

Análise da Progressividade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

Humberto Bayma Augusto

Advogado do Departamento de Edificações e Rodovias do Estado do Ceará. Especialista em Direito e Processo Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito e Processo Administrativo pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR.

Resumo: O presente trabalho acadêmico tem como foco principal o estudo da progressividade do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), em face aos princípios da vedação ao confisco ou não-confiscatoriedade (art. 150, inciso IV, da Constituição da República) e capacidade contributiva (art. 145, § 1º da Constituição Brasileira). Analisa-se a aplicação da chamada progressividade “no tempo” ou “extrafiscal”, no que tange à função social da propriedade, ou seja, a sua devida utilização como instrumento de política urbana, previsto na Carta republicana de 1988, em seu art. 182, posteriormente regulado pela Lei nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade. Observa-se criticamente a instituição por meio da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, da chamada progressividade “fiscal” sobre um imposto real como o IPTU, no que concerne à sua constitucionalidade, além de examinar com minúcia o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e da doutrina abalizada sobre os referidos temas.

Palavras-chave: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. Progressividade. Função Social da Propriedade. Confisco.

1. Introdução

A Constituição Republicana de 1988 nasceu a partir de um grande debate ideológico acontecido na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88. Verifica-se que ideais historicamente opostos e conflitantes convi-

vem harmonicamente na chamada “Constituição Cidadã”.

O direito de propriedade, previsto no art. 5º, inciso XXII, da Constituição da República de 1988 (é garantido o direito de propriedade), é considerado um direito fundamental de 1ª dimensão (liberdades), sendo um resquício da ideologia liberal-burguesa, afastando, *a priori*, a intervenção estatal.

Contrapondo-se a tal direito vem o inciso XXIII, do art. 5º, da Constituição brasileira, dispondo que a propriedade atenderá à sua função social. Nota-se que a referida disposição acaba por limitar o direito de propriedade, e, mais além, havendo descumprimento desse princípio, o Estado poderá intervir por meio do IPTU progressivo e da desapropriação sanção (art. 182, § 4º, incisos II e III, da Carta Magna). Trata-se, aqui, inegavelmente, de uma manifestação da ideologia intervencionista social-democrata, que foi primeiramente consagrada na Constituição mexicana, de 1917, e na alemã (Weimar), de 1919.

Na *Lex Maior* de 1988, tais princípios convivem pacificamente, não havendo hierarquia entre eles e, no caso de colisão, serão analisados no caso concreto, mediante um juízo de ponderação e proporcionalidade, não havendo exclusão de nenhum dos dois preceitos e sim um exame da dimensão da importância no peso e valor.

Na mesma linha de pensamento, posiciona-se Robert Alexy (2007, p.64):

As colisões de direitos fundamentais supra descritas devem, segundo a teoria dos princípios, ser designadas como colisões de princípios. O procedimento para a solução de colisões de princípios é a ponderação [...] Quem efetua ponderações no direito pressupõe que as normas, entre as quais é ponderado, têm a estrutura de princípios, e quem classifica normas como princípios deve chegar a ponderações. O litígio sobre a teoria dos princípios é, com isso, essencialmente, um litígio sobre a ponderação.

Originariamente, o art. 182, §4º, inciso II, da Constituição de 1988 trouxe a chamada progressividade “no tempo”, ou seja, no caso da propriedade urbana descumprir a sua função social, o Município poderá aplicar o

IPTU progressivo no tempo, mediante majoração de alíquotas. O supramencionado dispositivo em nenhum momento fere o direito de propriedade, somente sendo utilizado em caso de descumprimento das regras urbanísticas e ambientais, tendo caráter eminentemente sancionatório, extrafiscal e nunca confiscatório.

A partir de uma exegese lógico-sistemática da Constituição Republicana de 1988, nota-se que o conceito de propriedade relaciona-se intrinsecamente com o princípio da função social, pois atualmente não se admite um sem o outro, subordinando o antigo ideal liberal burguês ao interesse social. Unissonamente concordam Sandra A. Loppes Barbon (1995, p.122) e Pablo Stolze Gagliano (2008, p.45).

