



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

O IPTU Progressivo como meio de efetivação da Função Social da Propriedade

Vivian Curvacho Faria de Andrade

Rio de Janeiro
2009

VIVIAN CURVACHO FARIA DE ANDRADE

O IPTU Progressivo como meio de efetivação da Função Social da Propriedade

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof^a. Néli Fetzner
Prof. Nelson Tavares
Prof^a Mônica Areal etc.

Rio de Janeiro

2009
**O IPTU PROGRESSIVO COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL
DA PROPRIEDADE**

Vivian Curvacho Faria de Andrade

Graduada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Advogada.

Resumo: A progressividade de um imposto pode auxiliar diretamente na realização da função social da propriedade urbana. A progressividade das alíquotas do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana onera mais aquele proprietário-contribuinte que deixar de utilizar o solo urbano, ou utilizá-lo em desacordo com as normas de desenvolvimento do município. Esse instituto da progressividade nada mais é do que a majoração de alíquotas em conformidade com o aumento da base de cálculo do imposto. Por representar uma atuação do Estado na propriedade privada, alguns doutrinadores afirmam sua inconstitucionalidade, porém a progressividade está prevista como mecanismo de implantação de política social.

Palavras-chave: Função Social da Propriedade. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. Progressividade.

Sumário: Introdução. 2. A Propriedade. 2.1. Breve histórico. 2.2.A Função Social. 2.3. Progressão da interferência do Estado na propriedade. 3.O Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana. 3.1. Da progressividade e Extrafiscalidade. 3.2.O IPTU e a função social. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se dedicará ao estudo da concretização do princípio constitucional da função social da propriedade por meio do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana na sua modalidade progressiva.

Vale destacar que, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 a propriedade recebeu uma visão mais democrática, visando o benefício da

coletividade sobre o proveito do particular. O objetivo da Carta Maior era conferir à propriedade uma utilização efetiva e adequada, seguindo o planejamento urbanístico previsto no plano diretor.

Nesse sentido, o direito de propriedade somente é eticamente verdadeiro se atender sua função social, solidificando o valor socioeconômico da moradia.

O objetivo principal do presente trabalho será analisar a norma constitucional que prevê a função social da propriedade, demonstrando a efetivação de tal direito por intermédio do chamado IPTU progressivo, previsto na Constituição da República e no Estatuto da Cidade.

Tal tema possui especial importância na medida em que envolve a efetivação de direitos sociais, uma vez que um direito escrito não terá qualquer valor se não houver uma forma de compelir sua aplicação. No entanto, é importante ressaltar que a efetivação das normas deve ser feita de forma razoável e dentro dos limites constitucionais, sem agredir a sistemática jurídica ou institutos de direito já consolidados.

A grande problemática encontrada será a avaliação da possibilidade de interferência do Estado de forma tão enfática na propriedade privada, estabelecendo ainda uma espécie de sanção pelo não exercício de um direito tido como imprescritível, como é o direito real de propriedade.

As questões que irão nortear o presente estudo estão pautadas na verificação da possibilidade de um imposto como o IPTU ser utilizado como medida sancionatória, levando em consideração que o conceito de tributo dado pelo Código Tributário Nacional exclui expressamente tal função para o imposto.

Importante ressaltar que o trabalho demonstrará a progressão da interferência do Estado na propriedade ociosa até que se alcance sua efetiva função social.

Necessário será também avaliar se tais medidas são realmente eficazes para cumprir o fim a que se propõem e se o Estado possui meios práticos de concretizar tais previsões legais.

Para a realização do presente trabalho será utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica, aplicando-se o método dedutivo de abordagem. A análise das obras doutrinárias será realizada em conjunto com jurisprudências dos tribunais superiores.

Esse trabalho se dividirá em duas seções, abordando-se na primeira a propriedade urbana e sua função social. Na segunda seção será feita a análise do imposto predial urbano, tendo como principal alvo as questões que se dedicam à progressividade e a realização da função social da propriedade.

2. A PROPRIEDADE

2.1. BREVE HISTÓRICO

As idéias iluministas dos séculos XVII e XVIII introduziram na sociedade uma nova concepção de Estado, inaugurando os direitos do homem e do cidadão e promovendo uma ruptura com a antiga sistemática de interferência do estado nos direitos individuais, principalmente no que tange à propriedade. Dentro desse contexto surge o Estado Liberal de Direito, prevendo um direito de propriedade absoluto, sem qualquer limitação ou interferência do Estado. PENA, (2008).

