de que modo e com base em quais pressupostos principiológicos é possível propor a aplicação de uma tributação diferenciada em relação aos tributos municipais a serem suportados pelos beneficiários dos programas de REURB-S, sem que isso resulte no desequilíbrio da arrecadação municipal.

Além desta breve introdução e das considerações finais, foi dividido em mais duas seções. A primeira discutirá a tributação municipal sobre os beneficiários de programas de REURB-S, núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, considerando o aspecto fundiário do direito real relativo aos imóveis urbanos. A segunda seção apresenta um protótipo de política tributária municipal sensível à subjetividade dos beneficiados pela REURB-S.

A relevância desta pesquisa consiste na tentativa de fomentar o debate, a reflexão na academia, na sociedade e, quiçá, a aprovação de leis municipais que concretizem os fundamentos alinhavados neste artigo que entende ser viável o reconhecimento da condição dos beneficiários de programas REURB-S, de modo a gerar justiça fiscal no ambiente para torná-los parte integrante de um paradigma de “ordenamento cívico do território”, Santos (2007, p. 121), a partir de um programa de política fiscal municipal que seja útil à diminuição das desigualdades.

1 A TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL EM NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS NO BRASIL

Inicialmente, é fundamental dizer que o regime de repartição de tributos no Brasil é extremamente assimétrico e, portanto, desigual e injusto, pois trata os entes que compõem a República Federativa do Brasil de modo desigual no que tange às fontes de recursos tributários.

Dito de outro modo, tem-se um modelo de federalismo fiscal que, por mais que o próprio texto constitucional busque uma equalização quanto às receitas tributárias transferidas, ainda sim, é claramente desequilibrado, sobretudo, em relação aos municípios, vistos e tratados, na prática, como se fossem entes de terceira categoria.

Sobre o Estado Federado, pode-se afirmar que consiste na reunião de entes que gozam de autonomia (política, administrativa e financeira), mas que não têm o direito de secessão⁴. Como menciona Silva (2006) que apesar de não existir uma hierarquia na organização federal, em termos de repartição da receita tributária há um abismo no que tange à efetivação daquilo que a ciência política ensina e a realidade do Estado Federal brasileiro, pois, sobretudo, no que diz respeito à garantia da autonomia financeira dos entes municipais (um dos caracteres do Estado Federado), a assimetria na repartição dos recursos tributários fragiliza, senão leva à falência da autonomia das municipalidades, afinal, não é possível atender às demandas da sociedade e às competências constitucionais atribuídas às municipalidades com os escassos recursos a elas distribuídos por intermédio do atual paradigma de federalismo fiscal.

O Art. 156 da CF/88 outorgou competência tributária às municipalidades para que instituassem, por meio de lei própria, o IPTU e o ITBI. Logo, de acordo com o Art. 32 do Código Tributário Nacional (CTN), o IPTU tem como hipóteses de incidência: a propriedade, a posse e o domínio útil de imóvel urbano. Por sua vez, o art. 35 do CTN, já devidamente ressignificado pela CF/88, no art. 156 prevê que as hipóteses de incidência do ITBI são: a transmissão (a qualquer título) da propriedade, do domínio útil, de direitos reais sobre imóveis (exceto os direitos reais de garantia) de bens imóveis e a cessão de direitos relativos às transmissões.

Assim, se existe um modelo de divisão da receita tributária que é injusto, desequilibrado e assimétrico, ganham destaque as receitas próprias municipais, dentre as quais está aquela obtida com o IPTU (Imposto predial e territorial urbano); constituindo-se em uma das maiores e mais relevantes fontes de receita no âmbito das finanças das municipalidades, assim como, a receita obtida por meio do ITBI (Imposto sobre a transmissão de bens imóveis, resumidamente). Registre-se, oportunamente, segundo Carvalho Junior (2009, p. 11) que o imposto imobiliário tem sido uma importante fonte de recursos dos entes locais em todo o mundo, e não apenas no Brasil.

Em relação ao IPTU, ressalta-se um aspecto central acerca das hipóteses de incidência do citado imposto, pois nunca é pouco registrar que a “propriedade”⁵ precisa necessariamente atender a uma função em favor da sociedade, seja ela qual for, mais que se enfatiza, por ora, é a função moradia, esta que se reveste em um direito social consagrado no Código Magno em seu Art. 6º.

Ademais, o IPTU é, majoritariamente, considerado pela doutrina jurídica um imposto real (FURLAN, 2004, p. 34), ou seja, um tributo que tem como referência precípua uma coisa (bem imóvel) e, portanto, trata-se de imposto que desconsidera a subjetividade do sujeito passivo da

⁴ No Brasil, nem mesmo uma Emenda Constitucional pode reconhecer o direito de secessão, isto porque o art. 60, §4º dispõe expressamente que "não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado".

⁵ Ver a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade): Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação [...] dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

relação jurídico-tributária. Em outro sentido, por ser classificado como um imposto real, o IPTU não valoriza as características pessoais do sujeito passivo, v.g., a capacidade contributiva daquele.

Acerca da classificação tributária do IPTU, relevante informar que esta é confirmada por Harada (2004, p. 17) ao ensinar que se trata de “um imposto de natureza real, que grava a disponibilidade econômica do imóvel ou seu título aquisitivo” e, portanto, não dá atenção aos aspectos vinculados às condições e atributos do sujeito passivo, seja ele possessor, proprietário ou detentor de domínio útil, pois para o citado jurista seriam elementos extrajurídicos.

Diga-se o, mesmo em relação ao ITBI, tido pela doutrina jurídica como um imposto real (MANGIERI; MELO, 2015, p. 129-30), bem como, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que, inclusive, sumulou a matéria, como segue: “É inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão ‘*inter vivos*’ de bens imóveis - ITBI com base no valor venal do imóvel” (STF, Súmula 656).

Assim, se a Corte Constitucional entende que se realiza o princípio da capacidade contributiva proporcionalmente apenas em relação ao preço da venda, quis informar que vê o ITBI como um imposto real que não leva em consideração a pessoa do sujeito passivo e que, portanto, dá importância precipuamente ao bem e a seu valor de venda em detrimento à atenção com a subjetividade daquele que deve arcar com a obrigação tributária principal. Portanto, constata-se que, tanto em relação ao IPTU quanto em relação ao ITBI, existe doutrina jurídica robusta e mansa que compreende os aspectos pessoais do contribuinte, notadamente, a capacidade de suportar a exação tributária, devem ser ignorados, isto porque são impostos de natureza real.