Com o mesmo raciocínio, leciona Cesar Barros Leal (1981, p.19):

Essa, a função social, se expressa na subordinação da propriedade ao interesse público, na sua utilização em prol do bem estar-social. Em outras palavras: o uso da propriedade deve ser condicionado à sua utilidade pública e lhe devem ser impostos certos deveres sociais, deixando essa de servir tão somente aos interesses particulares de seu proprietário.

Corroborando com esse entendimento, a redação original do art.156, §1º, da Carta de 1988 estatua que o IPTU somente poderia ser progressivo para assegurar o cumprimento da função social da propriedade. O Supremo Tribunal Federal, até então, entendia ser essa a única forma de progressividade do referido imposto. Porém, com o advento da Emenda 29, de 13 de setembro de 2000, foi criada outra progressividade para o IPTU, utilizando um critério fiscal e pessoal, alargando sua base progressiva.

O art. 156, §1º, da Constituição de 1988, foi alterado, sendo criada a progressividade em razão do valor, localização e uso do imóvel. Com base na referida alteração, enorme controvérsia foi instaurada em torno da constitucionalidade do supracitado dispositivo.

De modo geral, pretende-se responder a determinados questionamentos, tais como: A progressividade do IPTU como instrumento de política urbana, pode ser considerada confiscatória? O Estatuto da Cidade está em

perfeita consonância com a Constituição brasileira de 1988? A Emenda nº 29/00 é constitucional? A progressividade do IPTU utilizando critério fiscal e pessoal, respeita o princípio da capacidade contributiva? Qual é a posição do STF sobre os referidos temas?

Tem-se, portanto, como objetivo geral analisar o referido imposto quanto a sua progressividade. Os objetivos específicos são mostrar a progressividade do IPTU como instrumento de política urbana, em harmonia com o princípio da vedação ao confisco, bem como a sua utilização progressiva fiscal e pessoal, ligada ao princípio da capacidade contributiva. Justifica-se a escolha do tema em virtude da mudança instituída pela Emenda nº 29/00, no que tange à progressividade, como também a limitação do direito de propriedade em face ao princípio da função social.

Como metodologia de trabalho, a execução do presente artigo transcorre optando-se pela pesquisa bibliográfica e documental, por meio principalmente de consulta à doutrina, legislação e jurisprudência brasileira que versam sobre o referido tema. Por conseguinte, tal trabalho tem como objetivo analisar o instituto da progressividade no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.

2. Progressividade no tempo – art. 182, §4º, inciso ii, da Constituição Federal

No texto constitucional brasileiro, em sua versão original, a única forma de progressividade do IPTU era a extrafiscal, também denominada de “no tempo”, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Percebe-se que tal progressividade não detém objetivo arrecadatório, tendo como finalidade a intervenção em uma determinada situação social. Daí vem a chamada extrafiscalidade, pois o paradigma dessa progressividade não é o valor ou localização da propriedade urbana e, sim, o de estimular o cumprimento da função social dessa, aumentando o valor da obrigação tributária.

O citado instituto, contido no art.182, §4º, inciso II, da Carta Magna, não era autoaplicável, sendo sua eficácia condicionada à edição de uma lei federal. Em 2001, o dispositivo finalmente foi regulamentado pela Lei nº

10.257, denominado Estatuto da Cidade, que, no seu art. 7º, institui que o Município procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. Aqui, no caso do não aproveitamento adequado do solo urbano, com o passar do tempo o IPTU será majorado gradualmente pelo prazo de cinco anos, com uma alíquota máxima de quinze por cento.

Acerca de tal interpretação, o Supremo Tribunal Federal dispõe, *in verbis*:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IPTU. PROGRESSIVIDADE EXTRA-FISCAL. ARTIGO 182, § 4º, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. **1. A cobrança do IPTU progressivo para fins extrafiscais, hipótese prevista no artigo 182, § 4º, inciso II, da CB/88, somente se tornou possível a partir da edição da Lei n. 10.257/01 [Estatuto da Cidade].** Agravo regimental a que se nega provimento. (STF. **RE-AgR 338589 / ES - ESPÍRITO SANTO**, Relator(a): Min. Eros Grau, Órgão Julgador: Segunda Turma, 24/06/2008)

Além disso, se o proprietário continuar a desprezar a função social e não parcelar ou edificar o solo nestes cinco anos, o Município poderá cobrar a alíquota máxima até que seja cumprida tal obrigação. Caso o proprietário prossiga no descumprimento, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública, resgatáveis em dez anos, com base no art. 8º da supramencionada lei.