Será nessa fase que os direitos fundamentais de primeira geração se consolidarão, sendo o principal enfoque o estabelecimento de um dever de omissão, os direitos de liberdade passam a ser garantidos pela abstenção de atuação do Estado Liberal.

Com o desenvolvimento dessa nova estrutura social, a sistemática implementada gerou uma sociedade profundamente injusta, com evidentes e marcantes desigualdades, uma vez que a ausência de políticas públicas do Estado resultava no enfraquecimento das camadas mais desfavorecidas e fortalecimento daqueles que tinham uma propriedade absoluta.

Percebeu-se então a necessidade da interferência do Estado para superar as desigualdades oriundas de tal direito e garantir a toda a coletividade o suprimento de suas necessidades materiais básicas. Dentro dessa dinâmica, as constituições modernas contemplaram normas que possuem o objetivo de dar efetividade à função social do Estado. Esse Estado Social de Direito estreou direitos sociais que são verdadeiros mandamentos constitucionais. Esse foi o berço da segunda geração dos direitos fundamentais, identificada pela necessidade de uma prestação por parte do Estado. PENA, (2008).

A Constituição brasileira não tratou o tema de modo diverso, inaugurando normas que visam minimizar o abismo social que existe entre a população de um mesmo país. Nesse sentido, a Constituição de 1988 versa sobre a propriedade, prevendo a função social da propriedade como um princípio fundamental.

2.2. A FUNÇÃO SOCIAL

É fácil perceber que a questão da propriedade imóvel passou a ser o grande assunto do século XX, intensificada no início do século XXI pelo crescimento populacional e consequente empobrecimento da nação. A concepção de propriedade é elemento determinante para a estrutura econômica e social dos Estados.

A Constituição de 1988, em seu artigo 5º, após garantir o direito de propriedade em seu *caput* e no inciso XXII, condiciona tal direito ao cumprimento de sua função social. Da

mesma forma, o artigo 170 da Carta, garante o princípio da função social da propriedade ao tratar da ordem econômica, valorizando o trabalho e a livre iniciativa, conforme os ditames da justiça social. Ademais, ao tratar da política urbana, o legislador constitucional afirma que a propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade apresentadas no plano diretor, conforma artigo 182, §1º. VENOSA, (2007).

A função social da propriedade reúne duas atribuições, uma social propriamente dita e outra econômica. Esses dois aspectos compõem o conceito de função social da propriedade, que alcança a preocupação em garantir o uso da coisa em conformidade com o exigido pelo bem comum.

Nesse sentido, o direito de propriedade passa a englobar a obrigação de aproveitar e explorar o bem. Pelo fato de possuir uma riqueza, existirá para o proprietário o dever social de torná-la operativa. VENOSA, (2007).

A doutrina começa a entender que a função social passa a ser parte integrante da propriedade, se manifestando na própria configuração estrutural do direito de propriedade, apresentando-se de forma concreta como elemento qualificante nos modos de utilização, gozo e aquisição dos bens. SILVA, (1999).

Dessa forma, apesar de a Constituição da República elencar em seu artigo 5º, inciso XXII o direito de propriedade como fundamental, o direito de propriedade não é mais absoluto, e poderá sofrer limitações na medida em que não cumprir o seu papel social. Não cabe mais ao Estado se omitir no ordenamento sociológico da propriedade, sendo seu dever criar instrumentos legais eficazes para que todo e qualquer bem seja produtivo e útil. SILVIO VENOSA, (2007).

A utilização do solo urbano se submete aos princípios disciplinadores da função social da propriedade, sobressaindo o dever de defesa do meio ambiente e do bem-estar comum da sociedade. Conforme determinação constitucional, a União, os Estados e os Municípios possuem competência concorrente para legislar sobre a determinação das limitações urbanísticas a respeito das restrições do uso da propriedade em benefício do interesse coletivo. NERY JÚNIOR, (2003).

Dentro dessa nova concepção de propriedade urbana, foi editada a Lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, com o objetivo de regulamentar os artigos constitucionais que tratam do plano diretor e da utilização do solo urbano.

A lei da cidade possui como principal fundamentação inserir o cidadão em um local urbano eficiente, onde seja possível realizar seu intento dentro de um desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, a lei regula a progressividade do IPTU como meio de alcançar a correta utilização da propriedade. VENOSA, (2007).

