

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
FACULDADE DE DIREITO

FILIPPE BENTO LEÃES

**O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA
PROGRESSIVO NO TEMPO COMO FORMA DE EFETIVAR O PRINCÍPIO DA
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

RIO GRANDE
2015

FILIFE BENTO LEÃES

**O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA
PROGRESSIVO NO TEMPO COMO FORMA DE EFETIVAR O PRINCÍPIO DA
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

Trabalho acadêmico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do ProfºDr. Ênio Duarte Fernandez Junior.

RIO GRANDE

2015

Banca examinadora:

.....

.....

.....

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Luciano e Teresa, e ao meu irmão Leonardo, pelo imenso sentimento carinhoso e pela boa energia que trocamos dentro do nosso lar. Nossos debates, discussões e conversas verdadeiras foram fundamentais para a minha caminhada no curso de Direito. Sinto muito orgulho de vocês, e sei que o sentimento é recíproco. Sem vocês, nada disso seria possível. Muito obrigado, amo vocês.

Aos meus familiares, “Vó” Ana e “Vô” Warner, minha dinda Carla, meu dindo Leandro, tia “Lalá”, meu falecido tio Darci, tio “Vavá”, tia Fernanda, tia Suzete e Prima Laura, por todo amor trocado em todos os momentos que conseguimos estar reunidos. Com certeza, nossos verões e encontros de inverno me fizeram perceber que tenho a melhor família que poderia ter. Agradecimento especial ao primo Jerônimo, pela parceria e amizade verdadeira. Nascemos primos, com sentimentos de irmãos.

À minha namorada, Julia Santos, pelo amor puro, amizade e, principalmente, pela parceria incondicional. Creio que as descobertas de vida que fizemos juntos, servirão muito para o teu futuro pessoal e profissional, assim como serviram e servirão para o meu. A ti, meu agradecimento e amor.

Aos meus fiéis amigos, Leonardo, Pedro, Mateus e Sodré, pela amizade e parceria desde os tempos de escola. Crescemos juntos, sempre servindo de apoio um para o outro. Que assim continue.

Aos amigos de vida, Patricia, Alice e Juliana Perez, pela amizade fiel.

Aos meus colegas de aula Eduardo, Yuri, Faria, Pablo, Vinícius Lopez, Vinicius Bastos, Christian, Diego, Heverton, Cássia, Bruno, Cibele, Ivana, Leandro, Fernando e Débora, por todo o apoio, material trocado, festas aproveitadas e histórias para contar. Sem vocês, a graduação não teria sido tão feliz. Agradecimento especial ao colega Wendel, por se tornar um amigo verdadeiro, sendo fundamental para meu crescimento pessoal e profissional.

Aos meus colegas de trabalho, Chefe Cristina, Ademir, Everton, Sandra, Ângela, Roberto, Diego e Rogério, por toda a paciência e compreensão. Estagiar com vocês me trouxe não apenas aprendizado acadêmico, mas também o conhecimento profissional que me auxiliará em toda a minha carreira.

E, finalmente, ao meu orientador Enio Duarte Fernandez Junior, pela parceria e paciência, propondo-se a auxiliar no que fosse necessário, deixando a tarefa de produzir o TCC mais leve e prática.

RESUMO

LEÃES, Filipe Bento. **O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana progressivo no tempo como forma de efetivar o Princípio da Função Social da Propriedade Urbana**. 2015. 59p. Monografia – Curso de Graduação em Direito. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

Os “vazios urbanos” e os imóveis subutilizados/não utilizados tornaram-se comuns nas áreas urbanas brasileiras. A Constituição Federal de 1988, buscando solucionar este problema, inovou ao dispor em seu art. 182, mecanismos para coibir esta ociosidade e assegurar o cumprimento do Princípio da Função Social da Propriedade Urbana. Entre tais mecanismos, encontra-se o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, de responsabilidade municipal. Apesar de tal progressividade estar elencada em mais de 50% das Leis municipais brasileiras, é pouco utilizada pelos executivos municipais. Deste modo, a presente pesquisa tem o objetivo principal de verificar os motivos da inaplicabilidade do IPTU progressivo no tempo, buscando uma forma de efetivamente colocá-lo em prática, demonstrando as vantagens e as consequências de tal progressividade para as urbes brasileiras.

Palavras-chave: Princípio da Função Social da Propriedade Urbana; Imposto Predial e Territorial Urbano; progressividade; IPTU; Imposto;

ABSTRACT

LEÃES, Filipe Bento. **The Building and Land Tax Progressive Urban in time as a way to carry out the Social Function of the Urban Property Principle.** 2015. 59p. Monograph – Graduate in Law. Federal University of Rio Grande, Rio Grande/RS.

The "empty urban spaces" and underutilized/not used estates become commonplaces in Brazilian urban areas. The Federal Constitution of 1988, seeking to solve this problem, has innovated by having in its art. 182, mechanisms to suppress this inactivity and ensure compliance with the Social Function of Urban Property Principle. Between these mechanisms, there is the Building and Land Tax Progressive Urban in time, that is municipal responsibility. In spite of the fact that there is this progression in more than 50% of Brazilian municipal laws, it's rarely used by municipal executives. Therefore, the present study has the main objective to check the reasons for the inapplicability of the progressive property tax on time, looking for ways to effectively put it into practice, showing the advantages and consequences of such a progressivity for Brazil's cities.

Key-words: Social Function of the Urban Property Principle; Urban Building and Land Tax; progressivity; property tax; tax.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	10
2.	A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL NAS LEIS BRASILEIRAS.	12
2.1.	A Constituição do Império do Brasil de 1824	12
2.2.	A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891	13
2.3.	A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934	14
2.4.	A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937	15
2.5.	A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946	15
2.6.	A Constituição do Brasil de 1967.....	16
2.7.	A Constituição da República Federativa do Brasil de 1969.....	17
2.8.	A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	18
2.9.	O Estatuto da Cidade	19
2.10.	O Código Civil de 2002.....	20
3.	A PROGRESSIVIDADE DO IPTU E SUAS PECULIARIDADES.	22
3.1.	Capacidade Contributiva.....	23
3.2.	A (extra)fiscalidade do IPTU progressivo no tempo.....	24
3.3.	A Emenda Constitucional 29/2000.....	26
3.4.	As três espécies de progressividade do IPTU	27
3.5.	O IPTU progressivo no tempo e o Estatuto da Cidade	29
3.6.	O entendimento do STF sobre a tributação progressiva	31
4.	A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	32
4.1.	Aspectos históricos da propriedade e sua Função Social	33
4.2.	Função Social da Propriedade Urbana como princípio constitucional	35
4.3.	Função Social da Propriedade Urbana x Direito de Propriedade.....	36
4.4.	A Função Social da Propriedade Urbana nos Planos Diretores e demais Leis Municipais	37
4.5.	A Função Social da Propriedade Urbana e o Poder Judiciário.....	39
5.	O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO FORMA DE ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.	41
5.1.	O IPTU progressivo no tempo nos Planos Diretores e Leis Municipais	42
5.1.1.	O IPTU Progressivo no Tempo e a Função Social da Propriedade Urbana no Plano Diretor da cidade de Rio Grande/RS	44
5.2.	O IPTU progressivo no tempo como meio coibidor da especulação imobiliária	48
5.3.	Progressividade do IPTU como forma de diminuir o déficit habitacional brasileiro.....	51
6.	CONCLUSÃO	54

REFERÊNCIAS	56
--------------------------	-----------

1. INTRODUÇÃO

Avistar “vazios urbanos” e imóveis subutilizados/não utilizados nas urbes brasileiras se tornou corriqueiro nos últimos anos. Grandes áreas com infraestrutura adequada vão deixando de cumprir sua função social na medida em que o poder executivo municipal não toma medidas efetivas para controlar a situação. A falta de comprometimento da municipalidade, neste tocante, desrespeita o princípio da função social da propriedade e o princípio da função social da cidade, previstas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, respectivamente.

As consequências desta falta de compromisso geram amplos prejuízos para o coletivo municipal, pois, além de dificultar o planejamento de desenvolvimento urbano, aumenta a dificuldade para abrigar a população menos favorecida, gerando a propagação de periferias sem condições mínimas para habitar os cidadãos.

Por parte dos proprietários, não há qualquer interesse em dar função social aos seus imóveis ociosos, visto que a especulação imobiliária torna-se cada vez mais lucrativa no Brasil. Cabe lembrar que o direito constitucional de propriedade não é totalmente irrestrito, na medida em que a Carta Magna condiciona o exercício de propriedade ao cumprimento do princípio da função social da propriedade.

Deste modo, a presente pesquisa abordará o Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, elencado nos artigos 182, § 4º, II da Constituição Federal e 7º da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), como forma de assegurar o cumprimento da função social da propriedade estabelecido pela Carta Magna brasileira.

No primeiro capítulo, encontrar-se-á a evolução do direito de propriedade e da função social da propriedade nas leis brasileiras, para que se possa visualizar de forma clara a maneira como chegamos ao modelo de direito de propriedade atual.

A seguir, no segundo capítulo, desenvolver-se-á sobre o conceito de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e suas peculiaridades, objetivando demonstrar suas características principais e verificar como tal imposto

pode ser aplicada pelo executivo municipal. Além de demonstrar o entendimento dos tribunais sobre o tema.

O capítulo seguinte abordará a Função Social da Propriedade Urbana, desde sua evolução, até as particularidades do conceito atual. Ainda, demonstrará como tal princípio pode e deve ser aplicado frente ao direito de propriedade, e em quais dispositivos legais tal princípio está consagrado.

Por último, o quarto capítulo discorrerá sobre a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo como forma de assegurar o princípio da Função Social da Propriedade Urbana, exemplificando como a aplicação deste tributo pode minimizar os problemas habitacionais e de especulação imobiliária, além de analisar como os planos diretores municipais estão tratando o tema.

2. A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL NAS LEIS BRASILEIRAS.

Foram diversas as alterações sofridas pelo conceito de propriedade e do seu direito ao longo do tempo na legislação brasileira. Desta forma, para uma melhor compreensão do tema desenvolvido no trabalho, faz-se necessária uma análise de sua evolução para facilitar o entendimento dos conceitos básicos de propriedade, desde seu surgimento até o conceito de função social atual.

2.1. A Constituição do Império do Brasil de 1824

A constituição monárquica de 1824, segundo Lilian Regina Pires “garantiu a propriedade de modo absoluto e aos moldes das constituições Francesa e Portuguesa”¹, ficando evidente o caráter individualista da propriedade e assegurando ao possuidor da terra segurança sobre qualquer tipo de restrição ou limitação, ressalvada a hipótese de desapropriação em razão do “bem público”.

A constituição portuguesa – de 23 de setembro de 1822 - foi de extrema importância para esse momento constitucional brasileiro. Tal constituição:

(...) determinou em seu artigo 6º a propriedade como um direito sagrado e inviolável do indivíduo, em dispor a sua vontade, de todos os seus bens segundo as leis vigentes. O texto também era dirigido ao reino do Brasil, isto porque, embora a declaração de independência tivesse ocorrido em solo brasileiro no dia 07 de setembro daquele ano, somente em 25 de agosto de 1825 Portugal reconheceu oficialmente o fato.”²

Desta forma, segundo a Constituição de 1824, em seu artigo 179, inciso XXII:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a *propriedade*, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

(...)

XXII. **É garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude.** Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os

¹ PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Função Social da Propriedade Urbana e o Plano Diretor. Belo Horizonte: Fórum, 2007. Pág. 29.