A referida lei está em perfeita consonância com a norma constitucional vigente, no que se refere à sua aplicação objetiva e extrafiscal, respeitando a autonomia municipal, bem como o princípio da vedação ao confisco (art. 150, inciso IV, da Constituição da República). Corroborando com o exposto, Toshio Mukai (2002, p.85) afirma ser constitucional o uso extrafiscal do IPTU. Nesse diapasão, lecionam Adilson Abreu Dallari, Daniela Campos Libório Di Sarno (2007, p.393):

[...] mas a nosso ver essa espécie tributária atende perfei-

tamente à moldura constitucional e se justifica pela aplicação dos princípios e objetivos de nosso estado. Não tinha o legislador outra opção em face do todo constitucional, e mesmo se invocado o princípio da proporcionalidade, dúvida não se teria de sua pertinência ao sistema constitucional. A progressividade no tempo aqui aludida foi corretamente desenhada pela Lei nº 10.527 de 2001, criando ciclos de majoração e patamar máximos, observáveis obrigatoriamente pelo poder público municipal no exercício de sua competência.

No que concerne à autonomia municipal, esta em nenhum momento foi violada, pois a progressividade do IPTU será regulada por uma lei municipal, baseada no art.7º do Estatuto da Cidade, conforme previsão constitucional expressa no §4º do art.182. Quanto à alegação da progressividade do IPTU ser “confiscatória”, o Estatuto da Cidade foi muito feliz em instituir uma majoração gradual da alíquota, além da vedação de que ela não exceda duas vezes o valor referente ao ano anterior, bem como estabelecer um limite máximo de quinze por cento. Além disso, nota-se que as “sanções” são progressivas e não alternativas, somente sendo utilizadas se o proprietário descumprir a determinação compulsória do parcelamento e não edificar o terreno. Com o mesmo pensamento, explica Liana Portilho Mattos (2002, p.143):

O que a lei específica fixa é um fator de majoração da alíquota. Esta majoração deve ser gradual. Por isto, veda-se a majoração que resulte em mais do que o dobro da alíquota do ano anterior. É estabelecido também um limite máximo para a alíquota de 15%. Este limite define um critério objetivo para a aplicação do princípio da não-confiscatoriedade dos tributos (artigo 150, IV da Constituição).

Portanto, a referida progressividade não pode ser considerada confiscatória, pois o proprietário somente terá a sua alíquota do IPTU majorada em caso de descumprimento da função social e, além disso, a progressivida-

de será gradual, sendo respeitado um limite máximo, estando em completa harmonia com o princípio da proporcionalidade. Compartilhando com a mesma tese, Liana Portilho Mattos (2002, p.142) e José Afonso da Silva (1995, p.411) defendem que a extrafiscalidade do IPTU deve ser utilizada como sanção ao proprietário, coibindo, assim, o uso inadequado da propriedade, com o objetivo de aproveitar o solo urbano não edificado, bem como seu parcelamento. No mesmo norte, concorda Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2005, p.78):

A sanção advém, sim, do mau uso (de acordo com a lei local) que esta pessoa faz de sua propriedade urbana. Para efeito da aplicação das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, devemos entender “mau uso” que a pessoa faz de sua propriedade em face do estabelecido no art.5º do Estatuto da Cidade, “solo urbano não edificado, solo urbano subutilizado, ou solo urbano não utilizado”

Além disso, tal instituto não poderá ser tido como confiscatório, pois mesmo que o Município chegue a *ultima ratio* da desapropriação, esta será paga com títulos da dívida pública, conforme art.182, §4º, III da Carta de 1988, bem como art. 8º, § 1º, do Estatuto da Cidade, não se caracterizando expropriação.