Desse modo, se a doutrina jurídica brasileira entende, majoritariamente, que o IPTU e o ITBI estão classificados como impostos reais, significa entender que durante a instituição e a cobrança desses tributos, a administração tributária municipal não leva em conta os atributos pessoais do contribuinte, sobretudo, a capacidade de suportar a exação do IPTU (princípio constitucional tributário da capacidade contributiva). Contudo, tal compreensão relativa aos citados impostos poderá resultar no agravamento da patente injustiça social existente nas cidades brasileiras, tal como será exposto no decorrer deste artigo.

Assim, com base na doutrina jurídica predominante, realizou-se o resgate acerca dos caracteres gerais inerentes à tributação do IPTU e do ITBI, fazendo-se necessário agora enfrentar as repercussões que esse modelo de tributação por meio de impostos reais gera na vida dos sujeitos passivos dos tributos citados, que habitam os quadrantes mais carentes das cidades brasileiras e, portanto, estão nos assentamentos urbanos informais ou nos aglomerados subnormais⁶ (IBGE,

⁶ Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação (IBGE, 2022).

2022), bem como, nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)⁷, inclusive, as áreas sujeitas ou que já foram objetos de processo de REURB-S.

Para tanto, considerando a lógica de uso e ocupação do solo, do subsolo e do espaço urbano das cidades brasileiras é quase natural compreender que o paradigma de urbanização corporativa (SANTOS, 2009) predominante no Brasil é segregador e, portanto, expulsa para a periferia aqueles que dispõem de pouca capacidade econômica, os hipossuficientes, aqueles que, em um país tão desigual, lutam para obter recursos necessários a custear as necessidades mais básicas a sua sobrevivência (mínimo existencial) e que, por consequência, tem muita dificuldade ou, mais grave ainda, não conseguem suportar as obrigações tributárias de competência municipal (IPTU, ITBI, Contribuição de melhoria e taxas).

Visando ilustrar o acima afirmado, de acordo com a pesquisa de Nunes e Figueiredo Junior (2018) sobre a regularização fundiária urbana no bairro Nova Conquista, localizado no município de São Mateus (Espírito Santo), foi constatado que naquele território reside uma população de baixa renda e que a prefeitura não ofereceu infraestrutura e equipamentos urbanos adequados. Assim, a REURB-S aconteceu apenas por meio do fornecimento de documentos de propriedade, tornando os residentes daquela comunidade contribuintes/sujeitos passivos do IPTU (sem que houvesse de fato uma regularização urbanística).

Dessa maneira, mesmo sendo uma parcela do solo urbano dotado de baixíssima infraestrutura urbana⁸ e habitado por cidadãos de baixa capacidade contributiva, a municipalidade, com fundamento no seu *ius imperii*, está cobrando regularmente o IPTU dos sujeitos passivos que lá residem, desconsiderando, portanto, o previsto no §1º do Art. 145 da CF, ou seja, ignorando por completo o princípio da capacidade contributiva, adotando entendimento que se coaduna com a doutrina jurídica mansa, porém injusta, que vê o IPTU como um imposto real, tal como acima exposto.

Sendo assim, são esses cidadãos hipossuficientes, segregados para a cidade informal (MARICATO, 2009) que, com fulcro no princípio da capacidade receptiva (OLIVEIRA, 2010, p. 105) requerem uma atenção estatal proporcional a sua condição, afinal, tendo como corolário o princípio da igualdade (tributária), a *capacidade receptiva* dos cidadãos, resta evidente que os recursos públicos precisam ser distribuídos levando em consideração a menor capacidade contributiva dos indivíduos, ou seja, aqueles mais carentes devem ser priorizados pelo poder público com maior aplicação de recursos, objetivando viabilizar a garantia do mínimo necessário a efetivação da sua dignidade (art. 1º da Carta Magna), bem como, alcançar os objetivos fundamentais expressos no art. 3º da CF (OLIVEIRA, 2010, p. 300).

⁷ A definição legal de ZEIS (inciso V do art. 47 da Lei nº 11.977/2009) foi revogada pela Lei nº 13.465/2017, apesar de conter o termo “ZEIS” em alguns de seus dispositivos.

⁸ A infraestrutura urbana é fundamental à garantia da qualidade de vida daqueles habitantes residente em um determinado bairro ou zona da cidade.

No entanto, entende-se que este tratamento mais benéfico aos indivíduos mais necessitados também pode se materializar por meio da renúncia de receita (art. 150, § 6º da CF). Neste caso, por meio da prestação negativa (renúncia fiscal), com base no *status negativus* do mínimo existencial, que as municipalidades poderão avançar rumo à diminuição da desigualdade socioeconômica e socioespacial tão evidente na realidade das cidades brasileiras.

Acerca do exposto anteriormente, transcreve-se a dicção seguinte:

O problema do mínimo existencial se confunde com a própria questão da pobreza. Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de incidência fiscal e que ainda exige prestações estatais positivas.

[...]

O mínimo existencial, que não tem dicção normativa específica está compreendido em diversos princípios constitucionais (TORRES, 2009, p. 69).

Assim, além da lição doutrinária acima que dá ênfase às prestações positivas destinadas aos hipossuficientes, a administração tributária municipal pode/deve abdicar (prestação negativa) de determinada parcela das receitas tributárias que devem, originariamente, ser suportadas pelos mais carentes (apesar da sua vulnerabilidade), objetivando que aqueles indivíduos possam gozar do mínimo existencial e desfrutar da denominada “dignidade da pessoa humana”.

Caso contrário, se mesmo com toda hipossuficiência, ainda tiverem que suportar o ônus tributário (v.g. IPTU, ITBI, Contribuição de Melhoria e Taxas), será grande a chance de não conseguirem sobreviver com a dignidade que todos seres humanos merecem.

Sendo assim, se a concepção acerca do IPTU e do ITBI que os considera *impostos reais* prevalecer e, por consequência, o princípio da capacidade contributiva não for aplicado, estar-se-á diante de uma agressão ao princípio da dignidade da pessoa humana, bem como, na contramão do que almejou o legislador constituinte originário ao construir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial, o previsto no art. 3º inciso III.

A despeito do consolidado entendimento majoritário da doutrina acerca da classificação do IPTU e do ITBI, ecoam vozes de respeito que ousam discordar da compreensão adotada pela maioria, ou seja, defendem a tese que os mencionados impostos municipais devem atender a teleologia que reluz do princípio da capacidade contributiva (§ 1º do Art. 145 da CF).

