

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRIVADA: REQUISITOS
EXIGIDOS AO MUNICÍPIO PARA LEGITIMAR A ADOÇÃO DAS ALÍQUOTAS
PROGRESSIVAS NO TEMPO**

**SOCIAL ROLE OF PRIVATE PROPERTY: DETAILS REQUIRED TO
MUNICIPALITY TO LEGITIMIZE THE PROGRESSIVE RATES ADOPTION OF
THE TIME**

Hertha Urquiza Baracho *

Sulamita Escorião da Nobrega**

RESUMO: O texto versa sobre o papel do Estado Democrático de Direito na busca pelo desenvolvimento e reflete sobre a concretização do princípio da função social da propriedade através da progressividade do IPTU. Analisa a atividade interventora do Estado na economia através da tributação e a influência do sistema tributário na promoção do desenvolvimento. Permite visualizar a função extrafiscal da tributação e verificar o entendimento da doutrina acerca do tema, sobretudo quando a função interventora do Estado se efetua no sentido de desestimular determinado comportamento aumentando a alíquota do tributo incidente sobre ele. A tributação, quando utilizada para fins extrafiscais, se revela como uma via indireta de atuação do Estado hábil à efetivação dos princípios constitucionais e garantidora do cumprimento da função social da propriedade.

Palavras-chave: função social; desenvolvimento; tributos.

ABSTRACT: This paper analyzes the role of the democratic rule of law in the pursuit of development and reflects on the implementation of the principle of the social function of property through the progressivity of taxes. Analyzes activity intervening in the economy through taxation and the influence of the tax system in promoting development. Lets you view the role of taxation “extrafiscal” and check for understanding of the doctrine on the subject, especially when the function interventionist state takes place in order to discourage certain behavior by increasing the rate of tax on it. The taxation when used for purposes “extrafiscal”, is revealed as an indirect way of skillful performance of the State to effect the constitutional principles and guaranteeing the fulfillment of the social function of property.

Keywords: social function; development; taxes.

*Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade de São Paulo-PUC. Professora Associada III da Universidade Federal da Paraíba e Professora Titular do Centro Universitário de João Pessoa-UNIPÊ. Coordenadora do grupo de pesquisa: Constituição, propriedade, desenvolvimento e cidadania ambiental perante o núcleo de Pesquisa do UNIPÊ.

**Doutoranda em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino(UMSA) Buenos Aires. Professora Assistente do Centro Universitário de João Pessoa/PB. Advogada. Membro do grupo de pesquisa: Constituição, propriedade, desenvolvimento e cidadania ambiental perante o Núcleo de Pesquisa do UNIPÊ.

1. Introdução

O artigo aborda o papel do Estado Democrático de Direito na busca pelo desenvolvimento e reflete sobre a concretização do princípio da função social da propriedade através da progressividade do IPTU. Analisa a atividade interventora do Estado na economia através da tributação e a influência do sistema tributário na promoção do desenvolvimento. O tributo além de ser uma forma de arrecadar receita para o Estado é também um meio de estimular ou desestimular condutas econômicas praticadas por agentes sociais, através da tributação extrafiscal do Estado.

Esta pesquisa pretende responder às seguintes indagações: A progressividade do IPTU viabiliza o cumprimento da função social da propriedade? E quais os requisitos necessários para legitimar a adoção da progressividade do IPTU no tempo?

O texto é relevante porque permite visualizar a função extrafiscal da tributação e verificar o entendimento da doutrina acerca do tema, sobretudo quando a função interventora do Estado se efetua no sentido de desestimular determinado comportamento aumentando a alíquota do tributo incidente sobre ele.

Salienta-se que o método de abordagem escolhido para elaboração dessa investigação foi o método dedutivo, iniciando-se pelo estudo da Constituição, desenvolvimento, propriedade e função social, até a investigação da progressividade do IPTU e dos requisitos exigidos do Município para legitimar a adoção das alíquotas progressivas no tempo.

Quanto à técnica de pesquisa para a coleta de dados, utilizou-se basicamente a pesquisa bibliográfica.

2. Constituição, propriedade, função social e desenvolvimento.

Com o fim do constitucionalismo liberal, que afasta o Estado da atividade econômica e entende a propriedade como um direito individual e um bem absoluto, surge o constitucionalismo social.

As Constituições Sociais ou Econômicas elaboradas no Final da Primeira Guerra Mundial marcam essa nova fase de constitucionalismo. As Constituições sociais assim como as liberais possuem a declaração dos direitos individuais, mas as constituições sociais vão mais além, dispõem sobre os direitos sociais, econômicos e culturais.