2.3. PROGRESSÃO DA INTERFERÊNCIA DO ESTADO NA PROPRIEDADE

De acordo com a previsão do artigo 182, § 2º, da Constituição da República do Brasil, a função social da propriedade será alcançada quando estiverem observadas as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Nesse artigo existe a imposição da política do desenvolvimento urbano, que deverá ser executada pelo Poder Público municipal, observando-se o desenvolvimento social da cidade, com a finalidade de atingir o bem estar de seus habitantes. MÁRIO, (2005).

O plano diretor a que se refere o artigo 182 da Constituição é o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, que seguirá os moldes previstos no

Estatuto da Cidade, aprovado por lei municipal. Nesse sentido, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual deverão contemplar as prioridades contidas no plano diretor. MORAES, (2006).

A obrigatoriedade do plano diretor pode ser observada de acordo com o artigo 41 do Estatuto da Cidade. As cidades com menos de vinte mil habitantes não estão sujeitas ao plano diretor, e a extensão de tal obrigatoriedade por meio das Constituições Estaduais fere o princípio da autonomia dos municípios, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal. O Tribunal em questão já se posicionou no sentido de que a norma contida no parágrafo segundo do artigo 182 da Constituição Federal não pode ser modificada pelas Constituições Estaduais, no sentido de estender a obrigatoriedade do plano diretor para municípios que não possuam mais do que vinte mil habitantes, conforme ADI 826/AP STF.

O proprietário terá ainda a obrigação de imprimir uma destinação imobiliária adequada a sua propriedade, sob pena de sujeitar-se a meios de incentivo ou restrição ao exercício da propriedade individual, de acordo com o interesse social.

O incentivo do Poder Público oferecido ao uso regular da propriedade terá como objeto a pavimentação de ruas de acesso à propriedade, posteamento, saneamento básico, coleta regular de lixo, dentre outras medidas garantidoras de condições regulares de habitação. Já a restrição observará o artigo 182, § 4º da Constituição da República, que abrange o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo e por fim a desapropriação.

O parcelamento ou edificação compulsórios são formas de compelir os proprietários de imóveis urbanos a conferir utilização social a essa propriedade. O parcelamento ocorre quando a área urbana não é utilizada, ou quando está sendo subutilizada, servindo apenas como especulação imobiliária para o proprietário. O parcelamento do solo é a técnica mais

frequente de expansão das cidades brasileiras. Por meio do retalho e urbanização de uma gleba, são criados lotes propícios a abrigar edificações, que permitem a utilização intensiva do solo. CARVALHO, (1999).

Já a edificação compulsória existirá na hipótese em que a área urbana não está edificada, e seu objetivo será a exploração máxima do potencial de uso da propriedade, visando uma destinação que beneficie a coletividade.

Os artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade estipulam os meios de parcelamento ou edificação compulsórios, inaugurando também a utilização compulsória. Tais instrumentos podem ser aplicados nas propriedades urbanas situadas nas áreas que não atendem sua função social, de acordo com o definido no plano diretor.

O plano diretor obrigatoriamente conterà a delimitação das áreas urbanas que se sujeitam a esses instrumentos, conforme artigo 42 do Estatuto da Cidade, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para a utilização do imóvel, na forma do art. 5º desta Lei.

Existe no Estatuto da Cidade um critério para a identificação da propriedade subutilizada, conforme previsto no artigo 5º, §1º. O enquadramento nessa categoria leva em consideração o aproveitamento do imóvel de forma inferior ao mínimo definido no plano diretor.

O próximo passo de intervenção do Estado na propriedade privada subutilizada será a progressividade do IPTU, que será detalhadamente abordada no próximo capítulo.

Finalmente, a última fase de atuação do Estado com o objetivo de alcançar a função social do solo urbano será a desapropriação. A desapropriação pode ser conceituada como o procedimento por meio do qual a Administração Pública promove a retirada de um

determinado bem de uma pessoa, tendo como motivação a necessidade, utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização. MADEIRA, (2005).

O bem mal utilizado gera inquietação social e violência. A desapropriação para atender a finalidade social auxilia no alcance da justa utilização do bem. VENOSA, (2007).

De acordo com o plano diretor municipal, a desapropriação realizada em virtude do não aproveitamento do solo urbano representa uma sanção pela inércia do titular da área expropriada. A desapropriação será a última forma de atuação do Estado na propriedade, e para sua existência será necessário que o proprietário já tenha sido coagido ao parcelamento ou à edificação, bem como ao pagamento do imposto predial e territorial urbano progressivo.

