

PROGRESSIVIDADE E EXTRAFISCALIDADE DO IPTU: MECANISMO DE PROMOÇÃO DA REFORMA URBANA E DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

PROGRESSIVITY AND EXTRAFISCALITY IN “IPTU”: MECHANISM TO PROMOTE URBAN REFORM AND THE CITY’S SOCIAL FUNCTION

Rodrigo da Costa Alves¹

Sarah Dam Freitas²

Vinícius Carloni Cypriano³

RESUMO

O presente artigo tem por finalidade traçar uma análise, sob o viés da justiça social, do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. Abordar-se-á as principais classificações referentes ao tributo em questão, destacando-se o critério da progressividade, o qual promoveu grandes discussões no Supremo Tribunal Federal. Será também examinada a extrafiscalidade do IPTU e sua relevância inquestionável para as políticas de reforma urbana e para a manutenção da dignidade da pessoa humana no âmbito cidadão.

PALAVRAS-CHAVE: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana; progressividade; extrafiscalidade.

ABSTRACT

The purpose of this article is to draw an analysis of the Property Tax and Urban Land under a more social perspective. The main classifications related to the tribute in question will be addressed, highlighting the progressivity criterion, which generated great discussions - of little repercussion - in the Federal Supreme Court. The extrafiscality of the IPTU and its unquestionable relevance to urban reform policies and to the maintenance of the dignity of the human person in the urban area will also be examined.

KEYWORDS: Property Tax and Urban Land; progressivity; extrafiscality.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Características do IPTU. 3. Posicionamento do Supremo Tribunal Federal frente à progressividade do IPTU. 4. O IPTU como instrumento de efetivação da função social. 5. Conclusão. 6. Referências Bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é fazer uma breve análise sobre o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e a progressividade de sua tributação. Busca-se,

¹ Graduando em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

² Graduanda em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

³ Graduando em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

sobretudo, discutir a patente desigualdade social no Brasil sob o prisma da tributação – e como esta incide de maneira mais onerosa nas camadas menos favorecidas da população. Assim, objetiva-se demonstrar os evidentes problemas da matriz tributária brasileira e seus respectivos impactos na aplicação concreta da justiça material, mesmo que por vias menos evidentes.

Em um primeiro momento, far-se-á breve exposição de conceitos introdutórios da doutrina do Direito Tributário brasileiro – perpassando pela explicação de matriz tributária, conceito de tributo, espécies de tributo, relação jurídica tributária – e as classificações indispensáveis à compreensão do IPTU – além de versar sobre seu fato gerador e sobre quem detém competência tributária para instituí-lo.

Em seguida, há o histórico dos julgados do Supremo Tribunal Federal no tocante à progressividade do imposto. O posicionamento da corte será analisado em casos de inconstitucionalidade de alíquotas progressivas, estabelecidas por meio de lei municipal. Outrossim, há o exame dos efeitos da EC 29/00, que permitiu a progressividade do IPTU – sob aspectos do valor venal e da localização da propriedade predial e territorial urbana.

Por fim, expõe-se o papel do IPTU como instrumento de efetivação da função social. Os dispositivos constitucionais serão, então, analisados sob o prisma da efetividade e do caráter social. O papel das classes dominantes da sociedade, na manutenção de uma matriz tributária regressiva, será também abordado.

Dessa maneira, pretende-se instigar o leitor a um conhecimento mais aprofundado acerca do IPTU e de sua extrema importância como instrumento de reforma urbana e concretização da função social da cidade, bem como reforçar os posicionamentos doutrinários contrastantes para com essa finalidade.

2 CARACTERÍSTICAS DO IPTU

Entre os conceitos introdutórios abordados neste tópico, analisaremos a definição de tributo e suas espécies. Apresentaremos, então, uma breve exposição sobre relação jurídica tributária, seu fato gerador e a competência tributária para instituir o IPTU. As classificações

do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana abordarão facetas importantes desse tributo – em especial, o seu caráter progressivo e extrafiscal.

Em um primeiro momento, é necessário conceituar o que é matriz tributária. Esta é composta pelas escolhas que determinado país faz no âmbito tributário, ou seja, quais serão as características de cada tributo (GASSEN, 2012) – se serão progressivos ou regressivos, fiscal e extrafiscal, dentre outros.

