

Progressividade Extrafiscal do Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial e Urbana como Instrumento de Efetividade da Política Urbana

Extra-fiscal Progressivity of the Property, Land and Urban Taxation as an Instrument of Urban Policy Effectiveness

Maria Beatriz Lopes d'Albuquerque Castim

Bacharela em Direito pela UnP – Universidade Potiguar. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Advogada em Natal/RN.

E-mail: mariabeatrizcastim@hotmail.com.

Resumo

O presente estudo tem por escopo abordar a natureza extrafiscal do Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial e Urbana, mais precisamente a sua progressividade extrafiscal e a função desta progressividade diante das políticas de natureza urbanística traçadas no texto constitucional. Dentro de um contexto social e urbano, o IPTU será analisado enquanto instrumento tributário de efetivação de políticas urbanas, aplicado com alíquotas crescentes, progressivamente no tempo, com o intuito de combater a especulação do solo urbano, bem como de induzir o proprietário do imóvel urbano a adotar um comportamento socialmente desejado, a saber: dar adequado aproveitamento a sua propriedade. Para tanto, utilizou-se a metodologia bibliográfica, a partir da qual se extraiu as informações necessárias para o desenvolvimento do presente trabalho. Com base em tais informações científico-doutrinárias, a referida abordagem conterà aspectos históricos acerca do Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial e Urbana, sobre a propriedade e sobre a política urbana no Brasil. Ademais, se falará na função social da propriedade, tendo em vista que esse princípio de direito urbanístico norteia os diplomas jurídicos que tratam da progressividade do IPTU, seja a previsão constitucional, o Estatuto da Cidade ou o Plano Diretor. Por fim, se exporá como o referido imposto municipal, assumindo um caráter extrafiscal, atua na consecução dos fins sociais e urbanísticos perseguidos pelo Estado Social e Democrático estampado na Constituição Federal de 1988, sendo utilizado como meio de intervenção municipal na propriedade privada. Conclui-se, ao final, que o IPTU, quando se reveste de progressividade extrafiscal, assume o ônus de auxiliar a Administração municipal na concretização das políticas urbanas, de modo a induzir determinada parcela da população a adotar um comportamento congruente com tais políticas, as quais se voltam para a melhora do meio ambiente natural e artificial dos Municípios, bem como, visam o bem-estar de seus habitantes.

Palavras-chave: extrafiscalidade, Imposto Predial Territorial Urbano, função social da propriedade.

Abstract

This study has the scope to address the extrafiscal nature of the Territorial and Urban Land Property Tax (IPTU), more precisely its extrafiscal progressiveness and the function of this progressiveness on the urbanistic policies outlined in the Constitution. Within a social and urban context, the IPTU will be analyzed as a tax instrument of effectuating urban policies, applied with increasing rates gradually in time in order to combat the urban land speculation, as well as to induce the urban property owner to adopt a socially desired behavior, namely to adequately use their property. Thus, the methodology literature was used, from which were extracted the necessary information for the development of this work. Based on such scientific and doctrinal information, this approach will contain historical aspects about the Territorial and Urban Land Property Tax, the Property and the urban policy in Brazil. Furthermore, it will address the social function of property, considering that this urban law principle guides the legal texts dealing with the progressivity of the property tax, whether the provision be constitutional, the City Statute or the Land-use Plan. Finally, we will show how the mentioned city tax, assuming an extrafiscal character, acts in the achievement of social and urban purposes pursued by the Social and Democratic State stamped the Federal Constitution of 1988 being used as a means of municipal intervention in private property. It was concluded, in the end, that the property tax when is of extrafiscal progressiveness, assumes the burden of helping the municipal administration in the implementation of urban policies, in order to induce certain portion of the population to adopt a consistent behavior with such policies, which intent to improve the natural and artificial environment of the municipalities, as well as seek the welfare of its inhabitants

Keywords: extrafiscality, Territorial and Urban Land Property Tax, social function of property.

1. Introdução

No início do século XX, sobretudo com a explosão industrial, as grandes cidades brasileiras se viram abarrotadas de pessoas que, migrando das áreas rurais para as áreas urbanas, passaram a se instalar em locais inapropriados para moradia, sem o mínimo de estrutura urbana, social e econômica, retirando dos cidadãos que ali se aglomeravam, qualquer dignidade quanto a sua sobrevivência e, ainda, provocando danos ao meio ambiente, fosse ele artificial ou natural. Iniciou-se aí a formação das áreas periféricas das cidades e a grave segregação social instalada nesse período.

O fato é resultado da falta de planejamento urbano, uma vez que as cidades não estavam preparadas para o recebimento de tão vultuosa massa humana, ou seja, os grandes centros urbanos não possuíam instrumentos de organização de

seu crescimento. Dentro desse contexto, pode-se encarar o planejamento urbanístico como proteção ao cidadão e ao espaço urbano, no qual ele está inserido e que, conjuntamente observados, alcançariam um modelo ideal de cidade.

Percebeu-se, pois, com essa migração do campo para a cidade, a necessidade de políticas públicas de natureza urbana capazes de criar instrumentos que auxiliassem os entes públicos a promover o saudável e pleno crescimento das cidades sem que isso significasse desigualdade e injustiça social entre aqueles que ali vivem.

Tocada pela herança de uma realidade de desigualdade e ainda por ter relevante influência na promoção de um Estado de bem-estar social, a Constituição da República de 1988 dedicou-se, de forma mais firme que as pretéritas, a promover a igualdade social com o intuito de desatar as amarras que engessam em discrepantes realidades, econômica e social, a vida da população brasileira. Não obstante, sabe-se que a passagem de um Estado Liberal para um Estado Social de direito iniciou-se no século XX e, no Brasil, em que pese ter sido a Constituição Federal de 1934 o marco do Estado Social comportando direitos de segunda geração – de natureza trabalhista – foi, sem dúvida, a Constituição de 1988 a mais comprometida com a Ordem Social, baseando-se em valores relacionados aos direitos sociais e individuais, como a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

Não por menos, o texto constitucional exaltou políticas de natureza social e traçou medidas que almejam proteger os direitos e garantias conquistados até sua promulgação; entre os direitos e garantias fundamentais, elencou o direito à propriedade, não obstante, é plenamente possível a intervenção estatal nesta (Estado democrático social X Estado democrático liberal), permissivo constitucional que, de modo algum, afronta sua natureza fundamental. Trata-se, em verdade, de uma mitigação de tal direito com o intuito de enaltecer o interesse público em detrimento do privado e garantir igualdade no que diz respeito ao acesso à propriedade e ao bem-estar social.