3. O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA

O IPTU possui como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, localizado na zona urbana do Município, conforme definição do artigo 32 do Código Tributário Nacional.

Convém destacar que a obrigação tributária nascerá pelo fato de existir a disponibilidade econômica de intervenção no imóvel como proprietário ou a possibilidade de atuação como se assim o fosse, pouco importante que o terreno esteja edificado ou não.

O IPTU pode ser cobrado tanto em função da propriedade predial, que será o imóvel por acessão física, como da propriedade territorial, que compreende o imóvel por natureza. O legislador municipal pode optar pela criação de um único imposto ou pela instituição de dois impostos, um incidindo sobre os imóveis edificados e outro sobre os não edificados.

O imóvel deve estar situado na zona urbana, de acordo com o artigo 32, parágrafo único do CTN. Além dos indícios indicados pelo artigo, a zona urbana será definida pela lei municipal, conforme o parágrafo segundo do mesmo artigo.

Os imóveis em questão devem estar localizados na zona urbana ainda que exerçam a exploração agrícola. O critério de destinação do imóvel não deverá ser utilizado sob pena de impossibilitar ao município o cumprimento das funções sociais da cidade, uma vez que desapareceria a fronteira entre a zona rural e urbana. HARADA, (2006).

3.1. DA PROGRESSIVIDADE E EXTRAFISCALIDADE

Os impostos são exigidos de quem realizou o fato descrito em lei, independentemente de atividade estatal em seu benefício, RICARDO LOBO TORRES, (2006). Possuem como objetivo custear o Estado em sua totalidade, e não prestações determinadas. É a fonte de custeio genérica do Estado.

Os tributos recebem diversas classificações de acordo com a sua estrutura.

Os impostos podem ser pessoais ou reais. A diferença fundamental entre um imposto real e um pessoal não é o pólo passivo, que sempre será uma pessoa física ou jurídica, pois se fosse este o ângulo de observação, os impostos seriam sempre pessoais. A diferença está em que, no imposto real, os bens envolvidos na relação são considerados para estruturar o tributo, ou seja, o Estado alveja os bens, enquanto no imposto pessoal a pessoa do sujeito passivo é o principal elemento de estruturação do tributo.

A maior parte da doutrina classifica o IPTU como um imposto real. Porém, existem posições minoritárias que tratam o IPTU como imposto sobre a existência de um direito de

propriedade. Tais doutrinadores afirmam que o importante é a pessoa do proprietário, e a condição jurídica tributada é o fato de alguém ser proprietário. CALMON, (1990).

No entanto, prevalece na doutrina e jurisprudência o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o no sistema tributário nacional o IPTU é inequivocamente um tributo real.

Uma segunda classificação que merece destaque é aquela que divide os impostos em fiscais e extrafiscais.

São fiscais os impostos que se prestam essencialmente à obtenção de recursos financeiros, ou seja, esta é sua finalidade precípua. Se caracterizam pela destinação dos ingressos ao fisco. TORRES, (2006).

A extrafiscalidade ocorre justamente quando o tributo assume função diversa da simples arrecadação. O tributo poderá assumir função regulatória ou fomentar uma determinada atividade, como a implementação da função social da propriedade, no caso do IPTU e do ITR. Nesse sentido, o imposto empresta ao Estado ferramentas para a sua atuação.

Pondera Machado que o tributo é extrafiscal “quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros.”

A classificação em análise observa o objetivo principal do imposto, tendo em vista que sempre existirá a função fiscal, eis que a arrecadação sempre estará presente, no entanto de forma subsidiária.

O IPTU possui função tipicamente fiscal, objetivando primordialmente a arrecadação tributária para os Municípios, podendo, entretanto, ter função extrafiscal.

O tributo poderá ainda ser considerado progressivo. A progressividade é um subprincípio da capacidade contributiva e ocorre sempre que o imposto tiver sua alíquota aumentada em virtude da elevação da sua base de cálculo. Essa é a definição de TORRES, (2006), ao afirmar que “o subprincípio da *progressividade* significa que o imposto deve ser cobrado por alíquotas maiores na medida em que se alargar a base de cálculo.”

A progressividade em análise ocorre em virtude da exteriorização de riquezas apresentada pelo contribuinte. Essa é a progressividade ordinária, considerada um subprincípio, já que está intimamente relacionada com o princípio da capacidade contributiva.

