

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

ALEXANDRE COSTA DE FREITAS

**O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA  
COM FINALIDADE URBANÍSTICA**

Brasília  
2011

ALEXANDRE COSTA DE FREITAS

**O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA  
COM FINALIDADE URBANÍSTICA**

Monografia apresentada no Curso de Direito da  
Universidade de Brasília como requisito à  
obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a  
orientação do professor doutor Antônio de Moura  
Borges.

Brasília

2011

ALEXANDRE COSTA DE FREITAS

**O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA  
COM FINALIDADE URBANÍSTICA**

Monografia apresentada no Curso de Direito da  
Universidade de Brasília como requisito à  
obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em        /        /

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges (Orientador)  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Marcos Aurélio Pereira Valadão  
Universidade Católica de Brasília

---

Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão  
Universidade Católica de Brasília

*Ao Poeta de todas as coisas, pelas tortas linhas  
da minha vida, nas quais sempre escreve certo.*

*À minha família, pelo carinho e amparo  
constantemente.*

*Aos amigos, pela companhia e pelo  
companheirismo.*

FREITAS, Alexandre Costa de. **O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana com finalidade urbanística.** 2011. 58 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo a abordagem do Imposto Predial e Territorial Urbano, o IPTU, sob o prisma do direito urbanístico. Para a consecução desse objetivo, o texto monográfico pretende tecer considerações gerais acerca do IPTU e, mediante o referencial teórico fornecido pelo direito financeiro e pelo direito tributário, concentrar-se no aspecto extrafiscal do imposto presente em sua modalidade progressiva no tempo. A partir daí, a monografia pretende delinear os contornos do IPTU com finalidade urbanística, investigando as hipóteses de sua incidência, seus requisitos e limites. Para isso, o trabalho deverá percorrer a história recente dos julgamentos acerca da constitucionalidade do IPTU progressivo no âmbito do Supremo Tribunal Federal e, a partir da análise da jurisprudência deste tribunal, fazer considerações acerca do conceito de função social da propriedade urbana e de sua repercussão na possibilidade de instituição do imposto. Além da abordagem jurisprudencial, o trabalho também considerará a doutrina em matéria urbanística. O texto objetiva ainda, ao percorrer o conceito de função social da propriedade urbana, fazer considerações críticas sobre as normas e funções do direito urbanístico, e, após constatar o papel desempenhado pelo IPTU em sua função extrafiscal, finalmente, propor interpretações menos restritivas à função social da propriedade, ampliando a utilidade de ferramentas jurídicas de intervenção urbanística como é o caso do IPTU.

Palavras chave: Direito tributário. Direito urbanístico. Imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo (IPTU). Função urbanística do IPTU. Função social da propriedade urbana. Requisitos e limitações para instituição do IPTU progressivo.

FREITAS, Alexandre Costa de. **O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana com finalidade urbanística.** 2011. 58 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

## **ABSTRACT**

This work aims to approach the urban property tax, through the prism of urban law. To achieve this objective, the monographic text aims to make general considerations about the property tax and by the theoretical framework provided by the public finance law and the tax law, focusing on the police power aspect of the tax present in its over time progressive form. From there, the monographic text aims to outline the contours of the urban property tax with urbanistic purposes, investigating the incidence of cases, its requirements and limits. For this, the work should go through the recent history of judgments about the constitutionality of progressive property taxes under the Brazilian Federal Supreme Court, and from the analysis of the jurisprudence of this court, to make assumptions about the concept of social function of the urban property and its impact on the possibility of instituting the tax. In addition to the jurisprudential approach, the work will also consider the doctrine over the urban law. The text has yet the purpose of, as it analyses the concept of social function of urban property, making critical remarks about the norms and functions of urban law. And finally, after noting the role played by property tax on their police power aspect, to propose less restrictive interpretations of the property social function, expanding the use of legal tools for urban intervention, of which the urban property tax is a sample.

Keywords:

Tax Law. Urban Law. Urban property tax progressive over time. Urbanistic function of the urban property tax. Social function of the property. Requirements and limitations for instituting the progressive tax over the urban property.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>LOCALIZAÇÃO DO TEMA.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1</b>	<b>IPTU como imposto .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Impostos: conceito e classificações.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2</b>	<b>O direito urbanístico e o IPTU.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.1</b>	<b>A relação entre o direito urbanístico e a função social da propriedade.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Panorama normativo do direito urbanístico brasileiro.....</b>	<b>21</b>
<b>3</b>	<b>IPTU: GENERALIDADES (ASPECTO FISCAL).....</b>	<b>25</b>
<b>4</b>	<b>ASPECTO EXTRAFISCAL DO IPTU.....</b>	<b>28</b>
<b>5</b>	<b>A PROGRESSIVIDADE DO IPTU NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</b>	<b>29</b>
<b>5.1</b>	<b>A progressividade fiscal do IPTU no STF.....</b>	<b>30</b>
<b>5.1.1</b>	<b>A progressividade fiscal do IPTU no STF antes da Emenda Constitucional nº 29 de 2000 .....</b>	<b>31</b>
<b>5.1.2</b>	<b>A progressividade fiscal do IPTU no STF depois do advento da Emenda Constitucional nº 29 de 2000.....</b>	<b>39</b>
<b>5.2</b>	<b>A progressividade extrafiscal do IPTU no STF.....</b>	<b>44</b>
<b>5.2.1</b>	<b>Da progressividade extrafiscal do IPTU no STF antes do Estatuto da Cidade....</b>	<b>47</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Da progressividade extrafiscal do IPTU no STF depois do Estatuto da Cidade..</b>	<b>49</b>
<b>5.3</b>	<b>Análise crítica das manifestações acerca do IPTU no âmbito do STF.....</b>	<b>50</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>53</b>
<b>6.1</b>	<b>Proposições.....</b>	<b>55</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>58</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema de que trataremos neste estudo é imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, o IPTU, progressivo com finalidade urbanística. É matéria relacionada a diversos ramos da ciência como o Urbanismo, a Política e o Direito e mesmo as Finanças.

O IPTU com finalidade urbanística configura-se como instrumento jurídico tributário a serviço da municipalidade a fim de implementar a política urbana na cidade. O estudo do tema surgiu da preocupação com as possibilidades de atuação dos municípios frente aos problemas brasileiros, no caso, os ligados à vida na cidade.

É comum encontrar parte significativa do ambiente urbano assolada pela falta de saneamento básico e higiene. Também estão sobremaneira presentes no cotidiano das cidades brasileiras condições de habitação e circulação precárias, bem como o descuido com a circulação das pessoas e a preservação ambiental, o que implica, conseqüentemente, na degradação da qualidade de vida de sua população.

À proporção que os problemas urbanos se avolumam, surgem também as legítimas e necessárias preocupações com o crescimento ordenado e, mais recentemente, sustentável das cidades. Essas preocupações refletem-se nas ciências jurídicas principalmente através do direito urbanístico, que fornece condições jurídicas para as intervenções urbanísticas reclamadas pelas cidades e orienta a atuação do poder público no desenvolvimento de espaços urbanos hígidos.

Tendo em vista, de um lado, a realidade de nossas cidades e, de outro, as possibilidades de intervenção previstas pelo direito, procuraremos investigar o IPTU como instrumento da política urbana previsto pelo ordenamento jurídico nacional, e de que maneira ele pode ser útil na melhoria das condições de vida nas cidades.

O tema, no entanto, enseja discussões uma vez que o Estado, mormente mediante os entes municipais, ao fazer uso dos instrumentos jurídicos de intervenção urbanística, como é o caso do IPTU especialmente na modalidade progressiva no tempo, passa a intervir na propriedade particular.

Procuraremos neste trabalho, portanto, fazer uma contextualização do IPTU no âmbito do Direito Financeiro e Tributário, bem como no Direito Urbanístico, delineando seus contornos e tecendo considerações de caráter teórico doutrinário sobre as situações de



ocorrência do imposto. Pretendemos partir de uma abrangência geral e teórica do IPTU e chegar a seu uso extrafiscal como instrumento de política urbana, a fim de se verificar de que maneira estão presentes as limitações ao poder público, tendo em vista a proteção do interesse coletivo em contraposição ao direito individual.

A abordagem levará em conta a doutrina jurídica em matéria urbanística e as decisões do Supremo Tribunal Federal após o advento da Constituição Federal de 1988, e após essa análise buscará traçar os limites da atuação do poder público na execução da política de desenvolvimento urbano.

Espera-se verificar de que maneira a compreensão acerca da *função social* da propriedade está relacionada ao IPTU como instrumento de política urbana a serviço do interesse coletivo com objetivo de contribuir para uma ordenação de melhor qualidade dos espaços urbanos, com reflexo na vida de toda a população das cidades.

## **2 LOCALIZAÇÃO DO TEMA**

O tema escolhido para este estudo, o IPTU progressivo com função urbanística, requer uma dupla abordagem e, conseqüentemente, uma dupla contextualização: a primeira delas em razão de estarmos diante de um *imposto*, matéria afeta ao direito tributário e, subsidiariamente, ao direito financeiro; a segunda aproximação, por se tratar de instrumento de que dispõe o poder público para a realização da política urbana, é a do direito urbanístico.

### **2.1. IPTU como imposto**

O IPTU, assim como os demais impostos, é constantemente alvo de críticas da população brasileira. Críticas as quais não se deve desconsiderar, uma vez que boa parte delas tem origem em distorções efetivamente presentes na atividade financeira do Estado, seja na política de arrecadação, onerando mais a parcela mais pobre da população, ou ainda na prestação de serviços públicos, deficiente em muitos aspectos.

Porém, estudos sobre os impostos são necessários por proporcionarem o aumento

do debate e a tomada de consciência em torno do assunto, podendo levar à correção de incongruências observadas. O tema, apesar de não ser popular, é de grande importância pois não se pode negar o contexto de extrema dependência das iniciativas estatais em que vivemos, para as quais se requer dinheiro.

Assim, a matéria está diretamente ligada à chamada *atividade financeira do Estado*, que pode ser definida como “a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum”<sup>1</sup>, e recebe igual preocupação, porém sob enfoques e métodos diferenciados, tanto da Ciência das finanças quanto do Direito financeiro<sup>2</sup>.

O Estado moderno tem papel central no cotidiano da população na medida em que presta os serviços essenciais à satisfação das necessidades coletivas. Se, por um lado, o Estado presta esses serviços dos quais a população depende, por outro, é necessário obter os recursos que lhe oportunizam realizar todo o complexo dessas atividades.

Os recursos obtidos pelo Estado e essenciais à consecução de suas atividades constituem a *receita pública*. A doutrina, debruçando-se sobre a receita pública, costuma classificá-la em *receita originária* e *receita derivada*. A primeira é resultado da “atuação do Estado, sob regime de direito privado, na exploração de atividade econômica”<sup>3</sup>. O Estado atua na gestão de seu patrimônio, seus bens, empresas e direitos pelo regime de direito privado agindo à semelhança de uma empresa privada que objetiva o lucro.

Na segunda espécie dessa classificação, e a que mais nos interessa, a *receita derivada*, o Estado, em prol do interesse público, faz uso de seu direito de autoridade para impor aos cidadãos a obrigação de pagar tributos, obtendo assim os recursos de que necessita para cumprir a *função pública*.

---

1 HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 18ª ed. rev. e ampliada, São Paulo, Atlas, 2009. p. 4.

2 Acerca dessa diferenciação entre o Direito Financeiro e a Ciência das Finanças, o doutrinador Kiyoshi Harada diz que: “o Direito Financeiro é o ramo do Direito Público que estuda a atividade financeira do Estado sob o ponto de vista jurídico. Seu objeto material é o mesmo da Ciência das Finanças, ou seja, a atividade financeira do Estado que se desdobra em receita, despesa, orçamento e crédito público. Enquanto esta estuda esses desdobramentos sob o ponto de vista especulativo, o Direito Financeiro disciplina normativamente toda a atividade financeira do Estado, compreendendo todos os aspectos em que se desdobra. Ambas as ciências têm o mesmo objeto, diferenciando-se uma da outra apenas pela forma pela qual cada uma delas estuda o mesmo fenômeno. Por isso, são ciências afins, que se distinguem pelo método de investigação científica peculiar a cada uma delas. Uma é ciência teórica; outra, ciência prática ou aplicada.” Idem, ibidem, p. 17

3 Idem, ibidem, p. 35.

A receita derivada, portanto, constituída pelos tributos pagos pelos particulares em obediência ao direito de império do Estado, traduz-se atualmente na principal fonte de receita pública<sup>4</sup>. Ela constitui, também, o objeto do Direito Tributário que, segundo Aliomar Baleeiro, é “campo restrito das receitas de caráter compulsório. Regula precipuamente as relações jurídicas entre o Fisco, como sujeito ativo, e o contribuinte, ou terceiros como sujeitos passivos”<sup>5</sup>.

É necessário ressaltar que toda atividade estatal deve ser orientada pelo interesse público<sup>6</sup>, segundo a regência de regras e princípios de direito público, condição sem a qual há grande margem para absolutização do poder do Estado em detrimento dos direitos e garantias fundamentais que compõem a esfera privada do cidadão. É assim que, especialmente em se tratando da possibilidade direta de interferência do Estado no patrimônio do contribuinte, surge grande preocupação com que a atuação estatal se dê em estrita obediência a regras e princípios de Direito Tributário, protegendo a esfera privada com uma das chamadas “limitações ao poder de tributar”.