Nessa vertente, pode-se dizer que o texto de 1988 tem função jurídico-instrumental, na medida em que colocou à disposição do Estado diversos instrumentos para auxiliá-lo no dever de conceder a todos iguais condições sociais, ou seja, atenuar ou acabar com as desigualdades econômicas; dentre esses instrumentos está o imposto predial territorial e urbano, utilizado para promoção das políticas urbanas quando assume uma natureza extrafiscal, notadamente, a progressividade extrafiscal, tornando-se verdadeiro indutor da consciente e social utilização e exploração da propriedade urbana, vez que a função social desta é um dos principais pilares do Estado Democrático Social, voltando-se contra o déficit habitacional, um dos grandes problemas sociais vivenciados no país.

É dentro dessa ótica que o presente estudo tem por objetivo tecer uma abordagem acerca do Imposto Predial Territorial e Urbano dentro de sua natureza extrafiscal, mais especificamente, sua aplicação progressiva sobre a propriedade urbana quando esta não estiver sendo utilizada de acordo com a função social que deve lhe ser peculiar, conforme resta designado na Carta Maior de 1988. Ainda dentro de tal abordagem, analisar-se-á a importância, a eficácia e o desempenho das municipalidades quanto a este poder-dever voltado a um resultado democrático social que diga respeito às políticas urbanas.

Não obstante a abordagem ser a função extrafiscal do já referido imposto municipal e seu papel dentro das políticas de natureza urbanística, como dito, naquilo que se volta à adequada utilização da propriedade urbana, outros pontos importantes para uma melhor compreensão do tema serão também tratados com o intuito de compor o trabalho como uma espécie de bloco de referências introdutórias sobre o assunto em tela, tal como aspectos relevantes sobre o IPTU, Estado Social de Direito, Função Social da Propriedade Privada e a evolução da política urbana no Brasil.

No que diz respeito à justificativa, hoje o que se tem é um vácuo assustador entre a realidade social brasileira e a teoria constitucional de um estado democrático social que não se consegue pôr em prática. Por razões, sobretudo, políticas, de corrupção, financeiras e de ausência de planejamento e interesse governamental, não se consegue iniciar a implementação da igualdade social tão bem traçada pelo constituinte.

Assim, vislumbrando o combate ao déficit habitacional como medida amenizadora de uma desigualdade social já enraizada em nossa sociedade, aliado à percepção de que o direito tributário e a atividade estatal, não somente a arrecadatória, mas aquela que visa benefícios para toda a sociedade, conseguem estar lado a lado, harmoniosamente, completando-se mutuamente, eis o surgimento do interesse na construção do estudo que se desenvolverá adiante.

Diante da relatada realidade, a qual resultou em graves impactos sociais, torna-se relevante conhecer, estudar e refletir sobre os instrumentos que estão à disposição do Estado para que este inicie uma verdadeira recuperação social e financeira e, principalmente, que todos estejam amparados por nossa Constituição Federal, para que nenhuma medida se caracterize como inconstitucional, indevida ou desproporcionalmente onerosa para o cidadão.

Neste aspecto, não podemos deixar de perceber a política urbana como um dos vetores de combate a este lastimável quadro, mesmo que em um âmbito local, vez que é aí onde estão concentradas as populações e, diante disso, qualquer instrumento capaz de promover políticas de desenvolvimento urbano deve ser exaltado.

Em síntese, o arcabouço de informações que compõem a estrutura do presente trabalho, tem por finalidade a coerente abordagem da extrafiscalidade do imposto sobre a propriedade predial territorial e urbano enquanto instrumento indutor de comportamentos que resultem na efetivação da função social da propriedade e, consequentemente, na obediência aos ditames constitucionais referentes às políticas urbanas, os quais foram pensados de acordo com a igualdade social que irriga o Estado Social defendido pela Carta Política de 1988.

2. Aspectos relevantes acerca do imposto predial territorial e urbano e da propriedade

A Carta Política de 1988 traz em seu Título II os Direitos e Garantias Fundamentais e, dentre esses direitos, elenca no art. 5º a garantia do direito à propriedade. Não obstante, esta mesma Carta Política de 1988 traz também a previsão de intervenção estatal na propriedade privada, permissivo constitucional que, de modo algum, colide com o direito fundamental àquela. Trata-se, em verdade,

de uma mitigação daquele direito constitucionalmente garantido com o intuito de enaltecer o interesse público em detrimento do privado, uma vez que hoje prevalece a proteção a um Estado Social sobre o declínio daquele Estado absolutista de outrora¹.

Foi nesse sentido que quis o constituinte de 1988, pioneiro ao dedicar um capítulo do texto constitucional às políticas urbanas, combater especulação imobiliária e assegurar que a propriedade privada seja usada na concretização das diretrizes constitucionais que idealizam um estado democrático social, através daquelas políticas urbanas.

Imperioso destacar, contudo, que apesar de a Constituição Federal de 1988 ter dedicado, pioneiramente, um capítulo para as políticas urbanas, notadamente os seus arts. 182 e 183, as Constituições da República anteriores pouco contribuíram para essa causa, prevendo apenas a desapropriação por utilidade pública, a competência da União para, de forma facultativa, estabelecer o plano nacional de viação férrea e de estradas de rodagens e assegurar a competência dos Municípios em tudo que dissesse respeito a seu peculiar interesse, aí compreendendo a função urbanística local².

