



**COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO  
COORDENAÇÃO DE TCC  
ARTIGO CIENTÍFICO**

**LEGALIDADE DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO  
INSTRUMENTO DE EXTRAFISCALIDADE**

**Ilhéus, Bahia  
2022**



**FACULDADE DE ILHÉUS**



**CESUPI**

**COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO  
COORDENAÇÃO DE TCC  
ARTIGO CIENTÍFICO**

**LUIZ EDUARDO DO SACRAMENTO PEIXE**

**LEGALIDADE DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO  
INSTRUMENTO DE EXTRAFISCALIDADE**

Artigo Científico entregue para acompanhamento como parte integrante das atividades de TCC II do Curso de Direito da Faculdade de Ilhéus.

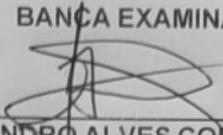
**Ilhéus, Bahia  
2021**

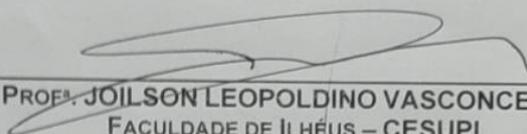
O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO INSTRUMENTO  
DE EXTRAFISCALIDADE

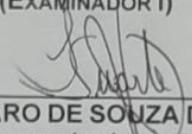
LUIZ EDUARDO DO SACRAMENTO PEIXE

APROVADO EM: 23/06/22

BANCA EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
PROF. LEANDRO ALVES COELHO ORIENTADOR(A)  
FACULDADE DE ILHÉUS – CESUPI  
ORIENTADOR

  
\_\_\_\_\_  
PROF. JÕILSON LEOPOLDINO VASCONCELOS  
FACULDADE DE ILHÉUS – CESUPI  
(EXAMINADOR I)

  
\_\_\_\_\_  
PROF. ICARO DE SOUZA DUARTE  
FACULDADE DE ILHÉUS – CESUPI  
(EXAMINADOR II)

## **DEDICATÓRIA**

DEDICO A TODA MINHA FAMÍLIA

### **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus primeiramente nosso pai e criador pela dádiva da vida e por toda força, foco e fé que ele vem me dando durante toda essa jornada.

Também quero agradecer de forma muito especial há Francisco Antônio Peixe e Terezinha Maria do Sacramento Peixe meus pais, por darem a mim a vida, a educação o carinho a correção e todo o apoio nos momentos mais importantes da minha vida.

Ainda também de forma especial minha esposa Wanderlucia da Silva Vianna, minha irmã Elisangela Paula do Sacramento Peixe, meu cunhado Marcelo Nogueira Machado e meus sobrinhos juntamente com minha filha Maria Ellys, filha está responsável por eu estar aqui na academia, tudo o que faço é por ela, sendo hoje a razão de minha existência.

Minhas tias e tios e também amigos e amigas que contribuíram para que eu pudesse finalizar este curso.

A todos meu muito obrigado.

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>CAPITULO 1- CONHECENDO O IPTU</b> .....	9
Tipicidade, generalidades e especificidades do IPTU .....	9
<b>CAPITULO 2- DIREITO À PROPRIEDADE QUE ATENDA A SUA FUNÇÃO SOCIAL COMO DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS, COMO PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ORDEM ECONÔMICA E COMO DIREITO SOCIAL À MORADIA</b> .....	15
2.1 Direito à moradia e a habitação adequada com direito social .....	19
<b>CAPITULO 3 – A PROGRESSIVIDADE EXTRAFISCAL DO IPTU COMO INSTRUMENTO DA POLITICA URBANA E RECONHECIMENTO DA SUA COMPATIBILIDADE COM A PROGRESSIVIDADE FISCAL DO IPTU PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 29/2000</b> .....	22
DA POLITICA URBANA DISPOSTA NO ART. 182 DA CF/1988 E SUA REGULAMENTAÇÃO PELO ESTATUTO DAS CIDADES .....	22
3.1 Classificação doutrinaria dos tribunais quanto as suas finalidades .....	25
3.2 Cabimento do IPTU progressivo no tempo .....	26
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	28
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	29

# O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO INSTRUMENTO DE EXTRAFISCALIDADE

## PROGRESSIVE IPTU IN TIME AS EXTRA TAX INSTRUMENT

Luiz Peixe, Leandro Coelho, co-orientador Marcelo Nogueira Machado

<sup>1</sup>Discente do curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, Centro de Ensino Superior, Ilhéus, Bahia. e-mail: [luizduardopeixe@gmail.com](mailto:luizduardopeixe@gmail.com)

<sup>2</sup>Docente do curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, Centro de Ensino Superior, Ilhéus, Bahia. e-mail: [leocoelhoadv@gmail.com](mailto:leocoelhoadv@gmail.com)

### RESUMO

Neste trabalho procuro versar de forma sucinta e clara a legalidade do IPTU progressivo no tempo, através de análise de nossa Constituição e outros diplomas legais, verificamos quais os alicerces que sustentam esta norma descrita em nossa carta magna e em outros diplomas legais, que também tem como foco e sustentação a legalidade descrita na CRFB, CTN, e Estatuto das Cidades, todas estas normas se baseiam na nossa carta magna que é nossa base das outras normas, mesmo sabendo que existe uma relação de concorrência entre os entes federados em questão de alçada para instituir determinados tributos, é específico em todas as normas que o IPTU é de alçada exclusiva dos municípios e do Distrito Federal, estes entes estão elencados na nossa lei máxima que determina que os mesmo são competentes para cobrança deste tributo, além disso estas normas disciplinam como devem ser cobrados e os requisitos e fato gerador que dão direito ao município e DF de cobrarem este tributo, ademais nesta análise comprovaremos toda legalidade desta cobrança e

também da progressividade ou seja de uma cobrança de IPTU com um alíquota maior do que a dos demais municípios, tendo como princípio norteador para este aumento a falta de cumprimento da função social da propriedade.

**Palavras-chave:** Constituição. IPTU. CTN. Tributo. Legalidade. Alçada.

## **ABSTRACT**

In this work I try to approach in a succinct and clear way the legality of the progressive IPTU in time, through the analysis of our constitution and other legal diplomas, we verify the foundations that support this norm described in our magna letter and in other legal diplomas, which also have as a focus and support for the legality described in the CRFB, CTN, and the Statute of Cities, all these rules are based on our Magna Carta, which is our basis for all other rules, even knowing that there is a competitive relationship between the federated entities in question. jurisdiction to institute certain taxes, it is specified in all the rules that the IPTU is the exclusive competence of the municipalities and the Federal District, these entities are listed in our maximum law that determines that they are competent to collect this tax, in addition these rules govern how they must be collected and the requirements and triggering event that give the municipality and DF the right to collect this tax, ad More in this analysis we will prove all the legality of this charge and also of the progressivity, that is, of a IPTU collection with a higher rate than that of other citizens, having as a guiding principle for this increase the lack of compliance with the social function of the property.

