

# O ESTATUTO DA CIDADE E O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Daniel André Rodrigues Moreira\*  
Morisa Martins Jajah\*\*

Resumo: A Lei 10.257, promulgada em 10/01/2001 e autodenominada de Estatuto da Cidade, é a primeira lei no Brasil que tem por objetivo a regulação federal para a política urbana praticada no país, ordenando e controlando o uso do solo de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental, através da criação de um sistema de princípios e diretrizes a serem observados e instrumentos a serem utilizados no planejamento das cidades. A presente pesquisa tem por finalidade discutir sobre a instituição do IPTU progressivo no tempo, que possibilita que se cumpra o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidadania e garantir o bem estar de seus habitantes, ou seja, as funções sociais da propriedade.

Palavras-chave: Progressividade no Tempo. Função Social da Propriedade. Política Urbana.

Abstract: The Law 10.257, promulgated in 10/01/2001 and self-denominated of "Estatuto da Cidade", is the first Brazilian law which has the purpose of federal regulation for the urban policy practiced in the country, ordering and controlling the use of the soil in a way to avoid the deterioration of urbanized areas, the environment pollution and degradation, through the creation of system of principles and directives to be observed and instruments to be used in the planning of cities. The present research aims at discussing about an creation of the progressive IPTU in time, which makes possible complying with the full development of the social functions of citizenship and assure the well-being of its inhabitants, in other words, the social functions of property.

Key-words: Progressiveness in time. Social Function of property. Urban politic.

## 1. Introdução

As normas contidas na Lei 10.257 de 10 de janeiro de 2001, ou seja, o Estatuto da Cidade, são de ordem pública, além de serem também caracterizadas como normas de interesse social, o que confere maior relevância ao interesse coletivo que nelas reside e possuem o objetivo de regular a política urbana que atualmente é praticada no Brasil.

Os princípios sobre os quais se alicerça a política urbana nos moldes delineados pelo Estatuto são o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e o direito a

---

\* Acadêmico do Curso de Direito do UNIPAM e bolsista do III PIBIC.

\*\* Mestre em Direito Empresarial pela Universidade de Franca-SP (UNIFRAN); pós-graduada em Direito Processual Civil e Direito Público pela Faculdade Anhanguera de Ciências Humanas em Goiânia; professora de Introdução ao Estudo do Direito, Direito Civil, da Faculdade do Centro Universitário de Patos de Minas; advogada e orientadora da pesquisa.

idades sustentáveis, traduzidos no reconhecimento e garantia do direito a terra, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Essa lei, esperada desde a promulgação da CF em 1988, portanto, há 15 anos, vem ao encontro das expectativas daqueles que almejam a efetivação do preceituado no caput do artigo 5º da Carta Magna que garante igualdade e direito para todos os cidadãos à propriedade, sendo, portanto, um tema bastante atual, gerando interesse social.

A presente pesquisa tem por finalidade discutir sobre a instituição do IPTU progressivo no tempo, que possibilita que se cumpra o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidadania e garanta o bem estar de seus habitantes, ou seja, as funções sociais da propriedade.

Urge esclarecer, por primeiro, que a Constituição Federal de 1988 dedica um capítulo exclusivo à política urbana.

Assevera o referido Diploma em seu inciso II, § 4º, do art. 182 "in verbis":

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".

(...)

§ 4.º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;<sup>1</sup>

A Lei n.º 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Esta lei dispõe no seu art. 5º:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Corroborando o acima prelecionado, é de se ver que o Município, mediante uma lei específica, dentro do plano diretor, determinará a área que não seja utilizada ou subutilizada adequadamente pelo proprietário, para que este possa realizar o seu uso de forma apropriada.

---

<sup>1</sup> Constituição Federal de 1988, ed. 2003.