Dessa forma, os tributos, tão necessários ao cumprimento dos objetivos do Estado, devem ser estabelecidos de maneira justa, e sua cobrança deve depender de prévio processo legislativo e estar sujeita ao controle judicial. Essa ideia está presente inclusive na definição de tributo feita pelo artigo 3º do Código Tributário Nacional (CTN), que convém ser mencionada: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

A respeito da definição de tributo constante do CTN, é notável o cuidado do legislador em impor limitações ao poder de tributar, e o faz ao atribuir à lei a possibilidade de instituição do tributo. Também ao vincular a atividade administrativa de cobrança dos tributos

---

4 Id., *ibid.*, p. 43.

5 BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 10. ed. rev. e atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro, Forense, 1981. p. 7.

6 O assunto em evidência é ratificado pela lição do respeitado administrativista Hely Lopes Meirelles “Interesse público ou supremacia do interesse público – Também chamado de *princípio do interesse público ou da finalidade pública*, com o nome de interesse público a Lei n. 9.784/99 coloca-o como um dos princípios de observância obrigatória pela Administração Pública (CF art. 2º, *caput*), correspondendo ao “atendimento a fins de interesse geral. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares. Dele decorre o *princípio da indisponibilidade do interesse público*, segundo o qual a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo por que ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, que, por isso, mediante lei poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia”. In MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2006. p. 103

aos ditames da lei, retirando do administrador a possibilidade de que ele faça uso de discricionabilidade ou ainda venha a inovar na edição de atos que visem a cobrança de impostos, uma vez que não derivariam de lei em sentido estrito.

Ainda no que concerne aos tributos, deve-se dizer que entre eles encontram-se os *impostos*, as *taxas* e as *contribuições de melhoria*, conforme a redação do artigo 5º do CTN. *Taxas e contribuições de melhoria* não fazem parte do recorte que pretendemos dar ao trabalho, pelo que nos deteremos mais minudentemente apenas no estudo dos *impostos*. Fica apenas o registro de que nas taxas e contribuições de melhoria há a vinculação entre uma atividade estatal específica (um serviço público efetivo ou potencial, o exercício do poder de polícia ou uma obra) e a cobrança do tributo.

### 2.1.1 Impostos: conceito e classificações

Relativamente aos impostos, convém iniciar a abordagem do tema trazendo a lume sua definição contida no artigo 16 do CTN: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.” Aqui fica claro o diferencial dos impostos em relação às outras espécies de tributo: quando se trata de impostos, para o surgimento da obrigação tributária, não há vinculação a nenhuma atividade estatal específica, basta que o contribuinte preencha os requisitos daquela previsão legal ensejadora do imposto, o chamado fato gerador<sup>7</sup>.

Na claríssima lição de Baleeiro, imposto “é a prestação de dinheiro que, para fins de interesse público, uma pessoa jurídica de Direito Público, por lei, exige coativamente de quantos lhe estão sujeitos e têm capacidade contributiva, *sem que lhes assegure qualquer vantagem ou serviço específico em retribuição desse pagamento*”.<sup>8</sup>

Portanto, por não estar vinculado a nenhuma prestação de serviço específico, o que prevalece na instituição dos impostos é o direito de império do Estado sobre os cidadãos. “O imposto sempre representa uma retirada da parcela de riqueza do particular, respeitada a

---

7 “Fato gerador é o fato, ou o conjunto de fatos, que o legislador define na lei para nascimento da obrigação tributária”. BALEEIRO, op. cit., p. 121.

8 Idem, ibidem, p. 119.

capacidade contributiva deste.”<sup>9</sup>

Como principal espécie de tributos, os quais, por sua vez, são o mais preponderante componente da receita pública, é natural que os impostos tenham papel central na composição dessa receita e, portanto, na arrecadação. Quando o imposto é instituído com a finalidade precípua de arrecadar, diz-se tratar-se de sua *função fiscal*, a chamada *fiscalidade* dos impostos. E aqui já ingressamos em uma das classificações dos tributos.

De outro modo, quando o imposto é instituído com uma finalidade diversa da arrecadatória, estamos diante da *extrafiscalidade* do tributo. A doutrina tradicionalmente define a extrafiscalidade como a característica do tributo que visa o estímulo ou o desestímulo a que os contribuintes adotem determinados comportamentos. Assim o diz Mizabel Derzi, atualizando a obra de Baleeiro ao discorrer acerca da extrafiscalidade afirmando que "a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido ao legislador tributário a faculdade de estimular ou desestimular comportamentos, por meio de uma tributação progressiva ou regressiva, ou da concessão de benefícios e incentivos fiscais".<sup>10</sup>

Na extrafiscalidade, mediante o uso do poder regulatório ou ordinatório, o Estado pretende alcançar com o tributo um fim político, social ou econômico. É dizer, em outras palavras, que pretende regular ou ordenar, através do tributo, matéria de sua competência. A possibilidade de conferir aos impostos finalidade diversa da arrecadatória reside, segundo Harada<sup>11</sup>, no poder de polícia estatal, uma vez que o poder de polícia, e aqui nos reportamos ao conceito do artigo 78 do CTN, é a atividade inerente ao poder público que objetiva, ao limitar ou disciplinar direito, interesse ou liberdade, regular a prática de ato ou abstenção de fato, em razão do interesse público.

O conceito de extrafiscalidade pode assumir contornos mais amplos, a teor do que diz Marcus de Freitas Gouvêa ao afirmar que a extrafiscalidade pode “atuar, finalisticamente, em domínios de ciências como a economia, a sociologia, a política. Não se limita, portanto, induzir ou reprimir comportamentos, nem visa apenas a objetivos econômicos, mas também culturais, artísticos e desportivos, dentre outros”.<sup>12</sup> Segundo o pensamento desse autor, a

---

9 HARADA, op. cit., p. 305.

10 BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro, Forense, 2003. p. 233, *apud* GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no Direito Tributário e suas classificações**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1226, 9 nov. 2006. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/9151>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

11 HARADA, op. cit., 427.

12 GOUVÊA, op. cit., loc. cit.

extrafiscalidade dos tributos visa à “realização dos fins estatais e dos valores constitucionais, conforme as políticas públicas constitucionalmente estabelecidas, delimitada (a atividade estatal) pelos princípios que revelam as garantias fundamentais do contribuinte”.<sup>13</sup>

Deve-se advertir, por último, que os tributos não estão revestidos de maneira estanque de fiscalidade ou de extrafiscalidade, porém podem transitar entre uma categoria e outra. A questão da extrafiscalidade dos tributos é de grande importância para os objetivos deste trabalho e serve de fundamento para o que se pretende demonstrar adiante.

Além dessa classificação dos impostos com fins fiscais ou extrafiscais, devemos também abordar outras formas de classificar os tributos, o que será de especial utilidade por ocasião das considerações acerca da interpretação emanada do Supremo Tribunal Federal (STF) em torno do tema.

Outra classificação a que costumam ser submetidos os impostos e de interesse imediato para este estudo é aquela segundo a qual eles podem ser *fixos*, *proporcionais* ou *progressivos*<sup>14</sup>. Será *fixo* quando o valor do tributo não variar em função do objeto a ser tributado. Podemos citar como exemplo de imposto fixo a situação hipotética em que o valor anual do IPTU seja de 100 reais, independentemente de qual seja a área construída do imóvel ou o seu valor de venda.

O imposto será *proporcional* sempre que seu valor for produto da aplicação de uma única alíquota, isto é, de um percentual sobre o valor referente ao objeto da tributação. Caberia aqui exemplificar com uma situação hipotética em que se cobra anualmente IPTU com alíquota de 1% sobre o valor venal do imóvel. Nesse caso, um contribuinte poderia pagar 100 reais se seu imóvel tivesse valor avaliado em 10000 reais e um outro pagaria 200 reais se seu imóvel fosse avaliado em 20000 reais.

E, finalmente, o imposto será *progressivo* sempre que sua alíquota for variável em função de variações no objeto da tributação, conforme critérios diversos. O exemplo mais recorrente é o do imposto de renda, em que as alíquotas são maiores conforme seja maior a renda do contribuinte. Cabe realçar a progressividade com outros exemplos como o estabelecimento de alíquotas crescentes de IPTU para valores de imóveis maiores. Aqui, ilustrativamente, são estabelecidas alíquotas de 1% para imóveis de até 70000 reais, de 2% para imóveis com de valor entre 70000 reais e 150000 reais, e de 3% para imóveis com valor

---

13 Idem, ibidem, loc. cit.

14 HARADA, op. cit., p. 306.

igual ou superior a 150000 reais. Um contribuinte proprietário de um imóvel de 50000 reais pagaria 500 reais anualmente, enquanto que um que possuísse imóvel no valor de 100000, pagaria 2000; e um terceiro, possuindo um imóvel avaliado em 200000 reais, pagaria 6000 reais de imposto.

Relativamente à classificação dos impostos, tratemos por último acerca daquela consoante a qual os impostos podem ter caráter *pessoal* ou *real*.

Os impostos *pessoais* são aqueles que consideram as qualidades individuais do contribuinte, especialmente sua maior ou menor capacidade contributiva no dimensionamento do *quantum* a ser cobrado. Existe comando constitucional que traduz precisamente a ideia da *pessoalidade* dos impostos, e mais, que a o caráter *pessoal* deve ser perseguido, como segue:

Art. 145. [...]

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Já os impostos de natureza *real* são os que consideram o objeto a ser tributado, abstraindo qualquer condição individual do contribuinte, como ensina Harada<sup>15</sup>. São tidos tradicionalmente como impostos de caráter *pessoal* os impostos sobre a renda, em que a variação de pessoa para pessoa é sensível e o objeto da tributação é medido economicamente e espelha quase diretamente a capacidade contributiva do cidadão. De outro lado, os impostos sobre a propriedade em geral, seja ela rural ou urbana, são entendidos classicamente como impostos *reais*, a pretexto de que não se deve considerar a capacidade contributiva do proprietário.

Essa é classificação tradicional e, ainda que dotada de validade e defendida por doutrinadores de renome, é passível de crítica, não devendo ser vista de modo estanque, como se verá em abordagem a ser feita em tópico posterior.

---

15 Id., *ibid.*, p. 305.

## 2.2 O direito urbanístico e o IPTU

A segunda contextualização requerida pelo IPTU, que não se trata somente de imposto, porém também de *instrumento da política urbana*, é a do direito urbanístico.

O direito urbanístico surge em decorrência das consequências do processo de *urbanização*, que segundo ensina José Afonso da Silva é o “processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana.”<sup>16</sup>

A respeito das consequências dessa urbanização, os estudiosos do tema como Edésio Fernandes e Nelson Saule Junior, sustentam que a urbanização no Brasil, caracterizada pelo *urbanismo de risco* e pela ação elitista e excludente do Estado, redundou em cidades degradadas e fragmentadas, que têm a vasta maioria de seus grupos pobres condenada a viver em condições habitacionais precárias do ponto de vista urbanístico e ambiental<sup>17</sup>. Além da segregação espacial, há concomitantemente a segregação socioeconômica que acarreta pobreza e violência. A esses problemas somam-se outros, conforme o seguinte quadro descrito por Fernandes:

A baixa qualidade ambiental de vida nas cidades tem sido agravada pela diversidade de formas de poluição resultantes especialmente da produção industrial e do sistema dominante de transporte por automóveis. Entre muitos outros problemas socioambientais existentes nas cidades, também devem ser mencionados os serviços públicos insuficientes; a distribuição desigual de equipamentos urbanos e comunitários; a falta de áreas verdes; os padrões inadequados de uso do solo; e a baixa qualidade técnica das construções.<sup>18</sup>

A gravidade do caos urbano muitas vezes nos passa despercebida. A dimensão do impacto dessas mudanças ocorridas no ambiente urbano do Brasil ao longo do século XX, porém, conforme sustenta Fernandes<sup>19</sup>, pode ser comparada aos efeitos de grandes catástrofes

16 SILVA, José Antonio da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 26.

17 FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”. In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006, p. 243-266; SAULE Junior, Nelson (org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.

18 FERNANDES, op. cit., p. 244

19 Id., ibid., loc. cit.



naturais de cuja ausência o brasileiro tanto se orgulha.

Além disso, a despeito de dados oficiais registrarem que 84,36% dos brasileiros já vivem na zona urbana<sup>20</sup>, esse número continua crescendo. Daí decorre claramente a necessidade de intervenção nesses ambientes caóticos, na intenção de transformar e criar novas formas urbanas. Intervenção que não deve ser feita de qualquer maneira, senão pela *urbanificação*, processo guiado pelas concepções do *urbanismo*.

A respeito do *urbanismo*, devemos dizer que se trata de:

uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: *habitação, trabalho, recreação* do corpo e do espírito, *circulação* no espaço urbano.<sup>21</sup>

Por possuir caráter interdisciplinar, o *urbanismo* também é alvo da preocupação dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), que já em 1928, assim o definiam:

o urbanismo é a ordenação dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais ou coletivas. Abarca tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. O urbanismo já não pode estar submetido exclusivamente às regras de esteticismo gratuito. É, por sua essência mesma, de ordem funcional. As três funções fundamentais para cuja realização deve velar o urbanismo são: 1º) habitar; 2º) trabalhar; 3º) recrear-se. Seus objetivos são: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação.<sup>22</sup>

Fica evidente que, pelas funções a que se destina o urbanismo, a *atividade urbanística*<sup>23</sup> está intrinsecamente ligada ao Estado, não cabendo a nenhuma iniciativa particular a ingerência sobre espaços públicos ou de terceiros. Assim, começamos a

20 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010.

Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/Brasil\\_tab\\_1\\_15.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Brasil_tab_1_15.pdf)>. Acesso em 19-06-2011.

21 BALTAR, Antonio Bezerra, **Introdução ao Planejamento urbano**. Recife, 1947, *apud* SILVA, op. cit., p. 30

22 *Apud* SILVA, op. cit., p. 30.

23 “A ação destinada a realizar os fins do urbanismo, ação destinada a aplicar os princípios do urbanismo.” SILVA, op. cit., p.31-32.

contextualizar a atividade urbanística como função pública e relacioná-la ao direito.