**Key words:** Constitution. property tax CTN. Tribute. Legality. Competence.

## **INTRODUÇÃO**

Neste trabalho será verificado a legalidade, aplicabilidade e essencialidade da progressividade do IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), tendo em vista a

omissão por parte do poder municipal na aplicação das normas constitucionais, em vistas à concretizar a efetividade da função social do imóvel urbano.

A Constituição Federal de 1988, tem como fundamento de validade a valoração axiológica e finalística a todos os ramos do Direito, ao positivar a “igualdade em direitos e obrigações” e instituir, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a “construção de uma sociedade justa e solidária”, e, portanto, equitativa, onde estabelece dentre outros a função social da propriedade. Nestes moldes, o Estado utiliza-se de instrumentos diversos à fim de garantir a efetividade das normas constitucionais, e não obstante valeu-se do seu poder de tributar. A função social do tributo de certa forma, confunde-se com a própria função do Estado.

Nas preleções de Celso Antônio Bandeira de Mello 2007, p.68 “existe função quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse de outrem”.

Neste diapasão podemos afirmar que a função social do tributo é colaborar com o bem-estar social que se alberga no artigo 3º e incisos da Constituição Federal, onde designa quais são objetivos da República Federativa do Brasil, e dentre eles a erradicação da pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais.

A Omissão dos órgãos competentes em cumprir com que está estabelecido no nosso ordenamento jurídico, tendo em vista que temos um marco norteador que delimita o início de um processo democrático e humanizado em nosso país o qual a própria constituição no seu Art. 6º e Art. 32 do CTN Código Tributário Nacional.

Baseado em nosso ordenamento jurídico verificamos que a lei em si já delimita e determina até onde o estado deve ir para fazer com que a vida de seu povo se torne cada dia melhor, porem nosso país devido a uma cultura voltada para desigualdade social que ainda na atualidade vem se mantendo e se sustentando é mais fácil ignorar a lei e deixar as coisas como estão ou seja mais desigualdade social.

Analisar a extra fiscalidade tributária do IPTU para estimular o cumprimento dos ditames constitucionais de maneira a suprir a função social da propriedade e suas repercussões socioeconômicas.

Para isso vamos estudar como se posiciona a doutrina e jurisprudência sobre a progressividade tributária objetivando atender a função social, mediante predominância da tributação direta sobre o patrimônio e a efetiva aplicação de tais normas pelos municípios, também estudaremos os diversos dispositivos legais que tratam sobre a progressividade tributária e analisaremos as leis afim de comparara a progressividade tributária como mecanismo direto para aplicação da função social da propriedade.

Neste presente artigo foi elaborada pelo método analítico, dialético, dialógico e exploratório, ou simplesmente exploratório, com revisitação bibliográfica, de autores nacionais reconhecidos, que se debruçaram sobre o seu objeto, com vistas a elucidar o problema proposto. Assim sendo, se faz necessário um levantamento bibliográfico para aferição dos dados necessários, por ser o recorte epistemológico a tributação como objetivo de estimular o cumprimento da função social.

Quanto aos procedimentos técnicos a pesquisa será documental e bibliográfica porque recorrerá ao material disponível para o público em geral de fontes secundárias como livros, material em meio eletrônico, dissertações, teses, periódicos e artigos científicos.

## **CAPITULO 1- CONHECENDO O IPTU**

### **Tipicidade, generalidades e especificidades do IPTU**

O Imposto Predial e Territorial |Urbano - IPTU é um imposto de alçada municipal, constituído por lançamento de ofício, composto de duas incidências, de natureza real: a predial e a territorial urbanas. Se incide o IPTU sobre o valor de venda de imóveis construídos e sobre terrenos não edificadas na zona urbana de jurisdição territorial dos municípios titulares de sua alçada de instituição e cobrança. Em regra, a alíquota do Imposto na incidência sobre prédios construídos é inferior à incidência sobre terrenos não edificadas, com o fim de estimular a utilização efetiva do terreno para edificação. Todos que tem a posse, propriedade ou domínio útil de terrenos ou edificações, dentro do perímetro urbano, denominado área urbana, estão sujeitos à incidência e cobrança do IPTU.

O primeiro documento oficial, historicamente referenciado, que se tem conhecimento, que contém nitidamente a ideia da regência do princípio da legalidade nas questões que envolvem a tributação, em face da limitação do poder do Estado e dos Governos, é a Magna Carta inglesa, de 1215, do Rei João Sem-Terra. Os nobres, senhores feudais e seus vassallos, se rebelaram contra a arrecadação de contribuições confiscatórias para financiamento das Cruzadas (sec XII -XIV) para libertar Jerusalém e Constantinopla dos Árabes Otomanos; e exigiram do Rei João Sem-Terra a sua subscrição à Magna Carta, documento redigido coletivamente pelos insurgentes e revoltosos, que limitava o exercício de seus poderes, durante o período da sua realeza provisória ( em substituição ao seu irmão primogênito, Rei Ricardo I, que estava nas Cruzadas), submetendo a vontade do Rei à aprovação de um estatuto que proibisse a tributação irrestrita da Coroa, sem a participação e consenso prévio dos seus súditos. Representou a primeira Constituição do Estado, pois limitava o exercício de poderes dos Governantes e do Estado, consubstanciando os Princípios da proibição ao efeito de Confisco, Segurança Jurídica e Estado de Direito, garantidores da estabilidade e justiça, alicerçados na legalidade estrita.

Depois deste momento histórico, outras situações também contribuíram para que tributos fossem cobrados dentro de uma razoabilidade e não de forma extorsiva; desproporcional e confiscatória, em ligação com a capacidade contributiva efetiva, como era cobrado anteriormente pelos reis absolutistas. A exemplo da Independência dos Estados Unidos e da Revolução Francesa, revoluções burguesas emblemáticas havidas em 1776 e 1789 do século XVIII, deflagradas, respectivamente, a partir da contestação à tributação excessiva da Monarquia Absolutista Inglesa , em relação aos colonos de suas 13 Colônias na América; e da Monarquia Absolutista Francesa, em relação aos burgueses integrantes do Terceiro Estado da Sociedade Estamental, no contexto de financiamento das guerras bipolares em disputa pela hegemonia geopolítica na Europa, confrontadas entre Inglaterra e França, no contexto das crises socioeconômicas e políticas do século XVIII.

No Brasil, a carta magna, Constituição Federal de 1988 – CF/1988 sedimentou a Legalidade como princípio, de maneira geral, em seu Artigo 5º, II, que dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” e, de forma específica na matéria tributária, em seu Artigo 150, I “exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”, a proibição que esta citada no artigo

anterior diz respeito a União, Estados, Municípios e DF. Trata-se da regência do da legalidade estrita que serve como norteador e limitador, fazendo com que o Estado só possa, legitimamente, instituir e cobrar algum tipo de tributo, se precedido de disposição legal vigente e eficaz, sendo este princípio o sustentáculo da segurança jurídica, justiça e cidadania, pois decorrentes do crivo democrático representativo.