Segundo ensina Derzi (1988) e Coêlho (1982) *apud* Furlan (2004) entendem que o IPTU deve considerar a capacidade contributiva e que este tributo deve ser tido como imposto pessoal.

Ainda sobre as críticas em relação à corrente majoritária que considera o IPTU e o ITBI, ambos, imposto real, merece destaque a dicção seguinte:

A relação jurídica tem dois pólos: o positivo e o negativo.

A pessoa (física ou jurídica) é o único pólo admissível das relações jurídicas. Por isto, toda e qualquer relação jurídica (inclusive a que atribui direito real ao sujeito ativo) é sempre pessoal entre pessoa e pessoa, nunca ente pessoa e coisa (BECKER, 2013, p. 361).

Desse modo, ainda na ótica de Becker (2013), os dois impostos analisados, por mais que estejam relacionados com algum direito real, em verdade, não podem ser considerados imposto real, tal como considerado pela doutrina majoritária, isto porque tanto o sujeito passivo quanto a municipalidade, ocupam os polos da relação jurídico-tributária; são pessoas a ocuparem, cada um, polo distinto da outra.

Sendo assim, compreende-se tal qual a tese divergente acima enunciada, ou seja, se o conteúdo material das hipóteses de incidência do IPTU e do ITBI busca identificar a capacidade econômica de suportar o ônus tributário, isto pressupõe que se está diante de impostos de natureza pessoal e, portanto, ambos devem estar em consonância com o previsto no § 1º do Art. 145 da CF.

Sobre os demais tributos que podem e devem ser cobrados pela municipalidade quando da materialização das respectivas hipóteses de incidência, até o momento deu-se pouca atenção, devido à grande importância que o IPTU e o ITBI ganham como instrumento auxiliar da política urbana das cidades brasileiras. Contudo, sem receio de enfrentar o debate acerca dos demais tributos, traçar-se-á algumas considerações em seguida.

A respeito das taxas, sempre bom lembrar que se trata de uma espécie tributária que tem natureza contraprestacional, seja via o exercício do poder de polícia ou por meio da prestação efetiva ou potencial de serviço público. Neste caso, suportar o ônus tributário por parte do sujeito passivo implicará em uma contraprestação estatal e que, de acordo com o § 2º do art. 145 da CF, “as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos”.

No entanto, o aspecto mais relevante nesta análise sobre os impactos e as consequências da tributação em núcleos urbanos informais no Brasil, diz respeito ao fato de que as taxas não devem prestar reverência ao princípio da capacidade contributiva, conforme segue:

Nenhuma relação existe entre a capacidade tributária relativa à taxa e a capacidade econômica do contribuinte, uma vez que a taxa tem como causa jurídica uma atividade estatal, e não outra situação de fato, que leve em conta dados pessoais (econômicos) do contribuinte (MORAES, 2007, p. 222).

Contudo, sem deixar de respeitar a lição doutrinária acima exposta, importa dizer que o mesmo jurista entende que as taxas podem ser utilizadas em uma perspectiva extrafiscal (MORAES, 2007, p. 93), ou seja, podem ser manipuladas pelas municipalidades para que outros objetivos, além da mera arrecadação, sejam alcançados, dentre os quais se pode destacar a justiça fiscal e socioespacial e a garantia do mínimo existencial dos habitantes-contribuintes. Logo, vislumbra-se que a exação das taxas também deva ser conduzida com vistas a diminuir as desigualdades (v.g. socioeconômicas, socioespaciais, ambientais e racial).

Sobre a contribuição de melhoria, é importante frisar que é um tributo que tem como hipótese de incidência a valorização imobiliária decorrente da realização de obra pública, conforme prescrito no inciso III do Art. 145 da CF e de acordo com o Art. 81 do CTN é um tributo cobrado por qualquer dos entes que compõem a República (“para fazer face ao custo de obras

públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”).

Desse modo, trata-se de um tributo que visa recuperar a mais-valia urbana, ou seja, consiste em um “instrumento legal e constitucional de recuperação de ganhos com valorização imobiliária” (PEREIRA, 2012, p. 208) e que, portanto, pode ser utilizada como instrumento de política urbana para financiar o desenvolvimento urbano, especialmente, em um cenário de assimetria na repartição das receitas tributárias no atual modelo de federalismo fiscal, assim como, visando gerar justiça socioespacial no quadrante urbano.

Ademais, sobre a competência tributária para instituir a contribuição é necessário informar que se trata de um tributo *sui generis*, pois é um tributo de competência não só municipal, mas também federal e estadual, tal como pode ser visto no Art. 81 do CTN retromencionado.

Merece registro o que diz a doutrina sobre a relação do citado tributo e a capacidade contributiva do contribuinte, pois Ataliba (1964, p. 11) leciona que a “contribuição de melhoria é o tributo que onera os sôbre-valores (*sic*) imobiliários consequentes a obras públicas, sem considerar a capacidade contributiva”, sendo um tributo vinculado ao imóvel valorizado devido à realização de obra pública e não à pessoa do sujeito passivo. Logo, trata-se de um tributo que Ataliba (1964) entende que não está sujeito à força do princípio da capacidade contributiva.

Com o máximo respeito ao jurista acima colacionado, mas com base na tese construída por Becker (2013), entende-se que a consequência advinda da realização da hipótese de incidência tributária será sempre suportada por alguém, ou seja, a pessoa do sujeito passivo, visto que a relação jurídico-tributária tem em seus polos duas pessoas (o fisco e o contribuinte/responsável). Desta feita, a contribuição de melhoria também deve respeito ao princípio da capacidade contributiva daqueles que residem em imóveis que foram valorizados em virtude da realização de obra pública, sobretudo, em relação aos sujeitos passivos cujos imóveis (valorizados) estão em áreas que sempre tiveram baixa ou nenhuma infraestrutura, situados nos aglomerados subnormais (IBGE, 2022), nas ZEIS ou em áreas de REURB-S.

Alinhando-se à tese de Becker (2013), Ribeiro (2010) entende que, apesar da capacidade contributiva referir-se na Constituição Federal somente aos impostos, esta também é aplicada “aos tributos vinculados, como a taxa, conforme já reconheceu o STF e a contribuição de melhoria”.

Assim, a contribuição de melhoria, apesar da sua potência, enquanto instrumento tributário⁹ e de política urbana de recuperação de mais-valia urbana que pode contribuir na construção de cidades mais justas e sustentáveis, quando tiver sua hipótese de incidência aplicada às pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, àqueles que residem em espaços de

⁹ Entende-se que a contribuição de melhoria é, predominantemente, um tributo de natureza extrafiscal, pois serve precipuamente, em última análise, para gerar justiça socioespacial, recuperando aquela parcela de enriquecimento privado obtida por alguns para reinvestimento em outra parcela do solo urbano.