O assunto do qual discorrerei será o imposto progressivo, ou seja, aquele que permite aumentar o peso da tributação do IPTU na medida do aumento da riqueza alvo desta tributação, isto é, quanto maior a riqueza tributada, maior a alíquota incidente sobre ela. Isto não é o mesmo que proporcionalidade, na qual há o aferimento de maior receita tributária quanto maior for a base de cálculo do tributo. Na progressividade estabelece-se, como o próprio nome diz, uma progressão de alíquota na medida em que o contribuinte demonstra uma maior capacidade contributiva.

## 2. O plano diretor – acompanhamento e intervenção no processo de elaboração e implementação

Merece destaque dentro do texto legal o tratamento dado ao Plano Diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, conforme definição dada pelo artigo 40 do Estatuto. Nele deverão estar consignadas as condições para que os imóveis urbanos cumpram a sua função social. O Estatuto da Cidade reafirma o dispositivo da Constituição Federal que institui o plano diretor como instrumento definidor da função social da propriedade imobiliária urbana e estabelece o atendimento das exigências fundamentais de ordenamento da cidade como o requisito da função social da propriedade.

Para aplicar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto, o Poder Executivo municipal deverá obrigatoriamente produzir seu Plano Diretor, por meio de lei.

A função principal do Plano Diretor é expressar os instrumentos por meio dos quais o município garantirá o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e proverá o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas.

É importante frisar a obrigatoriedade naqueles municípios em que a população seja maior do que vinte mil habitantes, ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, nos municípios em que se pretenda utilizar os instrumentos previstos no art. 182, § 4º da Constituição (que são o parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação mediante títulos da dívida pública), naqueles integrantes de áreas de especial interesse turístico e nas cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Cabe salientar que esses requisitos não são cumulativos; basta a presença de um deles para que se torne obrigatório ao município a instituição do plano diretor.

### 3 – Do sistema constitucional tributário

#### Da Constituição Federal e sua divisão de competências

A Constituição Federal traçou de forma meticulosa os limites e meandros do sistema tributário nacional.

Dando força a tal premissa, ensina com a habitual maestria, Roque Antonio Carrazza:

De fato, entre nós, a força tributante estatal não atua livremente, mas dentro dos limites do direito positivo. Como veremos em seguida, cada uma das pessoas políticas não possui, em nosso País, poder tributário (manifestação do *ius imperium* do Estado), mas competência tributária (manifestação da autonomia da pessoa política e, assim, sujeita ao ordenamento jurídico constitucional). A competência tributária subordina-se às normas constitucionais, que, como é pacífico, são de grau superior às de nível legal, que prevêm as concretas obrigações tributárias. (2002, Curso de Direito Constitucional Tributário, p. 427)

E arremata de forma brilhante:

Em boa técnica, não se deve dizer que as pessoas políticas têm, no Brasil, poder tributário. Poder tributário tinha a Assembléia Nacional Constituinte, que era soberana. Ela, realmente, tudo podia, inclusive em matéria tributária. A partir do momento, porém, em que foi promulgada a Constituição Federal, o poder tributário retornou ao povo (detentor da soberania). O que passou a existir, em seu lugar, foram as competências tributárias, que a mesma Constituição Federal repartiu entre a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal. (idem, p. 428)

Torna-se evidente que o legislador infraconstitucional está obrigado a obedecer à divisão rígida de competência tributária traçada pela Constituição Federal, sob pena de macular com o vício da inconstitucionalidade qualquer exação que não respeite a meticulosa divisão de competências tributárias imposta pela Carta Magna.

A competência tributária, de que é detentora cada uma das pessoas políticas no Brasil, "é a aptidão para criar, in abstracto, tributos. No Brasil, por injunção do princípio da legalidade, os tributos são criados, in abstracto, por lei (art. 150, I da CF)". (Ibidem, p. 429)

O art. 150, inciso I da Magna Carta, menciona:

"Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios":

“I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;”.

Logo, tem-se o seguinte esquema: a Constituição Federal delimita a competência tributária de todos os entes políticos, e estes, para instituírem os tributos de sua competência, devem editar leis que prevejam, in abstracto, os elementos essenciais da norma jurídico-tributária.