No entanto, existe ainda a previsão da progressividade no tempo, que será utilizada como um instrumento de efetivação de política urbana. Nesse caso, a alíquota do imposto será majorada em virtude do tempo em que o contribuinte se mantém em desacordo com o plano de urbanização da cidade. Em qualquer das hipóteses, o que ocorre na progressividade é que a alíquota sofrerá uma variação crescente em função de um determinado elemento do fato gerador, mesmo que exista a manutenção do objeto tributado. MACHADO, (2007).

A progressividade do IPTU foi tratada expressamente na Constituição da República de 1988, em seus artigos 156, parágrafo primeiro, alterado pela Emenda Constitucional número 29/2000, e 182, §4º, II. Antes da alteração introduzida pela Emenda Constitucional número 29/2000, o Supremo Tribunal Federal havia fixado o entendimento no sentido de que só seria cabível a progressividade de um tributo quando esta possuísse finalidade extrafiscal, conforme o verbete número 668 da súmula do STF.

Vale ressaltar, que ao tratar das alíquotas diferenciadas, o STF entendeu que a existência de duplicidade de alíquotas em razão de o imóvel urbano estar ou não edificado, não se confunde com a progressividade do tributo (RE 229337-7), motivo pelo qual não existe

qualquer inconstitucionalidade na fixação de uma alíquota para os imóveis edificados e outra para os imóveis não-edificados.

A progressividade do IPTU extrafiscal surgiu com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2000, que permite que a lei municipal estabeleça IPTU progressivo no tempo. A progressividade ocorrerá da seguinte forma: o IPTU progressivo no tempo terá uma alíquota até duas vezes maior que a do ano anterior por cinco anos, ou seja, cada ano que o contribuinte descumpra a determinação de construção pode até dobrar a alíquota até o limite máximo de 15%. Após os cinco anos a propriedade poderá ser desapropriada, conforme o inciso III do artigo.182, parágrafo quarto.

Convém destacar que a maioria dos municípios ainda não regulamentou esse IPTU, e por isso são poucas as polêmicas que ele envolve. O problema maior é o IPTU vinculado à capacidade contributiva.

O Supremo Tribunal Federal afirmou que a progressividade só seria possível se houvesse previsão expressa no texto constitucional. Vale ressaltar que para o STF apenas os impostos pessoais estão subordinados ao princípio da capacidade contributiva. Nesse sentido o tribunal em questão considerou inconstitucional a progressividade do IPTU no RE 153771/MG, ao afirmar que de acordo com a Constituição não é admitida a progressividade fiscal do IPTU, com base no artigo 145, § 1º, já que no sistema tributário nacional o IPTU possui característica de imposto real e é incompatível com a progressividade em virtude da capacidade econômica do contribuinte. Para o STF a interpretação sistemática da Constituição levava à conclusão de que o IPTU com finalidade extrafiscal prevista no inciso II do § 4º do artigo 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no artigo 156, I, § 1º. Dessa forma, seria inconstitucional qualquer progressividade que não atendesse exclusivamente ao disposto no artigo 156, § 1º,

aplicado com as limitações expressamente constantes dos §§ 2º e 4º do artigo 182, ambos da Constituição Federal.

No entanto, em 2000 houve uma alteração no parágrafo primeiro do art. 156, introduzida pela Emenda Constitucional número 29, permitindo, de forma expressa, a progressividade do imposto em função do valor do imóvel (inciso I) bem como a diferenciação de alíquotas e razão da localização e do uso conferido à propriedade (inciso II). Ademais, houve também a previsão do IPTU progressivo na Estatuto da Cidade, o que fez com que o Supremo Tribunal Federal modificasse o seu entendimento.

O Tribunal Superior passou a entender que a cobrança do IPTU progressivo para fins extrafiscais somente se tornou possível a partir da edição do Estatuto da Cidade, que passou a descrever os requisitos a serem observados pelos Municípios para a realização da cobrança desse imposto. Ressaltou ainda que essa progressividade em análise não se confunde com o IPTU progressivo para fins fiscais, introduzido pela EC n. 29/2000. Em relação a esta última progressividade, afirmou que seria inconstitucional a cobrança do IPTU com base e alíquotas progressivas, apenas quando esta for anterior à Emenda Constitucional número 29/2000.

As alterações introduzidas com o parágrafo único do art. 156, representaram um avanço para os doutrinadores que defendiam a progressividade. No entanto, alguns autores como Ives Gandra e Aires Barreto sustentam a inconstitucionalidade da Emenda por introduzir uma limitação ao princípio da capacidade contributiva.