A primeira Constituição Social ou Econômica foi a do México, de 1917, seguida da Constituição de Weimar de 1919. A primeira dispõe, no art. 27, que “ *A Nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as determinações ditadas pelo interesse público*”. Enquanto esta última, no art.153 afirma que “*A propriedade obriga e o seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social*”. No Brasil, a primeira Constituição Social ou Econômica foi a de 1934. É a partir desse momento que o direito de propriedade abandona a concepção romanística clássica e passa a ter finalidades sociais, coletivas. A noção de função social já estava presente implicitamente.

A função social da propriedade só apareceu como um dos princípios da ordem econômica e social de forma explícita na Constituição Federal de 1967, art. 157.

“Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III- função social”.

A Constituição Federal de 1988 manteve a propriedade e sua função social como um dos princípios conformadores da ordem econômica.

A propriedade é tratada na Constituição atual no art. 5º (incisos XXII, XXIII) como direito fundamental e no art. 170, II e III, como princípio da ordem econômica, isso quer dizer que o constituinte relativizou o conceito de propriedade ao condicioná-la à função social e ao submetê-la à existência digna e à justiça social.

Oportuno realçar que a Constituição Federal refere-se a várias espécies de propriedade, tanto que os autores falam em “propriedades”, e diversos são os seus regimes em relação à sua função social. Da mesma forma, pode-se afirmar que não há uma única função social, mas diversas funções sociais que variam de acordo com a natureza da propriedade. No dizer de Silva, “onde ser cabível não falar em propriedade, mas em propriedades”.

Na Constituição Federal de 1988 várias são as espécies de propriedade: propriedade autoral; propriedade de inventos; propriedade dos bens de família; propriedade dos bens de produção; propriedade dos recursos minerais; propriedade urbana; propriedade rural.

Para Silva (2010, p.123) a função social é integrante do conceito de propriedade e a mesma só existe se e enquanto realiza a sua função social. Comunga com o pensamento de Pedro Escibano Collado: no entendimento de que a função social “introduziu, na esfera interna do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo”.

Grau (2007, p.346) entende que a ideia de função social dá à propriedade um conteúdo específico, de sorte a moldar-lhe um novo conceito. Para ele a propriedade dotada de função social justifica-se pelos seus fins, seus serviços e sua função, sendo esta última a sua base de legitimação.

A Constituição Federal brasileira de 1988 é uma Constituição Dirigente e Desenvolvimentista. É dirigente porque é repleta de normas “programáticas, sociais ou econômicas” (Bercovici, 2005). E é desenvolvimentista porque é extremamente minuciosa em relação a implantação de um desenvolvimento sustentável. Proporciona a diferença entre desenvolvimento e crescimento econômico diferentemente das Constituições da década de 60, época em que não se fazia essa distinção e como consequência tinha-se o desenvolvimento excludente.

Necessário realçar que a Constituição econômica brasileira não é parte isolada dentro da Constituição total, e que deve ser interpretada em seu todo e nunca em tiras, como leciona Grau. (2007, p.166)

E que a Constituição econômica atual não se restringe apenas aos Princípios Gerais da Ordem Econômica, art.170, mas está presente em toda a Constituição. Já no Preâmbulo da Constituição Federal de 1988 constata-se que o desenvolvimento é um dos fins do Estado Democrático brasileiro. Entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, está no art. 3º, II, a busca pelo desenvolvimento nacional. Os incisos I, III e IV do mesmo artigo também preconizam o desenvolvimento quando dispõem sobre a erradicação da pobreza, das desigualdades e da promoção do bem de todos.

Para Celso Furtado (2008, p. 83), o desenvolvimento é um processo cultural e histórico, cuja dinâmica se apoia na inovação técnica posta a serviço de um sistema de dominação social.

Celso Furtado (2004, p.484) distingue crescimento e desenvolvimento:

O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação do privilégio das elites que satisfazem o seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.

O Estado Democrático de Direito estabelecido em 1988 pela Constituição Federal busca o desenvolvimento, entre outros meios, através da tributação, que serve de instrumento de intervenção na sociedade, sobretudo no campo econômico e social, com o objetivo de concretizar as diretrizes constitucionais.

O Estado, além de arrecadar tributos e aplicar os recursos arrecadados, estimula ou desestimula comportamentos, fenômeno denominado de extrafiscalidade.

Enquanto a fiscalidade se refere à forma como o Estado arrecada tributos com o objetivo de obter recursos (receita) para realizar os seus fins, a extrafiscalidade arrecada tributos mas sua finalidade principal é alcançar resultados econômicos e sociais através da exigência fiscal.

A tributação é um poderoso instrumento de concretização dos direitos fundamentais e de promoção do desenvolvimento.