Torna-se necessário, então, conceituar tributo. A lei 5.172/66, denominada de Código Tributário Nacional (CTN), dispõe:

Art. 3º 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. (BRASIL, 1966)

Em outras palavras, como afirma Gassen (2007, pp. 12-14), o tributo institui ao contribuinte uma obrigação de dar certa quantia em dinheiro ao Estado. Tem característica compulsória, ou seja, o pagamento do tributo não é voluntário, mas sim cogente e obrigatório em face da legislação. Outrossim, o tributo não pode ter caráter punitivo, não é sanção de ato ilícito. Deve, também, ser instituído por lei – exigência da segurança jurídica e do Estado de Direito. E, por fim, o tributo só pode ser cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada – ou seja, não cabe ao administrador público qualquer margem de discricionariedade, juízo de oportunidade ou conveniência.

Esses tributos podem ser divididos em espécies. Quanto ao número de tipos existentes, há divergências doutrinárias, porém a Constituição Federal adota um modelo tripartite:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:
I - impostos;
II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;
III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. (BRASIL, 1988)

No entanto, a posição prevalente na dogmática jurídica brasileira, segundo Gassen (2007, p. 16), é a que sustenta a divisão dos tributos em cinco espécies (quinquiptite):

impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais.

No que tange aos impostos, foco do presente artigo, o CTN, em seu art. 16, conceitua da seguinte forma: “o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966). A cobrança da espécie em questão – que inclui, como o próprio nome sugere, o IPTU –, portanto, não implica em qualquer contrapartida específica prestada pelo Estado.

Importante ressaltar que os tributos têm sua natureza jurídica pertencente ao direito obrigacional, devido à prestação jurídica que o tributo representa (GASSEN, 2007, p.12). No polo ativo da relação jurídica obrigacional tributária, está o titular do direito de exigir o cumprimento da obrigação. O titular, então, é uma pessoa jurídica de direito público – o Fisco municipal, estadual ou federal (AMARO, 2006, pp. 291-292). O sujeito passivo, no entanto, é “a pessoa que tem o dever de prestar, ao credor ou sujeito ativo, o objeto da obrigação” (AMARO, 2007, p. 297). A relação jurídica obrigacional tributária surge devido a um determinado fato gerador.

O fato gerador do tributo é, conforme aponta Amaro (2006, p. 263), uma situação material descrita pelo legislador – adquirir renda, prestar serviço, importar mercadorias estrangeiras, e.g. – que cria a obrigação de pagar tributos. No caso do IPTU, o fato gerador está definido pelo art. 32 da lei 5.172/66:

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** (BRASIL, 1966, grifo nosso).

Como o fato gerador do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por acessão física, o sujeito passivo da relação jurídica obrigacional tributária é “o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título” (BRASIL, 1966), segundo o art. 34 do CTN.

Partimos, enfim, para o conceito de competência tributária, que, segundo Gassen (2007), é “o poder conferido ao ente estatal de instituir tributos”. A Constituição Federal, nas Seções III, IV e V de seu Título VI, estabelece a competência tributária da União, dos Estados

e dos municípios. O dispositivo que versa sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano está no art. 156, inciso I da Carta da República:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
I - propriedade predial e territorial urbana; (BRASIL, 1988)

Cabe, portanto, aos municípios e ao Distrito Federal⁴ a competência tributária para legislar e arrecadar o IPTU. É por meio de lei municipal ou distrital que se estabelecem as alíquotas desse imposto.

Então, após uma análise conceitual mais ampla acerca do imposto central do artigo, urge-se, para melhor compreensão, entender também os grupos de classificações tributárias nos quais ele se encaixa. Classificar-se-á, portanto, os tributos quanto à forma de cálculo, quanto à finalidade da tributação, por fim, quanto à onerosidade atribuída ao sujeito passivo.

Quanto à forma de cálculo, diz-se que os tributos são pessoais (subjetivos) ou reais (objetivos). Os pessoais são aqueles que consideram os aspectos subjetivos do contribuinte para a formação da base de cálculo, enquanto os reais não os consideram, prezando apenas pela matéria tributável (GASSEN, 2007, pp. 19-20).

O IPTU, nesse sentido, é um tributo real (objetivo), pois incide sobre o patrimônio. Como afirma a lei 5.172, em seu art. 33: “A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel” (BRASIL, 1966). Assim, os aspectos que definem a base de cálculo são características do patrimônio, não do contribuinte.

Há, também, a classificação dos tributos segundo a sua finalidade. Nesse caso, os tributos podem ter caráter fiscal ou extrafiscal. Os fiscais têm, como finalidade precípua, arrecadar receitas financeiras para os cofres públicos – em outras palavras, prover o poder tributante de recursos econômicos. Os extrafiscais, por outro lado, têm a finalidade de intervir no domínio econômico e social – de modo a estimular certos comportamentos dos contribuintes (GASSEN, 2007, pp. 22-23).