A progressividade ou alíquota diferenciada não possui relação com a capacidade contributiva, tendo em vista que esta não é exteriorizada pelo bairro, mas pelo valor do imóvel. Dessa forma, um imóvel revela a mesma capacidade contributiva em qualquer bairro que se encontre, já que a manifestação de riqueza é a mesma. A diferenciação de alíquota em

razão da localização do imóvel será utilizada para estabelecer uma política extrafiscal que garanta a observância do Plano Diretor do Município.

3.2.O IPTU E A FUNÇÃO SOCIAL

A propriedade irá cumprir sua função social quando atender às exigências fundamentais da urbanização, de acordo com a previsão expressa contida no plano diretor. Porém, existem outras formas de garantir com que a propriedade atinja a função constitucional, uma vez que a propriedade deve ser observada como riqueza que é, e não meramente um elemento a ser tratado pelas normas de política urbana. Nesse sentido, a propriedade irá cumprir a sua função social na medida em que o proprietário contribuir para o custeio das despesas públicas de forma mais equânime. A capacidade econômica do contribuinte deveria ser utilizada sempre que possível para graduar todos os tributos do sistema, e a progressividade atende de forma excepcional a esse preceito constitucional. MACHADO, (2007).

A progressividade poderia ser utilizada a partir de 1988, com o advento da Constituição da República, e o seu objetivo seria atender à função social da propriedade. No entanto, surgiu a polêmica a respeito de qual progressividade era prevista no texto original do artigo 156, parágrafo primeiro da Constituição, se fiscal ou extrafiscal.

O entendimento era no sentido de que o artigo 182 tratava da progressividade extrafiscal, que possuía como principal objetivo conduzir o comportamento dos contribuintes proprietários do solo urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado. A divergência existia em relação à interpretação do parágrafo primeiro do artigo 156, tendo em vista que alguns autores defendiam que tal norma realizava a previsão de um diferente tipo de

progressividade, de função fiscal e caráter arrecadatório, enquanto outros sustentavam que os dois artigos constitucionais estariam relacionados. Dessa forma, a progressividade extrafiscal seria a única admitida diante do texto constitucional. PESSÔA, (2007).

Na época o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que se tratava de progressividade extrafiscal, que só pode ser instituída pelo Município com a finalidade exclusiva de fazer cumprir a função social da propriedade, observados, no entanto, os parâmetros indeclináveis fixados em lei federal reclamada pela própria Constituição da República (artigo 182, parágrafo quarto). Petição nº 1.458-1/CE do Supremo Tribunal Federal.

A progressividade, de acordo com a Constituição da República, está vinculada a uma específica função social, principalmente ao ser analisada perante as exigências públicas de ordenação adequada do solo urbano. Por tal definição, a propriedade que cumprir sua função social, não pode sofrer a incidência do IPTU progressivo.

Nesse sentido, surgiu a divergência a respeito de constituir ou não a norma prevista no artigo 182, parágrafo quarto da Constituição da República uma verdadeira sanção por ato ilícito, expressamente vedada pelo artigo terceiro do Código Tributário Nacional.

Alguns doutrinadores passaram a entender que o preceito em questão prevê meramente a extrafiscalidade como meio de desestimular a prática de um ato que será considerado prejudicial para a coletividade. Algumas vezes o ato tributado não compõe um ilícito penal ou administrativo, mas sim um ato considerado prejudicial para a sociedade e por isso sua prática deverá ser contida por meio da majoração das alíquotas ou da base de cálculo do imposto. No entanto, na hipótese em análise o que ocorre é a extrafiscalidade, conforme o artigo 182, parágrafo quarto da Constituição da República. Ao facultar aos municípios a exigência, mediante lei específica, do proprietário do solo urbano não edificado, não utilizado

ou subutilizado que promova a sua adequada destinação, “sob pena” de incidência do IPTU progressivo no tempo, a lei institui, na realidade, a incidência do imposto na sua finalidade extrafiscal, e não uma tributação penal. TORRES, (2006).

Vale ainda destacar que a fixação de adicional progressivo do IPTU em função do número de imóveis que o contribuinte possui foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, conforme o verbete número 589 da súmula de jurisprudência deste tribunal. No entanto, tal decisão não impede a prevalência do critério subjetivo para a concessão de benefícios fiscais, conforme verbete número 539. O número de imóveis que um determinado contribuinte possui não revela riqueza, tendo em vista que um só imóvel com grandes dimensões pode ser equivalente ao valor de três imóveis menores.