O doutrinador Luciano Amaro define que:

“Em suma, a legalidade tributária não se conforma com a mera autorização de lei para cobrança de tributos; requer-se que a lei defina todos os aspectos pertinentes ao fato gerador, necessários à quantificação do tributo devido em cada situação concreta que venha a espelhar a situação hipotética descrita na lei.”

No Brasil, o IPTU remonta ao período colonial. Em 1808, com a chegada da Família Real ao Brasil, foi criado o imposto predial, que recebeu a denominação de “Décima Urbana.” Os contribuintes eram os proprietários de prédios localizados na Corte, formada pelas cidades, vilas e povoados circunvizinhos da Capital do Rio de Janeiro, sede provisória do Império Português na América (fuga de Portugal provocada pela invasão e ocupação de Portugal pelas tropas francesas de Napoleão Bonaparte e seus aliados), posteriormente constituído em 1815, como Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, para fins de assegurar a participação da Coroa Portuguesa na Convenção de Viena, para redefinição geopolítica da Europa após a derrota definitiva de Napoleão. Na ocasião, a tributação foi utilizada como instrumento de arrecadação de fundos pela Coroa Real, para financiar a manutenção da Corte Portuguesa na Capital do Rio de Janeiro. Continuou sendo cobrado ao longo do período de Reino unido, ate 1822; e depois Império, de 1822 a 1889; e República, sendo recepcionado pela Constituição de 1891, como Imposto Predial.

Em 1881, houve a alteração da nomenclatura, que passou a ser chamado de Imposto Predial. Dez anos mais tarde, em 1891, a Constituição Republicana dos Estados Unidos do Brasil, determinou a alçada exclusiva dos Estados para tributar imóveis rurais e urbanos. Apenas em 1934, na Constituição promulgada pelo Governo de Getúlio Vargas, atendendo as reivindicações da Cidade de São Paulo e da Revolução Constitucionalista de 1932, é que o Imposto Predial passou a ser alçada dos Municípios.

O Código Tributário Nacional - CTN, instituído em 05/10/1966, como lei ordinária, para regulamentar a Emenda constitucional n.º 18 à Constituição de 1946,

aprovada em 01 de dezembro de 1965, trouxe as disposições sobre o IPTU em seus artigos 32, 33 e 34, ampliando sua incidência sobre propriedade, posse e domínio útil, predial e territorial urbana; e reiterou a previsão constitucional da municipalização do tributo, ao distribuir aos Municípios a alçada para instituir e cobrar o IPTU. A atribuição de alçada aos Municípios permaneceu nas Constituições posteriores, via constitucionalização do disposto no CTN, recepcionado como lei complementar regulamentadora pelas constituições subsequentes.

Em continuidade a este processo constituinte, a atual Constituição Federal, promulgada em 1988, prevê, em seu artigo 156, I, a alçada municipal para instituição do IPTU sobre propriedade predial e territorial urbana, constitucionalizando as disposições regulamentares atinentes do CTN, cabendo a cada município instituir o IPTU por meio de sua legislação municipal específica.

O Fato Gerador do IPTU se classifica como contínuo, incidente sobre patrimônio, tendo uma incidência renovada a cada ano, considerando ocorrido, presumidamente, no primeiro dia do exercício de referência; e efetivamente notificado com o recebimento dos carnês de cobrança anual pelos contribuintes em seus respectivos domicílios, estabelecidos na zona urbana do município, conforme dados constantes em seu cadastro imobiliário. Seu Fato Gerador consiste na propriedade, domínio útil ou posse de bem imóvel, por natureza ou por acessão física, localizado na zona urbana do Município, incluindo os localizados na área urbanizável ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora da zona urbana.

A definição da zona urbana se encontra demarcada em lei municipal que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU, obrigatório para Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; ou com população maior que 20.000 habitantes; ou que pretendam utilizar os instrumentos de política urbana previstos no §4º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, qualquer que seja o tamanho da sua população. O PDDU é o instrumento básico da política urbana no Brasil, encontrando seu fundamento último de validade no art. 182 da Constituição Federal e disciplina regulamentadora específica, nos artigos 39 a 42 da Lei 10.257/01, autodenominada Estatuto da Cidade.

Entretanto, de acordo com o artigo 32 do Código Tributário Nacional, para que determinado logradouro possa ser enquadrado como zona urbana deverá conter pelo menos dois dos seguintes melhoramentos, benfeitorias de obras públicas construídas ou mantidas pelo Poder Público Municipal, como requisitos mínimos de existência e configuração da zona urbana, mesmo que delimitada ou demarcada na lei municipal que instituir o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública; escola primária ou posto de saúde a uma distância de três quilômetros do imóvel considerado.

Sobre o conceito de zona urbana e a cobrança de IPTU há uma particularidade quando mesmo o imóvel possuindo localização urbana, sua destinação é rural. Nesse caso não haverá a tributação de IPTU e sim do Imposto Territorial Rural – ITR, prevalecendo o critério da destinação sobre o da localização.

Os Contribuintes do IPTU são o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil e o seu possuidor a qualquer título, todos titulares de direitos sobre o imóvel urbano, seja ou não constituídos como direitos reais, reconhecidos pelo Estado e lavrados em escritura pública transcrita no Cartório de Registro de Imóveis. Ressalte-se que a posse era considerada, até a vigência do Novo Código Civil, Lei 10.406/2002, em 10/01/2003, fato jurídico do domínio direto (exercício de um dos poderes possessórios: usar e gozar ou usufruir), aduzido como pretensão aquisitiva da posse da propriedade, desde que exercido, em regra, mansa, pacificamente e sem oposição; com boa fé e justo título ou não; ao longo do tempo ininterrupto, que variava de 15 a 20 anos (usucapião ordinária e extraordinária), no Código Civil de 1916; depois reduzidos de 10 a 15 anos, conforme Novo Código Civil de 2002. Atualmente a posse é reconhecida como Fato Jurídico e Direito sobre a coisa (incorporando todos os poderes possessórios de usar, gozar, dispor e reaver), mesmo que não enquadrado como Direito Real. Já o Domínio útil, ocorre quando um dos poderes inerentes à propriedade, é transferido pelo proprietário a terceiros, mediante escritura pública, transcrita no Cartório de Registro de Imóveis, se constituindo também como Direito Real

E a Base de cálculo do IPTU é o valor de venda do imóvel, considerado como valor determinado que o imóvel alcançaria, para compra e venda à vista, segundo estimativas do mercado, conforme apurado pelo Poder Público Municipal.

Geralmente, este montante ocorre de acordo com a valoração dos dados do imóvel constantes do cadastro imobiliário, mantido pelos Municípios. Alguns dos fatores considerados para a determinação do valor de venda do imóvel urbano são: localização do imóvel; utilização ou finalidade; área do terreno; área construída, idade da construção e padrão construtivo.