Em outras palavras, deve cada ente tributante instituir a regra matriz de incidência tributária, cuja competência lhe foi outorgada pela Constituição Federal.

Somente após ser criado através de lei competente (entenda-se lei do ente político autorizado pela Constituição Federal a instituir o tributo) é que poderá o tributo ser cobrado da população.

A competência para tributar não significa somente a possibilidade de instituição do tributo, mas também que pode o ente tributante, através de lei majorar a alíquota diminuí-la, conceder isenções, conceder parcelamentos etc.

No entanto, todos estes atos derivados da competência tributária estão condicionados ao respeito aos princípios constitucionais como o não-confisco, o princípio da capacidade contributiva, da legalidade, da anterioridade, e todos os demais princípios que norteiam o sistema tributário nacional.

Ressalta-se que, mesmo na instituição, não pode o legislador infraconstitucional ultrapassar a competência outorgada pela Constituição Federal. Percebe-se que na seara tributária há um limite muito bem traçado, a Constituição Federal.

Para Roque Antonio Carrazza (ibidem p. 440 e 441),

a Constituição, ao discriminar as competências tributárias, estabeleceu – ainda que por vezes, de modo implícito e com uma certa margem de liberdade para o legislador – a norma-padrão de incidência (o arquétipo, a regra-matriz) de cada exação. Noutros termos, ela apontou a hipótese de incidência possível, a base de cálculo possível e a alíquota possível, das várias espécies e subespécies de tributos. Em síntese, o legislador, ao exercer a competência tributária, deverá ser fiel à norma – padrão de incidência do tributo, pré-traçada na Constituição. O legislador (federal, estadual, municipal ou distrital), enquanto cria o tributo, não pode fugir deste arquétipo constitucional.

Dúvidas não restam quanto aos limites constitucionais do legislador infraconstitucional, motivo pelo qual passa-se a delinear os princípios constitucionais tributários.

## Regra Matriz de Incidência Tributária do IPTU

### Hipótese:

O critério material é ser proprietário, ou ter o domínio útil ou a posse de bem imóvel urbano por natureza ou por acessão física.

O critério material de uma norma que institui tributo é composto por um verbo (que pode exprimir uma ação ou um estado: ser, estar, permanecer) e um complemento do predicado verbal.

É forçoso, ressalta Paulo de Barros Carvalho <sup>2</sup>, que se trate de verbo pessoal e de predicação incompleta, o que importa a obrigatória presença de um complemento.

Em síntese, o critério "material de qualquer espécie tributária consiste no fato lícito, genérico e abstrato descrito na sua respectiva hipótese de incidência, abstratamente isolado das coordenadas de tempo e de espaço."<sup>3</sup>

Sendo assim, em suma, a materialidade do IPTU é "ser proprietário de bem imóvel".

Questão tomentosa é o significado do termo "propriedade" trazido pela Constituição Federal. Para De Plácido e Silva <sup>4</sup>, "propriedade é a condição em que se encontra a coisa, que pertence, em caráter próprio e exclusivo, a determinada pessoa. É, assim, a pertinência exclusiva da coisa, atribuída a pessoa".

O critério espacial será nas zonas urbanas ou áreas urbanizáveis do município (sendo a definição de zonas urbanas e rurais de competência da lei complementar).

O critério espacial é a indicação de circunstâncias de lugar contidas explícita ou implicitamente na hipótese de incidência.<sup>5</sup>

No caso do IPTU esse critério tem fomentado inúmeras discussões. Tais discussões giram em torno do conceito de zona urbana e zona rural, conceitos-base para se delimitar em quais locais é de competência da União instituir o imposto territorial (ITR) e quais locais devem incidir o IPTU (imposto territorial de competência municipal).

O critério temporal será no primeiro dia de cada ano.

É de competência de cada Município delimitar a data em terá ocorrido o fato jurídico tributário. Na data delimitada, será considerada a existência ou não de imóvel e suas

---

<sup>2</sup> Paulo de Barros Carvalho, Curso de Direito Tributário, 13ª edição, Saraiva, 2000, p. 253.