Pode-se afirmar que IPTU possui tanto o caráter fiscal quanto o extrafiscal. Esse imposto é uma das principais fontes de receitas dos municípios e, ao mesmo tempo, tem a finalidade de estimular certos comportamentos dos contribuintes, sendo tal faceta utilizada

⁴O Distrito Federal possui competências tributárias municipais e estaduais, devido à sua natureza híbrida, como define o art. 147, caput, da Carta da República, e o art. 18, inciso II, do Código Tributário Nacional.

para promover a reforma urbana. É o que se pode observar no art. 182 da 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. [...]

§ 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: [...]

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana **progressivo no tempo** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Por fim, tem-se a classificação dos tributos quanto à onerosidade atribuída ao sujeito passivo – fundamental para a perfeita compreensão do IPTU como instrumento de concretização da função social da propriedade. Os tributos, assim, podem ser regressivos ou progressivos. Os regressivos são aqueles em que cresce a onerosidade relativa em razão inversa da capacidade contributiva do contribuinte – ou seja, tributa-se da mesma forma todas as situações, sem considerar a renda do contribuinte. Nos tributos progressivos, no entanto, a onerosidade relativa cresce em razão direta à capacidade contributiva do sujeito passivo – as alíquotas, portanto, variam de acordo com a situação econômica do contribuinte (GASSEN, 2007).

No Brasil, historicamente, a matriz tributária tem servido como instrumento de perpetuação de desigualdades e injustiças sociais. O patrimônio é tributado, em geral, por alíquotas fixas, de modo que a matriz tributária é extremamente regressiva – pois onera mais as camadas mais desfavorecidas e onera menos quem tem maior capacidade contributiva (GASSEN; SILVA, 2016).

A Constituição Federal, a fim de garantir a progressividade do IPTU, estabelece que este imposto deve “ser progressivo em razão do valor venal do imóvel” (BRASIL, 1988, art. 156, §1º, I) e “ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel” (BRASIL, 1988, art. 156, §1º, II). O Poder Público municipal, por disposição da Carta da República, pode tributar o IPTU de maneira progressiva em razão do valor do imóvel, da sua localização, do seu uso e/ou do tempo. Portanto, a base de cálculo deve levar em conta aspectos das propriedades prediais e territoriais urbanas que refletem, indiretamente, a

capacidade contributiva dos sujeitos passivos. Busca-se, assim, promover o adequado aproveitamento da propriedade e garantir o bem-estar social e a função social da cidade.

Outrossim, faz-se necessária uma distinção importante entre os tipos de progressividade – classificação essa utilizada pelo STF. Como aponta Cavalcanti, a progressividade ordinária ou fiscal é aquela que atende ao princípio da capacidade contributiva. Diz respeito, por exemplo, à progressividade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana em razão do valor do imóvel ou de sua localização. A progressividade extrafiscal, no entanto, é aquela em que a alíquota “cresce em função do tempo durante o qual o contribuinte desobedece ao plano de urbanização da cidade” (2012, p. 328), sendo esta mais importante para a compreensão da instrumentalização do IPTU na área urbana.

3 O POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FRENTE À PROGRESSIVIDADE DO IPTU

No presente tópico, analisar-se-á a problemática da implementação da progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), prevista na Constituição Federal de 1988, bem como o posicionamento do STF em relação a constitucionalidade do citado imposto.

Tal questão tem ganhado pouca importância e repercussão nos cenários político e jurídico brasileiro. O debate a respeito da progressividade chegou ao Supremo Tribunal Federal, que veio a se pronunciar de maneira incompatível com as pretensões de justiça social elencadas no texto constitucional, como será visto a seguir.

3.1. A progressividade do IPTU sob a visão da doutrina e do Supremo Tribunal Federal: explicação e críticas

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, alguns municípios brasileiros, com a finalidade de dar aplicabilidade aos valores expressos pela Carta Magna, instituíram alíquotas progressivas para o IPTU. Buscava-se garantir os objetivos fundamentais

da República, expressos constitucionalmente, tais como a erradicação da pobreza, a redução da desigualdade social e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. (GASSEN; SILVA, 2016, p. 9)

Um dos municípios que tentou instituir alíquotas progressivas para o IPTU foi São Paulo. A prefeita Luiza Erundina, entre os anos de 1989 e 1993, implementou mudanças na área de educação e saúde, além de colocar a problemática habitacional como prioridade. No último ano de seu mandato, tentou implementar mudanças nas regras de cobrança do IPTU, instituindo alíquotas progressivas – como prevê a CF/88 – para proprietários de imóveis de grande valor, ao passo que imóveis de menor valor teriam redução no imposto ou até isenção. Essa mudança foi estabelecida pela lei municipal 10.921/90⁵.