O Estado utiliza a tributação como instrumento de intervenção na sociedade, sobretudo no campo econômico e social, com o objetivo de concretizar as diretrizes previstas na Constituição.

Nesse artigo interessa a propriedade urbana e o Imposto Territorial Urbano.

3. Contornos conceituais das funções dos tributos

O Estado pode ser entendido como uma sociedade juridicamente instituída fincado nos elementos povo, território, soberania e finalidade. Pode-se afirmar que o último componente materializa-se no exato momento em que o Estado promove o bem comum, ou seja, possibilita a esse “povo” condições necessárias à vida em coletividade.

Sabe-se que a satisfação das necessidades coletivas se viabiliza por meio do desenvolvimento de políticas públicas que, por sua vez, possuem um custo operacional considerável para implantação e manutenção.

O meio do qual o Estado se vale para estruturar-se financeiramente denomina-se atividade financeira que pode ser compreendida como a busca de condições para que o Estado possa funcionar dentro de um planejamento estruturado. No entender de Guerra (2007, p.30), “o Estado deve criar meios de gerar recursos suficientes para cobrir os gastos com os serviços públicos e a sustentação da máquina administrativa”, haja vista que na ótica do mencionado autor, “o Estado não tem objetivo de enriquecer, mas tão somente, de arrecadar dinheiro na medida suficiente e necessária para realizar sua finalidade precípua” (2007, p.30).

A constituição dos recursos que possibilitem o custeio das necessidades ocorre, em regra, através da obtenção dos ingressos públicos que adentram aos cofres via receitas patrimoniais, tributárias, creditícias etc. Hodiernamente, a tributação se revela como uma das principais vias, se não, a principal, de que o Estado moderno dispõe para formação de suas receitas públicas¹.

Doutrinariamente se classificam os tributos quanto a sua função – ou finalidade – como fiscais e extrafiscais.

Um tributo possui finalidade ou função fiscal quando objetiva tão-somente dotar os cofres públicos de dinheiro para custeio das necessidades. O objetivo é meramente arrecadatório. Carvalho, ao discorrer acerca da finalidade fiscal da tributação, assim pondera:

Fala-se, assim, em fiscalidade sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no direcionamento da atividade impositiva (CARVALHO 2009, p.254).

Diferentemente da função fiscal ou arrecadatória, a tributação atinge a função extrafiscal quando é utilizada como instrumento de intervenção. No entender de Carvalho, a extrafiscalidade constitui-se “no emprego de fórmulas jurídico-tributárias para a obtenção de metas que prevalecem sobre os fins simplesmente arrecadatórios de recursos monetários” (2009, p.256).

Assim, a face da extrafiscalidade tributária aparece na medida em que a exigência assume um papel indutor de condutas e se revela, conforme afirma Basso, como um “instrumento de desestímulo de comportamentos difusamente indesejáveis” (2010, p.224). Logo, o tributo é extrafiscal quando transcende o objetivo de ser mero veículo arrecadador.

Quando destaca os principais critérios de classificação dos tributos, Ferreira Filho afirma que:

tributo extrafiscal é aquele cuja finalidade não é a arrecadatória. Sua finalidade pode ser econômica – Ex.: alteração alíquota do IE (imposto sobre exportação) visando o controle da balança comercial – ou social – desestímulo à manutenção de propriedade improdutiva. Ex.: ITR (imposto territorial rural) (FERREIRA FILHO e SILVA JÚNIOR, 2008, p.65).

Ainda na perspectiva da extrafiscalidade, Buffon (2009, p. 227), esclarece que “[a] exação extrafiscal está direcionada a servir como meio de obtenção do bem comum, o qual deve ser entendido como a concretização dos objetivos constitucionalmente postos, via materialização dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais”.

¹ Receita Pública é a entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo. (BALEEIRO, 2010, pág. 148).

Torna-se oportuno o registro de que as finalidades da fiscalidade e da extrafiscalidade não são reciprocamente excludentes. Carvalho (2009, p.256) assegura que “os dois objetivos convivem, harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro”.

O mesmo pensamento é refletido no dizer de Basso e Reis (2012, p.40) ao afirmarem que “as finalidades fiscal e extrafiscal não se excluem reciprocamente, isto é, pode haver a presença das duas no mesmo instante, o que ocorre é a predominância de uma delas”. O IPTU é um exemplo de que essa premissa é verdadeira. Pode-se afirmar que, via de regra, esse imposto atende a função fiscal, ou seja, objetiva prover o Estado de receita pública. Entretanto, quando ele é utilizado como instrumento para desestimular o mau uso da propriedade urbana, nos termos no artigo 182 § 4º, II CF, vislumbra-se nitidamente sua face extrafiscal, que será detalhada em seguida.