<sup>3</sup> Valéria C.P. Furtan, Imposto Predial e Territorial Urbano, 1ª edição, Malheiros, 1998, p. 59.

<sup>4</sup> De Plácido e Silva, Vocabulário Jurídico, 17ª edição, Forense, 2000, p. 650.

<sup>5</sup> Ives Gandra da Silva Martins (coordenador), Curso de Direito Tributário, volume 2, 2ª edição, CEJUP, 1993, p. 725.

edificações. Não interessa se antes havia ou não edificações, se eram outros os proprietários do imóvel, pois a data delimitada para ocorrência do fato jurídico tributário que enseja a tributação do IPTU será a data considerada para analisar a titularidade e a existência ou não do bem e suas benfeitorias.

O momento para a cobrança do imposto predial se dá quando o prédio está apto à moradia ou a exercer outra atividade a ele destinada, não importando se existe ou não "habite-se" liberado pela prefeitura.

O critério pessoal subdivide-se em:

a) sujeito ativo: Município ( Exceções relativas ao Distrito Federal e aos territórios

b) sujeito passivo: o proprietário, aquele que detém o domínio útil ou a posse não precária do bem imóvel urbano;

O critério quantitativo será:

a) base de cálculo: o valor venal do imóvel;

O "valor venal" nada mais é que o valor provável de venda do bem. É o chamado valor de mercado, o preço pelo qual seria vendido caso estivesse à venda.

O Município deve, através de lei, impor critérios objetivos, genéricos e impessoais para o estabelecimento do valor venal dos imóveis.

b) alíquota: a alíquota é a grandeza que multiplicada pela base de cálculo resultará no montante a ser pago pelo contribuinte ao fisco.

Não há limite legal para o valor dessa alíquota. O seu maior limite vem do princípio constitucional que veda o confisco, que é, como já explicado, vago e subjetivo.

A alíquota deve ser progressiva, porém esse assunto será objeto de capítulo específico, motivo pelo qual não será tratado neste momento.

#### 4. A progressividade no IPTU após a E.C. nº 29/00

A nova redação do art. 156, § 1º da Constituição Federal

A emenda constitucional (E.C.) n.º 29, de 2000, modificou a redação do parágrafo 1º do art. 156 da Constituição Federal, redação já mencionada anteriormente.

A referida E.C. introduziu sensível modificação na progressividade do IPTU.

Após sua edição, não faltou quem a taxasse de inconstitucional. Alegam tais doutrinadores que não poderia o Constituinte derivado instituir a progressividade do IPTU,

pois estaria ferindo uma garantia individual do cidadão. Tal garantia significa que somente poderá ser qualquer tributo progressivo nos casos do art. 145, § 1º. Como para os defensores dessa tese o IPTU é um imposto real insuscetível de cobrança com alíquota progressiva, a E.C. n.º 29/00 seria inconstitucional por querer alterar uma garantia do contribuinte, tributando de forma mais gravosa (progressividade) os impostos reais.

Outra argumentação que impingia de inconstitucional a referida E.C. era a alegação de que a localização e o uso do imóvel não representavam signo presuntivo de riqueza, logo impossível de serem utilizados como parâmetro para a progressividade do IPTU.

A primeira alegação de inconstitucionalidade sucumbe a menor brisa.

Como já explicitado, a progressividade fiscal no IPTU é uma exigência do art. 145, § 1º da Constituição Federal. Logo a progressividade em razão do valor do imóvel prevista no inciso I do § 1º do art. 156 da Constituição Federal nada mais é do que uma confirmação do que já estava implícito no art. 145, §1º do mesmo diploma legal.

A progressividade fiscal é corolário do princípio da isonomia e da capacidade contributiva e deve ser aplicada sempre que possível, como é possível no IPTU.