Em 17 de fevereiro de 1992, o desembargador Odyr Porto, presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, concedeu liminar impedindo a aplicação de alíquotas progressivas do IPTU estabelecidas pela lei 10.921/90, do município de São Paulo. Tal decisão (RCL 383-3/SP) teve a finalidade de “suspender cautelarmente, e pelo prazo de quarenta dias, a eficácia dos dispositivos da lei municipal e estabelecendo, ademais, o recálculo do tributo diretamente pelos agentes arrecadadores, segundo a base de cálculo ali mesma indicada” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça, 1992).

O município recorreu ao Supremo Tribunal Federal (RE 204.827-5/SP), que manteve a decisão, julgando no sentido de que a única progressividade admitida pela CF/88, em relação ao IPTU, é a progressividade em razão do tempo para propriedades urbanas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, nos termos dos artigos 156, § 1º, e 182, § 4º, II, da CF. Essa declaração de inconstitucionalidade das alíquotas progressivas do IPTU atingiu apenas o sistema da progressividade, o que, no entanto, não impedia a cobrança do tributo.

O STF se pronunciou acerca da inconstitucionalidade do IPTU progressivo em diversas ocasiões, reconhecendo e reforçando a tese de que impostos reais são incompatíveis com o estabelecimento de alíquotas progressivas. Ou seja, a capacidade econômica do proprietário seria irrelevante para o estabelecimento da alíquota do imposto.

Como grande influenciadora das decisões jurídicas proferidas pelo STF sobre o caso, a doutrina, representada por autores como Miguel Reale e Ives Gandra, também entendia que o

⁵ Deu nova redação aos arts. 7º, 87 e incs. I e II, e 94 da lei nº 6.989/66, do Município de São Paulo.

IPTU, por ser imposto real, não poderia ser cobrado progressivamente. Esses autores acreditam que a única progressividade admissível para o IPTU é a extrafiscal – a progressividade em fator do tempo –, isto é, consistente em verdadeiro mecanismo de uso e manutenção da propriedade, de forma a atender a sua função social (BARRETO; MARTINS, 2002).

Tal entendimento foi adotado pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 153.771, de Minas Gerais, no qual a lei municipal de Belo Horizonte nº 5.641/89 foi declarada inconstitucional na parte em que estabelecia a progressividade fiscal para o IPTU cobrado naquele Município, como se constata do trecho da ementa, ora transcrito:

‘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 (GOÉS, 2015).

Contudo, esse entendimento não é uníssono na doutrina. Hugo de Brito Machado, por exemplo,

entende que a redação originária da CF/88 autorizava outra forma de progressividade para o IPTU, além da prevista no art. 182, §4º, II. Sustenta, para tanto, que se o legislador constituinte não tivesse trazido nenhuma especificação a respeito da progressividade em razão do tempo, esta poderia ser entendida como não autorizada, pois quando há previsão de progressividade sem especificação, geralmente, trata-se da fiscal (2002, *apud* GOÉS, 2015).

Como reação à construção jurisprudencial brasileira, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 29/2000 – que autoriza a progressividade da alíquota em função do valor venal do imóvel, de sua localização e seu uso. Parte-se do pressuposto de que o valor do imóvel e sua localização espelham, indiretamente, a capacidade contributiva de seu proprietário. (GASSEN; SILVA, 2016)

Em um julgamento de Recurso Extraordinário (RE 355.046), ajuizado pela empresa Delta Metal Ltda., o plenário do Supremo Tribunal Federal considerou que o estabelecimento, por vias transversas, de alíquotas progressivas, antes da alteração constitucional que permitiu a adoção desse mecanismo, é inconstitucional. De acordo com a Súmula 668 do STF, “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”. O Supremo Tribunal Federal e a doutrina tradicional realizaram esse contorcionismo hermenêutico para justificar a manutenção do *status quo*.

“Esse entendimento decorre da convicção que a Corte tinha de que a progressividade se reserva aos tributos de cunho pessoal, nos quais se pode aferir a atual e efetiva capacidade contributiva de cada pessoa. E como o IPTU é um imposto real, a progressividade só foi autorizada após a Emenda Constitucional nº 29, de 2000. Então só a partir desta emenda é que se reconhece essa possibilidade. Não é o caso desses autos, já que a legislação questionada é de 1997, portanto anterior à EC 29/2000”, explicou a relatora do RE, ministra Ellen Gracie. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011).