² PIRES, 2007. Pág. 30

casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização (Grifei)

A constituição portuguesa e a brasileira, possuíam um caráter extremamente absolutista, pois ambas não apresentavam qualquer indício de princípio da função social da propriedade, algo que foi observado também na Declaração dos Direitos dos Homens e do Cidadão de 1789, que reconhecia o direito à propriedade como “*um direito inviolável e sagrado*”³.

2.2. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

A constituição Republicana, promulgada em 14 de fevereiro de 1891, contemplou o presidencialismo e o federalismo, deixando evidente a influência do pensamento americano em sua concepção liberal tanto no campo político, como no econômico e social.

Seguindo a mesma linha de pensamento da Constituição Monárquica de 1824, verifica-se na Constituição Republicana de 1891, em seu artigo 72 § 17:

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a **inviolabilidade** dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à *propriedade*, nos termos seguintes:

(...)

§ 17. **O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude**, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia. (grifei)

Podemos perceber que novamente foi mantida a propriedade de modo absoluto, porém, aprofunda-se o caráter de individualidade da propriedade ao utilizar a desapropriação em razão da *necessidade ou utilidade pública* e não mais a desapropriação em razão do *bem público*, afinal o conceito de bem público é muito mais amplo do que os utilizados em sua substituição.

Assim, novamente não há qualquer menção a um princípio de função social de propriedade.

³ Declaração dos direitos do homem e do cidadão, 1789. Art. 17. Acesso em: 13/07/2015

2.3. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934

A constituição de 1934, “trouxe pela primeira vez menção à necessidade de a propriedade atender a interesses de outros, que não aqueles exclusivos de seu proprietário”⁴, tal carta foi inspirada na Constituição de Weimar de 1919 e na Constituição espanhola de 1931, instituindo a chamada democracia social e abarcando diversos interesses coletivos e sociais, como família, educação, saúde, paz internacional e outros interesses sociais, dentre eles a função social da propriedade, conforme dispõe o artigo 113 § 17:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

17 - É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Esta Carta Magna acabou por sofrer diversas influências dos movimentos sociais dentro de um contexto revolucionário que ocorria nesta época no Brasil, colocando pela primeira vez o interesse coletivo acima do individual e garantindo ao mesmo tempo o direito de propriedade. Desta forma, conforme bem elucida Lilian Regina Gabriel Moreira Pires:

“A história altera a concepção do *jus utendi, fruendi et abutendi*, onde o limite para dispor do que lhe pertencia era a vontade do proprietário, e traz consigo uma concepção mais humana e menos egoísta com relação à propriedade dos bens da vida no domínio material. Assim, floresce a ideia de que a propriedade há de ser útil àquele que a adquiriu e útil à comunidade em que se encontra seu titular”.⁵

Cabe salientar que esta constituição abriu também a possibilidade de uso da propriedade particular em caso de guerra ou comoção intestina, garantindo direito à indenização ulterior.

⁴ BLANC, Priscila Ferreira. **Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade**. Curitiba: Juruá 2005. Pág. 33.

⁵ PIRES, 2007. Pág. 32

2.4. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937

A constituição de 1937 foi outorgada, após o golpe de Estado de Getúlio Vargas e a instituição do Estado Novo, tendo como paradigma as constituições ditatoriais.

No que tange aos direitos de propriedade esta constituição não evoluiu muito, mantendo a mesma estrutura da constituição de 1934, porém com menos explicitação e clareza.

Na verdade, o novo texto em nada inovou. Substancialmente, em ambas as constituições, o que se reconheceu foi uma limitação fiscalizatória por força do interesse público, ficando tal providência a cargo da lei ordinária, com condição de eficácia normativa.⁶

Assim coloca o artigo 122, inciso 14 da constituição de 1937:

Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à *propriedade*, nos termos seguintes:

(...)

14. O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.

Desta forma, apesar de toda à restrição de direitos individuais como a censura e a possibilidade da pena de morte, pouco mudou em relação ao direito de propriedade e sua função social até ali conquistados.

2.5. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946

Com o fim do Estado Novo e a derrubada de Getúlio Vargas, surge a Constituição de 1946. Tal Carta Magna era republicana, federativa e democrática, fruto de uma Assembleia Nacional Constituinte.

Desta forma:

O Código Supremo de 1946 foi o primeiro texto constitucional pátrio a efetivamente reconhecer o caráter supra-individual da propriedade e introduzir a definição de função social condicionando o direito de propriedade ao bem-estar social. Preconizando, em seus artigos 141, §16, e

⁶ PIRES, 2007. Pág. 34.

147, que se promovesse a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.⁷

Verifica-se então, na constituição de 1946, uma retomada do caminho da democracia e um respeito ao estado democrático de direito.

A referida constituição pouco inovou quanto ao direito de propriedade. Por outro lado, a função social da propriedade passou a ser pontuada de maneira mais clara e definida.

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à **propriedade**, nos termos seguintes:

(...)

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. (Grifei)

A constituição de 1946 contempla ainda a possibilidade de desapropriação de terras por interesse social, tendo como objetivo a justa distribuição de terras, porém só houve regulamentação do dispositivo em 1962 com o advento da Lei 4132, que passou a regular a desapropriação por interesse social. O seu artigo 147 dispõe que *“o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”*

Ainda na vigência desta constituição, emerge o Estatuto da Terra – Lei nº 4504/64, com contornos específicos a respeito da função social da propriedade rural e reforma agrária, estabelecendo regras para o seu bom funcionamento.

2.6. A Constituição do Brasil de 1967

A constituição de 1967 manteve basicamente a mesma ideia do texto constitucional anterior no que se refere ao direito à/de propriedade e sua função social, porém, trouxe uma inovação ao elevar a função social da propriedade à condição de princípio.

⁷ Quaresma, Heloisa Helena. **A Evolução História da Propriedade no Brasil Sob a Ótica do Direito Constitucional**, 2010. Acesso em: 13/07/2015

Assim, prescreviam os artigos 150 e 157:

Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes:

(...)

§ 22 - **É garantido o direito de propriedade**, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

(...)

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes **princípios**:

(...)

III - **função social da propriedade**.

(...)

§ 1º - Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

(...)

§ 3º - A desapropriação de que trata o § 1º é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei. (Grifei)

Desta forma, percebe-se que a Carta Maior de 1967 demonstrou comprometimento com o interesse social de ordem econômica ao vincular a propriedade privada à função social da propriedade.

Nota-se que esta Constituição passou a impressão de que somente a propriedade rural estaria abarcada pelo princípio da função social, pois somente se refere a ela. De toda a sorte, a função social abarcou tanto propriedade rural como urbana, apesar de não ter dado a atenção devida a esta última.

2.7. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1969

A constituição de 1967 é vista por alguns como uma Carta magna, e para alguns como uma emenda à constituição de 1967. Com o interesse de incluir os conteúdos dos atos institucionais na própria constituição, a Junta Militar promulgou a emenda nº 1 à constituição de 1967, assumindo o poder.

Deste modo:

A emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969, denominou a Carta Magna como *Constituição da República Federativa do Brasil*. No que diz respeito à propriedade, não ocorreu qualquer alteração. No capítulo Ordem Econômica e Social acrescentou-se os termos **desenvolvimento nacional e justiça social**, permanecendo o texto anterior sem grandes alterações. A alteração existente foi a que facultou ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública em caso de desapropriação da propriedade em geral, não sendo imóvel rural (artigo 153 §2º). No regime anterior o referido pagamento seria somente em dinheiro (artigo 150, §22).⁸ (Grifei)

Desta forma, percebemos que pouco foi modificado nesta emenda no tocante ao direito de propriedade, porém, o instituto ganhou força ao se comprometer com a justiça social e o desenvolvimento nacional.

2.8. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Resultado de uma imensa motivação nacional surge a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, retornando ao princípio democrático e dando a devida importância aos interesses sociais.

Em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, a Carta Magna eleva a propriedade à categoria de direito fundamental, ao lado da vida, liberdade e igualdade, submetendo tal direito à Função Social.

Já o caput do artigo 170 e os incisos II e III, dedicam valores como a “*valorização do trabalho humano e a livre iniciativa*”, com o objetivo de dar ao cidadão uma “*existência digna*” entrelaçando a propriedade privada e a função social a tal existência.

Assim, direito de propriedade deixou de ser direito absoluto, exclusivo e perpétuo, como era na concepção antiga. O sistema jurídico atual o restringe, através de servidões, desapropriações e requisições. Além disso, na Constituição Federal atual, a propriedade sofre as limitações decorrentes do interesse público, como as ditadas pela política de desenvolvimento urbano, meio ambiente, habitação. Em relação à política urbana, o objetivo é ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.⁹

⁸ PIRES, 2007, Pág. 40.

⁹ BARBOSA, Evandro Paes. **Progressividade do IPTU**. São Paulo: Editora Pillares, 2007. Pág. 32.

Por fim, os artigos 182 a 191 desta constituição, “regulam” a função social para colocar o princípio em prática. Dentre as maneiras de colocar em prática o cumprimento da função social da propriedade, o parágrafo 4º do artigo 182 traz o seguinte:

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:

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. (grifei)

Com isso, percebemos que finalmente a Lei Maior se preocupou em criar formas de objetivar o princípio da função social da propriedade, deixando a cargo dos municípios regularem tais formas mediante leis municipais.

Entre estas formas está o IPTU progressivo no tempo, que será aplicado após tentativa frustrada do parcelamento ou edificação compulsórios ao proprietário de área urbana edificada, subutilizada ou não utilizada, que não promover o seu adequado aproveitamento. Conforme será explicado no seguimento do trabalho.

2.9. O Estatuto da Cidade

A lei federal 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, veio para regulamentar os já citados artigos 182 e 183 da Lei Maior, definindo princípios e objetivos, diretrizes de ação e instrumentos de gestão urbana a serem utilizados principalmente pelo poder público municipal¹⁰. Esta lei foi fruto de aperfeiçoamento de 17 projetos de lei, sendo o 2.191/89 e o 5.788/90 os mais importantes para a conclusão do projeto final.

¹⁰ MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: anotações à lei n. 10.257 de 10-07-2001**. São Paulo: Saraiva, 2008. Pág. 01.

Já no artigo 2º desta lei temos que: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais (...)”, desta forma conseguimos perceber a importância do papel da propriedade dentro da norma, ao colocar a função social da propriedade, englobado a função social da cidade, como base para a política urbana. Nas palavras de Priscila Blanc:

Se o Estatuto da cidade regula os arts. 182 e 183, que integram o capítulo da Política Urbana no texto constitucional, e estabelece suas diretrizes gerais, então pode-se dizer que o objetivo da política urbana, conforme o artigo aqui analisado de ordenar o desenvolvimento da função social da propriedade e da cidade é o escopo dessa lei.

(...)

Como o próprio texto legal demonstra a preocupação não só com a função social da propriedade, mas também com a da cidade, é importante ressaltar que pouca diferença há entre elas, já que a função social da cidade acaba por abranger a da propriedade, sendo aquela maior que esta.¹¹

O estatuto da Cidade, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, dá grande importância aos meios de garantir a função social da propriedade, dentre elas o IPTU progressivo no tempo, que está elencado no artigo 7º da já referida lei. Suas diretrizes e objetivos serão mais bem compreendidos no decorrer do trabalho.

2.10. O Código Civil de 2002

O código civil vigente em seu artigo 1.228, regulou o direito de propriedade em harmonia com a função social da propriedade, vejamos:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

(...)

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

¹¹ BLANC, 2005, Pág. 76.