Conforme Hely Lopes Meirelles, o urbanismo “é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”<sup>24</sup>.

Citemos a conclusão de José Afonso da Silva a respeito da atividade urbanística:

A atividade urbanística, como seu viú, consiste, em síntese, na intervenção do Poder Público com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis. [...]

Uma atividade com tais propósitos **só pode ser realizada pelo Poder Público**, mediante intervenção na propriedade privada e na vida econômica e social das aglomerações urbanas (e também no campo), a fim de propiciar aqueles objetivos. Daí por que, hoje, se reconhece que **a atividade urbanística é função pública**. Mas, também, por ser uma atividade do Poder Público que interfere com a esfera do interesse particular, visando à realização de interesse da coletividade, deve contar com autorizações legais para poder limitar os direitos dos proprietários particulares ou privá-los da propriedade. Essa atividade deve, pois, desenvolver-se **nos estritos limites jurídicos**, e isso decorre do fato de que toda planificação urbanística comporta uma disciplina de bens e de atividades que não pode atuar senão no quadro de uma regulamentação jurídica, pela delimitação que necessariamente põe à propriedade pública ou privada, ou, mesmo, por tolher o gozo desta.<sup>25</sup> [nosso destaque]

A atividade urbanística fica caracterizada como função pública que, para efetuar a mediação de interesses públicos e privados na ordenação dos ambientes urbanos, deve ser pautada por regras e princípios de direito. Normas de que trata o direito urbanístico.

Ainda segundo a douda lição de José Afonso da Silva<sup>26</sup> pode-se sintetizar o direito urbanístico como “o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas [*sic*] e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”. Ainda em conformidade com seu ensinamento e sem perder de vista o bem estar da coletividade:

São, pois, normas do direito urbanístico todas as que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, as áreas de interesse especial (como a

24 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 13ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2003.

*Apud* SILVA, op. cit., p. 31.

25 SILVA, op. cit., p.34.

26 E aludimos a seu conceito de direito urbanístico como ciência, olvidando sua concepção do direito urbanístico objetivo que consistiria “no conjunto de normas que têm por objetivo organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”. Id., *ibid.*, p. 50.

execução das urbanizações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais), a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.<sup>27</sup>

### 2.2.1 A relação entre o direito urbanístico e a função social da propriedade

É interessante aludir, no trato do tema, à afirmação de Fernandes que reputa a *função social da propriedade* como origem do direito urbanístico.<sup>28</sup>

Cristiano Farias e Nelson Rosenvald<sup>29</sup>, em um breve histórico sobre o direito de propriedade, explanam que esse direito já foi considerado pela ideologia liberal como absoluto, chegando tal caráter a constar expressamente de algumas legislações no século XIX. Assim, o proprietário poderia gozar e dispor da coisa (o bem imóvel) como bem entendesse, quer empregasse uso abusivo, ferindo direito de terceiro; quer não fizesse uso algum da propriedade.

Percebe-se que o pensamento fundante do processo de urbanização brasileiro decorre diretamente do direito subjetivo à propriedade sem limitações, esse significado empregado à propriedade não convive pacificamente com a intervenção estatal que a tenta ordenar estabelecendo uma noção de propriedade voltada ao bem estar coletivo.

Ainda no final do século XIX surgiram rudimentos de institutos jurídicos como a vedação ao *abuso de direito*, tendentes a relativizar e funcionalizar o direito de propriedade. Esses institutos foram se tornando gradativamente mais robustos até a noção atual de função social. Farias e Rosenvald descrevem a lógica que passa a compor o direito de propriedade com a atribuição de uma função social:

Portanto, ao cogitarmos da função social, introduzimos no conceito de direito subjetivo a noção de que o ordenamento jurídico apenas concederá merecimento à persecução de um interesse individual, se este for compatível com os anseios sociais que com ele se relacionam. Caso contrário, o ato de autonomia privada será censurado em sua legitimidade. Todo poder na ordem privada é concedido pelo sistema com a condição de que sejam

---

<sup>27</sup> Id., *ibid.*, p. 38.

<sup>28</sup> FERNANDES, op. cit.

<sup>29</sup> FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 5ª Ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2008.

satisfeitos determinados deveres perante o corpo social.<sup>30</sup>

E complementam de forma ainda mais enfática:

A função social é um princípio que opera um corte vertical em todo o sistema de direito privado. Ela se insere na própria estrutura de qualquer direito subjetivo para justificar a razão pela qual ele serve e qual papel desempenha.<sup>31</sup>

Pedro Escribano Collado assinala 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”<sup>32</sup>. José Afonso da Silva complementa essa noção afirmando que a função social “constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e de sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo.”<sup>33</sup>

Movimentos legislativos acabaram por consagrar a ideia da *função social* da propriedade e, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 albergou amplamente essa noção inserindo-a no rol de direitos e garantias fundamentais, reputando-a princípio da ordem econômica (artigo 170, incisos II e III), também a inserindo nos capítulos da Política Urbana e da Política Agrícola e Fundiária.

O só fato de ter-se inserido um capítulo dedicado à Política Urbana já contempla os anseios de vários segmentos da sociedade pela funcionalização da propriedade urbana, e consequentemente pela promoção de direitos ligados à vida na cidade, conforme narra Nelson Saule Junior:

O desejo de introduzir o direito à cidade no direito brasileiro como um direito fundamental inerente a todas as pessoas que vivem nas cidades foi revelado como aspiração popular no processo da Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a Constituição Brasileira de 1988, com a apresentação da emenda popular de reforma urbana.

Um agrupamento de entidades da sociedade civil e movimentos populares

---

30 Idem, ibidem, p. 198

31 Id., ibid., p. 199

32 ESCRIBANO COLLADO, Pedro. **La Propriedad Privada Urbana**. Madri, Montecorvo, 1979, *apud* SILVA, op. cit., p. 76

33 SILVA, op. cit., loc. cit.

apresentou, por meio da emenda popular, a proposta de incluir no texto constitucional um conjunto de princípios, regras e instrumentos destinados ao reconhecimento e à institucionalização de direitos para as pessoas que vivem nas cidades atribuir a competência ao Poder Público, em especial ao municipal, de aplicar instrumentos urbanísticos e jurídicos voltados a regular a propriedade urbana para ter uma **função social**, bem como para a promoção de políticas públicas voltadas a efetivação destes direitos.<sup>34</sup>

### 2.2.2 Panorama normativo do direito urbanístico brasileiro

O direito urbanístico ganhou seus contornos no âmbito constitucional. A Constituição de 1988 estabeleceu, portanto, as bases da política urbana no Brasil, atribuindo papel proeminente aos municípios em sua condução. Reservou, porém, à lei federal fixar diretrizes gerais, o que foi feito em 2001 pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257.

Vejamos a redação do capítulo da política urbana na Constituição Federal:

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

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

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

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e

---

34 SAULE Junior, op. cit., p. 48.

cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Nota-se que a Constituição da República imprime à cidade e à propriedade urbana uma *função social* que visa ao bem estar dos habitantes das cidades, não porém sem balizar essa função social a condicionantes como o Estatuto da Cidade e o plano diretor urbano municipal, que deve ser elaborado nas bitolas da lei federal.<sup>35</sup>

A propriedade privada continua sendo um valor para a ordem jurídica brasileira, assegurada constitucionalmente como direito e garantia fundamental, e, no artigo 170, inciso II, como fator necessário à manutenção da ordem econômica, defluindo daí a preservação do seu núcleo essencial.<sup>36</sup> Ocorre que, com a Constituição Cidadã, a propriedade privada passa a ser moldada pela função social.

Adentrando os aspectos mais intrínsecos ao direito urbanístico, a Constituição refere-se, no *caput* do artigo 182 e em seu parágrafo 1º, ao plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano a delinear inclusive a função social da propriedade urbana. Aí está em relevo o papel do Município, a quem interessa e compete instituir o plano diretor.

A Carta Magna menciona, no § 4º do artigo 182, e aqui já nos referimos ao contexto normativo em que se insere o IPTU, o *adequado aproveitamento do solo* como algo que se pode (como faculdade) exigir pelo poder público municipal do proprietário do *solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado*. Logo, o texto constitucional remete a conceitos do direito urbanístico ligados ao *regime urbanístico do solo*,<sup>37</sup> sobre o qual convém

35 “Em verdade, o direito urbanístico no Brasil forma-se de um conjunto de normas que compreende *normas gerais*, de competência legislativa da União (CF, art. 24, I, e §1º), hoje consubstanciadas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); *normas suplementares* de cada Estado (CF, art. 24, I, e § 2º) de pouca expressão; *normas municipais*, também de caráter suplementar (CF, arts. 30, II e VIII, e 182) – agora, por força do Estatuto da Cidade, com mais unidade substancial.” SILVA, op. cit., p. 44.

36 Núcleo essencial que garante por exemplo ao proprietário uma indenização prévia e justa em caso de desapropriação. Prevalece uma vedação à expropriação.

37 O *regime urbanístico do solo*, como ensina José Afonso da Silva, “é constituído por um conjunto de normas, instituições e institutos que disciplinam sua utilização no exercício das funções de habitar, trabalhar, circular e recrear.” Sua finalidade é assegurar sua utilização conforme a função social da propriedade. Idem, ibidem,

fazer breves considerações a fim de elucidar o que seja o adequado aproveitamento do solo aludido pela norma constitucional.

Uma série de instituições de direito urbanístico estão presentes na execução da política urbana a ser promovida pelo Município, especialmente na composição do *regime urbanístico do solo*, entre as quais convém mencionar o *ordenamento do solo*<sup>38</sup>, que se subdivide no *zoneamento de uso*, na *ocupação* e no *parcelamento* do solo.

O *zoneamento de uso do solo* é o estabelecimento para uma determinada zona urbana de um *uso* específico ou da predominância desse *uso*. Por *uso* se entende a destinação dada a uma propriedade imobiliária como o uso residencial, o comercial, industrial, etc. Assim pode-se estabelecer para uma determinada zona que nela predomine o uso industrial, em atenção ao bem estar dos moradores da cidade.<sup>39</sup> Ainda que o *zoneamento de uso do solo*, feito pelo plano diretor da cidade ou por leis específicas dele decorrentes, seja definidor de função social da propriedade urbana, a norma constitucional do § 4º não recai sobre o *zoneamento de uso*, senão sobre a *ocupação* e o *parcelamento do solo*.

A *ocupação do solo*, ou *assentamento urbano*, refere-se à relação entre a área do lote urbano<sup>40</sup> e a quantidade de edificação que se coloca dentro dele. Seu objetivo é realizar o controle da densidade urbana, compreendendo o aspecto das densidades populacional e de edificações. Outros conceitos integram o *assentamento urbano*, como os *índices urbanísticos* que determinarão o modelo de assentamento que se deseja para determinada zona ou área, se mais ou menos densa relativamente a pessoas ou edificações. Esses *índices* determinarão qual será a proporção da superfície do lote destinada a edificar (*taxa de ocupação*) e de que maneira será aproveitada a área edificável do terreno (*coeficiente de aproveitamento*), o que inclui o *solo criado* e o *direito de construir*.<sup>41</sup>

---

p. 169.

38 “uma série de medidas, quer voluntárias, quer impostas pela lei, destinadas à consecução de determinados objetivos urbanísticos, por meio das quais se modificam ou alteram certas relações dominiais sobre os terrenos ou se configuram, de modo diverso, as propriedades imóveis, do ponto de vista econômico ou jurídico, para os efeitos de sua edificação”. Cf. Willi Bonezek, “la ordenación del suelo”, in Joseff Wolff e outros, *La Ley Federal Almena de Ordenación Urbanística y los Municipios*, p. 126 apud SILVA, op. cit., p. 181.

39 SILVA, op. cit., p. 240-251.

40 “A expressão 'lote urbano' indica que determinada porção de terreno adquiriu edificabilidade.” Idem, ibidem, p. 253.

41 O solo criado e o direito de construir são temas mais afetos ao amplo aproveitamento do solo e à interferência do poder público na limitação a esse aproveitamento. Não cabe uma análise sobre tais temas em razão de que o IPTU com finalidade urbanística, como se verá, decorre do baixo ou do nenhum aproveitamento do solo. A esse respeito, cf. GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano. Regiões Metropolitanas, Solo Criado,**

Outra instituição cara ao direito urbanístico e de importância para o estudo proposto é a do *parcelamento do solo*, que, segundo leciona José Afonso da Silva “é o processo de urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas” e “importa mudança das dimensões ou confrontações dos imóveis para fins de urbanificação”.<sup>42</sup>

São institutos basilares do *parcelamento do solo* o *arruamento* e o *loteamento*, por meio dos quais o solo urbano é dividido pela abertura de vias de circulação, formando-se, entre elas, quadras, que, por sua vez, são divididas em lotes, cada um deles confrontando com o logradouro público.<sup>43</sup>

Feita essa digressão pelo direito urbanístico, podemos aludir novamente ao que a Constituição da República denomina *adequado aproveitamento do solo*.

As referências feitas pelo legislador constituinte ao solo não edificado, subutilizado ou não utilizado remetem às instituições urbanísticas da *ocupação* e do *parcelamento do solo*. Exemplificativamente, a expressão solo não edificado pode referir-se a um lote com *taxa de ocupação* zero. Solo subutilizado pode referir-se a um lote com uma *taxa de ocupação* abaixo do coeficiente mínimo definido pelo plano diretor. E solo não utilizado pode referir-se a uma gleba urbana ainda passível de arruamento e loteamento, se assim estiver previsto no plano diretor. Essas são algumas hipóteses à luz do direito urbanístico que exemplificariam um *aproveitamento inadequado do solo*.