Assim, nessa busca por um estado socialmente justo e igual para seus cidadãos foi que, dentre vários instrumentos voltados às políticas sociais, a Constituição brasileira, em seu capítulo dedicado à política urbana, trouxe a progressividade extrafiscal das alíquotas do IPTU como meio de induzir a mudança do comportamento do cidadão proprietário que não esteja dando à sua propriedade uma utilização compatível com a ideia de uma sociedade justa e solidária para todos, com redução de desigualdades sociais. Quis, enfim, o constituinte, unindo o direito de propriedade ao direito tributário, ou seja, privado e público, harmonizar interesses pessoais com os sociais.

É dentro dessa relação entre o direito à propriedade e a progressividade extrafiscal do IPTU que se passa a discorrer acerca da propriedade enquanto direito fundamental e a função social que lhe deve ser atrelada.

3. A função social da propriedade imobiliária urbana

Percebeu-se até aqui que a progressividade extrafiscal do imposto predial territorial e urbano só é legítima quando se presta a induzir certo comportamento do proprietário do solo urbano para que esse dê a sua propriedade a função social que a Constituição Federal prescreve, obviamente, quando tal função não esteja sendo cumprida.

É a função social, justificadora da progressividade extrafiscal do IPTU sobre a propriedade imobiliária urbana, que conecta esses dois elementos – progressividade do IPTU e Propriedade – e, assim, mescla o direito tributário, emi-

¹ Acerca da ideia de mitigação de um direito fundamental, o de propriedade, Gilmar Mendes nos ensina que “o legislador está obrigado a concretizar um modelo social fundado, de um lado, no reconhecimento da propriedade privada e, de outro, no princípio da função social da propriedade.” (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 538)

² SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

nentemente público, com o direito privado. Por isso mesmo se faz necessário trazer à baila sua previsão constitucional para que se compreenda a ligação entre a função social da propriedade urbana e os fins almejados pelo constituinte de 1988, dentro de um contexto que abraça as políticas de cunho social, notadamente, as políticas urbanas.

A Constituição Federal de 1988³ concedeu à propriedade grande relevância em dois momentos: primeiramente no âmbito do seu art. 5º, inserindo-a no rol de direitos e garantias fundamentais e, ainda, no capítulo que trata da ordem econômica e social, sendo o instituto da propriedade um dos elementos que compõem a contemporânea opção constitucional voltada à concretização de um Estado Socialmente Democrático para todos, através de uma atuação urbanística dos Municípios.

É no seio do mencionado art. 5º, inciso XXII, que a Carta Política de 1988 garante, constitucionalmente, o direito de propriedade, contudo, logo em seguida, no inciso XXIII, determina que esta deverá atender a sua função social, ou seja, o texto constitucional colocou lado a lado a garantia a um direito fundamental e a limitação deste direito em razão da socialmente almejada proteção aos interesses da coletividade.

Nesse contexto, “a função social da propriedade – e, portanto, sua vinculação social – assume um relevo no estabelecimento da conformação ou limitação do direito”⁴, vez que, repita-se, ao mesmo tempo em que a propriedade tem do Estado a proteção acobertada pelo status de direito fundamental, encontra na inobservância da função social a limitação ao exercício deste direito fundamental, estando claro, pois, a prevalência do interesse social em detrimento do interesse particular do proprietário.

Partindo desta opção constitucional de proteção aos interesses sociais, o constituinte, ao tratar da Ordem Econômica e Financeira, mais precisamente, dentro das Políticas Urbanas, reuniu elementos capazes de contribuir com a efetivação de um Estado Social, como é o caso do IPTU progressivo no tempo.

Envolta nesta causa social, a propriedade deve ser entendida e propagada como um direito de todos e não como possibilidade de exploração abusiva e injusta protegida por um poder econômico extremamente individualista, sob pena de, não cumprindo a função social que lhe deve ser peculiar, sujeitar-se à aplicação sucessiva das medidas políticas constitucionais previstas no § 4º do art. 182 da Carta Maior e reguladas pelo Estatuto da Cidade, as quais configuram a possibilidade da intervenção municipal no patrimônio privado, o que, óbvio, deve observar o Princípio da Proporcionalidade⁵, uma vez que a intervenção estatal deverá

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 out. 2016.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 516.

⁵ Nesse sentido, nos ensina Mendes que: “A vinculação social da propriedade, que legitima a imposição de restrições, não pode ir ao ponto de colocá-la, única e exclusivamente a serviço do Estado ou da comunidade.” (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 534)

observar as condições fáticas, que são impostas pela realidade extranormativa, quanto às condições jurídicas, a serem determinadas pelos princípios e regras contrapostos⁶.

3.1. *Propriedade, direito à propriedade e função social da propriedade*

Imprescindível compreender que Propriedade e Função Social não se confundem, como também não se confundem a Propriedade e o Direito à Propriedade⁷.

A propriedade acompanha o homem desde os seus primórdios. Arraigadas a ele, sobretudo, enquanto indivíduo inserido em um grupo que convive e coabita o mesmo espaço geográfico, estão a necessidade e a vontade de usufruir e gozar de algo que seja seu e que, nessa condição, possa ser explorado da maneira que melhor lhe aproveite, que esteja sobre seu domínio; diante de tal aspecto, eis, ainda que de forma rudimentar, as primeiras noções da propriedade.

Ao seu turno, é o entendimento contemporâneo de que “o direito de propriedade é, enfim, a expressão jurídica da propriedade comportando a adjetivação ‘função social’”⁸. A construção exposta por Bulos aparta-se daquela inicialmente defendida por León Duguit, o qual, pela primeira vez, no início do século XX, tratou da ideia de Função Social da Propriedade.

O autor francês construiu sua doutrina divergindo do individualismo exacerbado que outrora regia o direito de propriedade. Propôs que a propriedade não era direito subjetivo do proprietário e sim puramente uma função, ou seja, propriedade-função em favor de solidariedade social⁹.