Quem tem um imóvel de maior valor tem um maior custo condominial, um maior custo de vida, maior conforto, e por que não contribuir mais com a sociedade (pagamento IPTU com alíquota progressiva) do que o outro cidadão que vive em modesta casa, sem luxo, longe dos centros urbanos e que não ostenta um signo presuntivo de riqueza tal como o cidadão do imóvel de maior valor?

Roque Antônio Carrazza, (2002, Curso de Direito Constitucional Tributário, MALHEIROS) com a maestria que lhe é peculiar, explica:

A nosso ver, a só propriedade do imóvel luxuoso constitui-se numa presunção iuris et de iure de existência de capacidade contributiva (pelo menos para fins de tributação por via do IPTU). Estaria inaugurando o império da incerteza se a situação econômica individual do contribuinte tivesse que ser considerada na hora do lançamento deste imposto.

O segundo argumento volta-se contra a não aferição da capacidade contributiva dos requisitos elegidos pela E.C. (uso e localização do imóvel).

Tese tormentosa é aquela que vislumbra como o uso e a localização do imóvel poderiam auferir a capacidade contributiva do contribuinte.

No entanto, esquecem, esses juristas, que existem dois tipos de progressividade, a fiscal e a extra-fiscal. A primeira, com fins arrecadatórios e medida da capacidade contributiva do contribuinte e a segunda, com fins não fiscais.

A previsão da possibilidade de se instituir alíquotas progressivas em razão do uso e da localização do imóvel foi a grande inovação da E.C. n.º 29 de 2000, pois criou dois tipos de progressividade extra-fiscais que não eram previstas no ordenamento antes da publicação da aludida E.C..

A diferença de alíquotas em razão do local e do uso do imóvel, são novos critérios extra-fiscais com o intuito de incentivar o crescimento urbano para determinado local e para incentivar o desenvolvimento de certos tipos de atividades em locais de interesse municipal.

A lei deve tratar os desiguais de forma desigual na medida de sua desigualdade. Impõe-se que o tributo não possa ser diferente para pessoas na mesma condição. Logo, somente com a progressividade extra-fiscal do inciso II §1º do art. 156 da Carta Maior é possível aos Municípios diminuir o IPTU em determinados pontos da cidade como medida de incentivo de ocupação daquele espaço, ou reduzir o IPTU para incentivar determinado uso do imóvel.

Considerando que o inciso II do §1º do art. 156 da Constituição Federal refere-se à progressividade extra-fiscal em razão do uso e da localização do imóvel, não vemos por qual ângulo macular a E.C. n.º 29/00, no que tange à modificação do art. 156 da Constituição Federal, de inconstitucional.

Mais uma vez, reportamo-nos às palavras de Carrazza:

Estamos tentado significar que o princípio da capacidade contributiva, no IPTU, não se revela no inc. II do §1º do art. 156 da Carta Magna. O princípio da capacidade contributiva, no IPTU, revela-se no já mencionado art. 145, § 1º (cuja aplicação a este imposto é declarada no inc. I do §1º do art. 156 da CF), da CF. O IPTU não depende da edição de qualquer plano diretor do Município (art. 182, §§ 1º e 2º, da CF) para poder ter caráter pessoal e ser graduado de acordo com a capacidade econômica do contribuinte.<sup>6</sup>

E acrescenta:

São coisas diferentes, que, portanto, não podem ser coligadas. Na verdade, o IPTU deve: a) ter alíquotas progressivas, em razão do valor do imóvel; e b) ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel, o que, a nosso ver, depende – agora, sim- da edição do plano diretor do Município, que efetuará a ordenação da cidade.

---

<sup>6</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário* p. 442

Em resumo, o IPTU, após a E.C. n.º 29/00, pode, ou melhor, deve ter alíquotas progressivas em razão do valor do imóvel (progressividade fiscal) independente do plano diretor, e também pode ter alíquotas progressivas em razão do uso e da localização do imóvel (progressividade extra-fiscal) porém, na pendência da existência do plano diretor.