Aplicando o comando constitucional aos conceitos advindos do direito urbanístico, o plano diretor deverá especificar para cada uma das instituições mencionadas uma regra a fim de estabelecer os contornos do *regime urbanístico do solo*. Ressalte-se que somente diante de previsão no plano diretor o Município poderá exigir do proprietário, mediante lei específica (e fala-se aqui de outra lei), esse adequado aproveitamento do solo.

Caso o proprietário do solo em questão não cumpra as exigências do plano, os incisos do § 4º do artigo 182 da Lei Maior preveem uma série de imposições de modo a assegurar o cumprimento da política urbana.

José Afonso da Silva aponta para a possibilidade de recorrer a outros ramos do

---

**Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1983.

42 SILVA, op. cit., p. 329.

43 Id., ibid., p. 332.



direito com o fito de encontrar instrumentos que possam ser úteis às finalidades da política urbana. Em suas palavras, “no *direito tributário* o direito urbanístico encontra instrumentos de atuação muito relevantes, recorrendo-se à tributação como um dos meios de forçar ou estimular operações urbanísticas pelos particulares no interesse da coletividade.”<sup>44</sup>

É precisamente aí, que o direito urbanístico se apropria de uma figura do direito tributário, o *imposto*, especificamente o IPTU, e o utiliza como *instrumento da política urbana* (denominação do Estatuto da Cidade).

O IPTU será progressivo no tempo quando o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado não promover, quando obrigado, o parcelamento ou edificação compulsórios, podendo suceder-se ao IPTU progressivo, caso persista a situação de desconformidade, a desapropriação do solo em conformidade com a lei.

### 3 IPTU: GENERALIDADES (ASPECTO FISCAL)

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, o IPTU, é um tributo de competência dos Municípios, conforme prevê o inciso I do artigo 156 da Constituição Federal. A instituição do imposto cabe, portanto, ao ente municipal, que também deve atentar para os contornos delineados pelos artigos 32 a 34 do Código Tributário Nacional, assim estabelecidos:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição

---

<sup>44</sup> Id., *ibid.*, p. 48.

domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

Em linhas gerais, convém ressaltar alguns aspectos do IPTU deduzidos da lei como seu fato gerador, sua limitação geográfica à zona urbana do Município e a consideração do valor venal do imóvel na base de cálculo do imposto.

No que diz respeito ao fato gerador, para que seja devido o tributo, basta que haja a propriedade ou a posse revestida de conteúdo econômico de imóvel urbano (edificado ou não).<sup>45</sup>

Relativamente à zona de abrangência a que se limita a cobrança do tributo, a lei é bastante precisa em sua referência: a cobrança do IPTU está adstrita a imóveis situados na zona urbana do Município, assim também consideradas, porém se houver previsão legal, as áreas de expansão urbana e as áreas urbanizáveis. Não se define se um imóvel é urbano ou rural pelo critério da finalidade de seu uso, senão por situar-se geograficamente em zona urbana. Exemplificando: se um terreno no centro da cidade for utilizado para plantação, ele não deixa de ser considerado urbano por essa razão, conforme já se pretendeu no passado.<sup>46</sup>

Faz parte da competência municipal o estabelecimento dos limites da zona urbana, na medida em que a Constituição Federal comete ao Município implementar a *política de desenvolvimento urbano*, com objetivo de desenvolver plenamente as funções sociais da cidade, nos termos do plano diretor de desenvolvimento urbano (lei municipal aludida pelo § 1º citado).<sup>47</sup> A esse respeito nos deteremos de maneira pormenorizada mais

45 HARADA, op. cit., p. 424.

46 Iniciativa da lei nº 5.868, de 12-12-1972, cujo artigo 6º, proclamado inconstitucional, tinha esse condão. Cf.

HARADA, op. cit., p. 425.

47 SILVA, op. cit., p. 147; HARADA, op. cit., loc. cit.

adiante.

Resta falar acerca da base de cálculo do IPTU, que tem como referência o valor venal do imóvel, excluindo-se os móveis. A esse respeito, diga-se que:

[..] Valor venal é aquele que o imóvel alcançará para compra e venda a vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis. O preço da venda a prazo incorpora normalmente juros realísticos e a previsão de perda de poder aquisitivo da moeda.

A repartição o apurará, segundo as circunstâncias, conforme a localização, existência de serviços públicos, possibilidades de comércio etc., e, sobretudo, quando possível, pelo confronto com as alienações mais recentes de imóveis semelhantes, no local.<sup>48</sup>

O valor venal do imóvel como componente da base de cálculo do imposto é critério legal e pacífico doutrinariamente segundo o qual o imposto deve variar.

Nesse ponto, porém, é reacesa a discussão que já mencionamos anteriormente sobre a possibilidade de a administração pública imprimir ao imposto *real* características *pessoais*, levando-se em conta a capacidade econômica do contribuinte também nessa modalidade de imposto.

A questão é saber se há possibilidade de haver variação da *alíquota* em função da variação do valor venal do imóvel. Não havendo essa possibilidade, o IPTU seria um imposto *proporcional*. De modo diverso, a se considerar que a *alíquota* pode variar em função do valor venal do imóvel, que seria reflexo da capacidade econômica do contribuinte, ficaria configurada a *progressividade* do imposto.

Em qualquer dos casos, entretanto, estamos diante do caráter arrecadatório do imposto, ou ainda, da *fiscalidade* do IPTU, uma vez que, mesmo prevalecendo sua *progressividade*, o objetivo a ser perseguido com ela é o da *tributação* em conformidade com a busca do caráter pessoal dos impostos, que importa em garantir o princípio da isonomia e é reflexo de uma maior ou menor capacidade econômica do contribuinte. Estar-se-ia imprimindo características *pessoais* a imposto tido como *real*, porém não se estaria buscando objetivo diverso do arrecadatório.

Esses seriam os contornos do IPTU com função arrecadatória, portanto, fiscal.

---

48 BALEEIRO, op. cit., p. 157.

Convém agora abordar o caráter extrafiscal do IPTU.

#### 4 ASPECTO EXTRAFISCAL DO IPTU

Antes de discorrermos sobre a extrafiscalidade do IPTU propriamente dita, vale retomar o já mencionado conceito de Gouvêa, para quem a extrafiscalidade dos tributos visa à “realização dos fins estatais e dos valores constitucionais, conforme as políticas públicas constitucionalmente estabelecidas”, e “não se limita, portanto, induzir ou reprimir comportamentos, nem visa apenas a objetivos econômicos, mas também culturais, artísticos e desportivos, dentre outros”.

Parece-nos que essa definição, por sua amplitude e por sua vinculação aos valores constitucionais, é a que melhor expressa o caráter extrafiscal dos tributos.

O IPTU progressivo no tempo se ajusta perfeitamente a tal conceito porque consiste em *instrumento da política urbana*<sup>49</sup> destinado a realizar o conteúdo de valores consagrados no capítulo da política urbana, artigos 182 e 183, da nossa Carta Magna.

O IPTU, nesse caso, será útil ao Município muito menos como forma arrecadatória do que como instrumento regulatório.

Sua finalidade, tal como expresso na Constituição da República, é que o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento, atendendo às linhas gerais da política urbana delineada constitucionalmente.

Vejamos o que diz também o artigo 7º do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, acerca dessa modalidade de IPTU:

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

---

49 Assim definido pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001).

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

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

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

O artigo 5º refere-se à obrigatoriedade de parcelamento ou edificação de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

A hipótese de incidência do IPTU extrafiscal é, portanto, o descumprimento da exigência de se emprestar ao solo urbano utilidade, mais especificamente, promovendo seu parcelamento ou edificação, consoante a função social da propriedade urbana, valor prestigiado pelo legislador constituinte.

Devemos mencionar ainda que a hipótese prevista é a do aumento da alíquota para cada ano em que o proprietário do imóvel não promova o parcelamento ou edificação compulsórios. Razão pela qual sua progressividade se dá em função do *tempo*.

Aliás, fica nítido aqui o caráter extrafiscal do tributo, mesmo porque o IPTU progressivo no tempo necessariamente decorrerá de lei específica de caráter urbanístico, que poderá inclusive conviver com a lei instituidora do IPTU com finalidade arrecadatória, pois não guardam relação de dependência entre si.

Voltaremos ao tema de forma mais minuciosa por ocasião de seu debate no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

## **5 A PROGRESSIVIDADE DO IPTU NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

É importante aludir, no trato do tema, ao repertório de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois além de proporcionar substrato para melhor compreensão da matéria, ele repercute diretamente nas situações cotidianas em que os tributos se apresentam.

Convém fazer um recorte temático quanto às decisões a serem analisadas, ainda

que de alguma maneira os temas se interpenetrem. Assim, primeiramente faremos a abordagem da progressividade fiscal e posteriormente da progressividade extrafiscal do IPTU, mostrando depois de que forma elas estão imbricadas.

### 5.1 A progressividade fiscal do IPTU no STF

O primeiro tema candente e de interesse a ser discutido no âmbito do Supremo Tribunal Federal foi o da progressividade *fiscal* do IPTU.

Por oportuno, cumpre-nos retomar a discussão iniciada a propósito da classificação dos impostos entre *reais* e *pessoais*. No primeiro tipo não há a consideração de características pessoais no cálculo do imposto, diferentemente do segundo, em que se requer a consideração de características da pessoa do contribuinte.

A classificação mencionada reflete diretamente na interpretação constitucional, especialmente do § 1º do artigo 145, citado inúmeras vezes nos debates havidos no STF e que reproduzimos novamente:

Art. 145. [...]

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão **caráter pessoal** e serão **graduados** segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

A capacidade de imprimir aos impostos um caráter *pessoal* é decorrência quase que imediata da *progressividade*, que entre outras coisas, é apta a promover a *graduação* em função da capacidade econômica do contribuinte aludida pela Magna Carta.

O centro da discussão reside, pois, em se estabelecer *progressividade*, forte marca do *caráter pessoal* dos impostos, a um imposto tido tradicionalmente como *real*, caso do IPTU. O que se discutiu, enfim, foi se o comando normativo acima se estenderia ao IPTU que ostenta a condição de imposto *real*.

### 5.1.1 A progressividade fiscal do IPTU no STF antes da Emenda Constitucional nº 29 de 2000

Feita essa sintética explanação, passemos ao entendimento expresso pelo Supremo Tribunal Federal, a começar por duas súmulas que representam linhas de pensamentos distintas e que iniciaram, antes mesmo do advento da Constituição Federal de 1988, o debate do qual tratamos.

A súmula nº 539 do STF diz que “é constitucional a lei do Município que reduz o imposto predial urbano sobre imóvel ocupado pela residência do proprietário, que não possua outro”.<sup>50</sup> Já se evidenciava aqui, e a súmula data de 1969, a consideração da pessoa do contribuinte na redução do IPTU, tido como imposto *real*. Portanto, características *pessoais* sendo atribuídas a um imposto real.

A segunda súmula que mencionamos é a de nº 589, também do STF, que em 1977, disse ser “inconstitucional a fixação de adicional progressivo do imposto predial e territorial urbano em função do número de imóveis do contribuinte”<sup>51</sup>. E nos deparamos com uma vedação a se imprimir caráter pessoal a uma progressividade específica ao IPTU, aquela que considera a quantidade de imóveis do contribuinte<sup>52</sup>.

Essas são, pois, orientações sumulares emanadas pelo mesmo órgão e que vão revelando formas diferentes de se compreender não só o fenômeno tributário, porém também a propriedade. De certa maneira, elas adiantam o debate ocorrido no primeiro julgamento, de que passamos a cuidar.

Trata-se do Recurso Extraordinário nº 153.771-0 MG, da relatoria do Ministro Carlos Velloso, e de cujo acórdão foi redator o Ministro Moreira Alves, também prolator do voto vista.

O Supremo Tribunal Federal foi provocado a se manifestar sobre a

---

50 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 539**. CONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. REDUÇÃO DO IPTU DE PROPRIETÁRIO DE UM SÓ IMÓVEL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: 20 jun. 2011. Fonte de Publicação DJ 10/12/1969, p.5934

51 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 589**. INCONSTITUCIONALIDADE. IPTU PROGRESSIVO FISCAL EM FUNÇÃO DO NÚMERO DE IMÓVEIS DO CONTRIBUINTE. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: 20 jun. 2011. Fonte de Publicação DJ, 3/1/1977, p. 6

52 A súmula é, segundo o Ministro Marco Aurélio nas discussões no âmbito do RE 423768-SP, uma vedação ao uso do IPTU para taxar de maneira insipiente (sutil segundo suas palavras) grandes fortunas, imposto previsto mas ainda não regulamentado no Brasil.

constitucionalidade da Lei municipal nº 5.641 de 1989, do Município de Belo Horizonte, que estabeleceu a cobrança do IPTU progressivo em função do valor venal do imóvel, de sua zona de situação e do fato de nele existir ou não edificação.

A tese do contribuinte recorrente baseava-se principalmente na afirmação de que a única espécie de IPTU progressivo previsto constitucionalmente era aquele com função urbanística. Assim o disse:

o v. Acórdão ofende e vulnera o art. 156, § 1º da Constituição da República, que é disposição aplicável à espécie e que somente enseja a alíquota progressiva para o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana no único caso da política urbana, ou seja, regulação do cumprimento da função social da propriedade, nos termos do art. 182.

A referência feita pelo recorrente ao artigo 156, § 1º da Constituição Federal, em sua antiga redação, omitida propositadamente até aqui, requer a citação do dispositivo:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

[...]

§ 1º - O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Em sua interpretação, portanto, o contribuinte propunha que a Constituição da República através do citado dispositivo, por referir-se à função social da propriedade, não autorizava outro tipo de progressividade além da prevista e regulada pelo artigo 182, no capítulo da política urbana, ao qual aquele remetia.