Entendemos que a progressividade busca a realização do princípio da justiça fiscal consagrado na Constituição, estando ligada ao princípio da capacidade contributiva (art. 145) e da isonomia. “Os valores que esse princípio agrega e o seu alcance não podem ser buscados somente na norma constitucional que o alberga, mas no sistema como um todo – no arcabouço axiológico da Constituição Federal de 1988, expressão do ideal de justiça da sociedade contemporânea” (SOUTO DE MEDEIROS, 2013).

Anteriormente à Emenda Constitucional 29/2000, a progressividade fiscal já tinha claro amparo no art. 145, §1º, da CF, segundo o qual “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, respeitando os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”. Portanto, nota-se que a progressividade em questão está amparada na capacidade contributiva do proprietário.

Desse modo, a progressividade do IPTU tem o condão de minimizar as injustiças fiscais no sistema tributário brasileiro, e deve ser entendida de modo a assegurar os objetivos da Constituição de 1988, notadamente os incisos I, II e III do art. 3º, a fim de concretizar uma sociedade livre, socialmente justa e minimamente solidária.

A mais alta instância da justiça do nosso país, o STF, deveria desempenhar um papel político, isto é, ser compromissada com os anseios e aspirações da sociedade, uma vez que as instituições devem responder às necessidades de cada povo, e sabemos que no Brasil há uma urgência no combate à especulação imobiliária e ao latifúndio. Sobre a atuação política ou ativista da Corte Constitucional, Albie Sachs nos fala do papel ativista que uma Corte deve assumir quando a própria Constituição pressupõe que assim ela aja, “engajada em encontrar respostas baseadas em princípios implementáveis aos problemas profundos de racismo,

sexismo e desigualdade no país” (OS CONSTITUCIONALISTAS, 2014), o que, como se pode perceber, não tem sido interiorizado pelas últimas decisões do Supremo.

4 O IPTU COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL

O presente tópico pretende mostrar que, em determinado momento, houve um crescimento desordenado dos centros urbanos, situação que levou à marginalização de diversas pessoas, cujas necessidades básicas não são respeitadas pela falta de infraestrutura.

A partir desse ponto, propõe-se analisar o planejamento e ordenamento territorial no Brasil e ressaltar a necessidade de reconstrução dos espaços físicos urbanos e rurais por meio de um federalismo cooperativo, buscando o cumprimento da função social da propriedade e da cidade – explicando no que consistem – e evitando a deterioração da qualidade de vida da população cidadina.

Tendo como finalidade, enfim, compreender a importância do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) como pressuposto essencial para as políticas urbanas. Por último, pretende-se mostrar que, apesar de um bom instrumento, a progressividade do IPTU é pouco empregada e estudada, o que reflete o desinteresse das classes mais influentes na sua aplicação.

4.1. O planejamento e o ordenamento territorial brasileiro

É sabido que, no modelo capitalista, as decisões econômicas, em sua maioria, não objetivam atingir o fim socialmente justo, mas aquele mais eficiente. Grupos dominantes, como empresários e latifundiários, além de exercer influência nas políticas econômicas, acabam por colaborar para com as políticas urbanas de forma negativa, segregando, no espaço urbano, os grupos menos abastados e minoritários. Essa segregação é responsável pela deterioração da qualidade de vida da população e pelo desrespeito à dignidade da pessoa humana. Portanto, faz-se necessário reorganizar e planejar os espaços físicos brasileiros mediante execução de políticas públicas e urbanas integradas (DIAS, 2012).

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu art. 182, que o planejamento urbano seja desenvolvido precipuamente pelos municípios (BRASIL, 1988), mas, tal qual destaca Dias, essas políticas públicas municipais devem “coadunar-se às diretrizes federais para o desenvolvimento urbano, diretrizes que tratarão do saneamento básico, dos transportes urbanos e da habitação” (2012, p. 109). Ou seja, é importante destacar que, conforme traz a CF/88 em seu art. 22, parágrafo único, para a reformulação dos espaços brasileiros e a busca pela primazia do bem-estar populacional, urge-se pela atuação conjunta e cooperativa dos entes federados (BRASIL, 1988).

Diante de todos os problemas emergentes nos espaços físicos, em 2001, foi promulgada a lei nº 10.257, de 10 de julho, também conhecida como Estatuto da Cidade, visando regular o disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecer diretrizes gerais para a criação dos Planos Diretores de cada município e elencar os objetivos da política urbana. Conforme disposto no art. 2º, as políticas urbanas têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Destacam-se as seguintes diretrizes gerais pela relevância para o presente trabalho:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; [...]

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; [...]

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; [...] (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Fica claro que o Estatuto da Cidade não resolve nem elimina os conflitos vigentes na cidade, mas os retira da sombra, evidencia-os e ressalta a existência de uma sociedade desigualmente construída. Apesar disso, traz importantes instrumentos para concretizar a função social da cidade e da propriedade, como será visto no subtópico sobre instrumentalização do IPTU. No entanto, antes, entender-se-á um pouco do que são os conceitos de função social da propriedade e da cidade a que a lei em questão visa defender.