Não obstante serem de grande influência as ideias percussoras de Duguit acerca do papel social que a propriedade deve exercer, assentou-se na atualidade que a mesma não é sinônimo de função social. A propriedade é, em verdade, um direito que deve cumprir uma função social, obrigação que é fruto de um Estado Democrático Social de Direito e, ainda, dever do proprietário, com o intuito de “eliminar desigualdades econômicas entre as condições de vida dos homens”¹⁰.

Para melhor compreensão da ideia, é válido trazer à baila a lição de Erenberg, ensinando que “se a propriedade fosse simplesmente função e não direito, bastaria ao Poder Público confiscar o bem, sem indenização qualquer, na hipótese de descumprimento de sua função social”¹¹.

Assim sendo, caso a propriedade fosse em si função social, algo abstrato, então não haveria motivo de se proteger às propriedades que não estivessem cumprindo referida função, ou seja, que não estivessem sendo utilizadas para atender,

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1.536.

⁷ FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 13 a 15.

⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 193.

⁹ JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil. Porto Alegre, 2006, p. 11 a 13. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2016.

¹⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1.258.

¹¹ ERENBERG, Jean Jacques. *Função social da propriedade urbana: municípios sem plano diretor*. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2008, p. 105.

além dos interesses do proprietário, interesses de uma coletividade, aqueles de natureza social.

Desse modo, entende-se que deve haver proteção jurídica à propriedade ainda que esta não esteja cumprindo sua função social. Tal proteção se concretiza pelo pagamento de uma justa indenização ao proprietário do bem não adequadamente utilizado ou sem uma desejada destinação social, o que resta prescrito no art. 182, § 4º, da Constituição Federal. Logo, estando garantida a proteção, evidencia-se que a propriedade não é algo abstrato ou uma função pura e simples, e sim um direito que deve ser exercido com restrições de cunho social, o que se faz quando se observa a função social que deve lhe acompanhar.

3.2. *Função social da propriedade: dever do Estado, dever do particular proprietário*

Não obstante a proteção jurídica estatal, não se pode olvidar que esta é acompanhada de uma limitação a um direito constitucionalmente garantido. A limitação deste direito inicia-se com a tentativa de induzir uma mudança comportamental do proprietário do solo urbano, podendo chegar até à desapropriação do seu bem, com intuito de revertê-lo a uma utilização social.

No centro desse ideal de justiça social que inseriu a função social da propriedade entre os pilares de um Estado Social, percebe-se clara, primeiramente, a ligação de dois papéis que se complementam: a do proprietário e a do Estado; o segundo age quando verificada a desobediência do primeiro em prejuízo aos interesses sociais.

Há também nessa relação outra importante conexão, qual seja, a de dois direitos fundamentais que se chocam, caso haja o incorreto exercício de um deles: propriedade e dignidade da pessoa humana.

Dessa maneira, o desvirtuamento do exercício do direito de propriedade deve estar associado à desobediência do particular, possuidor do direito de propriedade, de dar àquela um correto aproveitamento social, ou seja, a propriedade acarreta ao seu titular um dever constitucional que deve ser cumprido, sob pena de interferência estatal e limitação de seu próprio direito.

Complementando este raciocínio, temos que não é a propriedade em si que possui uma função e sim o proprietário – o detentor do direito de propriedade – incumbindo a este exercitar os seus poderes segundo uma finalidade social ou comunitária previamente imposta pela ordem jurídica constitucional.

Desse modo, se pode afirmar que o princípio da função social, acompanhando a evolução de um Estado Absolutista para um Estado Social, deu nova roupagem à relação entre liberdade e propriedade.

Por essa razão é que hoje o direito de propriedade, em que pese estar no rol das garantias constitucionais, sofre limitação na medida em que deve atender, antes do interesse do proprietário, o interesse de natureza pública que a vida em sociedade exige. “A situação jurídica do proprietário se desloca, assim, da esfera do *ser* para a esfera do *fazer*”¹².

¹² ERENBERG, Jean Jacques. *Função social da propriedade urbana: municípios sem plano diretor*. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2008, p. 128.

4. Aspectos jurídicos acerca da política de desenvolvimento urbanístico no Brasil

Foi, pois, a Constituição da República de 1988 o marco jurídico constitucional da, ainda em desenvolvimento e em implantação, reforma urbana brasileira.

A política urbana, em sua maior parcela, recai sobre o poder público municipal, cabendo a este a execução desta política para fins de planejamento e desenvolvimento urbanístico, tal como preceitua o art. 30, inciso VIII, e, com uma ênfase ainda maior, o art. 182 da nossa Constituição.

Não obstante ser a política urbana, em sua maior parcela, de atuação municipal, não se pode esquecer que a estruturação e a execução do desenvolvimento desta política constituem uma missão sócio-constitucional de natureza solidária, recaindo sobre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Aos Municípios restou a principal missão quanto à execução da política urbana, aquela que diz respeito às diretrizes e normas legais que orientam a ocupação e a utilização dos espaços urbanos habitáveis, através do plano diretor¹³.

Compreendido o berço constitucional do tema, é ainda esclarecedor saber que é função do direito urbanístico, ramo do direito público, dispor acerca das previsões jurídicas para que se alcance o desenvolvimento urbano e o consequente desenvolvimento das funções sociais das cidades, sendo dos Municípios, como dito, o principal papel quanto a isso, tendo este competência para legislar sobre a ordenação do solo urbano, a qual se configura pressuposto essencial do comento desenvolvimento urbanístico, o que se faz no plano diretor¹⁴.

Diante disso não há que se falar em invocação do direito urbanístico para fins de proteção do bem imóvel ou ao direito do proprietário, uma vez que, repita-se, o bem a ser protegido é muito maior, qual seja, o interesse público, constitucionalmente desenhado, voltado ao melhoramento da vida em sociedade através do planejamento do desenvolvimento e da ocupação urbana.