Já no parágrafo 1º da lei acima transcrita o Código Civil faz relação entre os “bens coletivos” e a função social da propriedade, determinando que o direito de propriedade deverá ser acompanhado de finalidades econômicas e sociais e, caso não exerça o determinado na lei, estará sujeito às sanções legais.

Outro ponto importante deste Código Civil vem no parágrafo único do art. 2.035:

Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos.

Aqui a lei trata a função social da propriedade como princípio de *ordem pública*, fazendo com que qualquer ato que contrarie o princípio deixe de ter valor.

3. A PROGRESSIVIDADE DO IPTU E SUAS PECULIARIDADES.

O IPTU (Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana) é um imposto pago pelo cidadão brasileiro que detém a propriedade, domínio útil ou posse de um imóvel urbano, seja por natureza ou por acessão física. Atualmente, na maioria das cidades, ele possui objetivo meramente fiscal, podendo ser utilizado para outros fins, como controle de especulação imobiliária e manutenção da função social da propriedade.

O IPTU foi criado com a chegada de D. João VI ao Rio de Janeiro em 1808, com o interesse de suprir os gastos da nobreza que o acompanhava.

Na constituição de 1891, o imposto predial e o imposto territorial urbano apareciam separadamente. O primeiro incidia sobre imóveis edificados e o segundo apenas sobre terrenos, sendo ambos de competência estadual. Com a chegada da Lei Maior de 1934, o IPTU passa a ser de competência dos municípios, e, apenas em 1946 o imposto predial e o imposto territorial urbano foram unificados.

Já a progressividade do IPTU surgiu apenas em 1988 com a promulgação da Constituição Federal, com o objetivo de “penalizar” o proprietário do imóvel que não der função social a sua propriedade. Nessa hipótese, o IPTU poderá sofrer um aumento que “não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento”¹².

O IPTU progressivo no tempo só poderá ser aplicado após a tentativa de aplicação do inciso I, §4º do art. 182 da CF, “*parcelamento ou edificação compulsórios*”. Caso o proprietário não o faça, incidirá o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo previsto no artigo 182, §4º, inciso II da Constituição Federal.

Com o advento da Emenda Constitucional 29 do ano de 2000, surgiu uma nova modalidade de progressividade, em que poderá haver progressividade de IPTU

¹² BRASIL. Lei 10.257 de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Art. 7º §1º. Acesso em: 17/07/2015

em função do valor do imóvel. Tais progressividades serão analisadas com mais afinco nos capítulos seguintes.

3.1. Capacidade Contributiva

De plano, quanto à capacidade contributiva, dispõe o artigo 145 §1º da Constituição Federal de 1988:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

§ 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.

O princípio da capacidade contributiva é visto como consequência do princípio da igualdade, e é utilizado para verificar a capacidade econômica do contribuinte e consequentemente utilizado para medir o limite da tributação imposta.

Há dois tipos de capacidade contributiva, a subjetiva e a objetiva, conforme se passará a expor.

A capacidade contributiva objetiva é a riqueza demonstrada pelo próprio objeto sobre o qual recai o tributo, tais como a renda e o patrimônio, sem levar em conta as condições pessoais do contribuinte.

Já a capacidade subjetiva é aquela que se refere às condições pessoais do contribuinte, levando em conta a saúde, a idade, encargos da família e etc., sem levar em conta a renda e o patrimônio.

Há duas correntes doutrinárias que divergem quanto à aplicação do princípio da capacidade contributiva ao IPTU. Uma considera o IPTU como imposto real e, desta forma, seria incompatível com a progressividade decorrente de tal princípio, além da aplicação beneficiar o proprietário de diversos imóveis de pequeno valor, frente àquele que possui um único imóvel de grande valor, ferindo o princípio da isonomia.

Segundo Evandro Paes Barbosa:

A consequência da aplicação do princípio da capacidade contributiva, em relação ao IPTU, consiste em tributar mais gravosamente a propriedade que faz presumir que seu proprietário tem maior capacidade econômica para contribuir com o município, em razão do maior valor dela, do seu luxo, do seu tamanho, da sua qualidade e da sua localização.¹³

Já a corrente oposta, acredita que o princípio da capacidade contributiva pode e deve ser aplicado aos impostos reais. Nesse sentido, nas palavras de Eduardo Maccari Telles:

(...) Nada disto implica, porém, na ideia de que a progressividade não possa ser aplicada aos impostos reais. Da mesma forma que se dá na escolha do fato gerador, ou seja, quando se presume que determinado fato indique a capacidade do contribuinte de ajudar no custeio das despesas estatais mais do que os não praticantes do referido fato, **é perfeitamente possível presumir que aqueles que têm imóveis de maior valor possam contribuir mais com as despesas estatais do que aqueles que possuem imóveis de baixo valor.** A chave da tributação neste caso está em considerar individualmente o **objeto tributado** a fim de realizar a graduação, face às limitações da tributação de natureza real.¹⁴ (grifei)

Assim, o advento Emenda Constitucional 29/2000, o art. 156 §1º passou a admitir a progressividade do IPTU em razão do valor venal do imóvel, uma vez que o valor alto do imóvel presume maior capacidade contributiva, não sendo viável na tributação real a aplicação de capacidade contributiva global do contribuinte.

3.2. A (extra)fiscalidade do IPTU progressivo no tempo

O Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo pode ser aplicado como finalidade fiscal ou extrafiscal. A utilização puramente fiscal objetiva apenas arrecadar dinheiro do contribuinte para aumentar o “caixa” do Município. Já a utilização da progressividade extrafiscal, tem a finalidade de “estimular ou coibir determinados comportamentos do proprietário do imóvel, em função de um objetivo político-jurídico que o município deseja atingir”¹⁵, sendo a arrecadação de dinheiro meio para atingir o objetivo fim, que poderia ser político, econômico, social e etc.

Nas palavras de Evandro Paes Barbosa:

A extrafiscalidade consiste em inserir, nos critérios da regra-matriz do tributo, um tratamento mais benevolente quando o legislador quer estimular

¹³ BARBOSA, 2007. Pág. 25.

¹⁴ TELLES, Eduardo Maccari. **Capacidade Contributiva e Progressividade do IPTU**. Acesso em: 20/07/2015.

¹⁵ BARBOSA, 2007. Pág. 93.

determinada atividade, e mais gravoso, quando quer orientar a conduta do contribuinte aos objetivos desejados pelo ente público tributante. Deste modo, pode a Carta Magna desejar estimular a proteção ambiental, o desenvolvimento econômico e social, o planejamento urbano ou punir a propriedade que não cumpre a **função social**.¹⁶ (grifei)

Vale destacar que a constituição Federal de 1988 em seu artigo 182, deixou a cargo do município a criação e os meios de utilização do IPTU progressivo no tempo. Desta forma o município pode ou não instituir o tributo, bem como é facultado a utilização desse de forma extrafiscal ou fiscal, dependendo dos seus interesses.

Caso o município opte por não instituir o IPTU progressivo no tempo, tal imposto deverá ser neutro, ou seja, não poderá ser progressivo, no tocante aos artigos 156 §1º, incisos I e II e artigo 182 §4 da Constituição Federal. Assim, implicaria-se ao imposto o caráter puramente fiscal.

Quanto à legalidade do tributo, o Código Tributário Nacional, em seu art. 3º, estabelece que a aplicação do tributo poderá ser feita de modo que “não constitua sanção de ato ilícito”, ou seja, o tributo só decorre de atos lícitos. Assim, o IPTU progressivo no tempo é tributado sobre um ato lícito (ser proprietário de um bem imóvel) que não cumpra sua função social. Esse descumprimento de função social é tido como um agravamento no critério quantitativo do imposto, não podendo ser visto como imposto aplicado sobre ato ilícito.

Nas palavras de Elizabeth Nazar Carrazza:

O caráter sancionatório da progressividade no tempo ora em exame, não decorre da incidência do IPTU sobre um ato ilícito. O IPTU, mesmo nesse caso, incide sobre o fato lícito de uma pessoa ser proprietária de um imóvel urbano. A sanção advém, sim, do mau uso (de acordo com a lei local) que esta pessoa faz de sua propriedade urbana¹⁷

Dessa forma, o proprietário que fizer mau uso de sua propriedade será penalizado com um imposto maior, progressivo, não podendo a progressividade, neste caso, ser vista como apenas uma técnica de arrecadação. Assim, O IPTU progressivo no tempo em razão do não cumprimento da função social da propriedade deve ser visto como um princípio constitucional que objetive o desenvolvimento da cidade de forma mais igualitária.

¹⁶ BARBOSA, 2007. Pág. 94.

¹⁷ CARRAZA, Elizabeth Nazar. **Progressividade do IPTU**. Curitiba: jaruá, 1999. Pág. 102.

3.3. A Emenda Constitucional 29/2000

Antes da Emenda Constitucional 29/2000, o §1º do Art. 156 da Constituição Federal previa o seguinte:

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 da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Com a chegada da EC 29/00 tal texto o § 1º passou a prever:

§ 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

Desta forma, a EC 29/00 vem para regulamentar a prática de diversos municípios que já possuíam em suas legislações municipais o imposto progressivo em razão do valor e local do imóvel, ou seja, às cidades que possuíam leis municipais vistas como inconstitucionais em razão do tratamento dado a progressividade do IPTU, passam a ter respaldo constitucional, como São Paulo e Belo Horizonte, por exemplo. A emenda ainda diferencia a progressividade com valor fiscal, da alíquota diferenciada em razão do uso e da localização do imóvel.

Com a chegada da emenda, o entendimento doutrinário se dividiu. Os argumentos contra a emenda sugerem que esta seja declarada inconstitucional com o argumento de que:

A emenda aniquila o direito individual de os contribuintes não serem tributados progressivamente, diante de impostos reais. Como se expôs, a EC 29/00 não apenas tende a abolir, mas, de fato, culmina com a abolição de um dos mais conspícuos pilares do sistema constitucional tributário.

Segundo, porque o emprego da progressividade, no caso de imposto real como o IPTU (ou qualquer outro imposto real), implica inconstitucionalidade, também por ofensa ao princípio da isonomia, para o qual não existe qualquer possibilidade de dúvida de constituir cláusula pétreia, pois expresso no caput e inciso I do art. 5º CF.

Deveras, como o *discrímen* se dá pelo valor de cada imóvel, ficam em condição altamente privilegiada (infringindo a Constituição pela desigualdade) os inúmeros proprietários (de casas, lojas, unidades autônomas destinadas à locação ou de loteamentos inteiros), cujos imóveis, de *per se*, considerados, têm um valor venal baixo, em confronto com os titulares de um só imóvel de valor expressivo.¹⁸

¹⁸ BARRETO, Aires Fernandinho. **A inconstitucionalidade da progressividade prevista na EC nº 29/2000**. São Paulo: Quartier Latin, 2002. Pág. 81.