Declarado ou arbitrado o valor de venda do imóvel, o IPTU a ser pago pelo contribuinte é apurado pela aplicação de alíquotas, definidas em lei municipal específica, de incidência diferenciada sobre imóveis construídos e não construídos e em função da utilização ou destinação do imóvel, para fins residenciais e não residenciais. Após a aplicação da alíquota sobre o valor de venda do imóvel, chega-se ao montante devido a título de IPTU cobrado anualmente, o qual poderá ser pago à vista, com desconto, em uma quota única; ou parcelado em quotas mensais ao longo do ano.

Uma das dificuldades de gestão do IPTU diz respeito a apuração do valor de venda dos imóveis urbanos. A Planta Genérica de Valores – PGV é um dos suportes técnicos para se estabelecer o valor de venda dos imóveis urbanos em procedimento da revisão de ofício do cadastro imobiliário. Um dos procedimentos utilizados, com frequência, para a atualização da PGV é o georreferenciamento por satélite, confrontando as variáveis de localização, utilização e padrão construtivo dos imóveis urbanos, para apuração do seu valor de venda. A inexistência ou a ausência de atualização da PGV, bem como a sua fidedignidade para retratar as variáveis que repercutem na especulação imobiliária, impedem que o valor de venda dos imóveis urbanos se adeque às mudanças ocorridas nos Municípios no decorrer do tempo, considerando a multiplicidade de coeficientes que incidem sobre a determinação valorativa é um obstáculo para uma avaliação adequada.

Ressalta-se que se esta atualização da PGV resultar em valoração superior ao índice da inflação oficial, medido pelo IPCA, configurará majoração do IPTU, a qual deverá ser instituída por lei municipal específica, em conformidade com a reserva legal estabelecida pelo artigo 97 do CTN, e observância ao princípio da legalidade estrita e, por conseguinte, ao princípio da anterioridade de exercício e nonagesimal, previstos no art. 150, I e III, alíneas b e c, da CF/1988; e à Sumula 160 do STJ.

Sumula 160 STJ É defeso, ao Município, a atualização do IPTU, por decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária, determinando

a necessária elaboração de lei municipal para que haja aumento de base de cálculo do tributo (valor venal) decorrente desta eventual majoração

Outro grande problema é a cumulatividade das progressividades – fiscal e extrafiscal do IPTU, considerando a virada jurisprudencial do STF após a EC29/2000. A progressividade extrafiscal, prevista no art. 182 da CF/1988 e regulamentada pela Lei 10257/2001- Estatuto das Cidades. A progressividade extrafiscal do IPTU é instrumento tributário de política urbana, regulando o desempenho da função social da propriedade, direito e garantia fundamentais que integram, como requisito constitutivo, o direito à propriedade, sendo aplicável, como sanção, em caso de seu não cumprimento, a contar da notificação do contribuinte do IPTU para cumprimento da função social da propriedade, passível de aplicação de alíquotas progressivamente agravadas, por um prazo mínimo de 5 anos, admitindo-se, a cada ano, o agravamento de 100% da alíquota aplicável anteriormente (não superior a duas vezes a alíquota do ano anterior), desde que não exceda a alíquota máxima de 15% em 5 anos . Ao final dos 5 anos, se admite a continuidade da cobrança do IPTU na incidência da alíquota máxima de 15% até o efetivo cumprimento da função social da propriedade pelo contribuinte do IPTU; ou a desapropriação do referido imóvel urbano, por interesse social, com indenização em títulos da dívida pública do município. E a progressividade fiscal, prevista no art. 156, I e parágrafos da CF/1988, instituída pela EC 29/2000, mediante aplicação de alíquotas diferenciadas e progressivas, em função da progressão do VALOR DE VENDA; e em função da utilização e localização do imóvel urbano.

## **CAPITULO 2- DIREITO À PROPRIEDADE QUE ATENDA A SUA FUNÇÃO SOCIAL COMO DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS, COMO PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ORDEM ECONÔMICA E COMO DIREITO SOCIAL À MORADIA**

DIREITO À PROPRIEDADE QUE ATENDA A SUA FUNÇÃO SOCIAL COMO DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS E COMO PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ORDEM ECONÔMICA

Segundo o ilustre Norberto Bobbio, o problema do fundamento racional da propriedade pode basicamente ser dividido entre os que defendem a relação contratual sob o rigor do Estado (submetido a concessão e regulação do Estado) e os que defendem o caráter natural da propriedade, pelo trabalho na terra exercido (como decorrência do domínio efetivo exercido pela posse direta como fato e como direito sobre a coisa). Neste sentido, a função social, que consubstancia e convalida o domínio, constituído e reconhecido como direito à propriedade, se pretende ser o dever correlato e correspondente, que se impõe aos detentores deste domínio, para justificar e legitimar, mediante utilização e destinação adequadas, preconizadas e estabelecidas pelo próprio Estado, perante todos que, privados do exercício dos poderes inerentes a propriedade, são obrigados a observá-la e reconhecê-la, compulsoriamente.

Neste sentido, a função social da propriedade se apresenta com natureza jurídica ambivalente, sendo, ao mesmo tempo, direito e garantia fundamentais. Como direito fundamental da Coletividade (privada do direito de propriedade, mas obrigada a observá-la); do Estado Regulador; e dos trabalhadores e consumidores de exigirem dos titulares dos direitos constituídos sobre os imóveis, enquadrados ou não como direitos reais, à título de sua convalidação, a prestação de deveres correspectivos do que se convencionou ser o substrato da sua função social: produção sustentável com produtividade, utilizando a melhor técnica, com observância estrita às legislações social, tributária, previdenciária, trabalhista e ambiental. Como garantia fundamental, se modula como requisito que integra a constituição do direito à propriedade, convalidando a sua existência; e como condição resolútoría extintiva do direito à propriedade. Na primeira hipótese, pode se sustentar a função social da propriedade como requisito constitutivo, quando comprovado que seus proprietários ou detentores do seu domínio útil e da posse direta nunca cumpriram a função social da referida propriedade, domínio útil ou posse, acarretando a desconstituição do direito à propriedade, como ele não fosse sequer constituído como existente. Na segunda hipótese, pode se sustentar a função social como condição resolútoría, quando comprovado que a função social da referida propriedade ou domínio útil ou posse, atendida anteriormente, de forma razoável, deixou de ser cumprida pelos seus proprietários ou detentores do seu domínio útil e da posse direta, acarretando a extinção do direito à propriedade.