Nessa linha, ensina Elizabeth Nazar Carrazza (1996, p.72):

É o que ocorre, por exemplo, no IPTU. A Constituição da República prevê, de forma expressa, a progressividade da alíquota tributária no tempo, quando desatendida a função social da propriedade, nos termos do disposto no art. 182, §4º. Mas, mesmo nesta hipótese, há de haver indenização pela perda da propriedade, ainda que não seja prévia e em dinheiro. [...] Todavia, até nesse caso extremo está prevista uma indenização em títulos da dívida pública. e um terreno sem o aproveitamento adequado.

Conclui-se que o verdadeiro objetivo do art. 182, §4º, inciso II, da Carta Constitucional e do Estatuto da Cidade é o de evitar a especulação

imobiliária, em que a aquisição de terrenos urbanos é tratada como investimento por parte das elites.

Corroborando com o acima exposto, afirma Elida Séguin (2005, p.115):

O IPTU progressivo torna desvantajosa a aquisição de terrenos urbanos como uma poupança ou um fundo de investimento de toda população melhor economicamente. Acabará o regime de engorda de terras urbanas. [...] A idéia do IPTU progressivo é inviabilizar economicamente o regime de engorda de terras urbanas, evitando a manutenção, por tempo indeterminado, de um terreno sem o aproveitamento adequado.

3. Progressividade fiscal – art. 156, §1º, inciso i e ii, da Constituição Federal

Como dito anteriormente, até a Emenda nº 29/00, a única progressividade prevista no texto constitucional brasileiro era a chamada progressividade no tempo, no caso de descumprimento da função social da propriedade urbana.

Com base no art.156, §1º, da norma constitucional brasileira, antes da referida reforma, o Supremo Tribunal Federal, em entendimento majoritário, posicionava-se no sentido de que a única hipótese de progressividade prevista e possível no ordenamento jurídico para o IPTU era a extrafiscal, no tempo, conforme art. 182, §4º, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Assim, manifestava-se o Pleno do Pretório Excelso, *in verbis*:

No sistema tributário nacional é o IPTU inequivocamente um imposto real. Sob o império da atual Constituição, não é admitida a progressividade fiscal do IPTU, quer com base exclusivamente no seu artigo 145, § 1º, porque esse imposto tem caráter real que é incompatível com a progressividade decorrente da capacidade econômica do contribuinte, quer com arrimo na conjugação desse dispositivo constitucional (genérico) com o artigo 156, § 1º (específico). A interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que o

IPTU com finalidade extrafiscal a que alude o inciso II do § 4º do artigo 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no artigo 156, § 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. (STF. [RE153.771-0/MG](#), Rel. Min. Moreira Alves, Órgão Julgador: Pleno, DJ 05/09/1997).

EMENTA: Município de Santo André. Tributário. Artigos 2º e 3º da Lei nº 6.747 de 21.12.90. IPTU calculado com base em alíquota progressiva, em razão da área do terreno e valor venal do imóvel e das edificações. Ilegitimidade da exigência, nos moldes explicitados, por ofensa ao art. 182, § 4º, II, da Constituição Federal, que limita a faculdade contida no art. 156, §1º, à observância do dispositivo em lei federal e à utilização do fator tempo para a graduação do tributo. Recurso conhecido e provido, declarando-se a inconstitucionalidade dos arts. 2º e 3º da Lei Municipal nº 6.747, de 1990. (STF. [RE194.036-1/SP](#), Rel. Min. Ilmar Galvão, Órgão Julgador: Pleno, DJ 20/06/1997).

EMENTA: Recurso Extraordinário. Constitucional. IPTU. Progressividade. Capacidade Econômica do Contribuinte. Imposto de natureza real. Impossibilidade. 1. A progressividade do IPTU, que é imposto de natureza real em que não se pode levar em consideração a capacidade econômica do contribuinte, só é admissível para o fim extrafiscal de assegurar o cumprimento da função social da propriedade, obedecidos os requisitos previstos da Constituição Federal (art. 182, §§ 2º e 4º). 2. Precedentes do Plenário. Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF. [RE167.654-0/MG](#), Rel. Min. Maurício Corrêa, Órgão Julgador: Segunda Tuma, DJ 18/04/1997).