Requisitos para a instituição da progressividade extra-fiscal no IPTU.

Como acentuado no item acima, para a instituição do IPTU com alíquota progressiva em razão do uso e da localização do imóvel, mister se faz a existência de plano diretor prevendo tal progressão de alíquotas.

A Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) regula a política urbana nos termos dos arts. 182<sup>7</sup> e 183 da Constituição Federal.

Nesse texto legal encontram-se parâmetros e limites para a progressividade extra-fiscal do IPTU.

Nesse sentido, dispõe a referida lei:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

## DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

### Seção I

#### Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

---

<sup>7</sup> Art.182.(...)

§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Hans Kelsen, no livro Teoria Pura do Direito, p. 28, aponta a existência de dois tipos de sanções: a punitiva e a premial. "O prêmio e a pena são estabelecidos a fim de transformar o desejo do prêmio e o receio da pena em motivo da conduta socialmente desejada." E arremata: "O sentido do ordenamento (jurídico) traduz-se pela afirmação de que, na hipótese de uma determinada conduta – quaisquer que sejam os motivos que efetivamente a determinaram –, deve ser aplicada uma sanção (no sentido amplo de prêmio ou de pena)."

III - planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

IV - institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

### Seção III

#### DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos serão diferenciadas em função do interesse social.

O referido texto legal acentua, por diversas vezes, a necessidade de cumprimento da função social da propriedade nas cidades.

Para que a função social da propriedade seja cumprida, o legislador federal arma os municípios com a competência de instituírem planos diretores que definam, no âmbito municipal, qual o melhor futuro para o crescimento da cidade.

Traçados, através de lei (plano diretor), quais devem ser os caminhos do desenvolvimento da cidade, o legislador municipal tem novas armas para incentivar ou até impelir o cidadão a contribuir para o crescimento da cidade nos moldes do plano diretor – o IPTU progressivo.

A progressividade extra-fiscal utilizada para incentivar o cidadão a seguir o plano diretor pode ser utilizada em três hipóteses:

- Em razão do uso do imóvel (art. 156, §1º, II, da CF/88);
- Em razão da localização do imóvel (art. 156, §1º, I, da CF/88);
- Para imóvel urbano não edificado, progressividade no tempo para determinar o seu adequado aproveitamento (art. 182, § 4º, II, da CF/88).

Dessa forma, possibilita-se que o Município, através de lei, incentive a construção de hospitais em bairros carentes desse tipo de estabelecimento; que determine a edificação de terrenos antes utilizados por especuladores que não fazem cumprir a função social da propriedade; que incentive a construção de creches; que conduza o crescimento da cidade para determinado setor; que incentive a construção de novas indústrias; entre outros infundados atos que possam auxiliar no cumprimento da função social da propriedade e na melhor forma de ordenação da cidade.

Cumpra salientar que a progressividade no tempo, prevista no art. 182, § 4º da Constituição Federal, está adstrita ao disposto no referido § 4º.

Logo, necessário que se proceda a todas as etapas precedentes (edificação compulsória e IPTU progressivo no tempo) para que haja a posterior desapropriação.

Quanto à progressividade do art. 156, § 1º, inciso II, basta que conste no plano diretor da cidade quais os locais e quais os usos a serem incentivados para que se possa cobrar o IPTU progressivo.

5. “Ementa: IPTU – Progressividade – No sistema tributário nacional, o IPTU inequivocamente é um imposto real”.

Sob o império da atual Constituição, não é admitida a progressividade fiscal do IPTU, quer com base exclusivamente no seu art. 145, § 1º, porque esse imposto tem caráter real, que é incompatível com a progressividade decorrente da capacidade econômica do contribuinte, quer com arrimo na conjugação desse dispositivo constitucional (genérico) com arrimo no art. 156, § 1º (específico), que diz:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana”;

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o artigo 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel;

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

A interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que o IPTU com finalidade extrafiscal a que alude o inciso II do § 4º do art. 182 é a

explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no art. 156, I, § 1º.