De outro lado, o Município de Belo Horizonte sustentava que, baseado no já citado artigo 145, §1º, bem como no artigo 150, inciso II, ambos da Constituição Federal, optou pela aplicação do critério da progressividade fiscal “na forma da capacidade contributiva e da isonomia fiscal”, não se tratando da progressividade extrafiscal do artigo 182.

O Ministro Carlos Velloso, relator do Recurso Extraordinário, inicia o seu voto tecendo considerações acerca do “princípio da capacidade contributiva, aplicável, no



constitucionalismo tributário brasileiro, aos impostos,” conforme assentado no art. 145, §1º da Constituição.

Propõe-se, então, a investigar o alcance desse dispositivo. Faz considerações sobre a exigibilidade da aplicação tanto do *caráter pessoal* quanto do *princípio da capacidade contributiva* relativamente aos impostos. E, cercado-se da opinião de vários doutrinadores,<sup>53</sup> conclui que todos os impostos estão sujeitos ao princípio da capacidade contributiva, inclusive os que não tenham caráter pessoal. Assim o diz:

A interpretação, pois, do que está inscrito no § 1º do art. 145 da Constituição Federal deve ser esta: sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal, dado que há impostos que não possuem tal característica. Mas a pessoalidade dos impostos deverá, a todo modo, ser perseguida. Todos os impostos, entretanto, estão sujeitos ao princípio da capacidade contributiva, mesmo os que não tenham caráter pessoal.

A partir daí, o Ministro Velloso passa à investigação da progressividade tendo em vista suas diferentes finalidades, a respeito do que as classifica em progressividade fiscal e extrafiscal, e, em sua interpretação, enxerga que a Constituição também estabeleceu essas duas espécies de progressividade para o IPTU. A primeira, progressividade no espaço, e fiscal, no artigo 156, § 1º, e a segunda, progressividade no tempo, extrafiscal, no artigo 182.

A fim de deixar claro que a progressividade tratada no art. 156, § 1º, é fiscal e diversa da prevista no art. 182, passa a diferenciar a função social da propriedade mencionada no primeiro caso da função social da propriedade mencionada no segundo dispositivo, e assim expõe:

De todo o exposto, ressaí a conclusão no sentido de que, forte na Constituição, art. 145, §1º, as alíquotas do IPTU deverão ser progressivas, forma, aliás, de se emprestar a esse imposto caráter de pessoalidade, dado que a progressividade, segundo M. DUVERGER, lembra Hugo de Brito Machado, 'constitui um dos meios mais eficazes de personalização do imposto.' [...] Essa progressividade, assentar-se-á, especificamente no art. 156, § 1º, da Constituição, certo que 'a função social' ali inscrita não é a mesma 'função social' do § 2º do art. 182 da Constituição: a primeira, do art. 156, § 1º, independe do plano diretor, porque localizada no campo tributário e não está jungida ao reordenamento de áreas urbanas. Ela se assenta, a

---

53 Geraldo Ataliba, Paulo Barros Carvalho, Elizabeth Nazar Carrazza, José Maurício Conti, Américo Lacombe, Alberto Xavier, Ives Gandra da Silva Martins, Hugo de Brito Machado e José Eduardo Soares de Melo.

função social do art. 156, § 1º, numa política redistributivista, ou a progressividade assentada no art. 156, § 1º, visa a realizar uma política redistributivista, na linha da lição de WILHERM GERLOFF, invocada por ALCIDES JORGE COSTA: 'a tributação progressiva pode justificar-se pelo argumento compensatório: se um sistema tributário tem impostos progressivos, a progressividade de outros serve de compensação e restabelece o equilíbrio, com a eliminação da regressividade, considerando o sistema em seu todo. A progressividade pode justificar-se como concretização de uma política redistributivista, porque se reconhece estar a renda distribuída de modo inconveniente à vista das aspirações éticas da sociedade. Por fim, a progressividade pode ser utilizada como recurso da chamada finança de ordenamento ou, se preferir, como recurso do poder de polícia (**police power**).' A progressividade, em tal caso, progressividade no espaço, apoia-se — vale invocar as lições de Souto Maior Borges, Mizabel Derzi e Sacha Calmon, retro registradas — no 'valor do imóvel, a superfície, a sua destinação, o gabarito ou número de pavimentos, critérios mistos'.

Finalmente, verificando que o caso do RE 153.771/MG se insere na hipótese concebida de progressividade fiscal no espaço, o Ministro Carlos Velloso, preservando a lei do município mineiro, conclui:

No caso, conforme está no acórdão recorrido, “o imposto variou de alíquota, levando-se em consideração o valor venal, a zona de situação, e o fato de existir ou não edificação.

[...]

Não praticou, portanto, o Município de Belo Horizonte, ao instituir a progressividade fiscal inscrita na Lei municipal nº 5.641, de 1989, inconstitucionalidade. Ao contrário, a lei mencionada está na linha do que dispõem os artigos 145, §1º, e 156, §1º, da Constituição Federal.

Seguiu-se ao voto do Ministro Carlos Velloso pedido de vista do Ministro Moreira Alves, que apresentou seu voto em seguida. Também principiando pela análise do artigo 145, § 1º, da Constituição Federal, o Ministro Moreira Alves, adota entendimento diverso do do relator.

Segundo sua interpretação, a Constituição, no artigo 145, § 1º, ao fazer referência ao caráter *pessoal* dos impostos, alude à distinção doutrinária tradicional segundo a qual eles podem ser *pessoais* ou *reais*. Conforme entende o ministro, a intenção da norma é conferir aos impostos o caráter pessoal e, somente quando configurado este caráter *pessoal*, o imposto deverá ser graduado. Decorre daí, em sua compreensão, que como uma das possíveis maneiras de se graduar os impostos aplica-se a progressividade segundo a capacidade

econômica do contribuinte, desde que, repita-se, os impostos sejam pessoais.

Relativamente à aplicação do princípio da capacidade contributiva aos impostos, a conclusão do Ministro Moreira Alves é antagônica àquela a que chega o Ministro Carlos Velloso. Moreira Alves opina em seu voto que o princípio da capacidade contributiva só deve ser usado caso tenha a finalidade de atender à pessoalidade dos impostos, não podendo ser aplicado, portanto, aos impostos reais, diferentemente da constatação de Carlos Velloso, para quem o princípio da capacidade contributiva se aplicaria em qualquer caso, inclusive aos impostos reais.

O Ministro Moreira Alves cita vasta doutrina, especialmente estrangeira, a embasar sua opinião e conclui que sobre o IPTU não recai progressividade, nem se afere a capacidade contributiva do sujeito passivo (contribuinte):

Ora, no sistema tributário nacional, é o IPTU inequivocamente um imposto real, porquanto tem ele como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado na zona urbana do Município, sem levar em consideração a pessoa do proprietário, do titular do domínio útil ou do possuidor, tanto assim que o Código Tributário Nacional ao definir seu fato gerador e sua base de cálculo não leva em conta as condições da pessoa do sujeito passivo.

Ilustra seu entendimento com dispositivo da legislação tributária referente a situação em que compara a obrigação tributária à obrigação *propter rem* do direito civil, devida em função da coisa e não em função da pessoa:

No artigo 130 [o CTN] estabelece que “os créditos tributários relativos a impostos cujo fato gerador seja a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis, ..., subrogam-se na pessoa dos respectivos adquirentes, salvo quando conste do título a prova de sua quitação”, o que implica dizer que, se não constar do título de transmissão a prova da quitação desses impostos (inclusive, portanto, o IPTU), o sujeito passivo do imposto devido anteriormente à transmissão do imóvel passa a ser o adquirente, o que **importa concluir que essa obrigação tributária, nesse caso, de certa forma, se aproxima da obrigação ob ou propter rem, também denominada obrigação ambulatória**, porque o devedor não é necessariamente o proprietário, titular do domínio útil ou possuidor ao tempo em que ocorreu o fato gerador e nasceu a obrigação tributária, mas pode ser o que estiver numa dessas posições quando da exigibilidade do crédito tributário, **circunstância essa que mostra, claramente, que nesses impostos não se leva em conta a capacidade contributiva do sujeito passivo** até porque, no momento da ocorrência do fato gerador anterior à

transmissão, o futuro adquirente não era titular de direito real ou tinha a posse para daí se inferir, por presunção, que ele tivesse capacidade contributiva, que obviamente tem de ser aferida quando do fato gerador e não posteriormente a ele. **(nosso destaque)**

Superada a análise acerca da extensão da aplicação do princípio da capacidade contributiva referido na artigo 145, §1º, o Ministro Moreira Alves prossegue para a análise da progressividade do artigo 156, § 1º, da Constituição Federal e, ao citar a seguinte opinião de Aliomar Baleeiro:

Em regra geral, só os impostos pessoais se ajustam adequadamente à aplicação de critérios progressivos medidos pela capacidade contributiva, se bem que esta se possa presumir da natureza, valor ou aplicação específica de determinada coisas, no sentido de que a possui, compra ou prefere o indivíduo de maiores recursos econômicos. Mas imposto sobre coisa, em princípio, exclui, por exemplo, a progressividade em atenção à pessoa, SALVO CASOS DE APLICAÇÃO EXTRAFISCAL.

afirma que a única exceção à regra geral de não se conferir progressividade ao IPTU é justamente a extrafiscalidade, mencionada por Baleeiro. Assim, conclui que o artigo 156, §1º, da Magna Carta, por prever a progressividade, só pode estar se referindo à que tem finalidade extrafiscal.

Cita a doutrina de Marco Aurélio Greco, Bernardo Ribeiro de Moraes, Yone Dolácio de Oliveira, José Eduardo Soares de Melo, Ives Gandra Martins e Aires Barreto, para concluir que:

[...] a única progressividade admitida para o IPTU é a extrafiscal destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Portanto, sob o império da atual Constituição, não é admitida a progressividade fiscal do IPTU, quer com base exclusivamente [...] no seu artigo 145, § 1º, porque esse imposto tem, como disciplinado no sistema tributário brasileiro, caráter real que é incompatível com a progressividade decorrente da capacidade econômica do contribuinte, quer com arrimo – como pretende o eminente relator – na conjugação desse dispositivo constitucional {genérico} com o artigo 156, § 1º {específico}, pela singela razão de que este último dispositivo, por admitir a progressividade para fins extrafiscais (“de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”), não pode, obviamente, servir de esteio para justificar progressividade fiscal.

Passa, então, a perquirir se a extrafiscalidade aludida pelo artigo 156, § 1º, é a mesma a que se refere o artigo 182, § 4º, II, insculpida no capítulo da Política Urbana.

O ministro argumenta que, em razão da própria natureza do IPTU, imposto sobre a propriedade *urbana*, a função social da propriedade a que se refere o artigo 156, § 1º, só pode ser também a urbana. Expõe ainda que compete à Constituição ou a lei federal precisar os contornos de conceitos constitucionais como a função social da propriedade, sob pena de haver uma interpretação do conceito para cada Município. Tal delimitação (ou regulamentação) foi objeto da preocupação constitucional que precisou o conceito de função social da propriedade, quer rural ou urbana, em tópicos próprios e específicos (a rural no artigo 186 e a urbana no artigo 182).

Firmado no entendimento de que:

A interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que o IPTU com finalidade extrafiscal a que alude esse inciso II do § 4º do artigo 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no artigo 156, I, § 1º.

Moreira Alves conclui:

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

Julgou, portanto, inconstitucional o dispositivo da lei da capital mineira que instituía a cobrança de IPTU progressivo em função do valor venal do imóvel.

Seguiram-se os debates e, por ocasião do voto do Ministro Francisco Rezek, o Ministro Carlos Velloso acrescentou que, além da função social da propriedade situada no campo da política urbana (art. 182, §§ 2º e 4º), a função social da propriedade (mencionada no artigo 156, § 1º) teria características fiscais e diria respeito ao campo da política tributária. Vale mencionar a lição de Hugo de Brito Machado citada pelo próprio Ministro Velloso:

Do ponto de vista da Política Urbana, a propriedade cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de orientação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º). Isto, entretanto, não significa a inexistência de outras formas pelas quais tenha de cumprir a propriedade sua função social, até porque a propriedade há de ser encarada como riqueza, e não apenas como um elemento a ser tratado pelas normas de Política Urbana. Nem seria razoável, aliás, admitir que a função social da propriedade restasse inteiramente vinculada a diretrizes de política urbana. (HUGO DE BRITO MACHADO, “Progressividade do IPTU”, Repertório IOB de Jurisprudência, nº 16/90, p. 258-260)

O Ministro Moreira Alves, em contraponto a esse entendimento, deixa entrever sua preocupação com as limitações ao direito de propriedade em nome de uma função social que não aquela referida pelo artigo 182 da Constituição Federal, a ser definida pelo legislador municipal. Assim a expressa:

Vamos ter uma função social definida por cada um dos cinco mil e quinhentos municípios. Isso é a restrição ao direito de propriedade. É garantia fundamental: a Constituição o diz especificamente; isso seria como pretender que, com relação à desapropriação de imóveis improdutivos, pudesse vir a lei a estabelecer uma outra função social que não aquela prevista na Carta Magna.

Ficou vencido no julgamento o Ministro Carlos Velloso e prevaleceu o entendimento do Ministro Moreira Alves, escolhido para redator do acórdão, que recebeu a seguinte ementa:

- IPTU. Progressividade.
- No sistema tributário nacional é o IPTU inequivocamente um imposto real.
- Sob o império da atual Constituição, não é admitida a progressividade fiscal do IPTU, quer com base exclusivamente no seu artigo 145, § 1º, porque esse imposto tem caráter real que é incompatível com a progressividade decorrente da capacidade econômica do contribuinte, quer com arrimo na conjugação desse dispositivo constitucional (genérico) com o artigo 156, § 1º (específico).
- A interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que o IPTU com finalidade extrafiscal a que alude o inciso II do § 4º do artigo 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no artigo 156, I, § 1º.
- Portanto é inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no artigo 156, § 1º, aplicado com as limitações expressamente constantes dos §§ 2º e 4º do artigo

182, ambos da Constituição Federal.