4.2. A função social aplicada ao IPTU

A primeira metade do século XIX se caracterizou por forte individualismo e, conseqüentemente, os direitos subjetivos eram tidos como proteções absolutas contra o Estado. Com o passar do tempo e a chegada da segunda metade do século XIX, o modelo formalista-individualista passou a ser alvo de grandes críticas por não se harmonizarem com os interesses sociais e por permitirem diversos arbítrios e abusos por parte de vários titulares (FRAZÃO, 2009).

Então, a partir da segunda metade do século XIX, o conceito de função social da propriedade é desenvolvido por Auguste Comte, o qual defende que o direito à propriedade deveria ser exercido em prol da coletividade e não do titular, já que há a primazia absoluta da sociedade sobre seus membros. Com a consolidação do conceito e sua positivação em diversas constituições sociais, reafirmou-se o conceito de função social, mas diverso ao de Comte – isto é, o titular detém suas vantagens individuais garantidas por seu direito subjetivo, mas é incumbido também de deveres para com a sociedade (FRAZÃO, 2009).

A doutrina brasileira, para além da compreensão histórica do conceito, vem se posicionando de modo a entender a atuação da função social em esfera negativa – coibindo abusos de direito por parte dos titulares – e positiva – estabelecendo um compromisso do titular com os interesses sociais (FRAZÃO, 2009).

No mesmo sentido, compreende-se o conceito de função social da cidade segundo a Carta de Atenas – manifesto urbanístico resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM). Isto é, os responsáveis pela cidade, assim como o titular da propriedade, possuem responsabilidades para com a população cidadina. Destarte, “a cidade seria o local que deveria fornecer a adequada habitação, propiciar condições de trabalho e de circulação, além de recreação aos seus habitantes” (PERCHE, 2014), ou seja, fornecer a infraestrutura básica.

Os conceitos são, de fato, compatíveis com o paradigma atual, o Estado Democrático de Direito. A função social é, portanto, princípio norteador do direito de propriedade no Brasil, sendo decorrente não apenas do enunciado positivado no texto constitucional, mas também dos princípios do neoconstitucionalismo, que buscam efetivar os direitos fundamentais dos cidadãos.

No entanto, assim como aponta Souza (2005), não há efetivação e aceitação plena, porque, para isso, seriam necessárias reformas institucionais. Essas limitações de natureza institucional se colocam devido à falta de interesse das classes dominantes – que fariam as leis para reforçar esses conceitos e as aplicariam por meio dos governos locais – e à consequente necessidade de se discutir distribuição de renda entre classes e entre territórios – assunto ocultado para facilitar a manipulação de classes diversas às dominantes.

4.3. A eficácia do IPTU

Para esclarecer o ponto do presente tópico, é necessário, antes de qualquer coisa, lembrar que o IPTU é um tributo com um caráter extrafiscal e progressivo, confirmado pela Súmula 668 do STF, pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Ainda assim, é relevante citar um exemplo, para tornar mais ilustrativo como se dá o caráter extrafiscal e progressivo do IPTU. Cita-se, então, a questão da especulação imobiliária⁶. Em geral, esses imóveis estão localizados em locais com boa infraestrutura funcional, que acaba sendo inutilizada, já que ninguém mora nesses espaços. É evidente que esse tipo de atuação contraria a função social da cidade, uma vez que impede que as pessoas morem em locais com real acesso à infraestrutura básica e desfrutem de uma melhor qualidade de vida.

À medida que contraria o princípio da função social e as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, a especulação imobiliária pode ser combatida, por exemplo, com a progressividade temporal do IPTU (art. 182, §2º da CF⁷ e §4º, II, já citado) (BRASIL, 1988). Assim, o proprietário do imóvel subutilizado é notificado e terá um prazo para aproveitar o imóvel, sob pena da alíquota aumentar com o tempo se o dono não fizer benfeitorias ou não ocupar a área. Após cinco anos da cobrança, sem ação do proprietário, o imóvel poderá ser desapropriado.

⁶ Prática de se reter imóveis, sem realizar qualquer tipo de benfeitoria, e esperar que ocorra progressiva valorização, suficiente para uma venda lucrativa (CAVALCANTI, 2012).

⁷ “Art. 182: § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (BRASIL, 1988).