A progressividade extrafiscal do IPTU é um dos meios utilizados pela Constituição da República para promover a função social da propriedade, nos moldes do artigo 156, parágrafo primeiro, inciso II, ao tratar do aumento da alíquota de acordo com a localização e principalmente com a utilização conferida ao solo urbano, bem como a do artigo 182, parágrafo quarto, por apresentar a progressividade com objetivo maior do que a mera arrecadação de tributos ao erário, mas sim com a finalidade de permitir ao município a implementação de planos urbanísticos que efetivem a correta destinação do solo, garantindo um melhor desenvolvimento das cidades e proporcionando melhores condições de vida a seus habitantes.

Dessa forma, a progressividade que busca o cumprimento da função social da propriedade ou a edificação de imóveis é a extrafiscalidade. Na progressividade extrafiscal o objetivo primordial não é conferir ao Estado os recursos necessários para o seu custeio, mas a finalidade será a ordenação da propriedade conforme a sua função social. Para alcançar tal objetivo, o legislador tributário poderá estimular ou desestimular determinados comportamentos, levando em consideração os interesses primordiais da coletividade, seja por

meio de agravações, seja mediante a concessão de benefícios e incentivos fiscais. BALEEIRO, (2000).

A intenção da função social da propriedade urbana é a efetivação do progresso das cidades, por meio da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, evitando e corrigindo as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente e a sociedade, é o que dispõe o Estatuto da Cidade.

Para alguns doutrinadores, certas determinações urbanas seriam desnecessárias por não condizerem com a finalidade da função social da propriedade, como por exemplo a progressividade utilizada com o objetivo de induzir o contribuinte-proprietário a manter o terreno limpo e murado, sem prejuízo da execução da calçada, tendo em vista que, para tais autores, a inexistência de muros, calçadas e limpeza do terreno não podem ser consideradas efetivamente como hipóteses de descumprimento da função social da propriedade urbana. HARADA, (2006).

O controle do uso do solo, estipulado no artigo 156, parágrafo primeiro, inciso II, da Constituição Federal, através de planos de urbanização, garante a função social da propriedade na medida em que visa prevenir a poluição ambiental, desestimular a prática de retenção especulativa do imóvel urbano, que resulte em sua subutilização ou não utilização; evitar a deterioração das áreas urbanizadas, dentre outras medidas de política urbana constantes no Estatuto da Cidade.

A consideração da localização do imóvel será considerada com a finalidade de evitar a implementação de empreendimentos em determinadas áreas urbanas, que possam funcionar como centros geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura necessária para comportar tal demanda, acarretando diversos problemas à coletividade, ou ainda, impedir a proliferação das favelas. Poderá ainda o município incentivar a instalação de certos

empreendimentos essenciais a determinada área, como hospitais, escolas, delegacias, empresas, delimitando dessa forma quais as áreas municipais serão destinadas à industrialização e comércio e quais serão utilizadas para o estabelecimento de habitação.

Importante destacar que a progressividade extrafiscal em razão da localização do imóvel deve ser observada com cautela, tomando os devidos cuidados para que não seja utilizada como uma forma de distorcer a função social da propriedade, servindo como verdadeiro instrumento de elitização de algumas áreas urbanas.

Os planos de urbanização muitas vezes são utilizados pelo município para estabelecer certos padrões de urbanização que só poderiam ser alcançados por empreendimentos destinados à população de alta renda. Dessa forma, haveria o engessamento do funcionamento do mercado imobiliário, bem como a sua restrição, impedindo o alcance dos segmentos de baixa renda. Há uma ampla camada populacional que não dispõe de renda suficiente para suprir suas necessidades no mercado. No entanto, existe uma faixa significativa da população pobre que dispõe de renda suficiente para a aquisição de uma habitação digna, porém não consegue adquirir imóvel próprio devido aos padrões elitistas adotados por muitos municípios. Vale destacar que muitas vezes tal segregação é realizada de modo intencional, com a finalidade de conter o estabelecimento da população pobre na cidade. PINTO, (1999).

Não é esse o objetivo da progressividade, pelo contrário, sua finalidade é a inclusão social, estabelecendo meios de conferir à sociedade meios dignos de sobrevivência. No artigo 182, parágrafo quarto, da constituição, o que se busca é o estímulo da adequada edificação do solo urbano, impedindo a construção demasiada ou evitando a especulação imobiliária do solo inutilizado ou não edificado. Por tais ações haverá o verdadeiro cumprimento da função social da propriedade, conforme estabelecido na lei maior.