Já o posicionamento doutrinário favorável à nova emenda, rebate a afirmação de que o proprietário de vários imóveis de pequeno valor teria “vantagens”:

(...)Também não tem consistência o argumento que parte da comparação entre o proprietário de um único imóvel de valor elevado e o proprietário de vários imóveis cada um deles de pequeno valor. O proprietário do imóvel de valor elevado geralmente dele desfruta, ocupando-se como residência. E, quando o aluga, e assim transfere, mediante cláusula contratual, o ônus do imposto ao locatário, este é pessoa de elevada capacidade contributiva. Já o proprietário dos vários imóveis, sejam casas, lojas, unidades autônomas destinadas à locação, geralmente consegue transferir, mediante cláusula de contrato de locação, o ônus do imposto para o respectivo locatário. Assim, em face da repercussão jurídica, via contrato de locação, o imposto termina sendo suportado pelos locatários que, em se tratando de imóveis de pequeno valor, geralmente têm menor capacidade contributiva do que o proprietário, e do que o locatário de imóveis de elevado valor. Termina sendo, portanto, a progressividade do IPTU um instrumento de realização do princípio da capacidade contributiva, que não contraria de nenhum modo o princípio da isonomia.¹⁹

Os autores contrários à emenda vão ainda mais longe, ao dizer que tal emenda fere cláusulas pétreas como o direito à propriedade, ao introduzir um imposto mais gravoso ao proprietário que, conseqüentemente, terá que despende mais dinheiro para continuar com seu domínio.

De toda forma, a emenda constitucional veio para possibilitar segurança aos municípios que elaboraram suas respectivas leis municipais com a progressividade do IPTU, seja ele com teor extrafiscal respaldado apenas como efetivação ao princípio da função social da propriedade, seja ele de caráter meramente fiscal ao tornar progressivo o IPTU tendo em vista o valor do imóvel.

3.4. As três espécies de progressividade do IPTU

Atualmente existem três espécies de progressividade do IPTU autorizadas pela Constituição Federal de 1988:

A primeira foi autorizada pelo art. 182 § 4º, inciso II, denominada pelos estudiosos do Direito Tributário como **progressividade no tempo**. A segunda espécie foi autorizada pela Emenda Constitucional nº 29/2000, que deu nova redação ao art. 156 § 1º, inciso II, que autoriza (poderá) a **progressividade de acordo com a localização e o uso do imóvel**.

¹⁹ SOUZA, Carlos Renato Silva e. **Capacidade contributiva, IPTU e progressividade**. Revista de Direito Tributário, São Paulo, n. 76. Pág. 267.

E a terceira é do art. 156 §1º, inciso I, que autoriza a progressividade **em razão do valor** também autorizada pela referida emenda.²⁰

Na primeira espécie não há qualquer tipo de divergência doutrinária, assim como na segunda, havendo em ambas um caráter evidentemente extrafiscal, utilizados para um bem maior do que apenas a arrecadação monetária.

Na doutrina atual apenas a terceira hipótese apresenta divergências doutrinárias. Há correntes que defendem a natureza estritamente fiscal da progressividade do artigo 156 § 1º, inciso I, usando como argumento que essa tributação decorre do princípio da capacidade contributiva, ou seja, quem tem mais paga mais. Outras correntes defendem que as progressividades do IPTU são extrafiscais, não podendo ser aplicadas apenas com caráter fiscal.

Nas palavras de Cintia Estefania Fernandes:

Não há vedação constitucional de que o tributo seja progressivo para atingir finalidade fiscal. Ao contrário, a progressividade fiscal atende ao princípio da igualdade, da capacidade contributiva e ao objetivo fundamental da Constituição Federal de se construir uma sociedade justa, livre e solidária, bem como a destinação da propriedade à sua função social, que não se restringindo apenas à política do plano diretor de ordenação da cidade, mas também à realização da justiça social, através de uma justiça redistributiva, o que se concretiza quando se tributa mais aqueles que tem mais e menos os que têm menos e quando não se tributa aqueles que nada tem.²¹

Segundo Evandro Paes Barbosa:

Entendemos de modo diverso. O IPTU tem por base de cálculo o valor Venal (art. 33 da CTN). Admitamos que, ao proceder ao lançamento do imposto, avalie-se o imóvel, levando sem em consideração o seu valor real (tamanho do terreno, qualidade do imóvel, etc.) e, a seguir, seja aplicada a alíquota de 1% (um por cento). O resultado será um imposto neutro. Não haveria aqui nenhuma extrafiscalidade. Seria uma tributação com finalidade exclusivamente arrecadatória, puramente fiscal.²²

De toda forma, as três espécies de tributação progressiva possuem o objetivo comum de garantir a função social da propriedade, tanto em um âmbito de tributação com fim fiscal, quanto extrafiscal.

²⁰ BARBOSA, 2007. Pág. 124.

²¹ FERNANDES, Cintia Estefania. **IPTU – Texto e contexto**. São Paulo: Quartier Latin, 2005. Pág. 884.

²² BARBOSA, 2007, Pág. 126.

3.5. O IPTU progressivo no tempo e o Estatuto da Cidade

A lei federal 10.257/2001, chamada de Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes gerais da política urbana, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Em seu artigo 7º, o Estatuto da Cidade prevê a possibilidade do Município aplicar o IPTU de forma progressiva no tempo, em caso de descumprimento do enunciado no artigo 5º da já referida lei, no intuito de garantir a função social da propriedade. Cabe lembrar que o Plano Diretor municipal é obrigatório para o município que pretenda instituir o IPTU progressivo no tempo.

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

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

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

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

(...)

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

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

O Caput do artigo 7º deixa claro que somente poderá ser aplicado o IPTU progressivo no tempo, após tentativa frustrada de aplicação do art. 5º, ou seja, após ser notificado pelo município, o proprietário deve proceder ao parcelamento, edificação ou a utilização de sua propriedade. Caso não o faça nos prazos previstos nos incisos I e II do §4º, poderá o município aplicar o IPTU progressivo pelo prazo de cinco anos consecutivos. Não havendo cumprimento das obrigações no prazo de cinco anos, o município poderá manter a alíquota máxima (15) e proceder a posterior desapropriação, com pagamento ao proprietário com títulos de dívida pública.

A notificação para cumprimento do caput do artigo 5º deverá ser averbada em cartório de registro de imóveis, para que terceiros saibam que pesa sobre o imóvel um ônus. Caso seja feita uma transferência por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, o novo proprietário arcará com as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização, sem interrupção de quaisquer prazos, conforme preceitua o art. 6º do Estatuto da Cidade.

Note-se que o legislador se preocupa em especificar no inciso I do §1º, art. 5º a definição de imóvel subutilizado, informando que o aproveitamento do imóvel (tamanho do imóvel x tamanho do terreno) deverá obedecer ao mínimo definido no plano diretor de cada município, não sendo viável especificar tal aproveitamento no próprio Estatuto da Cidade, uma vez que cada município tem autonomia para definir o aproveitamento mínimo que os imóveis urbanos deverão ter. .

Já parágrafo 1º do art. 7º informa os valores máximos que poderão ser fixados na Lei Municipal específica para a aplicação do IPTU progressivo no tempo, desta forma, a alíquota não poderá exceder *“duas vezes o valor da alíquota do ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15%”*.

Para o fiel cumprimento das obrigações, o estatuto em seu artigo 32 permite operações consorciadas, entre município e proprietário, conforme expõe Cintia Fernandes:

Poderá haver inclusive operação consorciada com o próprio poder público, uma figura interessante de incorporação imobiliária, com a participação do Município. Entrega-se a propriedade ao município e em troca recebe lotes

ou unidades edificadas pelo Município, para que possa dar cumprimento a edificação ou parcelamento compulsórios.²³

Vale lembrar que o estatuto veda a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva no tempo.

O artigo 40 §3º do Estatuto da Cidade, dispõe que a lei que instituir o Plano Diretor, “deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos, e deve englobar o Município como um todo”, desta forma, os técnicos dos órgãos competentes poderão verificar se o Plano Diretor em vigência ainda cumpre com o estabelecido no Estatuto da Cidade, tornando a fiscalização dos imóveis muito mais efetiva.

3.6. O entendimento do STF sobre a tributação progressiva

O Supremo Tribunal Federal apresentou dois entendimentos em dois momentos constitucionais, um entendimento anterior à emenda 29/2000 e um entendimento posterior a essa emenda.

No momento anterior à emenda, o STF firmou entendimento de que a progressividade disposta no artigo 156, §1º da CF, seria a mesma progressividade prevista no artigo 182, §4º, inciso II da mesma lei, razão pela qual só poderiam os Municípios instituir o IPTU com alíquota progressiva no tempo, caso o objetivo fosse dar a função social a propriedade que, depois de notificada, permanecesse não utilizada, subutilizada ou não edificada.

Dessa forma, boa parte dos municípios que possuíam progressividade do IPTU com caráter meramente fiscal, tiveram suas leis declaradas inconstitucionais, conforme decisão proferida no Recurso Extraordinário nº 153.771-0-MG (julgado pelo plenário em 20.11.1996), assim decidindo:

(...) 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 art. 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

²³ FERNANDES, 2005, Pág 398.

do §4º do art. 182 é a explicitação especificada, inclusive com a 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.

Recurso extraordinário conhecido e provido, declarando-se **inconstitucional** o subitem 2.2.3 do setor II da Tabela III da Lei nº 5.641, de 22.12.89, no Município de Belo Horizonte.²⁴ (grifei)

Após diversos inúmeros recursos em 2003, o STF editou a Súmula 668 que dispõe o seguinte:

Súmula 668 – É inconstitucional a Lei Municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana²⁵

Com o advento da Emenda Constitucional 29/00, que alterou o disposto no §1º do artigo 156 da Constituição Federal, permitiu-se a progressividade do IPTU em razão do valor venal do imóvel, mudando o entendimento do STF:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. PROGRESSIVIDADE. LEI LOCAL INSTITUÍDA APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000. CONSTITUCIONALIDADE. CONDIÇÕES PREVISTAS PELO ESTATUTO DA CIDADE. INAPLICABILIDADE. 1. A progressividade extrafiscal, baseada na função social da propriedade, sempre foi permitida pelo texto Constitucional. Esta é a modalidade de progressividade que se opera conforme as condições previstas pelo Estatuto da Cidade. 2. A progressividade fiscal, dita arrecadatória, só foi viabilizada após constar da Constituição Federal o permissivo trazido pela Emenda Constitucional nº 29/2000. **Nesse caso, a progressividade é mecanismo de concreção da capacidade contributiva e opera-se com a majoração de alíquotas em relação diretamente proporcional ao aumento da base de cálculo.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (grifo nosso)²⁶

Desta forma, para que os municípios com leis municipais anteriores à emenda 29/2000 adotem a progressividade do IPTU com finalidade fiscal, em razão do valor do imóvel, faz-se necessária a adequação das leis e do Plano Diretor nos moldes dos dispositivos do Estatuto da Cidade.

4. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

²⁴ Recurso Extraordinário nº 153.771-0-MG, julgado pelo plenário em 20.11.1996 (Apud FERNANDES, 2005. Pág. 361).

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 668**. Acesso em: 21/08/2015

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 639632 AgR / MS - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO**. Julgamento: 22/10/2013. Acesso em: 21/08/2015

A Constituição Federal, ao preceituar sobre a função social da propriedade urbana em seu artigo 5º, objetivou o entendimento de que homem que vive em sociedade deve prezar pelo interesse coletivo em detrimento dos interesses unicamente individuais, não somente no tocante à propriedade, mas em todos os setores do corpo social.

Com o enfraquecimento do campo e a expansão da urbanização, geraram-se mudanças extremas, alterando a vida nas cidades e desencadeando uma série de problemas, entre eles a inexistência de habitação digna a toda a população, bem como saneamento básico de qualidade que atenda a todos os cidadãos.²⁷

Com isso, não há como manter áreas com boa infraestrutura e saneamento básico, sem utilização, subutilizadas ou até mesmo não edificadas, ensejando no deslocamento de famílias para áreas periféricas com pouca infraestrutura ou até mesmo nenhuma.