O Direito à Propriedade, tem como seus fundamentos, os ideais e promessas do sistema capitalista, preconizado pelos economistas, como Adam Smith; e sociólogos, como Max Weber, como pilar e condição necessária para se assegurar a apropriação e acumulação legitimada das riquezas produzidas pelos fatores de produção econômicos; e como reprodução social a se efetivar as promessas de emancipação, afirmação e prosperidade de indivíduos, enquanto integrantes de uma classe social (garantidores da subsistência digna e liberdade), desde que atenda a sua função social, como requisito e condição previa de sua convalidação, preconizada como responsabilidade objetiva e solidária de utilização e destinação da propriedade, como fator de produção e de reprodução social, em conformidade com a Ordem Econômica, garantidos pelo Estado, como direitos e garantias fundamentais, nos termos do artigo 5º, incisos XXII e XXIII, e em cumprimento estrito à legislação de regência: social, trabalhista, tributária, previdenciária e ambiental.

Fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, a Ordem Econômica se estrutura para assegurar a todos os cidadãos brasileiros a existência digna, como primado da dignidade da pessoa humana, conforme os ditames da justiça social, regendo-se pelos seus princípios básicos enunciados no artigo 170 e seus incisos I a IX da Constituição Federal de 1988. Dentre os princípios básicos da Ordem Econômica, se destacam, nos incisos II e III, respectivamente, o Direito à Propriedade Privada e a Função Social da Propriedade, como pilares estruturais do Sistema Capitalista, integrantes da Ordem Econômica assegurada pelo Estado.

A Função Social da Propriedade, lato sensu, enquanto princípio fundante e condição de convalidação do direito material à propriedade, se substancia como limitação à preservação, manutenção e exercício legítimo do direito à propriedade, de forma que a propriedade que não cumpre a sua função social, correspondente a sua utilização e destinação vinculada, não deve ser preservada, mantida, assegurada, podendo, portando, ser desapropriada por necessidade pública ou interesse social.

Para fins de sua especificação, a Função Social da Propriedade se desdobra em Função Social da Propriedade Fundiária e Função Social da Propriedade Urbana. A Função Social da Propriedade Fundiárias se substancia através da produção compatível com os fatores físicos e ecológicos (solo, vegetação, clima, índice pluviométrico, hidrografia, dentre outros) com produtividade decorrente da aplicação das tecnologias contemporâneas de produção, em conformidade com as normas de

segurança de produção e em cumprimento a legislação social do trabalho, tributária, previdenciária e ambiental. E a Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana se substancia como preceito de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, em conformidade com a política de desenvolvimento urbano preconizada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Como se pode observar, a discussão fundamentada sobre a legitimidade do exercício do Direito à Propriedade que atenda a sua Função Social, como direitos e garantias fundamentais ( artigo 5º , XXII ,XXIII e XXIV da CF/1988) e como princípios da ordem econômica (Art.170, II e III da CF/1988), é fundamental para a discussão do presente artigo, pois legitimam a instituição e cobrança do IPTU extrafiscal, como instrumento de política de desenvolvimento urbana (art. 182, §4, II, CF/1988), regulamentado pela Lei 10.257, de 10/07/2001, também conhecido Estatuto da Cidade, que estabelece normas e diretrizes de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental

Continuando desenvolvendo discussões sobre a função social da propriedade, se faz necessário verificar o entendimento de alguns doutrinadores:

“Norberto Bobbio enfrenta a função social pelo viés da passagem do direito repressivo para o direito promocional. Enquanto o direito repressivo procurava sancionar negativamente todo aquele que praticasse uma conduta contrária aos interesses coletivos, o Estado promocional pretende incentivar todas as condutas que sejam coletivamente úteis, mediante a imposição de sanções positivas, capazes de estimular uma atividade, uma obrigação de fazer (Bobbio, Norberto, cf Dalla Struttura Alla Funzione, p. 80, apud Rosenthal, Nelson, 2008, p. 198)”.

Ainda no mesmo diapasão:

“A função social é um princípio inerente a todo direito subjetivo. No receituário liberal definia-se o direito subjetivo como o poder concedido pelo ordenamento ao indivíduo para a satisfação de seu interesse próprio. Ou seja, a realização de qualquer atividade econômica apenas encontrava limites em uma conduta culposa que eventualmente causasse danos a terceiros. Afora tais situações extremas, exaltava-se a conduta egoísta de contratantes e proprietários, pois a sociedade era mera ficção, já que a felicidade coletiva dependeria da concessão de ampla liberdade a qualquer cidadão para a consecução de seus projetos pessoais (Rosenthal, Nelson, 2008, p. 198)”.

Desta forma não há contestar a função social da propriedade e nem o direito a propriedade, tendo em vista que estes princípios se encontram implícitos e por se

só já se fazem presentes no ordenamento jurídico, precisando apenas serem respeitados e aplicados de forma a garantir o direito.

## 2.1 Direito à moradia e a habitação adequada com direito social

O direito à moradia e à habitação adequada, preconizado como Direito Social, previsto no rol do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, é condição fundamental para os todos os cidadãos exercerem de forma plena a sua cidadania com dignidade, estando inserido na concepção de um padrão de vida socioeconomicamente adequado e necessário. Não se restringe apenas à presença de um abrigo, ou um teto, mas engloba uma concepção mais ampla, se estendendo a todos cidadãos, indistintamente a toda a sociedade, em relação a cada um de seus membros, que devem ter acesso a uma habitação digna e adequada, provida de um padrão construtivo elementar, infraestrutura básica e outras facilidades de situação e logística providas no acesso a uma habitação adequada.

O direito à moradia e à habitação adequada é de grande relevância, sendo tratado tanto em legislações nacionais, como o Estatuto da Cidade; como em Tratados e Convenções internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

O direito à moradia e à habitação adequada, ao se enquadrar no rol dos direitos sociais, nos termos do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, produz grande repercussão econômica, sendo considerado como direitos sociais-econômicos. Esses direitos se caracterizam, geralmente, por exigirem dos Estados maior intervenção, regulação e investimento, para que sejam garantidos e implementados de forma a universalizar o seu acesso e exercício. Embora haja uma maior dificuldade em assegurar sua eficácia com universalização, os direitos sociais-econômicos, devem ser priorizados como garantidores do primado da dignidade humana, principio fundante e norteador do Estado Brasileiro, que se declara como Estado Democrático de Direito, pois, como apregoa a Declaração Universal dos

Direitos Humanos, os direitos humanos são interdependentes e indivisíveis. Isto implica dizer que os direitos civis e políticos não sobrevivem sem os direitos econômicos, sociais e culturais e vice-versa.

O direito à moradia e à habitação adequada não se restringe a um direito individual, pois apresenta o determinado fim de assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social, imputada na propriedade dos bens de produção, correlacionada com o trabalho humano, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego, princípios e diretrizes integrantes da Ordem Econômica. A livre iniciativa econômica e o direito à propriedade, pilares do Sistema Capitalista, se legitimam quando estão em consonância com a existência de dignidade a ser assegurado a todos, indistintamente, como efetivação das promessas do próprio Capitalismo pelo Estado Capitalista, em conformidade com os Direitos e Garantias Fundamentais; Direitos Sociais e Princípios que regem a Ordem Econômica e a Ordem Social.