Das decisões dos tribunais superiores deduzia-se somente ser possível a progressividade em razão do tempo nas condições estipuladas pelo art.

182, §4º, da Carta Magna, posto que a Constituição excluía outras formas de progressividade, como, por exemplo, a progressividade na área, a progressividade no número de imóveis, a progressividade em função do valor do imóvel etc, conforme também era entendimento de Sandra A . Loppes Barbon (1995, p.112).

Nessa época, a Corte Constitucional brasileira entendia que o princípio da capacidade contributiva, previsto no art. 145, §1º, da Constituição, somente se aplicava aos impostos pessoais (aqueles que levam em consideração características pessoais do sujeito passivo, como por exemplo, o Imposto de Renda). Nos impostos reais (aqueles que incidem sobre a coisa, como por exemplo, o IPTU), não era possível a aplicação de tal princípio e, conseqüentemente, tornava-se impossível a utilização da progressividade fiscal ao IPTU. Porém, com o advento da referida emenda, foi alterado o art.156, § 1º, da *Lex Maior*, criando-se dois novos incisos, possibilitando, além da progressividade no tempo, a progressividade em relação ao valor, localização e uso do imóvel com base no princípio da capacidade contributiva.

Após tal reforma, no dia 9 de outubro de 2003, o STF mudou de entendimento, instituindo o enunciado da Súmula 668, que diz ser inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido antes da Emenda 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinadas a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Parte da doutrina compreende que a Emenda nº 29/00 é inconstitucional, pois, de acordo com a redação original do art.156, §1º, da Carta Republicana de 1988, a única progressividade prevista era a extrafiscal, no caso de descumprimento da função social da propriedade prevista no art.182, §4º, II, da Constituição Federal, e por afrontar o princípio da capacidade contributiva, que se trata de norma constitucional originária, além dos princípios da isonomia tributária e vedação ao confisco, para muitos consideradas cláusulas pétreas, sendo uma garantia individual do contribuinte.

Nessa linha, defende Eduardo de Moraes Sabbag (2006, p.37):

É sabido que o IPTU é um imposto incidente sobre a propriedade (= imposto real). Como, então, conciliar a

progressividade pretendida com a natureza peculiar de um imposto real, em face da limitabilidade imposta pelo Princípio da Capacidade Contributiva- art.145, §1º, da CF/88 – que se refere, tão somente, a impostos pessoais? Essa é a grande dúvida que se impõe ao intérprete no intrincado vôo do mister exegético. Entendemos que a progressividade do IPTU deve estar respaldada na **função social da propriedade** (art.156, §1º, I e II, da CF/88 + art.182, §4º, II, da CF/88 + art.5º, XXIII, da CF/88), como único critério válido de balizamento à variação de alíquotas, sob pena de burla inequívoca à *mens legislatoris*, que vê a progressividade do imposto adstrita exclusivamente à perquirição do adequado aproveitamento da propriedade.

Com efeito, nem todos os tributos, do ponto de vista técnico, são suscetíveis de serem adaptados ao princípio da progressividade, pois é necessária uma relação direta entre a tributação e a renda individual de cada contribuinte. A progressividade deve adequar-se a tributos que onerem as rendas pessoais mais elevadas, convergindo com a capacidade contributiva individual. Esse é o entendimento defendido por Sandra A. Loppes Barbon (1995, p.102).

Concordando com o ponto de vista acima e contrariando a atual jurisprudência majoritária do STF (pós- emenda 29/00), o ministro Eros Roberto Grau, bem como o então ministro Maurício Corrêa, decidem, *in verbis*:

EMENTA: IPTU. Não se admite a progressividade fiscal decorrente da capacidade econômica do contribuinte, dada a natureza real do imposto. A progressividade da alíquota do IPTU, com base no valor venal do imóvel, só é admissível para o fim extrafiscal de assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 156, I, § 1º e art. 182, § 4º, II, CF). (STF. **AI-AgR 468801 / SP - SÃO PAULO**, Rel. Min. Eros Grau, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento 21/09/2004).