Assim, o princípio da função social da propriedade objetiva tornar a urbe um local que proporcione os direitos e garantias fundamentais previstos aos cidadãos na Constituição Federal, não limitando o direito de propriedade.

Leon Duguit foi o precursor da função social da propriedade ao questionar às doutrinas individualistas, já em 1924:

Todo indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade uma certa função na razão direta do lugar que nela ocupa. Ora, o detentor da riqueza, pelo próprio fato de deter a riqueza, pode cumprir uma certa missão que só ele pode cumprir: Somente ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação das necessidades gerais, fazendo valer o capital que detém. Está, em consequência, socialmente obrigado a cumprir esta missão e só será socialmente protegido se cumpri-la e na medida que o fizer. A propriedade não é mais um direito subjetivo do proprietário: é função social.²⁸

4.1. Aspectos históricos da propriedade e sua Função Social

Os primeiros relatos do direito de propriedade vêm da antiguidade clássica, mais precisamente da Grécia antiga e Roma.

²⁷ PIRES, 2007. Pág 94.

²⁸ DUGUIT. *Traité de droit constitutionnel*, 3e ed. Paris: Fontemoing, (1927. v. 1. p. 446-447 Apud PIRES, 2007. Pág. 66.

Na Grécia antiga, propriedade e cidadania caminhavam juntas, tendo em vista que somente os proprietários de terra poderiam ser cidadãos e somente os cidadãos poderiam adquirir terras, sendo retirado daquele que vendesse suas terras o direito da cidadania grega.

A civilização romana apresentou diversas etapas na evolução do seu direito de propriedade. Inicialmente os romanos se dividiam em tribos e a propriedade de terras tinha caráter coletivo. Aos poucos, as tribos foram dando lugar às famílias, tendo cada família uma porção de terras para cultivo de seus alimentos. Por fim, a propriedade perdeu o caráter familiar e passou a apresentar contornos individuais, com o entendimento de que o proprietário teria o direito de usar, gozar e dispor livremente dos seus bens, tendo assim, o direito de propriedade um caráter extremamente absoluto. Esta noção de direito individual influenciou grande parte da legislação ocidental. A partir de 450 a.C., com a criação da Lei das Doze Tábuas, surgiram os primeiros mecanismos de defesa de propriedade e, também, as primeiras leis sobre vizinhança e condomínio.²⁹

Com o fim do império romano e a chegada do feudalismo, a propriedade novamente sofreu mudanças em suas características, passando a se dividir em domínio útil e domínio eminente. O domínio eminente das propriedades era tido pelo soberano, que com grandes quantidades de terra, cedia aos vassalos o domínio útil de suas terras em troca de parte da produção agrícola. Tal domínio útil, nada mais era do que a simples utilização das terras dos senhores feudais pelos vassalos.

Com o declínio do feudalismo, a monarquia ganhou espaço e as propriedades das terras passaram a ser dos monarcas, que exploraram tais terras com imposição de pesados tributos aos moradores.

O direito de propriedade passou por mudanças drásticas apenas após a Revolução Francesa:

Devido aos excessos dos monarcas com relação às propriedades privadas a reação ocorrida durante a revolução Francesa foi a da valorização do individualismo em relação à propriedade, cujo documento maior, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, alicerçado em Locke, previa que a propriedade seria "uma barreira intransponível para o Estado: um direito natural".

²⁹ SOARES, Whelison Cerqueira. **Função social da propriedade: Esboço histórico**. Acesso em: 21/08/2015.

Tal concepção sofreu sérias reações, dentre as quais se destacam: Proudhon, que, considera a propriedade individual "um roubo"; Marx, ao pregar a destruição da propriedade privada; e Comte, que vem aplainar a base da funcionalidade da propriedade, ainda que privada.

Com o advento dos ideais de Estado do Bem Estar Social, a propriedade passa a ser encarada como uma forma de se garantir o desenvolvimento da sociedade em todos os aspectos, seja econômico, social, cultural, entre outros. Passa-se a discutir a função social da propriedade questionando que ela não deve servir apenas as necessidades de seu dono, mas sim de toda sociedade, sobre um aspecto da coletividade.³⁰

No Brasil, a função social da propriedade foi prevista pela primeira vez na Constituição Federal de 1988, como já demonstrado anteriormente.

4.2. Função Social da Propriedade Urbana como princípio constitucional

No prelúdio dos estudos a respeito dos princípios jurídicos, estes eram vistos apenas como representação de valores éticos, sem força de lei. Mais tarde, eles passaram a ser colocados acima da própria lei, porém, não detinham valor normativo, sendo utilizado somente em caso de omissão de leis.

A partir do século XX, os princípios alcançaram destaque nos textos constitucionais, “ganhando caráter de normas jurídicas de observância obrigatória, sob pena de afronta não só a Constituição Federal, mas a todo o conjunto normativo vigente no país.”³¹

Assim, o princípio da função social da propriedade além de ser princípio constitucional, é norma jurídica ordinária, a partir de sua inclusão no estatuto das cidades.

Alguns autores argumentam que o princípio da função social da propriedade tem um conceito deveras abstrato, o que possibilitaria diversos entendimentos diferentes sobre sua função e dificultaria sua aplicação ao fato concreto. Porém, cabe lembrar que nosso ordenamento jurídico está permeado de princípios plurissignificativos, tais como o princípio da boa-fé e até mesmo o princípio do interesse público, não cabendo, então, tal argumentação.

³⁰ SOARES, Whelison Cerqueira. **Função social da propriedade: Esboço histórico**. Acesso em: 21/08/2015.

³¹ PIRES, 2007. Pág. 50.

De qualquer forma, a “abstralidade” do princípio da função social da propriedade, permite que os municípios interpretem o preceito de forma que este se adapte a peculiaridade de cada cidade, uma vez que a constituição deixa a cargo dos municípios a fiscalização e aplicação de sanções às propriedades que não cumprem sua função social.

4.3. Função Social da Propriedade Urbana x Direito de Propriedade

Como já vimos anteriormente, o direito de propriedade, na maior parte da história, foi definido como um direito absoluto, sem que houvesse qualquer tipo de restrição à sua utilização, fato que se modificou com a evolução da humanidade, torando tal direito absoluto em um direito relativo ou absoluto com restrições, colocando o interesse comum da sociedade acima do interesse particular do proprietário.

Cabe ressaltar que não se pode confundir direito de propriedade com direito à propriedade. O direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF) enseja o direito de posse, de uso e de gozo a quem detém uma propriedade. Enquanto o direito à propriedade (art. 5º caput, CF) pode ser visto como o direito a ter uma moradia, um local para morar.

Atualmente a Constituição Federal de 1988 traz o direito de propriedade como um direito fundamental, elencado no artigo 5º inciso XXII:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - *é garantido o direito de propriedade* (grifo nosso)

Com a chegada do estatuto da cidade, o direito de propriedade (mesmo sendo um direito fundamental) sofre mudanças no exercício do seu direito, dentre elas a supremacia do interesse coletivo frente ao interesse individual e a função social da propriedade. O que não permite mais que o proprietário do imóvel use seu bem como melhor lhe aprouver

Nas palavras de Luis Portella Pereira e Priscila Ferreira Blanc:

O limite do direito da propriedade, previsto no XXIII do art. 5º da Constituição Federal, é a sua função social. Assim, uma propriedade ociosa, que está ali apenas aguardando valorização imobiliária, ou então, por capricho do seu proprietário esteja prejudicando o desenvolvimento local, ou a implantação de qualquer bem coletivo que venha melhorar a qualidade de vida dos habitantes da região ou cidade, poderá sofrer a limitação do seu direito de propriedade, chegando até a desapropriação.³²
 (...) anteriormente, no vigor do caráter absolutista da propriedade, os proprietários apenas não podiam utilizar suas propriedades de forma que prejudicassem a terceiros, agora, sob a égide da função social da propriedade são eles obrigados a utilizá-las de forma que beneficiem a comunidade.³³

Com isso, o direito de propriedade continua incontestável aos proprietários, porém, com o advento da função social da propriedade, este direito passa a ter limites diferentes daqueles apresentados até então.

4.4. A Função Social da Propriedade Urbana nos Planos Diretores e demais Leis Municipais

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a mencionar o termo plano diretor. Em seu artigo 182 §1º³⁴, dispõe que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Algumas definições do Plano Diretor ficaram desamparadas na Constituição Federal, tais como: sanções para a não edição do plano, prazos para implementação do plano, conteúdo mínimo do planejamento e etc. Tais contornos vieram com a edição do Estatuto da Cidade em 2001, preenchendo as lacunas deixadas pela Carta Magna.

No §2º do artigo 182, a Carta Maior estabelece que a propriedade urbana só cumprirá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

³² PEREIRA, Luís Portella. **A função Social da Propriedade Urbana**. Porto Alegre: Síntese, 2003. Pág. 35-6.

³³ BLANC, 2005. Pág. 42.

³⁴ 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.

Nem a CF nem mesmo o Estatuto da Cidade indicam como deve se dar a ordenação da cidade relativa à função social da propriedade conforme dispõe o §2, desta forma, somente comparando com a função social da propriedade rural e utilizando da analogia na análise do tema, poderemos tentar compreender como funcional tal ordenação.

A Constituição Federal, em seu artigo 186, dispõe que a propriedade rural atende à função social quando segue os seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreçam o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Desta forma, entende-se que a ordenação da cidade que caracteriza a função social da propriedade urbana, se dá na concretização dos requisitos citados acima, adaptados para a urbanidade, sendo então: O uso adequado da propriedade, uso adequado dos recursos naturais e preservação do ambiente urbano, observância às regulações das relações de trabalho e utilização que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A aprovação do estatuto da cidade em 2001 foi muito importante para a evolução da função social da propriedade e para o plano diretor. Tal estatuto foi além do texto constitucional e definiu em seu artigo 41³⁵, outras hipóteses de obrigatoriedade de Plano Diretor nos municípios, não se delimitando apenas aos municípios com mais de 20 mil habitantes, além de consagrar novas formas de aplicação da função social da propriedade em seu artigo 39.

Ainda, ao delimitar novas formas de se aplicar a função social da propriedade, proporcionou aos municípios maior liberdade de aplicação da função social tendo em vista às necessidades das cidades. Nas palavras de Priscila Ferreira Blanc:

³⁵ Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

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

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A definição da função social da propriedade urbana poderá ser um poderoso instrumento dos municípios para a promoção do desenvolvimento urbano. Poderá ser utilizada, por exemplo, para evitar a ocupação de áreas não suficientemente equipadas, para evitar a retenção especulativa de imóveis vagos ou subutilizados, para preservar o patrimônio cultural e ambiental, para exigir a urbanização ou ocupação compulsórias de imóveis ociosos, para captar recursos financeiros destinados ao desenvolvimento urbano e para exigir a reparação de impactos ambientais.³⁶

Ao final, podemos entender que há uma dependência mútua entre plano diretor, função social da propriedade e função social da cidade, onde todas devem andar sempre juntas, objetivando o desenvolvimento de cidades mais justas e solidárias.³⁷

4.5. A Função Social da Propriedade Urbana e o Poder Judiciário

Como analisamos até aqui, o direito de propriedade é inerente à função social da propriedade, desta forma, o legislativo e a doutrina evoluíram consideravelmente para tornar essa coexistência possível.

Infelizmente, o poder judiciário não vinha acompanhando tal evolução, na medida em que deixava a cargo do legislativo e do executivo resolverem às questões inerentes ao tema, com o argumento de que não caberia a ele tratar de temas já discutidos no legislativo e que não poderia emitir determinações típicas do executivo, para que não houvesse interferência na harmonia e independência dos três poderes.