O Direito à Propriedade, em seu sentido estrito, como direito à moradia e, por conseguinte, o direito à habitação adequada, está inserido na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, na qual, em seu artigo 17, dispõe que “todo indivíduo tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros; e que ninguém será arbitrariamente privado da sua propriedade”. Preceitua-se que referido artigo nada estabelece com relação a maneira como alguém perderá sua propriedade, nem em que termos, ou se haverá indenização em dinheiro ou em títulos, entre outros. Cabendo a cada Estado, dispor sobre esta regulamentação, no exercício da soberania política, em sua legislação nacional, tendo em vista que, no sistema capitalista, a propriedade se refere a um dos seus pilares fundamentais e sua interpretação não é uniforme, variando segundo o regime político a concepção hermenêutica vigente.

Conforme a noção de inviolabilidade da propriedade privada (na qual seu proprietário detém pleno direito de usar, gozar, dispor e reaver a propriedade de quem a ocupa de forma indevida ou ilegalmente, nos termos da legislação civil), a definição da utilização e destinação se referirá sempre a um limite de atuação do planejamento urbano, pois a partir do momento em que se assumiu a função social da propriedade privada, como elemento de legitimação fundante, condição de convalidação e

limitação do direito à propriedade, as perspectivas de intervenção nas formas de produção e ocupação do espaço urbano (e, portanto, no modo como a propriedade privada é utilizada e destinada) alteraram-se radicalmente, sendo que, no Código Civil Brasileiro utiliza-se o instituto jurídico legítimo, chamado de usucapião, para o combate à ociosidade da propriedade privada extensiva, os latifúndios por extensão e de reserva de valor para fins especulativos, ao longo do tempo, reconhecendo a pretensão legítima à aquisição da propriedade a quem comprove ter exercido a sua posse direta, mansa e pacificamente e sem oposição, a utilizando para fins de produção com produtividade e moradia, no campo e nas cidades, em cumprimento da sua função social .

Desde a fundação do constitucionalismo moderno, na consolidação dos Estados Nacionais Capitalistas, se concebeu, a título de concessão estatal, o reconhecimento da propriedade privada, como um direito humano fundamental, cuja função essencial, desde a sua concepção, consiste em garantir a subsistência do cidadão e de suas famílias e, por conseguinte, as condições e possibilidades do exercício da liberdade individual contra as intervenções abusivas do poder público. Com base nesse aspecto, se reconheceu o direito à propriedade como uma forma de evolução socioeconômica contemporânea, ocorrendo uma ampliação do conceito constitucional de propriedade privada, bem como, infraconstitucionalmente, se alargou funcionalmente o seu instituto jurídico.

Por outro lado, o direito contemporâneo passou a reconhecer que todo proprietário tem o dever fundamental de atender a uma determinada função social, reciprocamente relacionada com todos que se encontram privados do exercício desta mesma propriedade e são obrigados a observá-la e reconhecê-la sob o domínio de quem comprove a sua posse direta mansa, pacífica e sem oposição, com ou sem concessão pelo Estado, legitimando o exercício de seus poderes inerentes sobre os bens que se encontram sob seu domínio, mediante utilização e destinação social adequadas, preconizadas e estabelecidas compulsoriamente pelo próprio Estado, como limitadores do seu próprio domínio legitimado. Logo, não existindo o cumprimento deste dever fundamental, esse direito deve ser desconstituído por perda de legitimidade e repassado ao Estado o poder de decidir sobre a sua expropriação, sem levar em consideração as garantias constitucionais que protegem a propriedade como direito fundamental, condicionado ao cumprimento de sua função social. Nesta

hipótese, perde o proprietário as garantias possessórias que asseguravam a proteção do seu domínio, no sentido de assegurar a sua manutenção, proteção contra quaisquer manifestação de turbacão e sua reintegração de quem se encontre investido, detendo ou ocupando indevidamente a sua posse direta. Já em relação ao campo penal, sobre a existência do crime de esbulho possessório, com a desconstituição do direito à propriedade e do seu domínio legítimo, deve ser julgada, relativizando a sua tipicidade, também, à luz do dispositivo constitucional que impõe o dever de atender à função social da propriedade.

### **CAPITULO 3 – A PROGRESSIVIDADE EXTRAFISCAL DO IPTU COMO INSTRUMENTO DA POLITICA URBANA E RECONHECIMENTO DA SUA COMPATIBILIDADE COM A PROGRESSIVIDADE FISCAL DO IPTU PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 29/2000**

#### **DA POLITICA URBANA DISPOSTA NO ART. 182 DA CF/1988 E SUA REGULAMENTAÇÃO PELO ESTATUTO DAS CIDADES**

O que caracteriza o Direito à Propriedade que atenda a sua Função Social é o seu caráter de direito e garantia fundamentais, conforme previsto no artigo 5º, incisos XXII e XXIII; e, no que tange à Ordem Econômica, previsto no artigo 170, inciso II e III deste mesmo instituto, como princípios e diretrizes integrantes ao Sistema Capitalista tutelado pelo Estado Brasileiro, sustentados no decorrer do presente trabalho. Na questão da política urbana, como instrumento de planejamento e intervenção no desenvolvimento urbano, como desdobramento da Ordem Econômica, o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, ao tratar desta matéria, dar uma dimensão específica à funcionalidade da propriedade urbana, dispondo que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A função social introduziu, na esfera interna do direito à propriedade, um interesse subjetivo da coletividade, que não pode coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo, pois constituído como dever a ele atribuído como correspondente ao exercício do próprio direito à propriedade; e, por conseguinte, como uma limitação ao exercício deste direito à propriedade. Com essa concepção é que o intérprete tem que analisar e compreender as normas constitucionais, que fundamentam o regime jurídico do direito à propriedade e sua garantia, enquanto atende sua função social. Em razão disto, conclui-se que o direito à propriedade não pode mais ser tido como um direito individual e absoluto. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, de acordo com Nelson Saule Junior, modifica sua natureza, pois a propriedade não se concebe senão como função social.

Com o passar do tempo, através da chamada função social da propriedade urbana, enxergamos um verdadeiro desdobramento da função social da propriedade em geral, uma vez que determina que todos exerçam sua cidadania na medida em que possam ter acesso à propriedade privada urbana e ao padrão civilizatório urbano, garantindo assim a fruição dos bens e serviços públicos que a urbe deve oferecer a todos os seus cidadãos.

Para que o planejamento alcance esta condição a todos, os mecanismos de uso e ocupação adequados do solo urbano devem estar previstos para sua efetividade, dentre elas a democratização do uso, ocupação e posse do solo urbano; a promoção de justa distribuição do ônus e encargos decorrentes das obras e serviços de infraestrutura urbana; os recursos públicos para assegurar o usufruto coletivo dos bônus do padrão civilizatório urbano; e a recuperação pró-coletividade da valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público e, sobretudo, adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, através de sanções respectivas, de modo a coibir a especulação sobre a terra urbana, que a transforma em reserva de valor. Neste sentido, a Lei 10.257, de 10/07/2001, denominada Estatuto das Cidades, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, dispõe que a política urbana tem por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, ou seja, garantir o Direito à Cidade.