4.1. Estatuto da Cidade

A base jurídico-constitucional acerca da política urbanística encontra-se no texto constitucional, contudo, as diretrizes gerais sobre a política de desenvolvimento urbano ou as diretrizes gerais de administração do ambiente urbano estão contidas em lei federal específica, a qual regulamenta o capítulo da “Política Urbana” da Constituição brasileira, mais precisamente os arts. 182 e 183, norteando

¹³ “[...] aos Municípios foi conferida a competência para o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, sendo certo que o plano diretor foi eleito por nossa Carta Maior como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, o qual, ainda delinea a função social a ser executada pelo proprietário de imóvel urbano, conforme exegese do inciso VIII do artigo 30, combinado com o artigo 182, parágrafos 1º e 2º.” (CAMARGO, Juliana Wernek. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 100)

¹⁴ Nesse sentido, nos esclarece Meirelles: “o direito urbanístico ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 526)

os Municípios no papel político-social-urbano que a eles se confiou; trata-se da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade¹⁵.

Importante, ainda, perceber que o Estatuto da Cidade¹⁶, sobretudo, representa também o fruto da comunicação entre o poder político e a sociedade, a qual, como se sabe, teve uma grande parcela de participação na implantação de uma reforma urbana com fins de abrandamento das desigualdades sociais nos grandes centros urbanos¹⁷.

Em que pese sua relevância social e ainda o seu papel de dar ao direito urbanístico autonomia, o Estatuto da Cidade é fruto de anos de diálogo entre classes políticas e sociais, na busca de um planejamento urbanístico capaz de contribuir com a dignidade dos moradores ocupantes das grandes cidades, tendo ficado em tramitação no Senado Federal por quase 10 anos¹⁸.

Se a Constituição Federal de 1988 foi o primeiro passo referente à implantação das políticas urbanas, o Estatuto da Cidade foi o passo seguinte e de igual relevância, abrigo em seu conteúdo as direções capazes de concretizar tal política e, conseqüentemente, combater as pesadas injustiças sociais que acompanharam a ocupação nos centros urbanos¹⁹.

Por ser lei regulamentadora, o Estatuto da Cidade foi elaborado para orientar os gestores municipais no desenvolvimento e na aplicação de políticas urbanas e é esse papel regulamentador que molda sua estrutura.

No primeiro artigo resta muito bem determinado que na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplica-

¹⁵ Acerca do papel atribuído ao Estatuto da Cidade, temos que “Estatuto da Cidade veio para consolidar as normas de ordem pública, esparsas em nosso ordenamento jurídico, para o desenvolvimento das cidades, com vistas ao cumprimento dos objetivos fundamentais consagrados no artigo 3º da Constituição.” (CAMARGO, Juliana Wernek. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 102)

¹⁶ BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei n. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

¹⁷ Reconhecendo esse diálogo entre forças políticas e sociais e o resultado deste, o Estatuto da Cidade, deve-se compreender que “[...] essa lei federal resultou de um intenso processo de negociação de mais de dez anos, entre as forças políticas e sociais, e confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana.” (FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; e ROSSBACH, Ana Claudia (org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010, p. 61)

¹⁸ FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; e ROSSBACH, Ana Claudia (org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010, p. 83-87.

¹⁹ Nesse contexto, “o Estatuto da Cidade é a lei federal que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, conferindo operatividade do direito urbanístico brasileiro, com vistas à regulação do uso da propriedade urbana, do equilíbrio ambiental, da justa distribuição do ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, da segurança e, de um modo geral, do bem-estar de todos os cidadãos.” (QUIRINO, Herculano Thiago Bento. *Normas tributárias indutoras e a função social da propriedade. Uma análise da progressividade do IPTU como instrumento de ordenação do espaço territorial urbano*. 2012. 34 f. Monografia (Conclusão de Curso de Graduação em Direito). Campina Grande/PB: Universidade Estadual da Paraíba. Disponível em: <<http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3418/1/PDF%20-%20Herculano%20Thiago%20Bento%20Quirino.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016)

do o previsto naquele estatuto e ainda que suas normas sejam de ordem pública e interesse social, as quais regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como, do equilíbrio ambiental, para que não restem dúvidas acerca de seu papel regulador.

A lei federal traça, ainda, regras gerais acerca da política urbana, o rol de instrumentos postos à disposição dos entes municipais para efetivação desta política, a regulamentação geral acerca do parcelamento, edificação e utilização compulsória, bem como, do IPTU progressivo no tempo e a desapropriação da propriedade que represente vazios urbanos inutilizados.

É ainda o referido Estatuto que determina quando a propriedade urbana está cumprindo sua função social, o que ocorre, segundo o mesmo, quando esta atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Mais uma vez vê-se uma norma geral regulamentadora entregando a outra local e específica a responsabilidade de definir, especificamente, de acordo com a realidade política e econômica de cada localidade, as exigências que, quando respeitadas, resultam no cumprimento da função social.

Deve se ter em mente que não é do Estatuto da Cidade o papel de estabelecer detalhadamente cada procedimento adotado pelos Municípios quando esses atuarem em razão de políticas urbanas, esse é o papel das municipalidades, que deve ser exercido em harmonia com as diretrizes gerais da Lei n. 10.257/2001²⁰ e também em harmonia com a realidade geográfica e social de cada cidade.

Os procedimentos e instrumentos de políticas urbanas aqui referidos, previstos no Estatuto da Cidade e que devem ser regulamentados especificamente pelos municípios através de um Plano Diretor e de suas leis locais, consistem no denominado PEUC – parcelamento, edificação e utilização compulsória, no IPTU progressivo no tempo e na desapropriação mediante indenização.

Não obstante ser do Plano Diretor a regulamentação desses instrumentos acima mencionados, não se pode duvidar que a regulamentação deve estar amparada pela lei geral, o Estatuto da Cidade. Dessa forma, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, a Lei n. 10.257, de 2001, visa concretizar as políticas sociais de planejamento urbanístico que se encontram dispostas nesses dois dispositivos, desenhando contornos gerais para auxiliar os Municípios a complementarem essa missão.