Consolidando a jurisprudência do STF, vários foram os julgados que repercutiram o entendimento assentado nesse que veio a ser o primeiro *precedente* em matéria de progressividade do IPTU.<sup>54</sup>

No entanto, apesar da jurisprudência do STF (ou em razão dela), o artigo da Constituição sobre o qual residia a discussão em torno da progressividade do IPTU acabou sofrendo alteração da Emenda Constitucional nº 29 de 2000 e passou a figurar com o seguinte texto:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

[...]

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, 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.

Percebe-se que depois da intervenção feita pelo Poder Legislativo a Constituição Federal veio a contemplar textualmente a progressividade fiscal do IPTU, contrariando o entendimento até então prevalecente no STF, porém, na linha do que defendia o Ministro Carlos Velloso.

Diante disso, ficou a expectativa de como o Supremo Tribunal Federal se manifestaria em relação à progressividade do IPTU e mesmo sobre seu caráter *real* a partir de então.

---

54 Citemos os RREE 204.827-5/SP, relatoria do Ministro Ilmar Galvão; 205.464-0/SP, rel. Min. Ilmar Galvão; 198.506-7/SP, rel. Min. Marco Aurélio; 202.261-6/SP, rel. Min. Ilmar Galvão; 194.036-1/SP, rel. Min. Ilmar Galvão; 192.737-2/SP, rel. Min. Moreira Alves; 193.997-4/SP, rel. Min. Moreira Alves; 194.183-4/SP, rel. Min. Moreira Alves; 229.457-2/SP, rel. Min. Carlos Velloso; 248.892-5/RJ, Rel. Min. Maurício Corrêa e 265907-0/RJ, rel. Min. Ilmar Galvão.

### 5.1.2 A progressividade fiscal do IPTU no STF depois do advento da Emenda Constitucional nº 29 de 2000

Inicialmente, deve-se dizer que, mesmo após a edição da Emenda Constitucional nº 29, o precedente citado seguia sendo aplicado às ações ainda passíveis de julgamento que diziam respeito a leis municipais anteriores à alteração constitucional em discussão.

Desse modo, a matéria foi assentada na súmula nº 668, que diz ser “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.”<sup>55</sup>

Assim, nessa mesma linha, citem-se, entre outros julgados, o AI-AgR 372661 RJ de 2002, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, e o AI-AgR 459396 RJ, de 2004, relatado pelo Ministro Eros Grau.

É interessante mencionar outra súmula editada em 2003 e, portanto, posterior à EC nº 29/2000, que, se não de maneira contraditória, pelo menos de maneira curiosa, reforça a tese defendida pelo Ministro Moreira Alves. A súmula diz que “é inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão “inter vivos” de bens imóveis – ITBI com base no valor venal do imóvel.”<sup>56</sup>

Pela edição de tal súmula percebe-se que o ITBI, um imposto de caráter real, e, portanto, semelhante ao IPTU, não deve ter alíquota progressiva com base no valor venal do imóvel. Tal entendimento, em total consonância com o do Ministro Moreira Alves, gera expectativa ainda maior sobre como o STF se posicionaria diante da nova redação constitucional.

Finalmente, já na vigência da nova redação do artigo 156, § 1º e incisos, a Corte constitucional brasileira foi provocada a manifestar-se novamente acerca da progressividade do IPTU com contornos fiscais (em verdade, sobre a própria constitucionalidade da Emenda

---

55 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 668**. INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL 29/2000. IPTU PROGRESSIVO FISCAL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: 20 jun. 2011. Fonte de Publicação DJ de 9/10/2003, p. 4

56 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 656**. INCONSTITUCIONALIDADE. ITBI PROGRESSIVO EM FUNÇÃO DO VALOR VENAL DO IMÓVEL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: 20 jun. 2011. Data de Aprovação Sessão Plenária de 24/09/2003 Fonte de Publicação DJ de 9/10/2003, p. 3



29), e o faria no âmbito do RE 423768/SP, da relatoria do Ministro Marco Aurélio.

O contexto da discussão travada nos autos do RE 423768/SP é o que segue: o Município de São Paulo editou a Lei Municipal nº 13.250, de 2001, instituindo a progressividade das alíquotas do IPTU levando em conta o valor venal dos imóveis. A Lei municipal tinha inspiração na redação do artigo 156, § 1º e incisos, dada pela Emenda Constitucional nº 29/2000. O Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo considerou que a Emenda Constitucional violou cláusula pétrea e, portanto, a própria lei paulistana seria inconstitucional. Do acórdão prolatado pelo tribunal paulista, o Município de São Paulo recorreu extraordinariamente ao STF.

O Ministro Marco Aurélio, em seu voto, fez breve histórico das decisões precedentes e do entendimento que orientava a Corte mesmo antes da Constituição de 1988 e deteve-se de maneira mais específica no RE 153771/MG, da relatoria do Ministro Carlos Velloso, que informava até então a jurisprudência dominante no STF. Passou a relacionar esse entendimento à inovação textual trazida no ano 2000 pelo legislador constituinte.

Em referência ao artigo 145, § 1º, da Constituição Federal, Marco Aurélio defende que não há qualquer limitação ao alcance de seu conteúdo, cujo objetivo é estabelecer uma graduação que leve à justiça tributária. O ministro continua sua explanação sustentando que se deve buscar a justiça tributária mediante uso de instrumentos que avaliem a capacidade econômica do contribuinte, inclusive o valor em si do imóvel.

Passou à análise da inconstitucionalidade declarada pelo tribunal paulista, por violação de cláusula pétrea, qual seja, a impossibilidade de se ter como variar alíquotas do IPTU pelo valor dos imóveis. Assim sintetiza o tema:

Eis a questão que se coloca à Corte: é possível dizer se a Emenda Constitucional nº 29/2000 veio a afastar cláusula pétrea? Tenho como cláusula pétrea toda e qualquer previsão abrangida pela norma do artigo 60 da Constituição Federal. Se, prevendo o § 4º do artigo 60 que não será sequer objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais, forçoso é concluir que textos da Carta passíveis de serem enquadrados nos incisos do § 4º em comento encerram cláusulas pétreas.

Afirma que a Emenda Constitucional nº 29/2000 não violou nenhuma cláusula

pétrea pois nenhuma das hipóteses previstas no § 4º do artigo 60 da Constituição Federal, em que se inserem as cláusulas pétreas, foi atingida. O que a Emenda Constitucional fez foi estabelecer maior abrangência ao alcance da gradação dos tributos, consectário do princípio contido no artigo 145, § 1º, opinião que, apesar de não dominante, já fora cogitada nas discussões anteriores no Supremo Tribunal Federal e estava presente no texto constitucional.

Vejamos o que disse o Ministro na conclusão de seu voto:

Ora, a Emenda Constitucional nº 29/2000 não afastou direito ou garantia individual. E não o fez porquanto texto primitivo da Carta já versava a progressividade dos impostos, a consideração da capacidade econômica do contribuinte, não se cuidando, portanto, de inovação a afastar algo que pudesse ser tido como integrado a patrimônio. O que decidido pelo Tribunal de origem implica extensão, ao conceito de cláusula pétrea, incompatível com a ordem natural das coisas, com o preceito do § 1º do artigo 145 e o do artigo 156, § 1º, na redação primitiva.

E finaliza:

Em síntese, esses dados não vieram a implicar o afastamento do que se pode ter como cláusula pétrea, mas simplesmente dar o real significado ao que disposto anteriormente sobre a gradação dos tributos.

Os demais Ministros acompanham o relator e prosseguem na mesma linha, reconhecendo que a nova redação apenas confere uma amplitude maior ao princípio da capacidade contributiva, que implementa no campo tributário os princípios da igualdade e da isonomia. Consequência disso é a aplicação da progressividade a um imposto *real* como o IPTU.

Assim o diz a Ministra Carmem Lúcia:

Ao reformar a norma constitucional o constituinte permitiu a progressividade do IPTU em razão de três situações: o valor venal do imóvel, a localização deste ou o uso a que se destina. [...]

No acórdão recorrido, argumenta-se que a EC nº 29/2000 seria inconstitucional por ferir cláusula pétrea, qual seja, o princípio da capacidade contributiva.

[...]

Assim, a EC n. 29/00 veio expressamente para autorizar a progressão do IPTU em razão do valor do imóvel, o que, como já demonstrado, **não feriu as cláusulas pétreas da isonomia e da capacidade contributiva, muito pelo contrário, fortaleceu-as.**

[...]

Não entendo, porém, que, do § 1º do art. 145, possa-se inferir uma proibição à implementação da capacidade contributiva a impostos reais, ao contrário do que sustenta o acórdão recorrido. A Constituição apenas proclama sua preferência pela criação de impostos pessoais, que, com certeza, são os instrumentos que mais facilmente realizam a isonomia tributária.

Na defesa da isonomia é que a EC n. 29/2000 possibilita a cobrança de alíquotas progressivas, seja em decorrência do valor do imóvel (progressividade fiscal), seja em função do uso e de sua localização (art. 156, § 1º, incisos I e II), ou, ainda, a sua cobrança progressiva no tempo, quando o imóvel se encontrar subutilizado ou não edificado (art. 182, § 4º, da Constituição da República).

O Ministro Sepúlveda Pertence, no que foi concorde o Ministro Gilmar Mendes, acredita que a inovação feita pelo legislador constituinte especificou expressamente uma exceção à não progressividade dos impostos reais, tida por regra geral em razão do entendimento reiterado e das súmulas da Corte, porém a EC nº 29/2000 não pode ser considerada inconstitucional pois a não admissão de progressividade para impostos reais não constitui cláusula pétrea:

Posteriormente, examinamos questão semelhante no RE nº 234.105, relativo ao imposto de transmissão de bens imóveis, quando se reafirmou, aí, que, sem autorização constitucional, por se tratar de um imposto dos chamados reais, não era admitida a progressividade: cuidava-se do imposto de transmissão de bens imóveis. A Constituição autorizou-o especificamente em relação ao IPTU, independente dos pressupostos e da sistemática do artigo 182, tollitur quaestio, salvo se os mineralogistas constitucionais descobrirem uma cláusula pétrea. Mas, aqui, o exercício de petrificação excede de todos limites: estabelecer como direito fundamental àqueles contribuintes de impostos reais sobre a redação originária da Constituição, em que jamais ela pudera alterá-lo e, a exemplo do previsto com relação ao IPI e a outras hipóteses, admitir a progressividade.

[...]

A emenda não ofende, evidentemente, nenhuma pretendida cláusula pétrea.

Por unanimidade de votos, o Plenário do STF decidiu pela constitucionalidade da lei paulistana que instituiu o IPTU progressivo fiscal após a Emenda Constitucional nº 29/2000. O acórdão ficou assim ementado:

IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – PROGRESSIVIDADE – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000 – LEI POSTERIOR. Surge legítima, sob o ângulo constitucional, lei a prever alíquotas diversas presentes imóveis residenciais e comerciais, uma vez editada após a Emenda Constitucional nº 29/2000.

A decisão também aponta para o desfecho da ADI 2732, ainda pendente de julgamento, que versa sobre a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 29/2000 e tem como relator o Ministro Dias Toffoli.

## 5.2 A progressividade extrafiscal do IPTU no STF

O tema da progressividade extrafiscal do IPTU também foi objeto de debates no Supremo Tribunal Federal, porém não com a mesma profusão verificada quando se tratava da progressividade fiscal, recém discutida neste trabalho. Aliás, é possível dizer que muito pouco foi discutido diante da importância do assunto. Talvez porque o tema já desborda das fronteiras do tradicional direito tributário e passa a ser objeto de estudo do direito urbanístico.<sup>57</sup>

Lembremos que o IPTU progressivo extrafiscal é aquele inserido no âmbito da política urbana e está previsto no artigo 182 § 4º, inciso II, da Constituição Federal. Senão vejamos o marco normativo constitucional em que se insere:

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

[...]

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

---

<sup>57</sup> O diz a ministra Carmem Lúcia nos autos do RE: “Os requisitos da progressividade extrafiscal são variáveis contidas em conceitos que se encontram fora do direito tributário.”

[...]

**II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;**

Observamos que o contexto de inserção do IPTU é amplo, uma vez que trata de toda a política de desenvolvimento das cidades. Envolve variados conceitos, objeto do direito urbanístico, e, também, como é de fácil observação, impõe uma série de requisitos à implementação, seja da política de desenvolvimento urbano amplamente considerada, seja apenas do IPTU progressivo no tempo mencionado no inciso II do § 4º do artigo 182.

Dessa forma, nos ateremos especificamente à repercussão quanto aos contornos, limites e requisitos do IPTU progressivo extrafiscal no Supremo Tribunal Federal tendo em vista o texto constitucional. Começemos a abordagem por argumentos laterais utilizados pelos ministros do Supremo Tribunal Federal por ocasião do debate acerca da progressividade *fiscal* do IPTU.

Assim, vejamos a súmula nº 668, que diz que “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.”<sup>58</sup> Se interpretado *a contrario sensu*, o texto sumular leva à conclusão de que seria constitucional a instituição de lei municipal que estabelecesse a progressividade extrafiscal do IPTU asseguradora da função social da propriedade urbana.

No entanto, quando considerado todo o contexto de discussões de que decorreu a súmula, veremos que mesmo para o estabelecimento da progressividade extrafiscal do IPTU, a Constituição Federal reclama a presença de fatores condicionantes, sem os quais mesmo a exceção prevista na súmula nº 668 também seria inconstitucional.