“invisibilidade urbana” ou como ensina Maricato (2009), na “cidade informal”, tal tributo deve ser aplicado levando em consideração a capacidade contributiva e receptiva daqueles seres humanos beneficiados pela obra pública, pois se trata de um caso de justiça fiscal e socioespacial.

Enfim, seja em relação ao IPTU e ao ITBI, seja sobre às taxas, bem como, em relação à contribuição melhoria, com fulcro na capacidade contributiva dos sujeitos passivos e no princípio da igualdade, este último viga-mestre de todo ordenamento jurídico nacional, compreende-se que os hipossuficientes que habitam os quadrantes das cidades brasileiras com menor infraestrutura devem sim receber um tratamento tributário diferenciado que respeite suas subjetividades.

Assim, se o município é o *locus* privilegiado da execução da política urbana (de moradia e de regularização fundiária), deve utilizar os tributos que estão na sua esfera de competência tributária como ferramentas de gestão social da valorização da terra (extrafiscalidade), garantindo o bem-estar e o acesso ao mínimo existencial a todos os seus habitantes.

2 POLÍTICA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL SENSÍVEL À SUBJETIVIDADE DOS “INVISÍVEIS URBANOS”: UMA PROPOSTA

A interrelação entre o direito urbanístico e a REURB-S tem assimilado as consequências do paradigma atual de tributação municipal, implicando entender que os tributos municipais podem ser obstáculos à garantia do mínimo existencial às famílias de baixa renda que residem em áreas onde estão sendo ou foram implementadas políticas de REURB-S, bem como, acabam servindo de instrumentos de aprofundamento da segregação socioespacial¹⁰, tal como segue:

Dessa maneira, estamos convictos de que o IPTU (classificado por muitos como um típico imposto real), pode ser personalizado de modo a considerar as características do contribuinte, pois, caso contrário, estar-se-á desconsiderando os princípios da igualdade tributária e, por consequência, da capacidade contributiva, redundando na potencialização daquelas situações típicas da segregação socioespacial das *urbes* brasileiras (VIEIRA e VIEIRA, 2016, p. 227).

Pretende-se construir uma proposta de política tributária municipal que respeite a condição financeira, ou seja, o perfil e as “capacidades” daqueles munícipes que habitam em áreas da cidade nas quais estão localizadas as ZEIS e as ações de REURB-S, contribuindo na incessante busca pela garantia de justiça social e bem-estar de todos os *cidadinos*, afinal, a “renúncia de receita operada através de incentivos, como o não pagamento do IPTU etc., pode significar importante passo no desenvolvimento de determinada localidade” (OLIVEIRA, 2010, p. 133).

Ademais, considera-se que a extrafiscalidade é um importante instrumento para a melhoria de diversos problemas, inclusive, aqueles de ordem urbano-ambiental, pois segundo Oliveira (2010, p. 303). “há situações em que é extremamente justa, como por exemplo a isenção

¹⁰ A segregação socioespacial é um processo que desloca os habitantes das áreas urbanas centrais rumo às “bordas da cidade”, para as áreas mais periféricas e, portanto, desprovidas ou com carência grave de infraestrutura. Processo responsável por determinar que as classes sociais ocupem espaços distintos da cidade.

no pagamento” do IPTU a proprietários ou possuidores de imóveis ocupados por pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Todavia, antes é necessário ratificar a justificativa para a citada proposta, afinal, tal como dito na primeira seção, o atual e ortodoxo modelo de tributação municipal desconsidera a subjetividade daqueles que devem suportar o ônus tributário, redundando em um desrespeito ao princípio da isonomia tributária, bem como, ao princípio da capacidade contributiva.

Ademais, o paradigma vigente de tributação municipal precisa estar em consonância com o capítulo da política urbana na Constituição Federal que ambiciona promover o desenvolvimento urbano e garantir o bem-estar de todos os habitantes, sem qualquer exceção.

Assim, se for analisado o que prescreve o Estatuto da Cidade e a Lei nº 13.465/2017 (que trata da regularização fundiária rural e urbana no Brasil), será possível agregar outros elementos justificadores, tais como, as diretrizes da política urbana expressas nos incisos XIV e XV que tratam sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda e a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias.

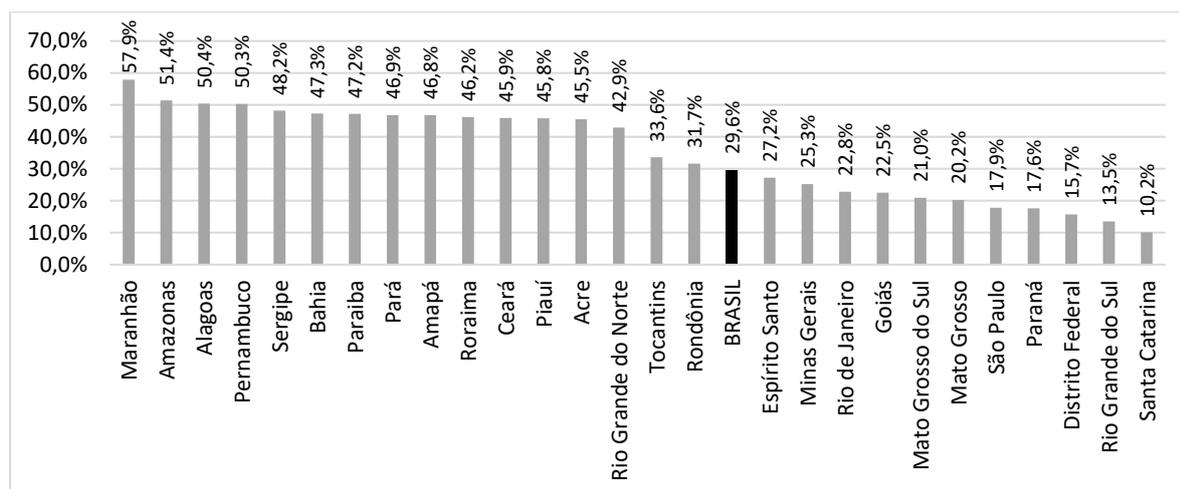
Na mesma esteira, o Art. 290-A da Lei nº 6.015 (BRASIL, 1973) e o § 1º do Art. 13 da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) aduzem que os atos registrais relacionados à REURB-S serão isentos de custas e emolumentos, independente de comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, nos casos de primeiro registro da legitimação fundiária e de direito real constituído em favor de beneficiário de REURB-S, o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão.