Portanto, ao dispor o Estatuto da Cidade sobre parcelamento, edificação ou utilização compulsória, ao dispor sobre IPTU progressivo no tempo e sobre Desapropriação, para fins de construção de uma cidade socialmente mais justa, está esse Estatuto limitando o uso da propriedade urbana privada²¹.

²⁰ BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei n. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

²¹ Sobre a limitação do poder de propriedade, temos que: “A limitação do direito de propriedade privada da terra e de imóveis, visando à construção de uma cidade mais justa e menos ambientalmente predatória, não é uma proposta radical de esquerda e nem mesmo socialista. Podemos dizer, talvez, que é uma proposta progressista, já que ela pretende eliminar as limitações impostas à ampliação da produção de moradias, seja pelo mercado privado, seja pelo Estado por meio das políticas públicas. De fato, a retenção de terras ociosas dificulta a política habitacional de

Observa-se que tais instrumentos têm em comum a busca pela correta ordenação e ocupação do solo urbano, de modo a equilibrar desigualdades sociais dentro dos ideais de planejamento urbanístico, notadamente, buscando aproveitar espaços inutilizados para fins de moradias populares e realização projetos públicos, como escolas e hospitais, por exemplo, e, ainda, ordenando o uso do solo urbano, organizando o espaço geográfico das cidades de acordo com o ideal de bem-estar social e com os interesses que melhor beneficiem a cidade e os cidadãos.

O IPTU progressivo no tempo, então, está como a segunda medida, dentro de uma ordem sucessiva, a qual deve ser obedecida obrigatoriamente pelo poder público municipal com o intuito de induzir o proprietário do solo urbano a dar a este o correto aproveitamento em obediência à função social que a propriedade deve ter para que, desta forma, não venha esse particular a perder seu imóvel mediante desapropriação, sendo esta a última e mais drástica medida adotada para fazer cumprir a função social da propriedade.

Conclui-se que, para o atingimento do pleno desenvolvimento e adequado funcionamento das cidades e o alcance da garantia do bem-estar de seus habitantes, tal como determina a Carta Maior, o Poder Público municipal tem a sua disposição dois diplomas legais, sendo o primeiro nacional com normas gerais de direito urbanístico, qual seja, a Lei n. 10.257, editada para regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição; e o segundo, consistente em uma norma local, definidora de um Plano Diretor, com regras mais específicas, porém, de mesma natureza, o qual consiste em instrumento normativo do desenvolvimento urbanístico.

4.2. Plano diretor

Vem sendo dito que a Constituição de 1988 foi pioneira na implantação de políticas urbanas por dedicar um capítulo só a elas, por isso mesmo, foi nesse texto constitucional que se falou pela primeira vez em Plano Diretor; esses são de competência legislativa dos Municípios e têm por função, dentro de parâmetros gerais fixados no Estatuto da Cidade, concretizar as constitucionalmente almeçadas políticas de desenvolvimento e expansão urbana, através de uma legislação local que auxilie positivamente a ocupação dos espaços urbanos.

Assim, “o grande objeto do Plano Diretor é construir cidades com qualidade urbana para todos, evitando a formação de assentamentos irregulares e informais” e ainda “orientar a atuação do poder público na construção participativa de iniciativas, para ampliar e reformular ofertas de serviços públicos essenciais, assegurando melhores condições de vida para a população”²².

amplo alcance já que o próprio Estado tem dificuldade de acesso à terra para programas públicos. E isso não se refere apenas à moradia. O alto custo da terra resulta limitador para diversas iniciativas de políticas públicas como a implantação de parques, ampliação do sistema viário, construção de equipamentos sociais como escolas, hospitais, creches, centros comunitários, entre outros.” (FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; e ROSSBACH, Ana Claudia (org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010, p. 16)

²² MOREIRA, Helion França. O plano diretor e as funções sociais da cidade. CPRM – Serviço Geológico do Brasil. Rio de Janeiro, 2008, p. 8. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.

Em que pese sua relevância para o desenvolvimento das cidades e melhores condições de vida à população, dispõe o art. 182, § 1º, da Constituição Federal que o Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal é obrigatório somente para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

Em seu § 2º o dispositivo constitucional continua a dispor acerca do Plano Diretor, dando a esse o papel de elaborar as normas e exigências de ordenação da cidade, as quais devem ser construídas baseando-se no princípio da função social da propriedade, cabendo a cada municipalidade, pois, traçar as diretrizes de um comportamento que esteja em consonância com o mencionado princípio e seus ideais de igualdade, dignidade, justiça social e saudável desenvolvimento urbano; nítido é que o Plano Diretor tem por principal norteador o princípio da função social da propriedade, aliás, é o princípio da função social da propriedade que orienta tanto o Plano Diretor, quanto o Estatuto da Cidade.

A Lei n. 10.257/2002, Estatuto da Cidade, dedica um capítulo inteiro à disciplina do Plano Diretor, atribuindo ao mesmo o papel de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, condizente com a Constituição Federal, especialmente, no que diz respeito ao planejamento urbanístico municipal.

Segundo Erenberg²³, a questão urbanística é uma das mais significativas fontes da preocupação social, política e jurídica, uma vez que estando inserida dentro das vertentes da Política Urbana, encontra-se também, corolário lógico, dentro do contexto das Políticas Públicas sociais, das quais aquela primeira é espécie.

Dessa forma, compreende-se que as políticas públicas, elencadas na Constituição Federal, são o conjunto de normas direcionadas a uma determinada finalidade de cunho social que se volta à satisfação de toda uma coletividade; tem-se, portanto, que quando as normas existentes no Plano Diretor de uma cidade são cumpridas, se está dando concretude ao que almeja o princípio da função social da propriedade e, assim, estar-se dando cumprimento às políticas públicas constitucionais, notadamente, normas indutoras de comportamento capazes de alcançar um cenário de distribuição de justiça social dentro dos centros urbanos, logicamente por ser nas grandes cidades onde as populações se concentram em maior parte.