Da mesma forma, os Estatutos das Cidades, em seu artigo 4º enumera os instrumentos gerais de política urbana disponibilizados para as Cidades exercerem o controle e a disposição para instituir e cobrar o cumprimento das funções sociais da Cidade e da Propriedade Urbana, dos quais se destacam os instrumentos tributários e financeiros, a exemplo do Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; e os jurídicos e políticos, a exemplo da desapropriação; e o parcelamento, edificação e utilização compulsória, concernentes ao desenvolvimento do presente trabalho

Quanto ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, previsto como um dos instrumentos jurídicos e políticos de política urbana, nos termos dos art. 5º e 6º dos Estatutos das Cidades, lei municipal específica, em área incluída no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, pelo seu proprietário, regularmente notificado pelo Poder Público Municipal a cumprir a obrigação nos prazos não inferiores a: I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; e II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo. Em caso de transmissão do imóvel, em operações intervivos ou causa mortis, posterior a data da notificação, transfere, por sucessão, as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, sem interrupção de quaisquer prazos

Em caso de descumprimento das condições e prazos estabelecidos pela legislação municipal, para que o proprietário do imóvel, quando notificado regularmente, venha parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente o mesmo, o Município procederá, nos termos dos artigos 7º e 8º do Estatuto das Cidades, a aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano – IPTU, progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, a qual não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior(100%), respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento), vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva. A alíquota

máxima continuará sendo aplicada até serem cumpridas as obrigações referidas, garantida a prerrogativa do Município, após decorridos o prazo de cinco anos sem cumprimento pelo proprietário das referidas obrigações, de desapropriação do imóvel, por interesse social, com pagamento em títulos da dívida pública do município.

### 3.1 Classificação doutrinária dos tribunais quanto as suas finalidades

Em consonância com a classificação dos tributos, quanto as suas finalidades, eles podem ser divididos em fiscais e extrafiscais. Essa divisão está relacionada com o principal ou preponderante objetivo do tributo, pois nenhum tributo é exclusivamente fiscal ou extrafiscal.

Tributo com finalidade fiscal é aquele cujo objetivo principal de sua instituição é a de arrecadação de recursos para o governo, para assegurar a gestão pública com governança, no processo de orçamentação pública. Tributo com finalidade extrafiscal é aquele cujo objetivo principal não é o de arrecadar recursos, mas sim o de intervir, regulando uma situação social ou econômica e/ou incentivar determinado tipo de comportamento por parte do contribuinte.

Geraldo Ataliba nos brinda com excelente definição do conceito de extrafiscalidade:

A extrafiscalidade consiste no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou inibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados". (ATALIBA, 1991, p. 75-83)

É importante destacarmos uma lição de Sabbag:

[...] historicamente, à luz do art. 182, §4º, da CF, sempre se admitiu ao IPTU a progressividade no tempo, para fins extrafiscais, como instrumento de pressão ao proprietário do bem imóvel que, devendo dar a ele o adequado aproveitamento, mantinha-se recalcitrante ao necessário cumprimento da função social da propriedade. Entretanto, após o advento da EC n. 29/2000, o IPTU passou a ter uma exótica progressividade fiscal, conforme se depreende do art. 156, §1º, I, CF. tal comando prevê que o IPTU "poderá ter" uma progressividade em razão do valor do imóvel, além de dar margem à "possibilidade de ter" alíquotas diferenciadas em razão da localização e uso do imóvel, despontando aqui uma cogitação de "seletividade". (SABBAG, 2012, p. 1003)

A citação acima aborda a questão da progressividade extrafiscal do IPTU presente no art. 182, §4º, da CF bem como a progressividade fiscal permitida com o advento da EC nº 29/2000. Anteriormente a essa emenda constitucional, o IPTU só poderia ter progressividade para fins extrafiscais como instrumento de política urbana,

sendo decretadas inconstitucionais pelo STF leis municipais em sentido diverso, dispondo sobre a progressividade fiscal do IPTU, por violação aos princípios da capacidade contributiva e vedação ao efeito de confisco, conforme artigo 150, IV, da Constituição Federal de 1988. Após a promulgação da EC 29/2000, alterando o artigo 156, I, §1º, I e II, da Constituição Federal de 1988, ocorreu virada jurisprudencial, com o STF passando a admitir a constitucionalidade da progressividade fiscal do IPTU em razão do VALOR DE VENDA do imóvel e da sua localização e utilização, disposta em leis municipais, com vigência e eficácia posteriores à promulgação da EC29/2000 em 13/09/2000.

A progressividade fiscal tem o intuito meramente arrecadatário, com o objetivo aumentar os recursos financeiros para o Estado. Está diretamente ligada à capacidade econômica do contribuinte. “Já a progressividade extrafiscal tem como finalidade a regulação de condutas do contribuinte, ora estimulando, ora desestimulando comportamentos que contrariem os valores constitucionais e políticas públicas adotadas pelo Estado. (MAINENTI, 2015, p. 2)”.

O IPTU é um imposto nitidamente fiscal, mas há previsão de sua utilização com caráter extrafiscal quando se busca dar efetividade à função social da propriedade. Importante destacar que neste caso trata-se de utilização do IPTU como instrumento de política urbana e não tributária.

Para Maria de Fátima Ribeiro:

Quando o IPTU for utilizado com funções extrafiscais ele terá que obedecer ao disposto no parágrafo 1º do art. 156, em conjunto com o art. 182 [...]quando o IPTU for utilizado com o objetivo de participar do ordenamento, e do crescimento adequado da cidade, quando ele vise estimular e ordenar o desenvolvimento urbano, assegurando o equilíbrio na concentração das atividades; facilitando o uso e ocupação do solo evitando especulação imobiliária; ou mesmo quando disponha sobre a ocupação do solo e o gabarito das construções, ele estará sendo utilizado como componente da noção de uso em prol de função social da propriedade, sendo estatuído nos termos do art. 182 da Carta constitucional. (RIBEIRO,2001, p. 247)

Percebe - se então na citação acima que a progressividade se faz permitida sendo usado como mecanismo de extra fiscalidade com o intuito de preservar a função social da propriedade com isso evitando a especulação imobiliária.