Portanto, é inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no art. 156, § 1º, aplicado com as limitações expressamente constantes dos §§ 2º e 4º do art. 182, ambos da Constituição Federal.<sup>8</sup>

Considerando, dessa forma, o IPTU como imposto real cujo lançamento levaria em conta exclusivamente as características do imóvel e, ainda, de que a interpretação do art. 156 da CF deveria ser entendida conjuntamente com o art. 182, § 4º, inciso II da CF, que previa a progressividade no tempo.

Desta forma, antes da vigência da EC 29/2000, o IPTU somente podia ser progressivo para assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

A EC 29/2000 veio a pacificar sérias divergências existentes na doutrina e na jurisprudência sobre a progressividade do IPTU, permitindo tanto a progressividade fiscal como a extrafiscal, na medida em que autoriza a progressividade em razão do valor do imóvel e de alíquotas diferentes conforme a localização e o uso do imóvel, mas ressalvando a manutenção da progressividade já permitida no art. 182, § 4º, II da CF, progressividade no tempo.

A partir da vigência da EC 29/00, em 13 de setembro de 2000, o IPTU passa a ter um caráter de progressividade fiscal, ou seja, poderá ser progressivo em relação ao valor do imóvel tão-somente para arrecadar mais, quanto maior seja o valor do imóvel do contribuinte. Não há mais a obrigatoriedade de que o IPTU venha atrelar-se ao cumprimento da função social da propriedade privada.

Por outro lado, o IPTU progressivo no tempo que já era permitido antes da EC 29/00, mas que não era cobrado porque dependia de lei federal, teve viabilizado sua cobrança, pois, com a recente entrada em vigor da Lei nº 10.257 de 10.07.2001 – Estatuto da Cidade – ficou definido que a propriedade atenderá a sua função social quando de acordo com as exigências fundamentais da ordenação da cidade, expressas no seu plano diretor.

Assim, é no plano diretor da cidade que estará definida a classificação das propriedades imobiliárias que atendem e as que não atendem à função social, estas últimas passíveis da penalidade denominada progressividade no tempo.

## 6. Comentário do Artigo 7º da Lei 10257/ 01– IPTU Progressivo no Tempo

---

<sup>8</sup> “Recurso extraordinário conhecido e provido, declarando-se inconstitucional o subitem 2.2.3 do setor II da Tabela III da Lei nº 5.641, de 22.12.1989, no Município de Belo Horizonte”.

O artigo 7º institui o chamado IPTU progressivo no tempo, voltado aos imóveis que descumpram sua função social, ou seja, aqueles não edificadas, subutilizados ou não utilizados, devendo a legislação municipal regular em quais condições específicas isso ocorre.

A Lei Municipal deverá definir a alíquota a ser aplicada a cada ano no IPTU progressivo, não podendo exceder a duas vezes o valor do ano anterior, até o teto máximo de 15% (quinze por cento). Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que seja cumprida a referida obrigação pelo proprietário.

A interação dos fatores decorrerá de ponderação atribuída a cada fator, segundo objetivos e prioridades estabelecidos nas simulações e cenários realizados para a formulação do plano diretor, que permitam identificar na estrutura urbana as áreas passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias.

O município fixará mediante "lei específica" as condições e prazos para aplicar o IPTU progressivo no tempo nas áreas sujeitas à obrigação de parcelar, edificar e utilizar os imóveis.

Se for constatado, além disso, que os critérios de cálculo do IPTU convencional cobrado no município precisam ser revistos para dar efetividade ao parcelamento e edificação compulsórias, a reorganização da legislação municipal deverá incluir esse campo.

Deve-se ressaltar que o Estatuto da Cidade introduziu a utilização como obrigatoriedade compulsória de forma muito apropriada, pois, a utilização, ou seja, a atividade instalada na propriedade urbana é atributo essencial para o estabelecimento das restrições urbanísticas e edilícias, as quais deverão ser atendidas para o pleno atendimento da função social.