Denota-se mais uma vez que o legislador deseja que os beneficiários de programas de regularização fundiária (aqueles que residem em núcleos urbanos informais e que possuem baixa renda), sejam contemplados com um tratamento menos gravoso, em respeito à sua condição socioeconômica, inclusive, emitindo determinação aos oficiais de registro imobiliário que não criem obstáculos à conclusão dos atos translativos de direitos reais, isto porque é comum que as leis tributárias municipais determinem a tais oficiais que, antes de concluírem seus atos, exijam a comprovação de pagamento de tributos municipais, sobretudo, em relação ao IPTU e ao ITBI¹¹.

Registre-se também que, em um país com enorme desigualdade entre as regiões, ganha destaque e demonstra urgência que as municipalidades localizadas nas regiões com menor renda, implementem política tributária que seja capaz de combater esse problema e amparar minimamente as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica. Logo, o gráfico abaixo ratifica o aqui exposto:

¹¹ Vide Art. 19 da Lei nº 11.154 (SÃO PAULO, 1991) e Art. 15 da Lei Ordinária N.º 8.792 (BELÉM, 2010).

Gráfico 1: Proporção de Pobres¹² em 2021 por Unidade da Federação (%)

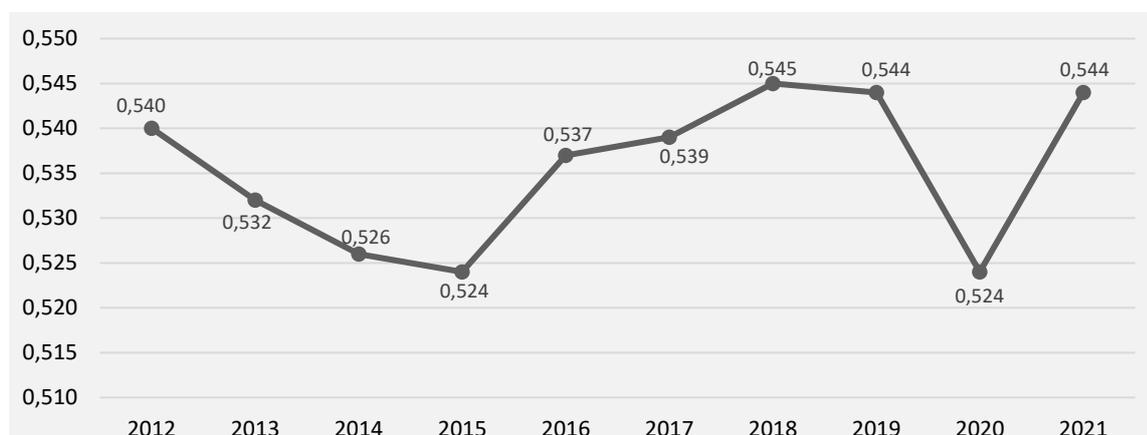


Fonte: Adaptado do Relatório da FGV Social a partir dos micros dados da PNADC

Assim, se no Estado de Santa Catarina apenas 10,16% dos seus habitantes são considerados em situação de pobreza, por outro lado, no Estado do Maranhão quase 58% são pobres, de acordo com a classificação do IBGE (2022) e utilizada pela FGV Social (2022), evidenciando um “abismo” de desigualdade socioeconômica entre as regiões, implicando deduzir que existem outras camadas de desigualdade, tal como a desigualdade socioespacial.

Nessa trilha, para analisar a temática da desigualdade é salutar ter como parâmetro as informações relativas ao índice de Gini, pesquisadas e coletadas pelo IBGE (2022), a respeito do rendimento domiciliar *per capita* no Brasil, conforme mostra o gráfico sobre a evolução da desigualdade de rendimento ao longo de 10 anos.

Gráfico 2 – Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* no Brasil – 2012-2021



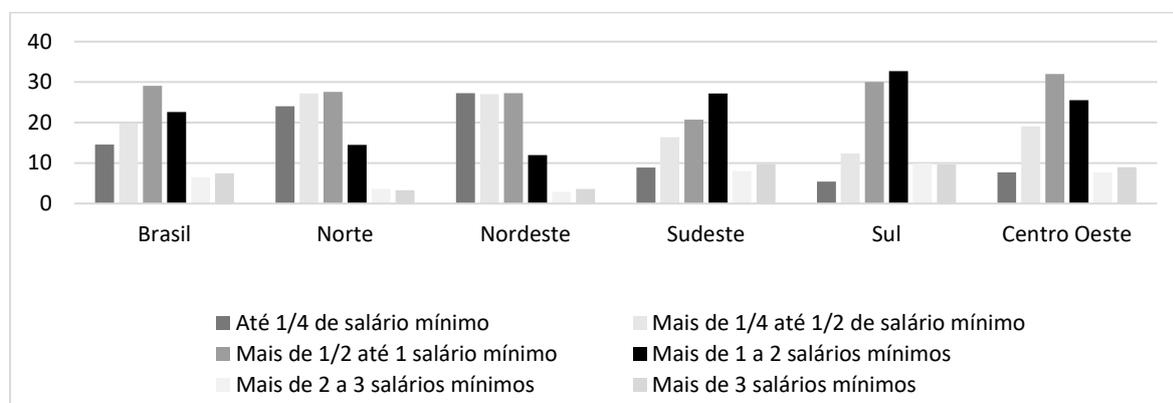
Fonte: Adaptado do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2021 (2022, p. 57)

¹² Registre-se que o estudo realizado pela FGV Social considera pobre aquela pessoa com renda domiciliar *per capita* até 497 reais mensais (US\$ 5,50 dia).

O gráfico acima evidencia a trajetória entre 2012 e 2021 do índice de Gini no Brasil, deixando patente os anos em que o citado índice apresentou melhor performance foi em 2015 (quando atingiu o menor valor da série, 0,524) e, posteriormente, em 2022, a partir da adoção de medidas governamentais de transferência de renda, por conta da Covid/19, com os benefícios emergenciais, o índice voltou ao menor patamar da série (2015), ou seja, 0,524. Ademais, o gráfico deixa claro que no Brasil há muito a ser melhorado na questão desigualdade para que se o índice se aproxime do 0 (zero), como indicador de igualdade plena.

Do mesmo modo, interessa focar nos dados sobre as grandes regiões brasileiras, como demonstrado no gráfico 3, que evidência o nível da desigualdade monetária entre as regiões no período de 2012 a 2021 (IBGE, 2022, p. 56).