### 3.2 Cabimento do IPTU progressivo no tempo

Vimos que a Constituição Federal previu a possibilidade da utilização do IPTU progressivo no tempo como forma de assegurar o cumprimento da função social da

propriedade. Nos termos do artigo 156, parágrafo primeiro, com a redação original da Constituição Federal de 1988, o IPTU podia ser progressivo no tempo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Com a redação da Emenda Constitucional 29/2000, o parágrafo primeiro do artigo 156, com acréscimo de dois incisos, passou a vigorar com a seguinte redação: Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4<sup>a</sup>, inciso II, o imposto previsto no inciso I, poderá: I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II - Ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

O legislador ao se utilizar de uma emenda constitucional promulgada em 13/09/2000, atribuiu legalidade à progressividade fiscal do IPTU, em plena compatibilidade com a sua progressividade extrafiscal, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, regulamentada pelo Estatuto das Cidades, não deixando mais a critério de cada município instituir a cobrança progressiva mais sim determinando o dever-poder de instituir e cobrar o IPTU com a cumulatividade das duas progressividades, mediante lei municipal específica, em observância estrita a disposição constitucional do artigo 156, I, §1º e incisos I e II .

Grande parte dos municípios do Brasil não faz cobrança de IPTU progressivo porque dependem de aprovação de uma lei municipal para dar o devido amparo legal a esta mudança, em observância aos princípios da legalidade estrita e anterioridade de exercício e nonagesimal , deixando de arrecadar recursos públicos imprescindíveis para assegurar a efetividade do Direito a Moradia e à habitação adequadas , com sustentabilidade e universalização necessárias para redução das desigualdades sociais e regionais, os quais continuam sendo privados e denegados a grande parcela da população sem acesso a Moradia e a habitação adequada, na maioria dos Municípios Brasileiros , com grande concentração fundiária ociosa, como reserva de valor para especulação imobiliária, nas zonas urbanas e rurais, em flagrante violação ao Direito de propriedade que atenda a sua Função Social

Conforme reafirmamos no presente trabalho, anteriormente à EC nº 29/2000 a única progressividade do IPTU admitida pela Constituição Federal era a progressividade extrafiscal para assegurar o cumprimento da função social da propriedade, sendo considerada inconstitucional qualquer progressividade fiscal do IPTU. Com a nova redação dada pela EC 29/2000 ao art. 156, 1 e parágrafos, da

CF/1988 foi instituída a possibilidade da progressividade fiscal do IPTU com base na progressão do valor de venda do imóvel urbano; e utilização e localização do imóvel urbano, ficando assim o texto constitucional alterado em sua redação.

Desta forma percebe-se que há previsão na Constituição Federal de três diferentes formas de progressividade para o IPTU: a extrafiscal para assegurar o cumprimento da função social da propriedade, prevista no art. 182, § 4º, inciso II, CF; a fiscal prevista no inciso I, Art. 156, CF e a extrafiscal prevista no inciso II, § 1º, Art. 156, CF. Entretanto, ainda persiste corrente doutrinária que critica a progressividade fiscal atribuída ao IPTU uma vez que se trata de imposto de natureza real e para essa corrente não poderia haver aplicação da progressividade fiscal para imposto de natureza real, somente se admitindo para impostos de natureza pessoal.

Ademais, como culminância do presente estudo, é de suma importância destacar o novo posicionamento do Supremo Tribunal Federal - STF ao editar em setembro de 2003, numa virada jurisprudencial, a Súmula 668. Senão, veja-se:

" Súmula 668: É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana."

Sendo assim a corte suprema do nosso país declara que o IPTU progressivo no tempo e totalmente possível no caso em concreto, tendo em vista que o critério necessário para que o mesmo esteja dentro da legalidade é que seja para cumprir a função social da propriedade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Concluimos então através deste estudo que o IPTU progressivo no tempo não só é legal como também poderá ser utilizado com instrumento de extrafiscalidade pelo município com objetivo de fazer com que o contribuinte de função social a propriedade.

Como vimos na constituição a mesma deixa claro que esta possibilidade existe e deve ser explorada pelos entes afins do cumprimento legal de função social, além disso o estatuto das cidades e mais o CTN também em seus artigos também defendem esta pratica por parte do estado afim de reduzir a desigualdade a qual assola nosso país.

Neste estudo também percebemos e verificamos que mesmo com a autorização legal este procedimento deveria obedecer a critérios estabelecidos em lei não podendo ser feito de forma arbitrária como muito se fala que acontecia em um passado próximo, onde não existia respeito com o contribuinte nem com seus bens pois acreditava-se que todos os bens do povo pertenciam a estado e o mesmo poderia toma-los de volta a qualquer momento.

Desta forma em consonância com todos os dispositivos legais, constitucionais e infraconstitucionais podemos dizer de forma efetiva que a progressividade tributária não afeta e nem interfere de nenhuma forma no direito de propriedade, sendo a mesma somente utilizada em casos onde comprovadamente o indivíduo não está dando uso ou exercendo a função social da propriedade.

Ainda neste foi verificado que todo o processo de progressividade tributária respeita o princípio da legalidade o qual norteia o devido processo legal o qual serve como alicerce e também sustentação para que o estado possa utilizar este mecanismo com instrumento extrafiscal.

Sem mais ainda não podemos deixar de citar o importante fato que a nossa carta magna em seus artigos sempre deixou claro a importância da função social da propriedade como também garantiu o direito de propriedade, sendo assim não há do que se falar em confisco por parte do estado ao se utilizar do IPTU progressivo pois, a nossa carta magna por si já define em quais situações o estado pode agir de forma mais enérgica contra o indivíduo.

## **REFERÊNCIAS**

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Brasília: Senado Federal, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 10257 (Estatuto da Cidade), de 10 de Junho de 2001.** Brasília: Congresso Nacional, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.** Código Tributário Nacional

**ONU. Declaração universal dos direitos humanos.** Nova Iorque: Assembléia Geral das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948.

**GRAU, E. R. A ordem econômica na Constituição de 1988.** 6 ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 68.

ATALIBA, Geraldo. IPTU e progressividade. Revista de Direito Tributário, São Paulo, nº 56, p. 75-83, abr./jun. 1991.

SABBAG, Eduardo, Manual de Direito Tributário – 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIBEIRO, Maria de Fátima, Revista do Programa de Mestrado em Direito Negocial da UEL, O IPTU como instrumento de intervenção no uso e ocupação do solo urbano conforme disposições do Estatuto da Cidade, v.5/6, 2001/2002, SCIENTIAIURIS p. 247 Disponível em: < <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11186/9936>>. Acesso em: 09 de abril de 2022.

Fonte: <https://jus.com.br/artigos/53767/estudo-da-funcao-social-da-propriedade-urbana>. Acessado em 03 de maio de 2022.

RODRIGUES, Gesiel de Souza, IPTU progressivo - Súmulas 656 e 668 do STF: Reafirmação da Clássica divisão entre impostos reais e pessoais - vedação a progressividade fiscal - Edição no 106, Código da publicação: 435.

Fonte: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=435>. Acessado em 03 de maio de 2022.

Fonte: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/o-iptu-progressivo-no-tempo-e-a-promocao-da-funcao-social-da-propriedade-urbana>. Acessado em 03 de maio de 2022.

Fonte: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/iptu-entenda-como-funciona-e-como-e-calculado-por-municipios-13052021>. Acessado em 03 de maio de 2022.