Alguns tribunais europeus, como o alemão, vêm contribuindo para o tema desde a década de 60, ao proferirem decisões que auxiliam os demais poderes a encontrarem soluções para os problemas decorrentes da urbanização descontrolada. Já nossos tribunais apenas alertavam o executivo para o fato de que providências devem ser tomadas para assegurar a função da propriedade, deixando a cargo do poder público municipal a fiscalização do cumprimento do princípio. Conforme decisão abaixo:

Ementa – Comprovada a invasão em propriedade particular por integrantes do movimento dos “sem-teto”, não pode o juiz, com fundamento no princípio

³⁶ BLANC, 2005. Pág. 118.

³⁷ BLANC, 2005. Pág. 122.

da função social da propriedade, negar liminar de reintegração de posse se presentes todos os pressupostos legais para a sua concessão, pois a norma insculpida no art. 5º XXIII da CF não pode ser aplicada discricionariamente pelo magistrado, segundo seus critérios subjetivos de justiça, mas sim em estrita conformidade com a lei.³⁸

Atualmente, o judiciário vem tentando mudar sua postura e trabalhar em conjunto com os demais poderes, com o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades regionais, conforme preceitua a Constituição Federal.

³⁸ AgIn 860.101-6-2ª Câ. J. 05 maio 1999. Relator: Juiz Morato de Andrade. (Apud PIRES, 2007. Pág. 148.)

5. O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO FORMA DE ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.

Como explanado anteriormente, o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU é um imposto municipal cobrado sobre a posse, propriedade ou domínio útil de imóveis urbanos ou extensões urbanas, sejam bens imóveis por natureza ou por acessão física.

Para definir o critério espacial de incidência do IPTU, dispõe o Código Tributário Nacional, em seu art. 32 e parágrafos:

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 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.

A doutrina diverge quanto à diferenciação de imóvel urbano e rural para a aplicação do IPTU. Uma corrente entende que o critério a ser aplicado deveria ser o da destinação do imóvel, ou seja, um imóvel só será considerado urbano se cumprir funções urbanas. Caso seja destinado à agricultura, por exemplo, este imóvel seria considerado rural mesmo estando espacialmente localizado em território urbano.

Outra parte da doutrina defende ser correta a aplicação do critério da localização do imóvel para a diferenciação de imóvel urbano e rural. Assim, caso se localize em território urbano, será considerado urbano, caso se localize em território rural, será considerado rural.

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, conforme dispõe o art. 33 do Código Tributário Nacional. Já a alíquota utilizada para a cobrança do IPTU

varia de município para município, sendo estabelecida pelo legislador municipal. Porto Alegre, por exemplo, utiliza a alíquota de 0,85% do valor venal do imóvel utilizado com fim residencial. Já São Paulo utiliza a alíquota de 1,4% para imóveis residenciais.

Vale lembrar que o município poderá incidir IPTU progressivo levando em consideração tanto o valor venal do imóvel e sua localização, bem como para garantir o cumprimento da função social da propriedade.

5.1. O IPTU progressivo no tempo nos Planos Diretores e Leis Municipais

Pelo que se vê, atualmente, muitos municípios brasileiros ainda não possuem plano diretor.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2013, o Brasil possuía um total de 5570 municípios, com apenas 2785 municípios com planos diretores vigentes. A pesquisa mostra ainda que 10% dos municípios que obrigatoriamente deveriam possuir plano diretor (ao se enquadrarem nos incisos do art. 41 do Estatuto da Cidade) ainda não o possuem.³⁹

Cabe lembrar que segundo o Estatuto da Cidade, a não edição de Plano Diretor por municípios que se enquadrem nos requisitos básicos, implica na responsabilização do Prefeito Municipal por improbidade administrativa, como versa o artigo 52, inciso VII ⁴⁰ da referida lei.

Para poder ilustrar melhor a funcionalidade do IPTU progressivo no tempo nos planos diretores e leis municipais, analisaremos os planos diretores de Porto

³⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2010**. Tabelas 13 e 14. Acesso em: 01/09/2015

⁴⁰ Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008.

(...)

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da, quando:

(...)

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

Alegre, Curitiba, São Paulo e Rio de Janeiro. Além do Plano Diretor do município de Rio Grande no segmento do trabalho.

Ao fazer a análise dos planos diretores, percebe-se que em todos há menção ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, porém, cada um possui suas peculiaridades.

O Plano Diretor de Porto Alegre/RS (Lei Complementar 434/99), por exemplo, menciona o IPTU progressivo no tempo, em seu artigo 79, como instrumento para assegurar o cumprimento da função social da propriedade, porém, no inciso II do referido artigo, coloca a alíquota máxima em 6%, não utilizando da liberdade da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade para instituir a alíquota máxima de 15%.

Já o Plano Diretor de São Paulo/SP (Lei 16.050/2014), traz o IPTU progressivo no tempo no artigo 98 em uma subseção exclusiva, discorrendo sobre o tema em sete parágrafos coesos, não deixando margem para dúvidas sobre sua aplicação. Diferente do Plano Diretor de Porto Alegre, define a alíquota máxima em 15%, gradualmente aumentados em 5 anos consecutivos.

O Plano Diretor do Rio de Janeiro/RJ (Lei Complementar 111/2011) versa sobre a progressividade do IPTU no artigo 75 e, assim como o Plano Diretor de São Paulo, abre uma seção exclusiva para tratar o tema. Peca apenas, ao deixar todos os requisitos básicos para a aplicação do imposto e valor máximo de alíquotas pendente de análise do Estatuto da Cidade, possibilitando questionamentos por parte do proprietário em relação aos procedimentos utilizados pelo município, e, até mesmo, qual alíquota máxima o município acha condizente com as características do município.

Por último, o Plano Diretor de Curitiba/PR (Lei 9.800/2000) versa sobre a progressividade do IPTU no §2º do seu artigo 51. Dos Planos Diretores analisados, este é que aborda o tema de maneira mais discreta. Inicialmente, o Plano Diretor de Curitiba/PR traz o IPTU progressivo no tempo dentro da seção de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, e, aparentemente, demonstra se importar mais com o caráter fiscal do tributo do que com seu valor extrafiscal, ao afirmar em seu artigo 51, §2º que: “Independentemente do imposto predial e territorial progressivo no tempo, o Município poderá aplicar alíquotas progressivas ao IPTU

em razão do valor, localização e uso do imóvel, conforme o ART. 156, § 1º, da Constituição Federal.”

Desta forma, o citado Plano Diretor demonstra que o aumento de alíquotas em razão do valor, localização e uso do imóvel, é prioridade para Curitiba frente à progressividade do IPTU em razão do descumprimento da função social da propriedade, pois, em nenhum outro ponto do Plano Diretor, a progressividade do IPTU, e até mesmo a desapropriação, são tratados com sua devida importância.

Com isso, conseguimos compreender um pouco sobre o funcionamento do IPTU progressivo no tempo em alguns dos principais Planos Diretores brasileiros, percebendo que em todos há uma preocupação, mesmo que mínima, com a garantia da função social da propriedade.

5.1.1. O IPTU Progressivo no Tempo e a Função Social da Propriedade Urbana no Plano Diretor da cidade de Rio Grande/RS

No município de Rio Grande/RS, a Lei municipal 6.585 de 20 de agosto de 2008, dispõe sobre o plano diretor do município e estabelece as diretrizes e orientações de desenvolvimento urbano municipal.

O princípio da Função Social da Propriedade aparece no art. 5º inciso II⁴¹ da referida lei, acompanhada da Função Social da Cidade, Sustentabilidade e Gestão democrática e participativa. Todas tratadas pela lei do município como princípios que pautam a política de desenvolvimento municipal.

Já no artigo 7º temos:

Art. 7º. A propriedade urbana e rural **cumpra sua função social** quando atende às exigências fundamentais da ordenação do município expressas neste Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas na legislação urbanística e quando for utilizada para:

- I - Habitação, especialmente de interesse social;
- II - Atividades econômicas geradoras de trabalho, emprego e renda;
- III - Proteção e preservação do meio ambiente;

⁴¹ Art. 5º. A política de desenvolvimento municipal deve se pautar pelos seguintes princípios:
(...)

II - Função social da propriedade;

IV - Proteção e preservação do patrimônio histórico e cultural;
 V - Equipamentos e serviços públicos;
 VI - Usos e ocupações do solo compatíveis com a infraestrutura disponível.
 (Grifei)
 Parágrafo único. ***A atuação do Poder Público deverá garantir o cumprimento pelo proprietário das condições estabelecidas, em função do interesse social, ao exercício do direito de propriedade.***
 (grifei)

Desta forma, percebemos que a lei municipal rio-grandina demonstra preocupação e responsabilidade com o interesse social e coletivo, ao dispor em seu plano diretor que o Poder Público deverá garantir o cumprimento da função social da propriedade, conforme as condições estabelecidas na lei municipal. Ainda ratifica tal compromisso, ao versar no seu artigo 10º que é “objetivo geral do Plano Diretor: Garantir a função social da propriedade urbana, que prevalece sobre o exercício do direito de propriedade individual.”⁴²

Ainda sobre a função social da propriedade, versam os artigo 68, V, e 71, III, do Plano Direito de Rio Grande:

Art. 68. Constituem diretrizes gerais do ordenamento territorial:
 (...)
 V - Identificar vazios urbanos, terrenos baldios, edificações subutilizadas ou abandonadas, desenvolvendo políticas específicas que priorizem a função social da propriedade, utilizando os instrumentos do Estatuto da Cidade, previstos nos artigos 7 e 8;
 Art. 71. A Área Urbana divide-se em Área Urbana de Ocupação Intensiva e Área Urbana de Ocupação Rarefeita, e tem por objetivo:
 (...)
 II - Garantir o cumprimento da função social dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados;

Para o plano diretor de Rio Grande, consideram-se Áreas Urbanas de Ocupação Intensiva, aquelas áreas que estão dentro dos limites definidos pelas unidades de planejamento como área urbana, bem como às áreas urbanas dos bairros afastados de Rio Grande (Povo Novo, quinta e Taim) e áreas que venham a se tornar urbanas, mesmo estando fora dos limites atuais.

Já as Áreas Urbanas de Ocupação Rarefeita, são aquelas que têm potencial para se tornarem áreas de ocupação intensiva, bem como áreas onde predominam a proteção ambiental.

⁴²Art. 10. São objetivos gerais do Plano Diretor:

XI - Garantir a função social da propriedade urbana, que prevalece sobre o exercício do direito de propriedade individual;

No tocante ao IPTU progressivo no tempo, este está disposto no artigo 109, inciso II, alínea b, do Plano Diretor de Rio Grande, elencado como um “instrumento jurídico e urbanístico” para a “promoção, planejamento, controle e gestão de desenvolvimento municipal.”⁴³

Nos parágrafos seguintes, temos que:

Art. 110. O Executivo, na forma da lei, deverá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - Parcelamento, edificação ou utilização compulsória;

II - Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo;

III - Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Art. 111. As áreas de aplicação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias serão fixadas por lei específica, compreendendo imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, para os quais os respectivos proprietários serão notificados a dar melhor aproveitamento de acordo com o Plano Diretor em prazo determinado, sob pena de sujeitar-se ao ***IPTU progressivo no tempo*** e à desapropriação com pagamento em títulos, conforme disposições do artigo 5º ao 8º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. (grifos nossos)

§ 1º. A lei específica citada no “caput”, estabelecerá as áreas de aplicação, a gradação anual das alíquotas progressivas e a forma de proceder a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 2º. Fica facultado aos proprietários dos imóveis propor ao Executivo o estabelecimento de Consórcio Imobiliário, conforme disposições do artigo 46 da Lei Federal citada no “caput” deste artigo.