4. Considerações acerca do IPTU no Sistema Tributário Nacional

As regras gerais do tributo em discussão estão enumeradas nos artigos 32 a 34 do Código Tributário Nacional. São elas que balizam as leis locais criadoras do imposto, haja vista que para o exercício da competência tributária torna-se necessário que cada Município o institua através de uma Lei Municipal, desde que respeitado o princípio da legalidade tributária, podendo, entretanto, a instituição do imposto ser por meio de lei ordinária.

O tributo em análise é da espécie imposto, por isso caracteriza-se como tributo não vinculado quanto a sua hipótese e de receita não afetada quanto ao destino de arrecadação. No que se refere à possibilidade de repercussão do encargo econômico-financeiro é imposto direto, uma vez que quem sofre o impacto do pagamento da exação é o próprio contribuinte; real porque incide sobre a coisa e não leva em consideração características pessoais de quem está pagando e em regra é predominantemente fiscal uma vez que se revela como uma importante fonte de receita para os diversos municípios brasileiros.

Convém lembrar que possui função extrafiscal, na medida em que é utilizado como forma de desestimular a má utilização dos imóveis urbanos, e promove, deste modo, o princípio da função social da propriedade.

O Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, sob o aspecto material, possui como hipótese de incidência a propriedade, o domínio útil ou a posse predial e territorial urbana. Ressaltando que a posse a que se refere o artigo 32 do CTN, é a posse que

pode conduzir ao domínio, ou seja, aquela que é exercida com o *animus de definitividade*² e não a mera posse direta, decorrente do contrato de locação, por exemplo.

Como se retira do texto Constitucional (art. 156, I, CF) o IPTU é de competência privativa dos Municípios. Todavia, com base na competência tributária cumulativa (art. 147 CF) pode também instituir o IPTU o Distrito Federal e a União no caso de ser criado um Território Federal e não estando este dividido em municípios.

Assim, da análise do aspecto pessoal da regra matriz instituidora do imposto em questão retira-se que o sujeito ativo será o Município, o DF e na excepcional situação de criação de Território Federal, a União. Quanto à sujeição passiva, obriga-se ao pagamento do imposto toda e qualquer pessoa, física ou jurídica, que seja proprietária, titular do domínio útil ou detenha a posse imobiliária no espaço físico de uma área urbana, urbanizável ou de expansão urbana, nos exatos termos do artigo 32 parágrafos 1º e 2º do CTN, traduzindo-se desse modo a referida área como o aspecto espacial³ do tributo.

Registre-se ainda que o elemento temporal que indica o momento de apuração do dever de pagar o imposto predial e territorial urbano é uma ficção jurídica definida na lei municipal instituidora do imposto e que, via de regra, as leis municipais que criam o IPTU indicam o primeiro dia de cada ano como a verificação da ocorrência do fato gerador.

Em outro aspecto, o que importa para definição do contribuinte do IPTU é a pessoa que figurar na condição de proprietário naquele momento definido na lei (exemplo: dia primeiro de janeiro do ano X), independentemente da quantidade de transferências de titularidade que tenham ocorrido sobre imóvel no decorrer do ano.

Sob a análise do último aspecto da regra matriz de incidência, o quantitativo, tem-se que esta possibilita saber a exata dimensão do *quantum debeatur* da obrigação tributária. O valor é encontrado através da seguinte equação: base de cálculo x alíquota. A base de cálculo para apuração do IPTU será o valor venal do imóvel, ou seja, o valor de mercado descoberto que se encontraria caso proceda à venda do bem, não importando para apuração dessa grandeza, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 33 do CTN, o valor dos bens mantidos em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

² Para melhores esclarecimentos vide: REsp 1.205.250 – RJ.Rel Min. Luiz Fux e REsp 325.489 - Ministra Relatora Eliana Calmon. Apesar de corriqueiramente transferir *ex contractu*, no caso de locação de imóvel o ônus do pagamento do IPTU, não transforma o locatário em contribuinte do imposto.

³ Ainda sob o aspecto espacial do imposto em estudo vale o registro que por disposição do art. 15, Decreto-Lei 57/66, quando tratar-se de imóveis, mesmo que localizados em zona urbana, mas que se dedique a exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, o imposto devido será o ITR e não o IPTU.

No que se refere às alíquotas, impende registrar que no ordenamento jurídico pátrio não há definição de um patamar mínimo e máximo a serem observados. A lei municipal instituidora do imposto predial e territorial urbano é quem irá definir, respeitando obviamente os parâmetros constitucionais estabelecidos. No entender de Ferreira Filho e Silva Júnior (2008, p.564) “as alíquotas não podem atingir valores tais que representem a destruição do patrimônio do contribuinte”.