Gráfico 3 – Desigualdade monetária entre as Grandes Regiões - 2012-2021



Fonte: Adaptado do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2021 (2022, p. 56)

De acordo com o gráfico 2, a Região Sul é aquela com menor desigualdade de rendimentos (0,462 em 2021), em contraste com a Região Nordeste, cujo índice de Gini foi de 0,556 em 2021. Entretanto, a região nordeste é aquela com maior parcela da sua população com baixíssima renda, implicando entender, preliminarmente, que os municípios localizados na citada região devem empreender maior esforço para garantir que a desigualdade de renda seja diminuída e, por consequência, com as justificativas acima mencionadas, devem implementar com maior urgência uma política tributária extrafiscal que reconheça essa desigualdade com fundamento nos princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva.

Ademais, considerando que os municípios brasileiros estão sempre com carência de recursos financeiros, devido ao perfil da repartição tributária decorrente do modelo de federalismo fiscal vigente, qualquer proposta de ajuste na política tributária deve levar em consideração este aspecto da realidade das municipalidades. Dito de outro modo, é necessário que a alteração na legislação tributária garanta a equalização fiscal, sob pena de haver um desequilíbrio nas finanças municipais (com redução da receita tributária) e dificulte a implementação de outras importantes políticas públicas.

Contudo, entende-se que a solução a esta problemática está novamente na aplicação dos princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva, afinal, se é necessário e justificável a concessão de benefícios tributários (renúncias fiscais) aos hipossuficientes que residem em áreas urbanas objeto de processo de regularização fiscal, tal como exposto anteriormente, também é viável a aplicação dos mesmos princípios justificando a majoração dos tributos municipais, sobretudo, o IPTU para aqueles sujeitos passivos com maior capacidade contributiva.

Após o acima exposto, propõe-se o modelo de política tributária municipal destinada a beneficiar os residentes em áreas nas quais está sendo ou foi realizada projeto de regularização fundiária. Para tanto, elegeu-se uma metodologia para distinguir os sujeitos passivos e suas respectivas capacidades econômicas.

No entanto, sobre a escolha de critérios em uma pesquisa, sempre bom trazer a reflexão de Oliveira (2010, p. 121) quando assevera que em relação a classificação, o fundamental “é a escolha do critério de discriminação que será utilizado para apartar o objeto de estudo. Não haverá, nunca, a certeza da classificação. Para nós, o que vale é trazermos uma classificação que seja, ao mesmo tempo, útil e jurídica.”

Ou ainda, a lição de Carrió (1973, p. 72) ao dizer que as classificações:

no son ni verdaderas, ni falsas, son serviciales o inútiles; sus ventajas o desventajas están supeditadas al interés que guía a quién las formula, y a su fecundidad para presentar un campo de conocimiento de una manera más facilmente comprensible o más rica en consecuencias prácticas deseables.¹³

Ademais, os critérios escolhidos pelos autores visam fomentar a reflexão e contribuir com futuras pesquisas sobre o mesmo objeto, qual seja, a instituição de uma política tributária municipal que, ao respeitar os princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva (e receptiva), bem como, ao considerar a necessidade de garantia do *status negativus* do mínimo existencial, busque fazer justiça fiscal e socioespacial.

Logo, visando facilitar o entendimento das ideias alinhavadas neste artigo, elegeu-se o critério utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2002) na publicação já referenciada, como ponto de partida para a elaboração da proposta, conforme abaixo demonstrado:

¹³ Livre tradução: As classificações não são verdadeiras nem falsos, são úteis ou inúteis; suas vantagens ou desvantagens estão sujeitas ao interesse que orienta quem as formula e à sua fecundidade em apresentar um campo do conhecimento de forma mais facilmente compreensível ou mais rica em desejáveis consequências práticas.

TABELA 1: Classe de renda familiar¹⁴

Classe	Renda Familiar (em salários-mínimos)	Renda Familiar em Real (R\$)
F	Até ¼ de salário-mínimo	Até R\$ 330,00
E	Mais de ¼ até ½ salário-mínimo	R\$ 331,00 a R\$ 660,00
D	Mais de ½ até 1 salário-mínimo	R\$ 661,00 a R\$ 1.320,00
C	Mais de 1 a 2 salários-mínimos	R\$ 1.321,00 a R\$ 2.640,00
B	Mais de 2 a 3 salários-mínimos	R\$ 2.641,00 a 3.960,00
A	Mais de 3 salários-mínimos	Superior a R\$ 3.961,00

Fonte: Adaptado do IBGE (2022). Considerou-se o salário-mínimo de R\$ 1.320,00, aprovado pela Medida Provisória nº 1.172/23 de 2023. Elaborado pelos autores.

Sendo assim, a partir da citada classificação, segue a proposta de política tributária que está amparada na aplicação dos princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva, bem como, no plexo normativo existente no ordenamento jurídico brasileiro (v.g. Estatuto da Cidade, a Lei nº 13.465, já mencionados) que, por meio de uma interpretação sistemática, busca estimular o pleno desenvolvimento urbano e garantir o bem-estar de todos os habitantes.

Quadro 1: Proposta de política tributária municipal por estratificação econômica

Tributo	Classe F (Beneficiados PTR**) ^{15 16}	Classe E	Classe D	Classe C	Classe B	Classe A
IPU	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Tributação Parcial - 50%	Tributação normal	Tributação normal
ITBI	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Tributação Parcial - 50%	Tributação normal	Tributação normal
CM*	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Tributação normal	Tributação normal
Taxas¹⁷	Isenção total	Isenção total	Isenção total	Tributação normal	Tributação normal	Tributação normal

Elaborado pelos autores. Legenda: (*) Contribuição de Melhoria (**) Programa de Transferência de Renda (PTR)

A partir da classificação utilizada pelo IBGE (2022), conforme Figura 3, elaborou-se o Quadro 1, visando demonstrar a viabilidade de instituição de uma política tributária municipal que

¹⁴ É necessário fazer a distinção entre "rendimento domiciliar" do "rendimento familiar". Isso porque um domicílio pode ter mais de uma família e, portanto, mais de um rendimento familiar. Contudo, registre-se que a proposta construída neste artigo considera a renda familiar como parâmetro.

¹⁵ Programas federais, estaduais ou municipais.

¹⁶ As linhas de pobreza administrativas são aquelas criadas com objetivo de identificação do público beneficiário de programas sociais. No caso brasileiro, os principais programas são o BPC e o Bolsa família, mas o CadÚnico também tem grande relevância (IBGE, 2022).