Art. 112. São considerados passíveis de parcelamento, edificação e utilização compulsórias os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados nas Áreas Urbanas de Ocupação Prioritárias e Áreas de Recuperação Urbana.

Art. 113. No caso de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos no artigo 112, o Município aplicará alíquotas progressivas de IPTU, majoradas anualmente, conforme estabelecido em lei específica, pelo prazo de cinco anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar conforme o caso.

§ 1º. Caso a obrigação de parcelar, edificar e utilizar não esteja atendida no prazo de cinco anos o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a aplicação da medida prevista no artigo 114 desta lei.

§ 2º. É vedada a concessão de isenções ou de anistias relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Art. 114. Decorridos os cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação e utilização, o Município poderá proceder a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública. (grifei)

Analisando os artigos supramencionados, percebemos que o plano diretor informa áreas de aproveitamento, prazos para cumprimento de obrigações, alíquotas

⁴³ Art. 109. Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento municipal, serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos:

(...)

II - Instrumentos jurídicos e urbanísticos:

(...)

b) IPTU Progressivo no Tempo;

e, inclusive, possibilita ao proprietário a oportunidade de propor o Consórcio Imobiliário, já melhor explicado neste trabalho anteriormente. Cabe ressaltar que atualmente a alíquota do IPTU na cidade de Rio Grande é de no mínimo 1% e no máximo 7% dependendo do setor fiscal em que se encontra o imóvel. Caso seja terreno baldio, o valor cobrado tem um acréscimo de 100%.

Desta forma, nota-se que o plano diretor do município de Rio Grande cumpre todas as orientações do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal, no tocante à aplicação do IPTU progressivo no tempo e da garantia da função social da propriedade.

Porém, a simples disposição de preceitos legais não garante a aplicação no caso concreto, como acontece atualmente na cidade de Rio Grande e na maioria das cidades brasileiras.

Na cidade de Rio Grande/RS, a fiscalização de imóveis inutilizados, subutilizados ou não edificadas é baixa, deste modo, diversos imóveis em locais privilegiados da cidade servem apenas para valorizar no tempo, enquanto inúmeras famílias precisam se deslocar para as periferias, onde a estrutura oferecida é extremamente precária.

O Balneário Cassino, bairro pertencente à cidade de Rio Grande, é perfeito para conseguirmos visualizar a situação. É fácil encontrar diversos terrenos baldios e casas abandonadas no quadrante central do bairro, enquanto a periferia aumenta desenfadadamente, sem calçamento, saneamento básico, iluminação adequada, etc. Além de deixar os serviços básicos como escolas e postos de saúde cada vez mais longe da população.

Para elucidar a situação da falta de fiscalização de terrenos em situação inadequada no município de Rio Grande, podemos citar a recente construção de uma escola primária no bairro Bolaxa, a cerca de 25 km do centro da cidade.

Parte desta escola está sendo construída em área definida como de proteção ambiental pelo Plano Diretor de Rio Grande. O município autorizou a construção, levando em consideração a importância de tal obra para a sociedade. Porém, a menos de 700 metros do local, encontra-se uma enorme área privada em desuso por seu proprietário há quase 100 anos.

O proprietário, por sua vez, ingressou há diversos anos com um “projeto” de loteamento para o local, projeto este que nunca deverá sair do papel, mas serve como justificativa para a ociosidade do imóvel, ao “aguardar” aprovação da prefeitura. Além de tal área ser tratada como área rural, mesmo sendo cercada pela urbanidade.

Para diminuir o problema, a simples aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória e posterior aplicação do IPTU progressivo no tempo, poderiam ser altamente eficazes, porém, o município não faz valer a força do artigo 68 de seu Plano Diretor e pouco verifica os terrenos em condições inadequadas perante a lei municipal. Caso houvesse maior fiscalização, diversos problemas sociais poderiam ser minimizados e neste caso, até ambientais, fazendo valer o princípio da função social da cidade e da propriedade, conforme preceitua o art. 5º do Plano Diretor de Rio Grande.

5.2. O IPTU progressivo no tempo como meio coibidor da especulação imobiliária

A especulação imobiliária tornou-se um grande negócio no Brasil há diversos anos. Com raras perdas monetárias e uma demanda enorme por terras em centros urbanos, investir em imóveis passou a ser um dos meios mais fáceis de multiplicar patrimônio no Brasil.

Atualmente, os empresários investem principalmente em dois tipos de imóveis: terrenos ociosos em centros urbanos para posterior valorização, e terras rurais (glebas) vizinhas às grandes cidades e com expectativa de urbanização.

Segundo Breno Rocha Prata:

Portanto a especulação mais comum é que alguns proprietários de imóveis urbanos deixam de dar qualquer destinação a seus imóveis com o objetivo de que com o transcorrer do tempo estes se valorizem em virtude de fatores externos como a disponibilização de equipamentos públicos e ainda um aumento na vizinhança, após a valorização esperada pode-se vender o imóvel por um preço excessivamente maior do que aquele que foi adquirido.⁴⁴

⁴⁴ PRATA, Breno Rocha. **Especulação de Terras Urbanas**. Acesso em: 01/09/2015

Desta forma, entende-se que a valorização imobiliária se dá principalmente com o investimento em infraestrutura, oferecida pelo Poder Público, na região em que se encontra o terreno ocioso. Aumento este que é possibilitado pelos impostos pagos pelo cidadão comum.

Porém, aumento de infraestrutura não é o único meio de valorização destes imóveis.

Segundo Elida Séguin:

Os tipos de valorização da terra se dividem em quatro, sendo: a Natural, aquela que é provocada pelo real crescimento da população e a necessidade de busca de habitação e produção de alimentos; a Fictícia, que é resultante da inflação monetária, onde na realidade não houve a valorização e sim a perda do valor aquisitivo da moeda; a Especial, que é a decorrente de obras de urbanização, como redes de esgoto, iluminação, pavimentação e etc.; a Legal, esta oriunda da alteração do ordenamento municipal resultando em restrições ou aproveitamento do solo.⁴⁵

Ao analisarmos os grandes centros urbanos, podemos perceber a existência de diversos “vazios urbanos”, que segundo o Ministério das Cidades “(...) consistem em espaços abandonados ou subutilizados inseridos dentro de uma malha urbana, consolidada em uma área caracterizada por uma grande densidade de espaços edificadas.”⁴⁶ Desta forma, percebemos que a valorização legal é a mais corriqueira no mundo da especulação imobiliária, trazendo prejuízos inestimáveis à toda a sociedade.

Ao tratar dos vazios urbanos, podemos citar as palavras de Semíramis Amaral Rabello De Mello:

A existência de um só vazio urbano isolado pode ou não causar problemas à cidade. Os vazios podem ser interpretados de acordo com a influência que incide no espaço urbano, assumindo conotações positivas ou negativas. Serão positivos quando definidos por áreas geográficas, porções de terra, como áreas verdes, ou águas como lagos e córregos, que se situem dentro de uma concentração urbana ou próxima a ela e que não esteja coberta por edifícios ou qualquer outra estrutura permanente, ou mesmo construções temporárias que apesar de estarem desocupadas fisicamente possuem utilizações consideráveis para a cidade. **Serão negativos quando as áreas livres, abandonadas, construídas ou não, colaborarem para a degradação da malha urbana. Esses vazios também podem se configurar como zonas industriais subutilizadas,**

⁴⁵ SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**. 2º Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. Pág. 64.

⁴⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. **O que são vazios urbanos?** Disponível em: Acesso em: 01/09/2015

armazéns e depósitos industriais desocupados, edifícios centrais abandonados, corredores e pátios ferroviários desativados.⁴⁷ (grifei)

Como já mencionado anteriormente, a Constituição Federal em seu artigo 182 e o Estatuto das Cidades em seus artigos de 5º a 8º, trazem meios de coibir a prática da especulação imobiliária e garantir a função social da propriedade. Dentre elas, está o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, que pode ser cobrado após não cumprida à determinação de parcelamento e edificação compulsória no prazo legal.

Ora, a maioria dos municípios instituiu em seus planos diretores normas para coibir a prática de especulação imobiliária e assegurar a função social da propriedade, porém, os executivos não criam formas de colocar em prática suas leis municipais. Esta incompetência vai de encontro tanto com o princípio da função social da propriedade, como com o princípio da função social da cidade, ao permitir que o grande número de vazios urbanos resulte em um deslocamento em massa da sociedade menos favorecida para as periferias, em busca de um local para viver, além de aumentar a distância de serviços públicos básicos da sociedade periférica.

Caso o IPTU progressivo no tempo seja efetivamente cobrado dos proprietários com imóveis ociosos, a rentabilidade da especulação imobiliária não será vantajosa frente ao “prejuízo” da cobrança do tributo, tornando a prática inviável do ponto de vista financeiro. Além de possibilitar ao Poder Público a construção de imóveis para programas sociais e prédios de serviços sociais em locais com infraestrutura condizente com a dignidade humana.

Para exemplificarmos a situação, em São Paulo, a valorização média dos imóveis é de 10% ao ano (em períodos de alto crescimento econômico). Já o Estatuto da Cidade coloca em 15% a alíquota máxima para a cobrança do IPTU após 5 anos de progressividade. Isso torna inconveniente a compra de imóveis como investimento à longo prazo.

⁴⁷ MELLO, Semíramis Amaral Rabello de. **Influência das políticas públicas quanto à aplicação do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo como instrumento do estatuto da cidade**, 2010. Pág. 75. Acesso em: 14/07/2015

5.3. Progressividade do IPTU como forma de diminuir o déficit habitacional brasileiro

A falta de moradia e/ou moradias inadequadas sempre estiveram entre os maiores problemas sociais nos centros urbanos e rurais. Moradia adequada, saúde e alimentação apropriada, são vistas atualmente como condições básicas para a sobrevivência de qualquer cidadão.

Assim, o direito à moradia adequada ganhou importância global, motivando órgãos internacionais a buscarem soluções para proporcionarem tal direito a toda humanidade. Atualmente, tal direito é reconhecido tanto pela legislação internacional como pela Constituição Federal Brasileira.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 foi o primeiro documento a tratar o direito à moradia como um direito humano universal, ao dispor no seu artigo 25, parágrafo 1º:

Artigo 25, parágrafo 1º "Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle."⁴⁸(grifei)

Além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, outros tratados internacionais colocam o direito à moradia como indispensável para a vida do ser humano, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

Na Constituição Federal Brasileira, o direito à moradia está versado no artigo 6º:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (grifei)

Porém, mesmo com o status de direito fundamental, o direito à moradia ainda é um sonho não realizado de muitos brasileiros.