5. Definição de progressividade:

O IPTU é imposto em que se observa a possibilidade da utilização de alíquotas progressivas, tanto de caráter fiscal como de caráter extrafiscal. Antes de se discutir o alcance da progressividade aplicada a esse imposto, se faz necessário, para fins de adequação didática do que se discute, que se entenda o que vem a ser progressividade⁴.

Definição bastante esclarecedora é a trazida por Barreto (2009, p.250) quando assegura que “a progressividade opera-se pelo estabelecimento de alíquotas tanto maiores quanto forem os níveis de intensidade ou de grandeza de um específico fator ou aspecto tributário”. Ainda sob a ótica do autor “a progressão, implica em desigualação na medida em que extrapassa a mera graduação (proporcionalidade)” (2009, p.250). Para Torres (2007, p. 94), “o subprincípio da progressividade significa que o imposto deve ser cobrado por alíquotas maiores na medida em que se alargar a base de cálculo”. O autor aponta a progressividade como um subprincípio da capacidade contributiva.

Cassone (2008, p.57) assegura que “a desproporcionalidade da tributação, em função do valor tributável, é o elemento que diferencia a progressividade da proporcionalidade”.

Orientando-se pelas definições e exemplo exposto, pode-se entender a progressividade como uma técnica ou fenômeno que conduz à elevação de alíquotas na medida em que cresce o montante de riqueza demonstrada. Ou seja, para um imposto que atenda a progressividade, quanto maior a riqueza ou a capacidade econômica, maior será a alíquota (percentual) paga, objetivando-se com a progressividade a realização de uma justiça fiscal, estando, portanto, intimamente ligada ao princípio da capacidade contributiva.

⁴ A progressividade não deve ser confundida com a proporcionalidade. Assim como na progressividade, Torres (2007, p.94) entende a proporcionalidade como um subprincípio da capacidade contributiva, e a vislumbra quando “um imposto incide sempre pelas mesmas alíquotas, independentemente do valor da base de cálculo, o que produzirá maior receita na medida em que o bem valer mais”.

Diante do que até agora foi exposto e guiados pelo critério da finalidade dos tributos tem-se que quando a progressividade é utilizada para fins meramente arrecadatórios existe a denominada progressividade fiscal; entretanto, quando sua utilização revela-se como regulatória, observe-se que se está diante da progressividade extrafiscal.

5.1. A progressividade do IPTU na Constituição Federal de 1988

Como já apontado no corpo deste trabalho, a progressividade enquanto técnica tributária pode ser utilizada tanto para fins fiscais como extrafiscais.

Alexandrino (2009, p. 269) refere-se ao primeiro caso (fins fiscais) ponderando que “a técnica é utilizada segundo a capacidade econômica”. No segundo (fins extrafiscais), “é artifício utilizado para, por meio de exacerbação da carga tributária, obterem resultados diversos, não arrecadatórios, como desestímulo à manutenção de propriedades rurais improdutivas ou à subutilização de solo urbano”.

Coelho ao analisar a progressividade no IPTU assim pondera:

Pode-se dizer, sem medo, que o IPTU admite a progressividade estribado em duas matrizes:

- a) a matriz da política urbana, cujo fundamento constitucional tem sede na disposição que acabamos de transcrever (o autor transcreve em sua obra o artigo 182 CF), em prol da ordenação urbanística das municipalidades (progressividade extrafiscal no tempo) e;
- b) a matriz da capacidade do contribuinte que exsurge do artigo 145, § 1º, da CF. (COELHO 2009, p.347)

Da análise do texto constitucional e de textos de abalizada doutrina, observe-se que a utilização da progressividade especificamente relativa ao IPTU ocorre tanto sob a ótica fiscal, expressamente trazida após a EC 29/2000 (nos termos do artigo 156 § 1º, I) quanto no caráter extrafiscal (art. 182 § 4º, II).

Esta última, alvo de nossas ponderações, é denominada de progressividade no tempo, ou também chamada por alguns doutrinadores, a exemplo de Silva Junior (2008, p. 567) de “progressividade sanção” e se revela como um dos importantes instrumentos materializadores de viabilização para o cumprimento da função social da propriedade urbana, conforme veremos no tópico seguinte.

5.2. A progressividade do IPTU no tempo como instrumento de garantia do cumprimento da função social da propriedade

O planejamento racional das cidades é política que deve estar presente em todo município brasileiro. O Brasil (país com dimensões continentais) é formado hoje, segundo dados do IBGE⁵ por 5.564 municípios e possui uma população essencialmente urbana, haja vista que os dados oficiais⁶ remetem a um percentual de 84% dos habitantes vivendo na zona urbana contra 16% vivendo no meio rural. Desse modo, planejar racionalmente o meio urbano como forma de diminuir o crescimento desordenado, desestimulando a especulação imobiliária e coibindo os vazios urbanos, que se revelam muitas vezes como depósitos de lixo prejudicando a qualidade ambiental das cidades brasileiras torna-se uma questão salutar e imprescindível para toda a sociedade.