EMENTA: Agravo Regimental em Agravo de Instrumen-

to. IPTU Progressivo. Artigo 67 da Lei 691/84. Município do Rio de Janeiro. O artigo 67 da Lei 691/84 do Município do Rio de Janeiro não foi recebido pela Constituição Federal, dado que estabeleceu a progressividade do IPTU em função da área e da localização dos imóveis, circunstâncias ligadas à capacidade contributiva. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF. AgR 372.661 / RJ, Rel. Min. Maurício Corrêa, Órgão Julgador: Segunda Tuma, DJ 19/12/2002).

Outra parte da doutrina considera que não existe desarmonia entre os impostos reais e a progressividade fiscal, estando em completa convergência com o princípio da capacidade contributiva.

No mesmo raciocínio, doutrina Hugo de Brito Machado (2001, p.331):

Não obstante defendida por tributaristas os mais eminentes, a tese não nos parece procedente. Em primeiro lugar porque não é razoável admitir tenha a Constituição utilizado a norma do art. 156, §1º, inutilmente, e a prevalecer a interpretação segundo a qual é inadmissível outra progressividade que não seja a do art. 182, §4º, a regra do art.156, §1º, restaria absolutamente inútil, podendo ser excluída do texto constitucional sem lhe fazer qualquer falta.

Com a mesma tese doutrinária, relata Leandro Paulsen (2006, p.476):

Não há, por outro lado, incompatibilidade entre impostos reais e progressividade. Todo imposto não deixa de ser pessoal e real ao mesmo tempo, porque sempre será devido por um sujeito-de-direito em razão do seu patrimônio. A diferenciação, na verdade, mostra-se relativa, razão pela qual, tanto os impostos pessoais, quanto os reais – como é o caso do IPTU – devem ser orientados pelos princípios da capacidade contributiva e da progressividade.

Entende-se que o posicionamento mais coerente é aquele que trata da impossibilidade da aplicação da progressividade fiscal do IPTU, pois, de acordo com o princípio da capacidade contributiva, previsto no art. 145, §1º, da Carta Constitucional, tal instituto somente se emprega aos impostos pessoais, além de se configurar uma garantia individual do contribuinte (cláusula pétrea). Opina-se que a única progressividade possível para o IPTU é a extrafiscal, em caso de descumprimento da função social da propriedade, sendo a progressividade fiscal do IPTU inconstitucional e confiscatória, em face do dispositivo originário previsto no artigo supracitado, bem como o art. 150, IV, da Constituição Federal.

Nesse diapasão, fortalecendo tal entendimento, explica Eduardo de Moraes Sabbag (2006, p.39):

Posto isso, evidenciam-se quatro teses para contestar o teor imposto pela Emenda:

I – O IPTU é um imposto real, consoante jurisprudência robusta. Não obedece à progressividade fiscal desejada pela Emenda em estudo (Art. 145, § 1º, da CF/88 – RREE 153.771; 167.654; 234.105);

II – Há cristalina ofensa ao Princípio da Isonomia Tributária (Art. 150, II, da CF/88);

III – Há patente violação ao Princípio da Vedação ao Confisco (Art. 150, IV, da CF/88);

IV – Com a Emenda Constitucional nº. 29/00 houve estranha e nítida extensão do Princípio da Capacidade Contributiva (Art. 145, § 1º, da CF/88) a um imposto de índole real.

Com fundamento em recente decisão proferida pelo ministro do STF, Ricardo Lewandowski, nota-se que toda tese defendida neste tópico é acolhida por grandes expoentes do Direito, sendo debatida até hoje na Corte Maior, mostrando que tal discussão está longe de ser considerada pacífica. Eis o *decisum*, *in verbis*:

O Min. Ricardo Lewandowski, relator, desproveu o recurso por entender que, apesar de consubstanciar

instrumento para a obtenção de efeitos extrafiscais, a progressividade, no caso de impostos reais, em nosso ordenamento legal só pode ser adotada [...] desde que não se baseie, direta ou exclusivamente, na capacidade econômica do contribuinte. Asseverou, em suma, que a vedação da progressividade dos impostos de natureza real, constante do art. 145, § 1º, da CF, ao lado dos princípios da legalidade, da irretroatividade, da anterioridade, da isonomia e da proibição do confisco, configura garantia constitucional e direito individual do contribuinte, que não podem ser afastados por lei ordinária estadual. (STF. RE 562045/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Órgão Julgador: Pleno, Informativo nº 510, Brasília, 9 a 13 de junho de 2008).