⁴⁸ Declaração Universal dos Direitos Humanos. Artigo 25. Acesso em: 13/07/2015

Segundo estudos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-2012), em 2012, o Brasil possuía um déficit habitacional de 5,24 milhões de residências. Para chegar a tal número, o instituto somou diversos fatores, como os domicílios precários (locais que não servem como moradia, como pontes, viadutos, barracas e etc.), coabitação familiar (mais de uma família por habitação), ônus excessivo (aluguel de alto valor) e adensamento excessivo de domicílios alugados (mais de três moradores em um mesmo dormitório). Nota-se que são excluídas do cálculo residências com condições inadequadas, como falta de água e saneamento básico.⁴⁹

Em contrapartida, o Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE), divulgou em 2010, que o número de habitações vagas no Brasil é maior que o déficit de habitação.⁵⁰

Para exemplificar a situação, podemos relembrar o caso de ocupação dos “sem-teto” em alguns prédios abandonados no Rio de Janeiro no início do corrente ano. Tais prédios estavam abandonados há diversos anos sem qualquer função social, desta forma, inúmeras famílias de baixa renda e sem moradia ocuparam os imóveis com o objetivo de tornar os prédios abandonados em moradias com função social. Por meio de reintegração de posse, todos os “invasores” foram retirados dos locais.⁵¹

Obviamente a invasão não pode ser cogitada como solução para os problemas habitacionais brasileiros, porém, se os municípios efetivamente cumprissem com as disposições de seus planos diretores e com as disposições da Constituição Federal, o déficit habitacional e as invasões contínuas poderiam ser minimizadas.

O IPTU progressivo no tempo seria uma forma de minimizar o vasto número de pessoas sem moradia/moradia digna, pois além de coibir a prática de especulação imobiliária, aumenta o dinheiro nos cofres públicos municipais,

⁴⁹ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Pesquisa de Déficit Habitacional Brasileiro**. Acesso em: 01/09/2015.

⁵⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2010**. Acesso em 01/09/2015.

⁵¹ Matéria disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/08/reintegracao-de-posse-de-hotel-centro-do-rio-e-adiada.html>> Acesso em: 30/08/2015.

podendo tal dinheiro ser usado para a construção de habitações populares e financiamento de programas sociais associados à moradia.

Como bem explica Semíramis Amaral Rabello De Mello:

O Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo é um instrumento normativo que visa impelir o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana. Ou seja, é um instrumento que busca inibir e coibir o uso inadequado da propriedade, permitindo que o Poder Público exija uma obrigação de fazer por parte do proprietário sob pena de se instituir uma tributação progressiva regulada dentro de limites estabelecidos em lei. Mesmo assim, ainda existem municípios que sequer possuem Plano Diretor, sendo que muitos dos que possuem não estão exigindo o seu cumprimento dos proprietários, como é o caso do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo. Este se tornou apenas um meio para aumento das arrecadações Municipais, ficando no esquecimento os objetivos constitucionais de dar à propriedade urbana função social.⁵²

Como tratamos anteriormente, o IPTU progressivo no tempo não pode ser visto como um tributo fiscal, e sim, extrafiscal, devendo ser instituído e cobrado para possibilitar o real cumprimento do princípio da função social da propriedade, além de possibilitar uma cidade mais igualitária e justa para toda a sociedade.

⁵² MELLO, 2010. Pág. 76. Acesso em: 14/07/2015

6. CONCLUSÃO

Como se pôde observar no presente trabalho, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade contemplam diversos mecanismos legais para garantir a efetivação do Princípio da Função Social da Propriedade Urbana, deixando a cargo dos municípios a responsabilidade de colocar em prática tais procedimentos por meio de Planos Diretores municipais.

Porém, observamos que mesmo com o enorme déficit habitacional brasileiro e os diversos “vazios urbanos” distribuídos pelas cidades, não há fiscalização e aplicação de normas que realmente minimizem tais problemas. Esta falta de controle por parte dos executivos municipais contribui para o deslocamento de famílias menos favorecidas para áreas de baixa infraestrutura em busca de moradia, além de manter a especulação imobiliária como negócio de alto rendimento monetário e multiplicação de patrimônio.

Desta forma, abordou-se neste trabalho o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo como forma de assegurar o Princípio da Função Social da Propriedade Urbana, buscando encontrar maneiras de aproximar o direito constitucional de propriedade dos direitos coletivos, colocando em prática o Princípio da Função Social da Propriedade Urbana e o Princípio da Função Social da Cidade, além de incentivar o Poder Público Municipal a executar os dispositivos contidos em seus Planos Diretores.

Ao analisar a aplicabilidade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, entendeu-se que o município precisa inicialmente diferenciar o tributo com caráter fiscal e o tributo com caráter extrafiscal, uma vez que a progressividade em função da ociosidade de imóveis urbanos deve ter o cunho de efetivar os direitos fundamentais coletivos e auxiliar no desempenho das Políticas Públicas da urbe, não podendo ser tratado como tributo meramente fiscal com o objetivo único de aumentar a arrecadação municipal.

Desta forma, entendeu-se que ao elaborar um Plano Diretor voltado para o interesse coletivo, em conformidade com o Estatuto da Cidade, e tratando a progressividade do IPTU como um imposto extrafiscal, teria o município todos os pressupostos para minimizar os vastos problemas de carência de moradia adequada e de especulação imobiliária no Brasil, necessitando apenas de fiscalização e aplicação por parte do executivo municipal.

Estudou-se, então, que ao aplicar a progressividade do IPTU aos proprietários de áreas vazias ou inutilizadas/subutilizadas, permite-se que o Poder Público Municipal coaja o detentor da área ociosa a dar função social à sua propriedade, resultando na diminuição da especulação imobiliária, uma vez que não será possível obter grande valorização do imóvel, frente ao alto valor do IPTU progressivo. Caso o proprietário opte por permanecer pagando a alíquota máxima do IPTU progressivo, poderá o poder público desapropriar a área e lhe dar uma função social, ou utilizar a arrecadação do tributo para construir casas populares e minimizar o problema do déficit habitacional brasileiro, como proposto neste trabalho.

Concluiu-se, assim, que apesar de os textos legais atuais contemplarem inúmeras formas para minimizar os diversos problemas sociais que ocorrem nas cidades brasileiras, não há efetivo cumprimento de parte dessas normas. O Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, previsto na Constituição Federal, tem grande capacidade para minimizar um dos piores problemas sociais atuais: o déficit de moradia. Necessitando apenas que o Poder Público faça sua parte, de fiscalizar e penalizar os proprietários de áreas urbanas ociosas, permitindo que as presentes e futuras gerações, possam ter garantidos seu direito à cidades sustentáveis, justas e igualitárias.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Evandro Paes. **Progressividade do IPTU**. São Paulo: Editora Pillares, 2007.

BARRETO, Aires Fernandinho. **A inconstitucionalidade da progressividade prevista na EC nº 29/2000**. São Paulo, Quartier Latin, 2002.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade**. Curitiba: Juruá, 2005.

BRAGA, Roberta Chaves. **Direito de Propriedade e a Constituição Federal e 1988**, 2009. Disponível em: <<http://portais.tjce.jus.br/esmec/wp-content/uploads/2014/12/Roberta-Chaves-Braga.pdf>> Acesso em: 13/07/2015

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 13/07/2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 13/07/2015

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 13/07/2015

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de Novembro de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 13/07/2015

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 14/07/2015

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14/07/2015

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro de 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 14/07/2015

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 17/07/2015

BRASIL. **Lei 10.406 de 10 de Janeiro de 2002 – Código Civil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 17/07/2015

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da república. **Direito à moradia adequada,** 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>>. Acesso em: 01/09/2015

BRASIL. Ministério das Cidades. **O que são vazios urbanos?** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/component/content/article?id=1811:duvidas-frequentes>>. Acesso em: 01/09

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Pesquisa de Déficit Habitacional Brasileiro.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20656>. Acesso em: 01/09/2015

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2010.** Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm>. Acesso em: 01/09/2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 668.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula> Acesso em: 21/08/2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 639632 AgR / MS - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO.** Julgamento: 22/10/2013. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24707426/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-639632-ms-stf/inteiro-teor-112170398>> Acesso em: 21/08/2015

CARRAZA, Elizabeth Nazar. **Progressividade do IPTU.** Curitiba: Juruá, 1999.

CASTRO, Thainá Lima Bittencourt de. **O direito à propriedade em face da função social: indivíduo x sociedade.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10766>. Acesso em: 20/08/2015

CURITIBA. Lei Nº 11266 DE 16 DE Dezembro DE 2004. **Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade – Lei federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município.** Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=31&%20idioma=1>>. Acesso em: 01/09/2015

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0->

cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html.> Acesso em: 13/07/2015

Declaração Universal dos Direitos Humanos 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf> Acesso em: 13/07/2015

FERNANDES, Cintia Estefania. **IPTU – Texto e contexto.** São Paulo: Quartier Latin, 2005.

GONÇALVES, Fabiana Rodrigues. **Direitos Sociais: Direito à moradia.** Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12892&revista_caderno=9>. Acesso em: 01/09/2015

MELLO, Semíramis Amaral Rabello de. **A influência das políticas públicas quanto a aplicação do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo como instrumento do estatuto da cidade.** 2010. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-63462010000200004&lang=pt%2014/07%2016:28> Acesso em: 14/07/2015

MELLO, Semíramis Amaral Rabello de. **O Plano Diretor Participativo e a Aplicabilidade do Instrumento do Estatuto da Cidade: O IPTU Progressivo no Tempo.** Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/processaPesquisa.php?listaDetalhes%5B%5D=1425&processar=Processar> . Acesso em: 14/07/2015

METTA, Victor Sarfatis. **A progressividade do IPTU e os direitos fundamentais.** Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13262>. Acesso em: 20/07/2015

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: anotações à lei n. 10.257 de 10-07-2001.** São Paulo: Saraiva, 2008.

NETO, Afonso Tavares Dantas. **Capacidade Contributiva: Conceito e Classificação.** 2004. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=405>>. Acesso em: 20/07/2015

PEREIRA, Luis Portella. **A Função Social da Propriedade Urbana.** Porto Alegre: Síntese, 2003.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função Social da Propriedade Urbana e o Plano Diretor.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999. **Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências.** Disponível em:

<http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf>. Acesso em: 01/09/2015

PRATA, Breno Rocha. **Especulação de Terras Urbanas.** Disponível em <<http://www.webartigos.com/artigos/especulacao-de-terras-urbanas/81377/>>. Acesso em: 01/09/2015

QUARESMA, Heloisa Helena. **A Evolução Histórica da Propriedade no Brasil sob a ótica do Direito Constitucional,** 2010. Disponível em <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=3449>. Acesso em: 13/07/2015

RIO DE JANEIRO - Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011. **Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/139339/DLFE229591.pdf/LeiComplementar112011PlanoDiretor.pdf> lei complementar 111/2011>. Acesso em 01/09/2015

RIO GRANDE. Lei Nº 6.585, de 20 de Agosto de 2008. **Dispõe sobre o plano diretor participativo do município do Rio Grande e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento urbano municipal.** Disponível em: <<http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/index.php/downloads/detalhes+83dc,,plano-diretor-de-2008.html>>. Acesso em: 01/09/2015

ROUVENAT, Fernanda. **Reintegração de posse de hotel Centro do Rio é adiada.** G1 – Rio de Janeiro. Matéria publicada em 25/08/2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/08/reintegracao-de-posse-de-hotel-centro-do-rio-e-adiada.html>> Acesso em: 30/08/2015.

SÃO PAULO: Lei Nº 16.050, de 31 de Julho de 2014. **Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.** Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXTO/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%20C3%89GICO.pdf>. Acesso em: 07/09/2015

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade.** 2º Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SOARES, Whelison Cerqueira. **Função social da propriedade: Esboço histórico.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9033>. Acesso em: 11/08/2015

SOUZA, Carlos Renato Silva e. **Capacidade contributiva, IPTU e progressividade.** Revista de Direito Tributário, São Paulo, n. 76.

TELLES, Eduardo Maccari. **Capacidade Contributiva e Progressividade no IPTU.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_42/Artigos/Art_eduardo.htm>.
Acesso em: 20/07/2015