Ainda no RE 153771-MG (1996) o Ministro Celso de Mello se posicionou claramente quanto aos requisitos para instituição do IPTU com finalidade extrafiscal, embora não tenha sido esse o objeto imediato daquela ação. Citando Ives Gandra Martins e Aires Fernandino Barreto, explicitou sua opinião acerca das limitações estabelecidas pelo constituinte à instituição do imposto previsto no artigo 182, § 4º, quais fossem:

---

58 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 668**. INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL 29/2000. IPTU PROGRESSIVO FISCAL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: 20 jun. 2011. Fonte de Publicação DJ de 9/10/2003, p. 4

a progressividade do IPTU **só** tem incidência **constitucionalmente autorizada** nas hipóteses em que, **descumprida** a função social da propriedade urbana, **também** ocorram os demais pressupostos estipulados no art. 182, par. 4º, da Carta Política, **especialmente** a edição de **lei federal** (ainda inexistente) destinada a caracterizar, em seus aspectos básicos, os requisitos definidores do conceito de função social da propriedade.

Celso de Mello chamava atenção para a necessidade de edição de lei federal que delimitasse a função social da propriedade, como demanda o texto constitucional.

Após citar a lição de Ives Gandra Martins (Comentários à Constituição do Brasil, vol. 6º, tomo I/548-552, 1990, Saraiva), que discorria sobre a necessidade de lei federal estabelecer os limites para o conceito de função social da propriedade sem a qual cada Município adotaria seu próprio conceito, o Ministro Celso de Mello conclui taxativamente:

Existe, pois, a condicionar a atuação normativa do legislador municipal, em tema de progressividade do IPTU, um parâmetro constitucional, que, previsto no art. 156, § 1º, e reiterado no art. 182, §§ 2º e 4º, II, da Carta Política, delimita e restringe o poder dos Municípios.

[...]

A ausência da lei federal a que se refere expressamente o art. 182, § 4º, da Constituição – lei federal que ainda não foi editada – atua, em tema de progressividade do IPTU, como fator inibitório da instituição, por qualquer Município, do imposto predial e territorial urbano, com alíquotas progressivas.

Desse modo, não se afigurava possível a instituição de IPTU progressivo com finalidade urbanística sem a edição da referida lei federal no entendimento do Ministro Celso de Mello, tomado de modo a ilustrar o que diziam, porém não tão enfaticamente, os demais Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Devemos lembrar que a ementa do RE 153771/MG fazia menção expressa às limitações impostas pela Carta Magna ao IPTU progressivo, vejamos:

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

O precedente, ainda que não tratasse diretamente do IPTU com função urbanística, veio a balizar as decisões posteriores.

### 5.2.1 Da progressividade extrafiscal do IPTU no STF antes do Estatuto da Cidade

Percebemos já pelo RE 153.771/MG que a instituição do IPTU progressivo com função urbanística não era autorizada pela Constituição sem a edição de lei federal geral que regulasse a política urbana. E nessa linha continuou a caminhar o STF como se observa pelo RE 199.969-SP, da relatoria do Ministro Ilmar Galvão:

No que concerne ao IPTU, o Plenário do STF, [...] apreciando a Lei nº 10.921/90 [...], do Município de São Paulo, declarou a sua inconstitucionalidade, por haver instituído alíquotas progressivas alusivas do referido tributo, em razão do valor do imóvel, com ofensa ao art. 182, § 4º, II, da Constituição Federal, que **limita a faculdade contida no art. 156, § 1º, à observância do disposto em lei federal e à utilização do fator tempo para graduação do tributo.**

Assim também está assentado no RE 227.273/SP relativo a lei do Município de São Carlos, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, que seguiu o precedente do Ministro Ilmar Galvão.

Já no âmbito do RE 400.780/PR, também da relatoria do Ministro Marco Aurélio, já se falava com maior especificidade da progressividade extrafiscal do IPTU. Nesse caso, do Município de Maringá/PR, além de ausente a lei federal (por óbvia situação comum a todos os municípios), não havia sequer plano diretor, outra exigência constitucional. A ementa estampa claramente a necessidade da lei federal, vejamos:

**IPTU – PROGRESSIVIDADE – LEI FEDERAL – INEXISTÊNCIA.** Mostra-se inconstitucional disciplina normativa municipal que, sem diploma federal a regulamentar preceito da Carta da República sobre progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano, implementa-a. Inconstitucionalidade do artigo 17 da Lei do Município de Maringá/PR nº 1.354, de 22 de dezembro de 1979, com a redação imprimida pela Lei Complementar nº 178, de 22 de dezembro de 1996. Precedente: Recurso Extraordinário nº 153.771-

0/MG, julgado no Pleno, redator para o acórdão ministro Moreira Alves, publicado em 5 de setembro de 1997.

O ministro Marco Aurélio, no voto, menciona tanto a necessidade de lei federal quanto do plano diretor municipal a ensejar o IPTU progressivo no tempo. Assim se pronunciou:

Diante do precedente [e referia-se ao RE 153771-MG] e da inexistência, à época, de Lei federal regulamentando o artigo 182, § 4º, do Diploma Maior bem com da ausência de Plano Diretor Municipal, conheço do recurso e dou-lhe provimento, para conceder a ordem, anulando o lançamento fiscal do Imposto Predial e Territorial Urbano relativo ao exercício de 1997.

Ficava patente, portanto, que sem a disciplina da lei federal, nenhuma legislação municipal poderia instituir o IPTU progressivo extrafiscal, consoante o § 4º do artigo 182 da Carta da República.

Assim, em 10 de julho de 2001 foi promulgado o Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu diretrizes gerais da política urbana.<sup>59</sup>

Em julgamento mais recente (de 24 de junho de 2008), já na vigência do Estatuto da Cidade, porém, versando sobre a constitucionalidade de lei municipal de Vitória-ES, e esta, anterior àquele Estatuto, o Município de Vitória-ES insistia na instituição do IPTU progressivo lastreando-se tão somente na previsão constitucional do artigo 182. Resultou daí o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 338.589/ES, da relatoria do Ministro Eros Grau.

Eros Grau se reporta à decisão agravada pelo Município de Vitória-ES que dava razão ao contribuinte, nos seguintes termos:

DECISÃO: Discute-se, nestes autos, a possibilidade de cobrança de IPTU com base em alíquotas progressivas para fins extrafiscais, consoante permissivo contido no artigo 182, § 4º, inciso II, da Constituição do Brasil.

2. O tribunal de origem decidiu que a competência para instituir a

---

<sup>59</sup> MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coords.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários - 2º ed. rev., atual. e ampl.** - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 15.



progressividade do IPTU é municipal, quando o contribuinte não destina o imóvel à sua adequada função social, sendo desnecessária a edição de lei federal que regulamente a hipótese. Contra essa decisão foi interposto o presente recurso extraordinário, onde se alega que a exação não poderia ter sido imposta na forma progressiva, na ausência de lei federal, conforme prevê expressamente o § 4º do artigo 182 da Constituição.

3. Assiste razão ao recorrente. **Somente a partir da edição da Lei n. 10.257/01 tornou-se possível a cobrança do IPTU progressivo para fins extrafiscais, consoante hipótese prevista no artigo 182, § 4º, inciso II, da CB/88. Essa lei descreve requisitos que devem ser observados pelos municípios para a cobrança desse imposto,** que não se confunde com o IPTU progressivo para fins fiscais, introduzido pela E.C. Nº 29/00.

E confirma os termos da decisão agravada, reafirmando a necessidade de que, para implementar IPTU progressivo extrafiscal, deve estar presente o Estatuto da Cidade e devem ser observados os requisitos traçados por este diploma legal.

### 5.2.2 Da progressividade extrafiscal do IPTU no STF após o Estatuto da Cidade

Após a vigência do Estatuto da Cidade, entretanto, não se tem notícia de julgados no STF que o tenham por objeto.

Devemos citar, no entanto, a recente<sup>60</sup> opinião da Ministra Carmem Lúcia, revelada por ocasião do voto proferido nos autos do já discutido RE 423.768/SP que confirmou o uso progressivo do IPTU fiscal. A ministra traça as linhas gerais ensejadoras das progressividades fiscal e extrafiscal do IPTU, posicionando esta última adequadamente fora do direito tributário:

Os requisitos da progressividade extrafiscal são variáveis contidas em conceitos que se encontram fora do direito tributário. Para instituir a progressividade do IPTU em decorrência da utilização que se dá ao referido bem imóvel, do seu endereço ou de sua localização, **o município deve, antes, elaborar seu plano diretor, com a previsão, antecipada, da progressão de alíquotas antes mencionada.**

A EC n. 29/2000, ao adequar a questão do IPTU à realidade vigente, atualizou a política urbana e, no contexto desta, obrigatória desde a edição da Constituição da República em seus arts. 182 e 183, o legislador, por fim, editou o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

---

60 O julgamento data de 1º de dezembro de 2010.

Após a menção feita à necessidade de elaboração do plano diretor, da previsão antecipada da progressividade das alíquotas e do Estatuto da Cidade, Carmem Lúcia passa a contextualizar o IPTU progressivo no âmbito da legislação federal.

A ministra diz ser o artigo 5º desse diploma legal a expressão do cuidado do legislador em se evitar grandes áreas urbanas subutilizadas ou não edificadas, preocupação que, se descumprida pelo particular (e somente nessa situação), tem como sanção o IPTU previsto no artigo 7º, e conclui:

Efetiva o texto legal o que previu a Constituição da República quando dispôs sobre a função social da propriedade (arts. 5º, inc. XXIII e 170, inc. III).

Postos esses instrumentos nas mãos do administrador municipal, tem ele os recursos e os meios para pôr em prática o plano diretor, seja no incentivo ao desenvolvimento e ao crescimento de determinadas áreas da cidade, seja na cobrança, a maior, de tributos incidentes sobre bens localizados em outras regiões.

Assim, os contornos do IPTU progressivo extrafiscal, ainda que não tenham sido abordados diretamente em julgamento no STF, foram minimamente traçados em abordagens laterais, porém substanciais, como a da Ministra Carmem Lúcia, ressaltando a necessidade de atender às exigências contidas na lei federal, a exemplo do que também salientou o Ministro Eros Grau.

### **5.3 Análise crítica das manifestações acerca do IPTU no âmbito do STF**

À vista das discussões ocorridas no Supremo Tribunal Federal, podemos fazer constatações objetivas do panorama legal e constitucional que permite ou limita a aplicação da progressividade do IPTU. Ao que se seguirá uma análise crítica dessas constatações.

Pode-se verificar de um modo geral, que a progressividade fiscal do IPTU fundada no valor venal dos imóveis, sua localização e uso, anteriormente tida como inconstitucional, encontrou recentemente, com a edição da Emenda Constitucional nº 29/2000, autorização para seu exercício regular. Os municípios brasileiros, ao cabo das discussões analisadas no âmbito do STF, especialmente do RE 423768/SP, podem fazer uso

da progressividade do IPTU para atender a uma política fiscal redistributivista.

Relativamente à progressividade extrafiscal, o STF entendeu não ser possível implementar a previsão constitucional do artigo 182, § 4º, sem a correspondente lei federal que regulamentasse a *função social da propriedade urbana*. Definir esse conceito não poderia ficar a cargo do Município, ainda que a competência constitucional para a promoção da política urbana tenha sido atribuída a esse ente federado.

Assim, a progressividade fiscal do IPTU passou a ser aceita com a Emenda Constitucional nº 29/2000 e sua progressividade extrafiscal tornou-se exequível apenas com a regulamentação da função social da propriedade urbana, prevista constitucionalmente e efetivada pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001.

O que permeia as discussões no Supremo Tribunal Federal e as iniciativas do poder legislativo é uma polarização entre duas correntes doutrinárias, fazendo uso da denominação empregada por Edésio Fernandes: o *legalismo liberal*, caracterizado sobretudo pelo reconhecimento pleno dos direitos individuais, especialmente o de propriedade imobiliária; e os movimentos sociopolíticos e jurídicos pela funcionalização social e ambiental da propriedade<sup>61</sup>

Nesse contexto, o IPTU, por ser imposto relacionado à propriedade, pode atingi-la tanto como ferramenta da política tributária (fala-se aqui da progressividade fiscal), quanto a serviço de uma política urbana (e aqui se fala da progressividade extrafiscal). Logo, a compreensão jurídica que se tem no tocante à intangibilidade da propriedade, reflete diretamente nos contornos atribuídos ao IPTU, limitando-o ou estendendo-o.

Assim, com o suporte da doutrina civilista tradicional<sup>62</sup> revelada exemplificativamente no voto e nas manifestações do Ministro Moreira Alves no julgamento do RE 153.771/MG, o direito de propriedade é tido como uma garantia fundamental e não permite limitações que não estejam previstas constitucionalmente ou em lei federal.

No campo tributário, essa compreensão do direito de propriedade reflete nos assim chamados impostos *reais*, relativamente aos quais não deve ser feita nenhuma consideração que leve em conta aspectos pessoais do contribuinte. Essa concepção orientou historicamente as decisões do STF firmando a jurisprudência.

---

61 FERNANDES, op. cit., p. 247.

62 relacionada com a mencionada concepção legalista liberal.

Observa-se que desde a súmula nº 539 do STF, que diz ser “constitucional a lei do Município que reduz o imposto predial urbano sobre imóvel ocupado pela residência do proprietário, que não possua outro”, de 1969, está presente a consideração de atributos da pessoa do contribuinte no IPTU tido como real. Essa súmula denota, ainda que de maneira insipiente, um movimento de personalização dos impostos considerados *reais*. Estão presentes nessa súmula noções como o princípio da igualdade, isonomia e justiça tributária.