Conclusão

Como visto, em termos gerais, a Constituição Republicana brasileira de 1988 consagra, em suas fileiras, dispositivos ideologicamente opostos. O direito de propriedade (resquício da ideologia liberal-burguesa), previsto no bojo do art.5º, inciso XXII, da norma constitucional, é garantido como direito fundamental, porém sofre uma limitação pelo inciso subsequente, que dispõe sobre o atendimento da função social pela propriedade. Tal limitação é característica dos Estados sociais, consagrados primeiramente nas Constituições mexicana (1917), e Weimar (1919).

Instituído como instrumento de limitação, garantindo o cumprimento da função social da propriedade, o IPTU progressivo no tempo, de caráter extrafiscal, previsto na Carta de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, nasce para evitar a especulação imobiliária, bem como o uso indevido da propriedade como investimento, inviabilizando, assim, o regime de engorda de terras urbanas.

Não sendo cumprida a determinação do parcelamento e edificação compulsória da propriedade, a autoridade municipal aplicará progressivamente, no tempo, a majoração da alíquota do IPTU, pelo prazo de cinco anos, não excedendo duas vezes o valor do ano anterior, respeitando uma alíquota máxima de quinze por cento. Decorridos esses cinco anos, sem

a devida adequação do proprietário às condições previstas no Estatuto da Cidade, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública resgatáveis em dez anos.

Note-se que o Estatuto da Cidade está em concordância com a Carta Magna de 1988, no que tange ao princípio da vedação ao confisco (art. 150, inciso IV, da CF/88), pois todas as “sanções” são progressivas e não-alternativas, respeitando também o princípio da proporcionalidade, quando dispõe uma alíquota máxima e veda a cobrança de duas vezes o valor da alíquota do ano anterior.

Após a Emenda Constitucional nº29/00, foi criada uma nova progressividade para o IPTU, denominada fiscal, a qual incidiria sobre o valor localização e uso do imóvel.

Esse instituto, com o pretexto de exaltar o princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da CF/88), acabou por colidir com o princípio da vedação ao confisco, pois o IPTU se trata de um imposto real (sobre a coisa), sendo impossível tal progressividade. O princípio da capacidade contributiva somente deve ser aplicado aos impostos pessoais e nunca sobre os reais.

Conclui-se que a única progressividade possível para o IPTU é a extrafiscal, também chamada de “no tempo”, sendo o Estatuto da Cidade constitucional por respeitar a autonomia municipal e o princípio da vedação ao confisco, diferentemente da progressividade criada pela Emenda Constitucional nº 29/00, que é terminantemente confiscatória e inconstitucional, por afrontar uma garantia individual do contribuinte.

Referências

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário esquematizado*. 2ª. ed. São Paulo: Método, 2008.

ALEXY, Robert. *Constitucionalismo discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

ASSAN, Ozires Eitel. *IPTU: teoria, jurisprudência, legislação e prática*. Campinas: Agá Juris, 1998.

BARBON, Sandra A. Loppes. *DO IPTU*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

BARROS LEAL, Cesar. *Função social da propriedade*. Fortaleza: IOCE, 1981.