Não é de hoje a preocupação com a racionalidade na ocupação do solo urbano, perquirindo-se a consagração da função social da propriedade urbana.

O ordenamento jurídico Constitucional brasileiro, no título VII, ao estabelecer as diretrizes da Ordem Econômica e Financeira, mormente no Capítulo II, prescreve que a política de desenvolvimento urbano deve ter como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade de forma a garantir o bem-estar dos que nela vivem.

Nesse contexto autoriza expressamente a utilização da tributação para consecução de tal desiderato que se encontra fixada no artigo 182, § 4º, II, mediante a previsão do emprego da progressividade no tempo para o IPTU. Assim, a progressividade no tempo se mostra como relevante e necessário instrumento que contribui, viabiliza e garante o cumprimento da função social da propriedade na medida em que os municípios foram legitimados a adotarem a utilização gradual de alíquota, ano após ano, segundo algumas condições e critérios que no tópico subsequente serão analisados mais detalhadamente.

Cabe realçar com o devido respeito aos doutrinadores que utilizam da denominação “progressividade sanção” ao se referir à prevista para o IPTU, nos termos do artigo 182 § 4º, II CF, a inadequação da designação, haja vista que como bem demonstra Alexandrino “esta não deve ser entendida como penalidade, pois a subutilização não é ato ilícito e, principalmente, o IPTU é tributo, não podendo, portanto, em nenhuma hipótese, constituir sanção em sentido próprio” (2009, p. 271).

⁵ Disponível em: Informação retirada do site: <http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/municipios-brasileiros>. (último acesso: 01.03.2013).

⁶ Disponível em: Informações retiradas do site: <http://noticias.uol.com.br/censo-2010/populacao-urbana-e-rural/> (último acesso: 01.03.2013).

5.3. Requisitos que legitimam a adoção da progressividade extrafiscal.

As condições que autorizam os municípios brasileiros a adotarem alíquotas progressivas no tempo para os imóveis que se revelem em disritmia com a função social da propriedade estão apostas no dispositivo constitucional do § 4º do art. 182 da CF.

Da leitura do artigo mencionado observa-se que se trata de uma norma de eficácia contida, necessitando dessa feita de uma lei para sua regulamentação. A lei federal que regulamentou o dispositivo constitucional foi o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 10.07.2001). Especificamente no artigo 7º desta lei está a previsão para os Municípios da legitimação de adoção de alíquotas progressivas no tempo para o IPTU mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, no caso de ocorrer o descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º da Lei em comento. O artigo quinto, por sua vez, refere-se à possibilidade de o Plano Diretor determinar as regras para o parcelamento, edificação ou utilização compulsória dos imóveis localizados na zona urbana.

Interpretando os dispositivos regulamentadores, deve-se entender que é dever do Município zelar pela adequada utilização do solo urbano de forma a cumprir a função social da propriedade, caso verifique o seu não cumprimento devido à não edificação, subutilização ou não utilização, pode o Município primeiramente promover o parcelamento ou a edificação compulsória (inciso I do Art. 182, § 4º CF) e depois utilizar a tributação extrafiscal aplicando-se as alíquotas progressivas para o IPTU (inciso II do Art. 182§ 4º CF) como forma indutora de comportamento ao titular da propriedade imobiliária urbana a imprimir uma adequada destinação ou utilização do imóvel que lhe pertence, sob pena de ver-se exigido a assumir uma carga tributária considerável.

Nota-se pela leitura do artigo 7º do Estatuto da Cidade, precisamente no parágrafo 1º, que a alíquota máxima a ser alcançada atinge o patamar de 15%, devendo-se observar ademais que a alíquota subsequente não poderá exceder duas vezes o valor da alíquota anterior. No parágrafo 2º do artigo mencionado autoriza o Município a manter a alíquota máxima atingida pelo tempo necessário ao cumprimento da obrigação estipulada, no parágrafo anterior já comentado, podendo ainda após cinco anos o município proceder com a desapropriação do imóvel.

Abre-se neste momento um mote de discussão a respeito das disposições do artigo 7º do Estatuto da Cidade, se não ofenderia o princípio de vedação de confisco, ante a permissão

de fixação máxima em 15% da alíquota para o IPTU quando se persegue a adequada utilização do imóvel urbano.