Outra importante informação acerca do Plano Diretor é a de que o mesmo não se trata de uma norma estática. Trata-se, em verdade, de norma legal que traz orientações gerais acerca do ideal desenvolvimento das cidades, portanto, sua essência deve ser sempre contemporânea às necessidades das cidades e, sobretudo, da população que ali habita, sob pena de se tornar obsoleto e imprestável para os fins de desenvolvimento urbanístico a que se propõe, mais uma vez vê-se a importância de uma gestão democrática nas cidades com a efetiva participação popular²⁴. Corroborando com essa necessidade de se ter sempre um Plano Dire-

²³ ERENERG, Jean Jacques. *Função social da propriedade urbana: municípios sem plano diretor*. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2008, p. 23.

²⁴ FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; e ROSSBACH, Ana Claudia (org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010, p. 113.

tor atualizado, é que dispõe o art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, que “a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”.

Nesse sentido, e tendo em vista que com o avançar do tempo os grandes centros urbanos requerem novas normas de adaptação e desenvolvimento, é perfeito o ensinamento de Meirelles²⁵ sobre a natureza dinâmica do plano diretor, o qual traz como núcleo principal, a ideia de que esse plano, em que pese uno, deve estar sempre se adequando ao progresso das realidades locais dos Municípios.

Vê-se, pois, dinamismo e evolução orbitando em torno do Plano Diretor, sobretudo, em razão da necessidade que este tem de sempre ser compatível com o crescimento constante, seja geográfico, seja populacional, que as cidades sempre estão a passar, sob pena de ineficácia de seu propósito maior, qual seja, o de execução de política urbana como meio garantidor das funções sociais da cidade, da função social da propriedade e o conseqüente melhoramento da vida urbana.

Assim a política urbana, o atingimento da função social das cidades e da propriedade urbana e a consecução de justiça social não são objetivos que se cumpram através de um único diploma normativo ou por interferência de um único ente federado. Tais objetivos exigem a atuação conjunta, principalmente, de União e Municípios, bem como, do respeito mútuo à Constituição Federal, à Lei n. 10.257, de 2001 e ao Plano Diretor das cidades que os tenham. Não esqueçamos, porém, do relevante papel comportamental que a sociedade tem na busca desses fins sociais e urbanos.

Ao Plano Diretor, norma local, voltada aos problemas sociais, urbanísticos e peculiaridades de cada Município, cabe dispor sobre o cumprimento da função social da propriedade, sobre delimitação da área urbana, definição do que vem a ser imóvel não edificado, estabelecimento de prazo para cumprimento das obrigações, a metodologia, a execução e demais especificidades que devem reger a utilização dos instrumentos de promoção urbanística dispostos na Lei n. 10.257, de 2001, quais sejam, o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção.

A par do papel do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor na perseguição de concretização das políticas urbanas traçadas na Constituição Federal, de bom alvitre agora entender a ligação existente entre esses dois elementos legais e a norma tributária indutora, notadamente a progressividade extrafiscal do IPTU. Os três se complementam começando com contornos gerais sobre a aplicação do IPTU progressivo extrafiscal, a regulamentação de sua aplicação com base em tais contornos e, por fim, a sua efetiva utilização para que se consiga que o proprietário de certo imóvel inutilizado ou inaproveitado reverta essa situação em benefício do interesse coletivo, a partir da interferência do Poder Público em sua propriedade por viés econômico, notadamente a tributação mais onerosa que aquela de natureza fiscal.

²⁵ “O plano diretor deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada prefeitura.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 550)

4.2.1. A função social da propriedade e os municípios sem plano diretor

Apesar de o art. 182, § 2º, da Carta Constitucional, dispor que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, tal dispositivo não deveria ser interpretado como desincentivo à funcionalidade social da propriedade naquelas cidades onde não é exigida a elaboração de tal plano.

A função social da propriedade é princípio de direito urbanístico, de previsão constitucional e intrinsecamente ligado às ideias de justiça social, igualdade de oportunidades a todos os cidadãos e meios dignos de existência, moradia e acesso às políticas públicas.

Referido princípio revela-se, em sua essência, de extrema nobreza e atende claramente aos fins sociais da Constituição vigente, logo, o fato de nem todos os municípios estarem abrangidos pela obrigação de possuir um plano diretor²⁶, não deve ser incentivo de manutenção de propriedades totalmente alheias a um fim social, sem utilização ou abandonadas uma vez que o dever de contribuir com o Estado social deve ser de todos, irrestritamente²⁷.

Portanto, a ausência de um Plano Diretor não deve ser situação apta a desobrigar alguns proprietários de bem imóvel urbano do dever de dispor, usufruir e gozar de sua propriedade conforme os desígnios sociais tão almejados pela Constituição da República.

A permissibilidade dessa situação nos faria retroagir a um Estado liberal, no qual propriedade apenas deveria satisfazer os interesses de seu dono, sendo alheia a qualquer ideia de promoção de justiça social, contrário, pois, ao Estado do bem comum e do bem-estar social, o qual prevalece hoje através de uma Constituição de natureza social e solidária que visa consagrar, por meio da atuação estatal, a igualdade substancial entre seu povo.