Sabendo, agora, como funciona a instrumentalização do IPTU para cumprir o plano de urbanização dos municípios, o questionamento que surge é: “Quantos municípios o utilizam, considerando que o IPTU é um dos diversos instrumentos passíveis de aplicação?”. De acordo com Faria (2013, p. 7), a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC) só concedeu essa informação em 2001 e, nas pesquisas posteriores (até 2009), só foi possível obter informações sobre os municípios que cobraram o IPTU e em que condições (cadastro imobiliário e planta genérica de valores – em geral, desatualizados). O autor destaca ainda que os relatórios estaduais e de estudos de caso da RACI-PDP apontam grande adesão do IPTU progressivo pelos municípios, mas pouca regulamentação que possibilite aplicação imediata (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, *apud* FARIA, 2013).

No entanto, é possível destacar, pontualmente, municípios que iniciaram a aplicação do IPTU progressivo. Dentre eles, cita-se o município de Santo André, o qual “iniciou notificação dos proprietários em 2006 e se tornou referência como o primeiro caso de notoriedade na aplicação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios” (FARIA, 2013, p. 8), visando, de fato, reforma urbana, já que o foco das notificações eram lotes destinados à especulação imobiliária.

Outro exemplo ainda mais atual é a cidade de São Paulo, que adotou o IPTU progressivo no tempo. O município em questão “tem mais de 2 milhões de metros quadrados de imóveis ‘não utilizados’, ‘subutilizados’ ou ‘não edificadas’, [em] áreas que poderiam ser usadas para atender à demanda por habitação na capital” (ESTADÃO SÃO PAULO, 2016). Assim, fica clara a urgência de atuação dos gestores para combater esse abuso de direito de propriedade.

Depois de uma análise superficial sobre como se aplica tal instrumento, o próximo questionamento lógico que surge é quanto aos resultados reais do IPTU progressivo sobre as políticas urbanas, quanto ao seu funcionamento. Essa é uma indagação que pode suscitar muito debate, já que é um instrumento pouco experimentado e, como evidenciado anteriormente, há pouco ou nenhum acompanhamento periódico de pesquisas.

A chave de toda a discussão até aqui traçada é: não há real interesse na utilização do IPTU progressivo como instrumento de reforma urbana. Como apontado anteriormente, muitos municípios aderiram ao instrumento, mas poucos o tiraram do papel. A falta de aplicação e a quase inexistência de pesquisas de acompanhamento se dão pelo desinteresse da

classe dominante – governadores, legisladores e os influentes titulares de imóveis destinados à especulação – como aponta Gassen e Silva (2016, p. 14):

Apesar da relevância da matéria, não são muitos os trabalhos no Brasil que enfrentam a questão e, por outro lado, parece haver um total desinteresse político pela rediscussão da tributação do patrimônio, talvez porque haja uma infeliz coincidência entre os que legislam e os que detêm patrimônio. Há, pois, um notório obstáculo velado à reformulação da tributação do patrimônio no Brasil.

Além disso, pode-se dizer que a displicência para com a aplicação dessa faceta do IPTU ocorre pela ausência de cultura constitucional no Brasil – isto é, a falta de “comportamentos e condutas, públicas ou privadas, tendentes a: I) preservar a ‘vontade de constituição’; II) efetivar, no plano máximo possível, os princípios e normas constitucionais; III) disseminar o conhecimento a respeito do texto constitucional” (SILVA NETO, 2016) e, como consequência, o desrespeito ao direito do mínimo existencial.

Portanto, não é possível afirmar que o IPTU tem sido eficaz, na realidade brasileira, como instrumento para promoção de políticas urbanas – devido ao descaso para com sua aplicação e acompanhamento. A única certeza é que esse imposto teria todas as características necessárias para ser um instrumento viável para a promoção ao acesso à infraestrutura urbana. Diante do exposto, é também possível afirmar que os objetivos fundamentais da República só serão observados quando o Brasil passar pela fase de um verdadeiro neoconstitucionalismo, que ressalte a importância da Constituição Federal e de seus princípios – gerando o entendimento de que a dignidade da pessoa humana deve se sobrepôr a questões meramente patrimoniais.

5 CONCLUSÃO

Como discorrido na introdução, o presente trabalho teve por finalidade confirmar se o entendimento doutrinário do IPTU e a forma de sua aplicação têm sido eficazes na busca de equidade, justiça social e desenvolvimento nacional, ou não, levando em conta que a matriz tributária de um país reflete muito sobre ele.