Se existe unicidade por parte da doutrina em reconhecer a tributação como instrumento que viabiliza pela via finalística da extrafiscalidade a concretização do princípio da função social da propriedade, não existe, entretanto, consenso quando a discussão reside nos limites da faixa progressiva de alíquota para consecução desse desiderato. Nesse sentido a doutrina se revela fragmentada.

Barreto é incisivo ao afirmar e defender que houve ofensa à Constituição quanto à regulamentação dos dispositivos 182 e 183 da CF por parte da Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade), conforme destaque:

Deveras, tal como estruturada, a progressividade no tempo do IPTU, prevista no Estatuto da Cidade, é manifestamente inconstitucional. Além de implicar absorção do valor da propriedade, configurando nítida exigência do tributo com efeito confiscatório [...] ainda que pareça que a intenção do legislador foi a melhor possível ao impor outras limitações à majoração da alíquota do IPTU no tempo, o fato é que a sistemática adotada esbarra no princípio constitucional que veda a utilização de tributo com efeito de confisco (BARRETO, 2010, p. 957).

Contrapondo-se ao pensamento defendido por Barreto, Coelho assim assegura:

A progressividade no tempo tem como único fundamento contrariedade ao plano diretor. Pode ser exercitada até a exaustão se o proprietário de solo urbano não-edificado, subutilizado e não-utilizado se mantiver teimoso e recalcitrante em promover o seu adequado aproveitamento. (COELHO 2009, p.348).

Posteriormente, o autor arremata seu pensamento, referindo-se à progressividade no tempo, afirmando:

[...] dizer que a progressividade, aqui, tem que ser suave, não podendo atingir o exercício da propriedade, é desdizer a eficácia do remédio. Primeiro porque o princípio do não-confisco licencia a extrafiscalidade. Segundo porque, se a tributação não chegar às raias do insuportável, não há razão para a utilização da progressividade (como técnica extrafiscal), reduzida a mera figura de retórica. (COELHO 2009, p. 348)

Respeitando-se os que defendem o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei regulamentadora dos dispositivos constitucionais 182 e 183, não há como deixar de comungar com o pensar de Coelho (2009), não esquecendo, evidentemente que para a sua exigência há que se ter observado os requisitos para utilização desse instrumento de coerção e,

consequentemente, atingimento ou pelo menos busca, de uma política urbana eficaz e eficiente.

Desse modo, para legitimar a adoção das alíquotas progressivas no tempo, primeiramente faz-se necessário que os municípios aprovem seus planos diretores, haja vista que é neste instrumento legislativo que se tem por definindo o que compreenderá solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Observa-se, nos termos da Constituição, art. 182 § 1º, a obrigatoriedade de tal instrumento para todos os municípios com população com mais de 20.000 habitantes. Assim, o Plano Diretor torna-se a referência obrigatória para a consolidação e atualização do conjunto de Leis de uma Cidade. Ocorre que em se tratando de estabelecer progressividade de alíquotas à lei instituidora do plano diretor municipal é condição essencial para legitimar a implementação das alíquotas progressivas no tempo, como pondera Enenberg, vejamos:

[...] se determinado município pretender utilizar-se dos instrumentos de coerção previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal (o parcelamento ou a edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção), então deverá ter elaborado um plano diretor, no qual estejam estabelecidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade, que descumpridas pelo proprietário urbano, podem ensejar a utilização pela municipalidade de tais instrumentos urbanísticos especiais, desde que previstos em lei específica baseada no plano diretor. (ENENBERG 2008, p.145)

A título de informação, o Município de João Pessoa aprovou seu plano diretor através da lei complementar nº. 03/1992 tendo recebido atualizações através da Lei-Complementar n.º 04/1993 e adequações posteriores através da LC 54/2008. No Capítulo I deste instrumento, seção III, intitulado “Da Função da Social da Propriedade Urbana”, prevê o artigo 48, a possibilidade de Lei Municipal instituir a progressividade no tempo para o Imposto Predial e Territorial Urbano. Por sua vez, no mesmo ano foi aprovada mediante Lei Complementar Municipal de nº. 53/2008⁷ – Código Tributário do Município de João Pessoa – no qual dispõem no artigo 195 das alíquotas progressivas no tempo para os imóveis que se encontrem como não edificados, subutilizados ou não utilizados, ou seja, estejam andando na contramão da função social da propriedade. Registre-se por fim que nos termos do Plano

⁷ Disponível em <http://www.cmjp.pb.gov.br/>. Código Tributário Municipal – João Pessoa-PB – LC 53/2008. **Art. 195.** O imóvel que não atender à sua função social, seja não edificado, subutilizado ou não utilizado, nos termos do Plano Diretor do Município ou legislação dele decorrente, ficará sujeito, durante 5 (cinco) exercícios consecutivos, à aplicação das seguintes alíquotas progressivas: **I** - 2,0% (dois por cento) para o primeiro exercício; **II** - 4,0% (quatro por cento) para o segundo exercício; **III** - 6,0% (seis por cento) para o terceiro exercício; **IV** - 8,0% (oito por cento) para o quarto exercício; **V** - 10,0% (dez por cento) para o quinto exercício. **Parágrafo único.** Caso as exigências definidas no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente não sejam atendidas nos cinco exercícios, manter-se-á a aplicação da alíquota limite, até que se atendam as referidas exigências. (último acesso em 01.03.2013).