¹⁷ Taxas cujos fatos geradores tenham relação com a posse ou a propriedade do imóvel localizada na área de regularização fundiária. Por exemplo, em Belém (PA), são cobradas a taxa de resíduos sólidos e a taxa de urbanização, ambas vinculadas ao imóvel urbano.

considere as subjetividades dos sujeitos passivos. Deste modo, na proposta acima, os integrantes da classe F são os beneficiários dos programas de transferência de renda, ou seja, os indivíduos ou as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza e, portanto, são aqueles que não dispõem de nenhuma capacidade contributiva para arcar com o pagamento de tributos, sob pena de, ao serem obrigados a fazê-lo, perderem toda capacidade de ter acesso ao mínimo existencial e à manutenção de sua dignidade e sua vida.

Se o protótipo de política tributária municipal que renuncia receitas tributárias (Quadro 1), por meio de uma estratificação econômica, separa as famílias e/ou indivíduos de acordo com a renda familiar, cabe entender que o enquadramento dos beneficiários de programa de transferência de renda na classe F é plenamente justificável, afinal são pessoas e famílias que estão em situação de grande vulnerabilidade social e econômica, em virtude da evidente incapacidade de contribuir com o Estado por meio de pagamento de tributos.

Certamente, qualquer exação tributária à citada classe colocará em risco a garantia do mínimo existencial (ameaçando a dignidade daqueles que nela estão inseridos). A não tributação, neste caso, reveste-se em direito do cidadão de não ser tributado em decorrência de sua condição socioeconômica (*status negativus*), tal como leciona Torres (2009).

Ademais, a não garantia do citado *status* do mínimo existencial servirá como fomento à segregação socioespacial, conforme entendem (VIEIRA e VIEIRA, 2016), pois os cidadãos que estão na pobreza, ao serem cobrados pelo fisco municipal, serão levados a alienarem seus imóveis (maximizando a especulação do solo urbano), obrigando-os a buscarem, por consequência, áreas mais periféricas da mancha urbana (em grande medida, espaços da cidade nos quais a infraestrutura é precária ou inexistente).

As classes D e E, contemplam aquelas famílias que não conseguiram acessar os programas de transferência monetária e possuem renda entre $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo (R\$ 331,00 a R\$ 660,00)¹⁸ e renda entre $\frac{1}{2}$ e 1 salário-mínimo (R\$ 661,00 a R\$ 1.320,00), respectivamente, segundo o Quadro 1. Desse modo, tais classes estarão protegidas da tributação do IPTU, do ITBI, da Contribuição de Melhoria e das taxas, pois, em termos socioeconômicos, estão em situação muito semelhante àqueles que ocupam a classe F, ou seja, também estão em situação vulnerável e terão sua segurança alimentar ameaçada, sua dignidade e a própria vida em risco, caso sejam obrigadas a arcar com o dever de pagar os tributos de competência municipal.

Na sequência, considera-se que os sujeitos passivos (indivíduos e famílias) contidos na classe C podem suportar parcialmente a tributação municipal, sobretudo em relação ao IPTU e o ITBI.

¹⁸ Registre-se que, de acordo como Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o valor do salário-mínimo necessário em janeiro de 2023 para atender às necessidades de uma família de quatro pessoas é de R\$ 6.652,09. Disponível em: < <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 28 jun 2023.

Porém, quando se falar em tributação decorrente da valorização imobiliária (a partir da realização de obra pública), ou seja, tributação da contribuição de melhoria, por entender-se que as famílias que dispõem de renda de 1 a 2 salários-mínimos habitam em espaços que, em regra, foram sempre esquecidos pelas intervenções urbanísticas estatais (foram continuamente invisibilizados pelo Estado) e, portanto, ocupam territórios sem ou com baixíssima infraestrutura urbana, ou seja, estão na “cidade informal” (MARICATO, 2009). Assim, aqueles que ocupam a classe C não devem suportar com a exação do citado tributo. Caso contrário, a cobrança da contribuição de melhoria em tais espaços sempre abandonados pelo Estado, será considerada uma enorme injustiça socioespacial, mas, especialmente, tributária.

Fundamentando-se na teleologia do princípio da capacidade contributiva como corolário da isonomia tributária, propõe-se que os sujeitos passivos integrantes das classes B e A (renda superior de R\$ 2.641,00) e que ocupam áreas de projetos de regularização fundiária, devem suportar uma carga tributária normal, em total consonância com a maior renda que dispõem se comparadas com os recursos financeiros dos integrantes das demais classes (C, D, E e F). Afinal, segundo o §1º do Art. 145 da CF, aqueles que apresentam a mesma capacidade contributiva deverão¹⁹ suportar o mesmo ônus da tributação, noutra via, aqueles que detiverem rendas distintas deverão suportar uma tributação diferenciada na medida de suas diferentes capacidades econômicas.

Infelizmente, em relação ao ITBI, conforme Súmula 656 (BRASIL, 2003), é inconstitucional a tributação progressiva em razão do valor venal dos imóveis, razão pela qual a proposta aqui sugerida manteve a tributação ordinária (normal) do ITBI para aqueles contribuintes que estiverem nas classes A e B. No entanto, se o STF não tivesse este posicionamento, seria natural propor que a tributação, para as classe A e B, relativa a transmissão onerosa de bens imóveis e direitos reais sobre imóveis também fosse proporcional à capacidade contributiva dos contribuintes.

Em relação à cobrança de taxas municipais, com exceção daqueles sujeitos passivos que estiverem no, ou próximo do estado de pobreza extrema (classes D, E e F), todos os sujeitos passivos das demais classes (A, B e C), segundo a proposta apresentada, deverão cumprir com suas obrigações tributárias principais (pagamento). Isso é justificável por serem tributos, cujos valores não são elevados a ponto de pôr em risco à garantia do mínimo existencial daquelas famílias.

Questão importante, até mesmo fundamental ao desenvolvimento desta pesquisa, diz respeito à necessidade de manutenção da equalização (equilíbrio) das receitas tributárias municipais.

¹⁹ O “sempre que possível” prescrito no § 1º do Art. 145 da CF, conforme já justificado deve ser ressignificado, passando a ser compreendido como compulsório.

Desse modo, se por um lado os municípios devem renunciar parcela de sua receita tributária, devido a condição socioeconômica (a incapacidade contributiva) dos beneficiários dos programas de REURB-S, por outro lado, é necessário que a municipalidade compense tal renúncia fiscal com a majoração dos tributos daqueles contribuintes que, em outras áreas do município, demonstrem possuir riqueza, portanto, capacidade contributiva suficiente para suportar uma maior carga tributária, aplicando concretamente o princípio da isonomia tributária, tantas vezes aqui mencionado, devido a ser um dos esteios da proposta ora apresentada.