Por ser inovador e há muito tempo postulado, este dispositivo certamente será muito utilizado pelos Prefeitos Municipais.

## 7. Resultados obtidos

O projeto de pesquisa desenvolvido ficou restrito a pesquisas doutrinárias e assim como as jurisprudências, tendo em vista que o tema é uma "novidade" para as Administrações Públicas (Prefeituras).

A Prefeitura de Patos de Minas possui um Plano Diretor com data de 25 de junho de 1991, do qual não aborda o IPTU PROGRESSIVO. Possui, portanto, como objetivo

implantar um novo Plano Diretor, no qual ordene o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo o bem-estar de seus habitantes, resguardando os direitos do cidadão.

Desta forma, a Prefeitura do Município de Patos de Minas pretende mediante uma lei específica, elaborar um “novo” Plano Diretor, no qual exija numa área específica do proprietário do solo urbano, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, de IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA PROGRESSIVO NO TEMPO. (Constituição Federal, art. 182, § 4º).

## 8. Conclusão

O presente estudo não pretendia esgotar o assunto, que pela riqueza de seu tema ainda é campo pouco explorado na doutrina nacional.

Pelo exposto, chega-se à conclusão de que o IPTU ganhou, com a Constituição atual, um papel de destaque como instrumento de concretização de política urbana nacional, na medida em que pode ser utilizado para estimular os proprietários, enfiteutas e demais possuidores de imóveis urbanos, a cumprir o estabelecido no plano diretor do Município e, destarte, fazer com que se atenda o princípio da função social da propriedade.

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.

Todavia, para a cobrança da progressividade extrafiscal, dependerá o Município da edição do plano diretor da cidade, que irá indicar qual a melhor localização e uso adequado do imóvel urbano. Necessário, também, que previamente à progressividade do IPTU seja determinado o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (art. 182, § 4º, I, CF). Após estas providências, o município poderá então proceder à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Como corolário do princípio da isonomia e da capacidade contributiva a progressividade fiscal no IPTU deve existir sob pena de inconstitucionalidade ao tratar desiguais de forma igual.

A jurisprudência e a doutrina acenavam para o outro lado, impedindo a instituição da progressividade fiscal no IPTU. Para resolver essa celeuma, o Constituinte Derivado

publicou a Emenda Constitucional n.º 29 de 2000 colocando ponto final a essa questão e inovando ao instituir a possibilidade de existência de novas formas de progressividade extra-fiscal.

Finalmente, a conclusão que se pode extrair desse conjunto de normas constitucionais relativas à função social da propriedade é, segundo Fabio Konder Comparato<sup>9</sup>

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.

Um Estado despreocupado com o bem estar geral da população não tem legitimidade para exigir dos proprietários o cumprimento de sua função social.

## 8. Referências bibliográficas

ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 6ª edição, 2º tiragem, São Paulo: Malheiros, 2001.

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

CARRAZZA, Roque Antonio Carrazza. Curso de direito constitucional tributário. 17ª edição, São Paulo: Malheiros, 2002.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 13ª edição, São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. Direito tributário – Fundamentos jurídicos da incidência. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 1999.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 3ª edição, São Paulo: Atlas, 2001.

FURLAN, Valéria C. P.. Imposto predial e territorial urbano. 1ª edição, São Paulo: Malheiros, 1998.

ICHIHARA, Yoshiaki. O Princípio da Progressividade e suas implicações no IPTU, Imposto sobre Doações, "Causa Mortis" e "Inter Vivos" – Revista de Direito Tributário n.º 81- Malheiros, 2000

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Tradução: João Baptista Machado, 4ª edição, São Paulo: Martins Fontes, 1994.

---

<sup>9</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade, Estado, Empresa e função social. Revista dos Tribunais. São Paulo: Revista dos Tribunais, v.752, out. 1996. p.40.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (coordenador). Curso de direito tributário. 2ª edição, Belém: CEJUP, 1993.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. 17ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2000.

---