Diretor do Município de João Pessoa-PB, tal dispositivo fixou como alíquota mínima 2% (dois por cento) e máxima o percentual de 10% (dez por cento).

Para finalizar, verifique-se que a implementação em um município brasileiro do IPTU com fins extrafiscais deve-se primeiramente aprovar o Plano Diretor do Município e posteriormente observar a edição de uma lei local na qual se definam as alíquotas progressivas no tempo, tudo evidentemente observando e respeitando os princípios constitucionais tributários além dos requisitos insculpidos no artigo 182 do texto constitucional e das disposições contidas na Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

5. Considerações finais

Pretendeu-se com o presente trabalho demonstrar a importância da tributação não apenas para fins arrecadatórios, mas também como instrumento indutor e viabilizador de políticas públicas. Para tanto, demonstra-se em que consiste a função social da propriedade, enaltecida na Constituição Federal de 1988. Desse modo, na tentativa de imprimir uma abordagem didática, busca-se estabelecer as funções ou finalidades da tributação, individualiza-se o imposto predial e territorial urbano, evidenciando suas principais características e métodos de classificação, demonstra-se a compreensão do termo progressividade, demonstrando que, hodiernamente, na Carta Magna, existe previsão para aplicabilidade fiscal e extrafiscal quanto ao IPTU, afunila-se a análise para a progressividade extrafiscal evidenciando os requisitos que os Municípios precisam observar para legitimar a fixação e a exigência de alíquotas progressivas nas suas legislações. Por derradeiro, reconhece-se que a tributação, quando utilizada para fins extrafiscais, se revela como uma via indireta de atuação do Estado hábil à efetivação dos princípios constitucionais e garantidora do cumprimento da função social da propriedade.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. **Direito Tributário na Constituição e no STF**. 15ª ed. São Paulo-SP: Método, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução a Ciências das Finanças**. 17. ed. Atualizado por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro-RJ: Forense, 2010.

BARRETO, Aires F. **Curso de Direito Tributário Municipal**. São Paulo-SP: Saraiva, 2009.

BARRETO, A. F. **Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU**, In MARTINS, I. G. (Org), **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2010

BASSO, Ana Paula. **O sistema tributário como instrumento de proteção ambiental e de desenvolvimento econômico**. Direito e Desenvolvimento: Revista do Curso de Direito, v. 1, n. 1, semestral, 2010, 332p.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BASSO, Ana Paula. REIS, Sérgio Cabral. **Estado Fiscal e Cidadania: Paralelo entre o dever fundamental de pagar impostos e o princípio da capacidade contributiva**. In COUTINHO.A.L.C; BASSO.A.P; CECATO.M.A.B; FEITOSA.M.L.P.A.M. (Org), **Direito, Cidadania e Desenvolvimento**. Florianópolis-SC: Grupo Conceito. 2012.

BUFFON, Marciano. **Tributação e Dignidade Humana – entre os direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre-RS: Livraria do Advogado, 2009.

CARVALHO, Paulo Barros. **Curso de Direito Tributário**. 21ª ed. São Paulo-SP: Saraiva, 2009.

CASSONE, Vitório. **Direito Tributário**. 19ª ed. São Paulo-SP: Atlas, 2008.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 10ª ed. Rio de Janeiro-RJ: Forense, 2009.

ERENBERG, Jean Jacques. **Função Social da Propriedade Urbana – Municípios sem plano diretor**. São Paulo-SP: Letras Jurídicas, 2008.

FERREIRA FILHO, Roberval Rocha. SILVA JÚNIOR, João Gomes. **Direito Tributário – Teoria, jurisprudência e questões**. 2ª ed. Salvador-BA: Jus Podivm. 2008.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

_____, C. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4 (96), São Paulo, p. 483-486 out-dez, 2004.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo, Malheiros: 2007.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2ª ed. Belo Horizonte-MG: Fórum, 2007.

TORRES, Ricardo de Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 14^a ed. Rio de Janeiro-RJ: Renovar, 2006.