BASTOS, Núbia M. Garcia. *Introdução à metodologia do trabalho acadêmico*. 2ª.ed. Fortaleza: [S.n.], 2005.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília-DF, Senado, 1988.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Declara a cobrança do IPTU progressivo para fins extrafiscais, hipótese prevista no artigo 182, § 4º, inciso II, da CB/88, possível, somente a partir da edição da Lei nº.10.257/01 [Estatuto da Cidade]. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 338589- ESPÍRITO SANTO. Relator: Ministro Eros Roberto Grau. Órgão Julgador: Segunda Turma. 24 jun. 2008. Diário da Justiça, Brasília.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A progressividade no caso de impostos reais. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 562045- Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Órgão Julgador: Pleno. Informativo nº 510, 9-13 jun. 2008. Brasília.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Não se admite a progressividade fiscal decorrente da capacidade econômica do contribuinte, dada a natureza real do imposto. A progressividade da alíquota do IPTU, com base no valor venal do imóvel, só é admissível para o fim extrafiscal de assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AGRAVO REGIMENTAL Nº 468801- SÃO PAULO.

Relator: Ministro Eros Roberto Grau. Órgão Julgador: Primeira Turma. 21 set. 2004. Diário da Justiça, Brasília.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. O artigo 67 da Lei nº 691/84 do Município do Rio de Janeiro não foi recebido pela Constituição Federal, dado que estabeleceu a progressividade do IPTU em função da área e da localização dos imóveis, circunstâncias ligadas à capacidade contributiva. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 372.661 - RIO DE JANEIRO. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Órgão Julgador: Segunda Turma. 19 dez. 2002. Diário da Justiça, Brasília.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. No sistema tributário nacional é o IPTU inequivocamente um imposto real. Sob o império da atual Constituição, não é admitida a progressividade fiscal do IPTU, quer com base exclusivamente no seu artigo 145, § 1º, porque esse imposto tem caráter real que é incompatível com a progressividade decorrente da capacidade econômica do contribuinte, quer com arrimo na conjugação desse dispositivo constitucional (genérico) com o artigo 156, § 1º (específico). RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 153771/0 – MINAS GERAIS. Relator: Ministro Moreira Alves. Órgão Julgador: Pleno. 05 set. 1997. Diário da Justiça, Brasília.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Declaração de inconstitucionalidade dos arts. 2º e 3º da Lei Municipal nº6.747, de 1990 (Município de Santo André). RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 194.036-1 – SÃO PAULO. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Órgão Julgador: Pleno. 20 jun. 1997. Diário da Justiça, Brasília.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A progressividade do IPTU, que é imposto de natureza real, em que não se pode levar em consideração a capacidade econômica do contribuinte, só é admissível, para o fim extrafiscal de assegurar o cumprimento da função social da propriedade, obedecidos os requisitos previstos da Constituição Federal (art. 182, §§ 2º e 4º). RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 167.654-0 - MINAS GERAIS. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Órgão Julgador: Segunda Turma. 18 abr. 1997. Diário da Justiça, Brasília.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. *Progressividade e IPTU*. Curitiba: Juruá, 1996.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 19^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CASSONE, Vittorio. *Direito tributário*. 16^a.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HUMBERT, Georges Louis Hage. *Da incidência do princípio da função social da propriedade nos municípios não obrigados a editar plano diretor*. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, n^a. 14, p. 75-80, out.-nov. 2007.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Estatuto da cidade e a função social da propriedade*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 867, p. 52-69, jan. 2008.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio básico*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da cidade comentado*. 2^a.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GAGLIANO, Pablo Stolze. *Novo curso de direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2008. v. IV.

GATO, Gisele. *Uma abordagem histórica da concepção jurídica da propriedade urbana e sua função social no brasil*. Revista Lato & Sensu, Belém, n^o. I, v. 5, p. 27-34, 2004.

PAULSEN, Leandro. *Direito tributário*. 8^a. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 19^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

- MAIA, T. Lisieux. *Metodologia básica*. Fortaleza: UNIFOR, 1994.
- MATTOS, Liana Portilho. *Estatuto da cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2ª.ed. São Paulo: Dialética, 2002.
- NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional para concursos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- ROCHA, João Marcelo. *Direito tributário*. 6ª. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008.
- RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. *Estudo de direito constitucional e urbanístico*. São Paulo: RCS Editora, 2007.
- SABBAG, Eduardo de Moraes. *Direito tributário*. 8ª. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2006.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.
- SÉGUIN, Elida. *Estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.