Quanto à chamada progressividade fiscal do IPTU, foi possível observar uma decisão do Supremo Tribunal Federal desconexa aos princípios emanados pela Carta da República e

incoerente com sua posição contra-majoritária na sociedade. O STF, como guardião da Constituição, tem o dever de desempenhar um papel político, isto é, ser compromissado com os anseios e aspirações da sociedade. Dessa forma, fica evidente a caracterização de uma decisão injusta por parte do tribunal em questão, já que coadunou com contínuos desrespeitos à dignidade de parcelas da população, as quais, durante a urbanização, foram sendo marginalizadas para locais sem mínima infraestrutura.

Já ao analisar a progressividade extrafiscal do IPTU, chega-se à ilusão de que houve avanços, de que se guiou pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, de que cumpriu seu papel. Como foi esclarecido no tópico 4, a suposta progressividade do IPTU não tem sido eficaz, não por não ser adequada aos fins que se propõe, mas por quase não ser aplicada e, quando aplicada, por não ter seus resultados acompanhados por pesquisas, a fim de afirmarem se estão sendo um instrumento adequado para concretizar políticas urbanas e para levar mais pessoas, efetivamente, a terem acesso à infraestrutura já existente e inutilizada.

Dessa forma, respondendo ao questionamento inicial, comprova-se que nem o entendimento doutrinário do IPTU nem a aplicação de tal tributo tem sido eficientes na busca de maior equidade e desenvolvimento. Na verdade, o que fica perceptível é o esforço meramente formal do Brasil para com as questões sociais.

Sendo assim, o presente artigo intentou reafirmar a premissa do neoconstitucionalismo, de que a Constituição deve ser interpretada de forma a obter a máxima efetividade e, conseqüentemente, real respeito ao mínimo existencial garantido aos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 512 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/uFwd5Q>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Lei 5172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <<https://goo.gl/AEURSP>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: < <https://goo.gl/2u4dVg> >. Acesso em: 22 out. 2016.

CAVALCANTI, Tassia Araújo. A extrafiscalidade do IPTU como instrumento de implementação do planejamento urbanístico. *Revista Direito e Liberdade*, Mossoró, v. 14, n. 1, pp. 317 – 338, jan./ jun, 2012.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. Planejamento e o ordenamento territorial no sistema jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 49, n. 194, pp. 227 – 239, abr./ jun, 2012.

ESTADÃO SÃO PAULO. Cidade de São Paulo tem 2 milhões m² de imóveis sem uso. Disponível em: < <https://goo.gl/gu0P0j>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

FARIA, José Ricardo Vargas de. Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. Disponível em: < <https://goo.gl/dcBs15>>. Acesso em: 24 out. 2016.

FRAZÃO, Ana. A Função Social da Empresa na Constituição de 1988. In: VIEGAS, Frederico. *Direito Civil Contemporâneo*. 1 ed.. Brasília: OBCURSOS, 2009, 32 p.

GASSEN, Valcir. *Estado Constitucional e a Classificação dos Tributos*. Florianópolis: Cesus, 2007, 30 p.

GASSEN, Valcir. Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a Tributação no Brasil. In: GASSEN, Valcir (org.). 2 ed. *Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira: Diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário*. Brasília: Arraes Editores, 2016, 290 p.

GASSEN, Valcir; SILVA, Jamyl de Jesus. A tributação do patrimônio como instrumento de justiça social. In: Valcir Gassen. (Org.). *Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira: Diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação*. 2 ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, 290 p.

GÓES, Luciana Salles. A progressividade fiscal do IPTU e a Emenda Constitucional nº29/00. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.53264&seo=1>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

OS CONSTITUCIONALISTAS. A conversa com Albie Sachs. Disponível em: <<https://goo.gl/YyTGbd>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

PERCHE, Amelia. Funções sociais da cidade e direito ao meio ambiente equilibrado. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, n. 4643, mar. 2016. Disponível em: < <https://goo.gl/FIF4IU>>. Acesso em: 23 out. 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Reclamação nº 383-3. Disponível em: <<https://goo.gl/AosXFZ>>. Acesso em: 28 out. 2016.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. *O Constitucionalismo Brasileiro Tardio*. 1 ed. Brasília: ESMPU, 2016, 102 p.

SOUTO DE MEDEIROS, Ivana. Princípio da capacidade contributiva: Interpretação do artigo 145, § 1º da Constituição Federal de 1988 à luz da Nova Hermenêutica Constitucional. Disponível em: < <https://goo.gl/pRqR4i> >. Acesso em: 09 nov. 2016.

SOUZA, Luiz Alberto. A função social da propriedade e da cidade: entre a cidade do direito e o direito à cidade. 2005. 183 p.. Monografia (Especialização em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícias STF: STF reconhece inconstitucionalidade de IPTU progressivo cobrado em Diadema (SP), em 1997. Disponível em: <<https://goo.gl/Efby2F>>. Acesso em: 16 nov. 2016.