CONCLUSÃO

Dessa forma, pode-se perceber que o IPTU ganhou destaque com a Constituição da República de 1988. O imposto passa a ser percebido como instrumento de concretização de política urbana nacional, tendo em vista que muitas vezes sua incidência terá como objetivo impulsionar os proprietários de imóveis urbanos a efetivar o previsto pelo plano diretor do Município, além de fazer com que o princípio da função social da propriedade seja satisfeito.

Embora haja reclamações quanto ao excesso de tributos e suas majorações, sendo a carga tributária brasileira de cerca de 35% do PIB, enquanto os serviços recebidos em troca estão em níveis baixos, no caso do IPTU progressivo a situação é diferente: os efeitos buscados consistem na concreção do que preceitua a Constituição, isto é, que a propriedade cumpra sua função social.

Dado o exposto, depreende-se que a mera progressividade não pode ser vista apenas com o intuito de arrecadar, ela possui um caráter social, denominando a progressividade extrafiscalidade, que permite ao município determinar ao titular da propriedade que desenvolva sua função social. A função social da propriedade urbana é dar ao solo uma destinação adequada, de forma que se não o fizer poderá ser compelido a tanto, através da progressividade das alíquotas do IPTU.

Outra forma de desenvolvimento da função social da propriedade urbana, que a progressividade extrafiscal objetiva, é aquela condizente com a localização do imóvel. Isso se dá como forma do município desempenhar planos urbanísticos, de modo a impedir, por exemplo, o desenvolvimento de favelas, loteamentos populares irregulares, a proliferação de ocupações coletivas em áreas de proteção ambiental, ou então, estimular o desenvolvimento de determinadas atividades em locais de maior necessidade.

No caso, o tratamento dado à matéria pela C.F. consagra o uso de tributo como instrumento de política social, e, neste passo, da própria cidadania, e não, apenas, de política estatal.

Finalmente, a conclusão que se pode extrair desse conjunto de normas constitucionais relativas à função social da propriedade é que o Estado exerce um papel decisivo e insubstituível na aplicação normativa. Assim, tanto no plano urbano quanto no rural, o dever de adequada utilização de seus bens em proveito da sociedade supõe a existência de uma política urbana e de uma política agrária, ou seja, um programa de atuação governamental.

REFERÊNCIAS:

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Código Tributário Nacional*. 8. ed. Atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>.

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. 8. ed. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adin nº 826/AP. Relator: Min. Sydney Sanches, Brasília, DF, 17 de setembro de 1998. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=826&processo=826>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 93.850/MG. Recorrente: Jair Rodrigues Pereira Recorrido: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Relator: Min. Moreira Alves. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 153.771. Recorrente: Jose Tarcizio de Almeida Melo. Recorrido. Município de Belo Horizonte. Relator: Ministro Moreira Alves, Brasília, DF, 05 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=153771&classe=RE&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 178.836/SP. Recorrente: Antonio Cesar Novaes e outros. Recorrido. Município de Ribeirão Preto e outro. Relator: Min. Carlos Velloso, Brasília, DF, 8 de junho de 1999. Informativo STF, nº 152. Disponível em: <www.stf.gov.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 153771 / MG - MINAS GERAIS Relator(a): Min. MOREIRA ALVES Julgamento: 05/09/1997 Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 338.589-5 ES. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento em: 24/06/2008. Órgão Julgador: Segunda Turma)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 412.689-3 SP. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento em: 31/05/2005. Órgão Julgador: primeira Turma)

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à constituição de 1988*. Sistema Tributário. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

HARADA, Kiyoshi, *Direito financeiro e tributário*. 15º ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Administração pública: centralizada e descentralizada*. Tomo II, 3. ed. rev. atua. e ampl. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005, p. 537.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 6. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2006, p. 268.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código civil anotado e legislação extravagante*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Direito reais. In: _____. *Instituições de direito civil*, 19. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2005, v. 4.

PESSÔA, Leonel Cesarino. *IPTU, progressividade e a EC 29/2000: o julgamento do Supremo Tribunal Federal*. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, ano 15, n. 74, p. 209-217, maio 2007, p. 110-111.

PINTO, Victor Carvalho. *O parcelamento do solo urbano e a Lei 9785/99*. In : SAULE JÚNIOR, Nelson (org). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SÚMULA 668, STF. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700>. Acesso em: 04 fev. 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 11. ed. Atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 184.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 7. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2007, v. 5.