Esse movimento de personalização dos impostos está relacionado temporal e fundamentalmente à noção de *função social da propriedade*. Considerar a propriedade como signo de riqueza e portanto, útil a consecução de uma política fiscal redistributivista é estabelecer que a propriedade cumprirá também no campo tributário uma *função social*.

Podemos dizer que, em razão da discussão da aplicação dos artigos 145, § 1º e 156, § 1º, da Constituição Federal, no julgamento do RE 153.771/MG, em 1996, esse movimento de personalização ganhou voz no voto do Ministro Carlos Velloso, que sustentava haver uma função social da propriedade em favor de uma política fiscal redistributivista, que justificaria a progressividade fiscal do IPTU. A tese por ele defendida não prosperara então.

Prevalecia no STF a ideia de que a *função social da propriedade* não é atributo inerente à propriedade, senão uma *limitação* a esse direito fundamental. Portanto, tem caráter excepcional e deve necessariamente ser delimitada constitucionalmente ou por lei federal. Cogitar de uma limitação ao direito de propriedade em nome de uma *função social* não expressa textualmente, a exemplo do que fez o Ministro Carlos Velloso, seria uma violação.

O pensamento do Ministro Carlos Velloso acabou albergado pela própria Emenda Constitucional nº 29/2000, pelo menos relativamente ao IPTU. Fato que não enfraqueceu a compreensão legalista liberal acerca do direito de propriedade privada, uma vez que somente diante de uma emenda à Constituição atribuiu-se *função social* à propriedade imobiliária relativamente à política tributária.

A concepção legalista liberal ainda tem muito peso doutrinário. Essa compreensão refletida nos impostos *reais* ensejou o RE 423768/SP, em que a tese veiculada pela parte vencida elevava ao *status* de *cláusula pétrea* o direito do contribuinte de impostos *reais* de não ser alvo de emendas constitucionais que estabelecessem a progressividade (caso da EC nº 29/2000). Porém, foi excessiva a tentativa da parte de elevar esse direito a *cláusula pétrea*, como bem ressaltou o Ministro Sepúlveda Pertence.

O movimento de personalização dos impostos reais parece ser crescente, porém lento. A esse respeito é indicativa a manifestação dos Ministros Sepúlveda Pertence e Gilmar Mendes por ocasião do julgamento do RE 423768/SP, que revelaram apreço pela jurisprudência dominante no STF, ao considerarem que a Emenda Constituição nº 29/2000 excepcionou para o IPTU expressamente a regra geral de não incidência de pessoalidade (e progressividade) sobre tributos *reais*.

O Supremo Tribunal Federal permanece como bastião da aludida concepção legalista liberal, aos poucos oxigenado pelos movimentos que encampam a *função social* da propriedade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos esse estudo com uma contextualização do tema no direito financeiro e tributário bem como no direito urbanístico, dado o duplo caráter do IPTU no ordenamento jurídico brasileiro: tributo e instrumento da política urbana.

Após uma breve explanação acerca do caráter fiscal do IPTU, ora desempenhando função arrecadatória e inserido eminentemente no campo do direito tributário, passamos a ver suas características extrafiscais como instrumento da política urbana. Delineamos seu conceito, suas características e hipóteses de incidência à luz das normas de direito vigentes, tanto para o IPTU fiscal quanto para o extrafiscal.

Após essa aproximação eminentemente teórica, analisamos o modo pelo qual o IPTU era encarado pelo Supremo Tribunal Federal, órgão competente para estabelecer a interpretação quanto aos limites para instituição do IPTU nas modalidades fiscal e extrafiscal à luz do texto constitucional. Pudemos observar que o tema refletiu as divergências de entendimento originárias da discussão acerca da *função social da propriedade*.

Vimos também que houve mudanças interpretativas decorrentes das inovações legislativas e constitucionais, e o tema, se não completamente sedimentado, parece seguir as balizas indicadas pelo recente julgamento do RE 423768/SP, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, quais sejam:

- 1) A instituição do IPTU progressivo fiscal passou a ser possível somente

com a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que deu a nova redação do parágrafo § 1º do artigo 156 e acrescentou-lhe os incisos I e II;

2) o IPTU com a finalidade de intervenção urbanística, por sua vez, só se tornou possível com o advento do do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, observadas, além do disposto na própria Constituição, as limitações contidas neste diploma legal federal.

Tal interpretação é decorrente da ideia tradicional de que limitações ao direito de propriedade, a exemplo das quais seria a *função social da propriedade*, somente podem ser impostas expressamente pela Constituição da República ou por lei federal.

Observando-se a história recente dos julgamentos do STF, pouca mudança houve na concepção da *estrutura* do direito de propriedade. E as exigências constitucionais fundadas na doutrina tradicional que impediam a instituição da progressividade fiscal e extrafiscal do IPTU foram supridas com a Emenda Constitucional nº 29/2000 e com o advento do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001.

Passados 13 anos da vigência da Constituição Federal, o IPTU progressivo no tempo como instrumento da política urbana tornou-se viável *desde que* instituído em conformidade com o Estatuto da Cidade que, ao ser publicado em 2001, regulamentou sua aplicação.

Apesar da larga abrangência da política urbana, o IPTU progressivo no tempo recai apenas sobre o *regime urbanístico do solo*, especificamente sobre o *adequado aproveitamento do solo*, em hipóteses normativas que remetem a um reduzido quadro fático de combate à especulação imobiliária. Nesse contexto, o IPTU é apenas uma das ferramentas de que pode se servir o Município para forçar a adesão do particular às normas de ordenação da cidade expressas no plano diretor, atingindo as finalidades da política urbana: o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem estar de seus habitantes.

Se, para o uso de um instrumento jurídico que incide hipoteticamente em casos tão específicos, requer-se tantos cuidados, indaga-se qual será de fato a proeminência do Município para o desenvolvimento da política urbana.

É de se compreender a desilusão do estudioso José Afonso da Silva em relação a força das normas de direito urbanístico ante à arraigada concepção legalista liberal do direito de propriedade. Concluindo sua análise dos instrumentos da política urbana para o aproveitamento adequado do solo, o jurista afirma que “o percurso é longo e espinhoso,

porque a Constituição, sempre muito apegada no garantir o direito de propriedade, cercou a aplicação dos institutos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios de muitas cautelas, que praticamente os tornaram inviáveis”.<sup>63</sup>

Ainda relativamente às dificuldades percebidas quanto à implantação da política urbana, diga-se que mesmo com o advento do Estatuto da Cidade, podemos cogitar de uma propriedade que não cumpra sua função social e remanesça imune de intervenções pretendidas pela política urbana. Citamos como exemplo aplicável a essa hipótese a propriedade que incorre em violação ao *zoneamento de uso do solo* (estabelecida pelo plano diretor do Município). Assim o diz Almeida em seus comentários sobre as hipóteses de incidência do IPTU de acordo com o Estatuto da Cidade: “de todo modo, estão excluídas das sanções<sup>64</sup> previstas no dispositivo em comento<sup>65</sup> as áreas que não cumpram sua função social por outras espécies de desatendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade, v.g., descumprimento do *zoneamento de uso*”<sup>66</sup>.

Nesse exemplo percebemos que existe a possibilidade de uma propriedade desatender a função social e nem por isso o poder público poderia exigir um comportamento diverso de seu proprietário por ausência de previsão da incidência de instrumentos jurídico urbanísticos. Assim, estar-se-ia permitindo que uma propriedade não cumprisse sua função social, o que seria também uma inconstitucionalidade.

A pretexto de se proteger o direito de propriedade individual, o que se observa na prática é uma limitação não da propriedade, mas de sua função social, o que parece desarrazoado diante do espírito de solidariedade inaugurado pela Constituição cidadã.

## 6.1 Proposições

A noção de propriedade deve ser finalmente compreendida a partir de sua *função social*, como preconizavam seus idealistas ainda no final do século XIX, a fim de que se possa assegurar uma política urbana eficiente.

---

63 SILVA, op. cit., p. 433.

64 As sanções a que se refere são o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação como sanção.

65 Trata do § 4º do artigo 182 da Constituição Federal regulamentado pelos artigos 4º a 8º do Estatuto da Cidade

66 ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Dos instrumentos da política urbana. In: MEDAUAR; ALMEIDA, op. cit., cap. 2, p. 71-72

A *função social* deve ser entendida como princípio a permear a estrutura do conceito de propriedade, sem o qual não se tem propriedade. A exigência de regra expressa a delimitar o que seja a função social em cada situação é casuísmo e solapa o princípio, tornando-o inócuo.

A *função social* deverá decorrer do todo das políticas públicas desejadas constitucionalmente. Tal como apontou o Ministro Carlos Velloso ao vislumbrar, não sem a precedência doutrinária, uma *função social* da propriedade em prol de uma política tributária redistributivista, esta prevista constitucionalmente. Isto é, com suporte em uma política constitucionalmente válida, atribuiu função social à propriedade (tida também como signo de riqueza).

As hipóteses de aplicação da *função social* não podem ser enumeradas taxativamente pela Constituição ou pela legislação federal, porém deve-se encontrar em meio às políticas públicas, estas sim contempladas constitucionalmente, ensejo para imprimir à propriedade uma *função social*. Num primeiro momento, o entendimento do Ministro Carlos Velloso soou descabido, porém veio a ser contemplado em emenda constitucional editada posteriormente, o que confirma haver na propriedade uma função social a serviço de políticas públicas constitucionais, no caso, a tributária.

A Ministra Carmem Lúcia, de maneira otimista, indica que tanto a Emenda Constitucional nº 29/2000 quanto o Estatuto da Cidade, viabilizam o instrumental necessário à consecução da política urbana pelo administrador municipal. Assim diz:

Efetiva o texto legal o que previu a Constituição da República quando dispôs sobre a função social da propriedade (arts. 5º, inc. XXIII e 170, inc. III).

Postos esses instrumentos nas mãos do administrador municipal, tem ele os recursos e os meios para pôr em prática o plano diretor, seja no incentivo ao desenvolvimento e ao crescimento de determinadas áreas da cidade, seja na cobrança, a maior, de tributos incidentes sobre bens localizados em outras regiões.

Podemos cogitar de outros usos para o IPTU progressivo que atentem para a função social da propriedade, a ser estabelecida pelo plano diretor municipal. A exemplo do que seria a extensão do IPTU progressivo para uma finalidade urbanística de modo a abarcar hipóteses não abrangidas pelo IPTU progressivo no tempo, a saber, para “áreas que não cumpram sua função social por outras espécies de desatendimento às exigências fundamentais



de ordenação da cidade, v.g., descumprimento do *zoneamento de uso*<sup>67</sup>.

Isso não significa dizer que os municípios estariam definindo sua versão do conceito de *função social* da propriedade, porém, que eles efetivamente estariam desempenhando seu papel de executores da política de desenvolvimento urbano que lhes foi conferido pela Carta Constitucional de 1988. Papel que se não desempenhado fará as cidades brasileiras continuarem à mercê de interesses privados, em desarmonia com o interesse da coletividade, culminando em uma degradação ainda maior dos ambientes urbanos em que vivemos.

---

<sup>67</sup> E já mencionamos que o IPTU progressivo no tempo atinge áreas destinadas à especulação imobiliária, o que não é o caso do descumprimento do zoneamento de uso.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Dos instrumentos da política urbana. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coords.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários - 2º ed. rev., atual. e ampl.** - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, cap. 2, p. 41-120.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 10. ed. rev. e atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

\_\_\_\_\_. **Direito tributário brasileiro**. Ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BALTAR, Antonio Bezerra, **Introdução ao Planejamento urbano**. Recife, 1947.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário** nº 153771-0 Minas Gerais. Recorrente: José Tarcizio de Almeida Melo. Recorrido: Município de Belo Horizonte. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 20 de novembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário** nº 423768 São Paulo. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Ifer Estamparia e Ferramentaria LTDA. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 1º de dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 539**. CONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. REDUÇÃO DO IPTU DE PROPRIETÁRIO DE UM SÓ IMÓVEL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: 20 jun. 2011. Fonte de Publicação DJ 10/12/1969, p.5934

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 589**. INCONSTITUCIONALIDADE. IPTU PROGRESSIVO FISCAL EM FUNÇÃO DO NÚMERO DE IMÓVEIS DO CONTRIBUINTE. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: 20 jun. 2011. Fonte de Publicação DJ, 3/1/1977, p. 6

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 656**. INCONSTITUCIONALIDADE. ITBI PROGRESSIVO EM FUNÇÃO DO VALOR VENAL DO IMÓVEL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: 20 jun. 2011. Data de Aprovação Sessão Plenária de 24/09/2003 Fonte de Publicação DJ de 9/10/2003, p. 3

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 668**. INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL 29/2000. IPTU PROGRESSIVO FISCAL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. 1º ed. (ano 2002). Curitiba: Juruá, 2009.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro. **La Propriedad Privada Urbana**. Madri: Montecorvo, 1979.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”. In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006, p. 243-266.

FREITAS, José Carlos (coord.). **Temas de direito urbanístico 2**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no Direito Tributário e suas classificações**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1226, 9 nov. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/9151>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano. Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1983.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 18ª ed. rev. e ampliada, São Paulo: Atlas, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/Brasil\\_tab\\_1\\_15.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Brasil_tab_1_15.pdf)>. Acesso em 19-06-2011.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes Gerais. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coords.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários - 2º ed. rev., atual. e ampl.** - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 15-40.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Municipal Brasileiro**, 13ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002.

PALERMO, Carlos Eduardo de Castro. **IPTU progressivo e o Estatuto da Cidade**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3168>>. Acesso em: 4 jun. 2011.

SAULE JUNIOR, Nelson (org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1997.

SCHASBERG, Benny. A nova safra de planos diretores pós-estatuto da cidade. In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006, p. 267-282.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.