Ainda, com fundamento nos princípios da capacidade contributiva e da isonomia fiscal, entende-se que os imóveis localizados em área de REURB-S que estejam ocupados por pessoas jurídicas devem suportar carga tributária majorada, tal como os demais contribuintes com capacidade contributiva espalhados pela mancha urbana daquele determinado município. Tal majoração objetiva compensar a renúncia fiscal concedida aos mais vulneráveis que ocupam os aglomerados subnormais (IBGE, 2022) nos quais os projetos de regularização estão ou irão ser implantados.

Por fim, reitera-se que o acima exposto é apenas uma proposta que visa estimular o debate sobre o tratamento tributário das municipalidades sobre os habitantes e famílias de baixa renda que habitam áreas sujeitas aos programas de regularização fundiária. Logo, os autores estão cientes que outras proposições poderão ser elaboradas, bem como, que surgirão críticas a este protótipo de política tributária municipal sensível à condição de vulnerabilidade daqueles e daquelas que forem beneficiários dos projetos de REURB-S. Porém, como dito acima, fomentar a reflexão e o debate sobre esta questão é urgente e necessário.

CONCLUSÃO

As cidades brasileiras, tal como a maioria daquelas situadas nos países da periferia do capitalismo, apresentam inúmeras desigualdades: socioeconômica, socioespacial e ambiental. Sobre este aspecto ganham destaque os núcleos urbanos informais, *locus* de habitação e coexistência de uma grande parcela da população vulnerável brasileira.

Assim, após o desenvolvimento desta pesquisa, anuncia-se que todos os objetivos propostos inicialmente foram atingidos, ou seja, analisou-se a maneira como é realizada a tributação municipal em núcleos urbanos informais (consolidados ou não) ocupados por população de baixa renda, bem como, elaborou-se um protótipo de política fiscal sensível àqueles que habitam em projetos de REURB-S.

Ademais, registre-se que esta pesquisa também apresenta um objetivo transversal, notado durante a sua realização, que é provocar os integrantes da academia, a população e os agentes políticos (vereadores, vereadoras e os chefes do Poder Executivo) a analisarem, a questionarem e a criarem outras concepções de política tributária municipal.

E como resposta ao problema de pesquisa apresentado na introdução, apesar de existirem posicionamentos importantes no pensamento jurídico que entendem que a tributação municipal deve ser implementada abstraindo-se as características dos habitantes de projetos de REURB-S (posições jurídicas pautadas em uma exegese de natureza explicitamente positivista), também existem notáveis vozes da ciência jurídica e, principalmente, na teleologia dos princípios jurídicos que autorizam apresentar uma ideia (um modelo) de política fiscal municipal que vise gerar justiça socioespacial em espaço de execução de REURB-S.

Sendo assim, a proposta aqui apresentada, a partir de uma interpretação sistemática da ordem jurídica em vigor, tem sua sustentação no princípio da igualdade tributária (estrutural de toda ordem jurídica brasileira), no princípio da capacidade contributiva e no seu corolário princípio da capacidade receptiva (OLIVEIRA, 2010), assim como, na consideração que o mínimo existencial apresenta um *status negativus*, no qual o Estado deve abster-se de exigir a exação tributária quando aquela pôr em risco a dignidade e a vida do cidadão-contribuinte.

Desse modo, a partir de uma classificação (figura 3) baseada na renda das famílias brasileiras que demonstra a desigualdade monetária entre as regiões do país IBGE (2022), foi elaborada a proposta de política fiscal municipal (tabela 1), contida no seção 2 deste artigo, que teve verdadeira e sistemática preocupação de, ao mesmo tempo: a) promover a justiça fiscal e socioespacial através da utilização extrafiscal dos tributos municipais; e b) manter o equilíbrio das finanças municipais estabelecendo uma concepção de política fiscal.

Registre-se, ao final, que o protótipo de política tributária municipal sensível aos “invisíveis” que habitam em ambientes de projetos de REURB-S e as preocupações acima mencionadas estão ancoradas nas “ideias-força” de isonomia tributária, de capacidade contributiva e receptiva dos contribuintes dos tributos municipais e do mínimo existencial, representando um grande esforço exegético de conectar sistematicamente o direito constitucional-tributário com o plexo normativo do direito urbano-ambiental; estando os autores abertos e ávidos por contribuições e críticas, afinal, faz-se a verdadeira ciência quando se tem a ousadia de propor teses, encorajando o debate, a reflexão e outras ideias correlatas.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, G. *Natureza jurídica da Contribuição de Melhoria*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

BECKER, A. A. *Teoria geral do direito tributário*. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2013.

BELÉM. *Lei Ordinária N.º 8792, de 30 de dezembro de 2010*. Disciplina o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis e Direitos Reais a eles relativos, mediante Ato Oneroso Inter Vivos (ITBI), e dá outras providências. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=8792&ano=2010&tipo=1#

- MANGIERI, F. R.; MELO, O. A. L. *ITBI: Imposto sobre transmissão de bens imóveis*. 2ª ed. São Paulo: EDIPRO, 2015.
- MORAES, B. R. de. *Doutrina e prática das taxas*. 2ª. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- NUNES, M. A. da C.; FIGUEIREDO JUNIOR, C. M. A.. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro nova Conquista, São Mateus -ES. *Revista de Direito da Cidade*, 2018. vol. 10, nº 2. ISSN 2317-7721 pp. 887-916
- OLIVEIRA, R. F. de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- RIBEIRO, R. L. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. *RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ*. n. 18 (2010). DOI: <https://doi.org/10.12957/rfd.2010.1371> Acesso em 15 jul. 2023.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. 7 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.
- TORRES, R. L. *Curso de direito financeiro e tributário*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- MARICATO, E. Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada (Posfácio). WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). *A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública*. São Paulo: EDUC, 2009.
- SÃO PAULO. Lei nº 11.154, de 30 de dezembro de 1991. *Dispõe sobre o Imposto sobre Transmissão "inter vivos"*. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11154-de-30-de-dezembro-de-1991> Acesso em : 25 fev. 2022.
- VIEIRA, B. S.; VIEIRA, I. de L. T. A segregação socioespacial nas cidades brasileiras maximizada através da tributação ortodoxa do IPTU. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. e-ISSN: 2525-989X. Brasília. v. 2. n. 1. p. 217-234. Jan/Jun 2016.