Portanto, ainda que não se tenha um Plano Diretor regulando a aplicação da PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação mediante indenização, tal fato não significa que alguns Municípios possam editar normas legais que incentivem o adequado uso da propriedade, baseando-se, para tanto, nos fins perseguidos pelos arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

5. Fiscalidade e extrafiscalidade tributária

A cobrança de tributos tem por principal papel a obtenção de receita aos cofres públicos para que, abastecidos do dinheiro pago pelo contribuinte – verba pública –, possam os Estados seguir na “consecução dos programas realizadores

²⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

²⁷ “Submeter a própria existência e validade do princípio constitucional da função social da propriedade urbana à vontade do Poder Público de cada município seria, no mínimo, um contrassenso, permitindo o estabelecimento de situações diferentes para propriedades situadas em diferentes municípios, por vezes limítrofes, exclusivamente pelo critério da quantidade de habitantes (um critério aleatório e, de certa forma, elitista [...]). Essa hipótese soa por demais contrária a todo o espírito que permeia a Constituição Federal brasileira de 1988, cujos pilares são a dignidade da pessoa humana e a igualdade.” (ERENBERG, Jean Jacques. *Função social da propriedade urbana: municípios sem plano diretor*. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2008, p. 122)

de seus objetivos fundamentais: a satisfação dos direitos e garantias individuais e coletivos previstos na legislação constitucional²⁸.

Dentro desse contexto, Schoueri²⁹ afirma que a fonte financiadora de um Estado é, em sua maioria, de origem tributária, sobretudo, oriunda da cobrança de impostos, portanto, vive-se em um Estado fiscal por ser esse mantido com o dinheiro arrecadado de seus contribuintes.

Tributos são, pois, receitas de natureza derivada, uma vez que advêm do patrimônio privado, portanto, alheio ao seu, qual seja, aquele de titularidade do contribuinte, destinatário da obrigação tributária de pagar a exação definida em lei.

Noutro pórtico, a título de esclarecimento e complemento, é válido ressaltar que existem também as receitas originárias – essas não são capazes de manter um ente federado –, as quais são auferidas com a exploração do patrimônio da própria Administração Pública, por exemplo, com a alienação de bens ou o exercício de atividades econômicas. Logo, percebe-se que neste tipo de receita o Estado não precisa utilizar-se do seu poder de império sobre os cidadãos/contribuintes.

Não obstante a natureza fiscal dos tributos, o ordenamento jurídico constitucional pátrio previu também a extrafiscalidade tributária, a qual consiste na cobrança de tributos com o intuito de se conseguir, através de uma tributação indutora, o estímulo a determinado comportamento ou à concretização de determinado fim³⁰.

Nesse sentido, Geraldo Ataliba, citando Andrade, nos ensina sobre extrafiscalidade que essa é o “uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou inibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados”³¹.

Assim, percebe-se que dentro da natureza extrafiscal do tributo, o direito tributário se afasta de sua neutralidade – respeito ao princípio da capacidade contributiva – para tornar-se instrumento estatal de intervenção sobre o domínio econômico, ou seja, assumir uma função indutora³².

²⁸ SPAGOLLA, Vânia Senegalia Morete. *Tributação ambiental: proposta para instituição de um imposto ambiental no direito brasileiro*. 177 f. Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado em Direito. Marília/SP: Universidade de Marília – UNIMAR, 2008, p. 80. Disponível em: <<http://www.unimar.edu.br/pos/trabalhos/arquivos/96d04aeb1f399e794093a6a194e1832c.pdf>>.

²⁹ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 2.

³⁰ Nesse sentido, ensina Carrazza que “Há extrafiscalidade quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou base de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa. Por aí se vê a extrafiscalidade nem sempre causa perda de numerário; antes, pode aumentá-lo, como, por exemplo, quando se exacerba a tributação sobre o consumo de cigarros.” (2010, p. 116 *apud* CAVALCANTI, Tássia Araújo. A extrafiscalidade do IPTU como instrumento de implementação do planejamento urbanístico. *Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN* vol. 14, n. 1, janeiro/junho de 2012, p. 317-338. Disponível em: <http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/494/469>. Acesso em: 20 out. 2016)

³¹ ANDRÁDE, Márcio Vieira Marx. O IPTU progressivo no tempo como instrumento da concretização do princípio da função social da propriedade – art. 7º do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo* vol. 245. São Paulo, 2007, p. 162. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42126/40817>>. Acesso em: 10 out. 2016.

³² SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 4.

Interessante notar que, não obstante a existência de duas naturezas tributárias, uma fiscal e outra extrafiscal, é bem verdade que a segunda, utilizada primordialmente para fins de intervenção sobre o domínio econômico, não deixa, por isso só, de gerar receita pública, pois em sua essência continua sendo atividade tributária. Assim, toda norma tributária extrafiscal indutora é também arrecadatória, ainda que não seja essa sua função principal ou a intenção que motivou o legislador a criá-la.

Sobre a função extrafiscal que a norma tributária indutora almeja exercer (concretização de um fim social, por exemplo) e ainda, sobre a arrecadação que essa mesma norma, inevitavelmente, vem a gerar, Schoueri traça, de forma brilhante, a linha tênue entre as duas consequências que se embutem nesta extrafiscalidade, uma perseguida pelo Estado de forma escancarada, primordial (intervenção estatal para fins de indução de comportamentos) e a outra de modo mais tímido, secundário, porém, também “bem-vindo” (arrecadação)³³.

Espelhando tal raciocínio, temos a cobrança do IPTU que, apesar de sua natureza eminentemente fiscal, sendo, inclusive, a maior fonte de renda tributária de um município, pode assumir também uma natureza extrafiscal, a fim de induzir que determinado proprietário dê a sua propriedade função social, norteadoras das políticas urbanas.

Dessa forma, a regra é que os imóveis localizados dentro do perímetro urbano delimitado no plano diretor gerem aos seus proprietários a obrigação de pagar IPTU e nisso consiste a natureza fiscal/arrecadatória do imposto municipal – função fiscal da norma tributária.

Contudo, ainda de acordo com o plano diretor, se tal propriedade não estiver cumprindo sua função social, isso também dará azo à cobrança de IPTU, mas de uma forma mais onerosa ao proprietário, com alíquotas crescentemente progressivas no tempo, para que assim, de forma intervencionista³⁴, possa o Município induzir a adoção de um comportamento socialmente almejado, com fins de concretização de política urbana e consequente abrandamento de desigualdades sociais e correta ordenação dos espaços urbanos – a previsão da possibilidade de cobrança progressiva do IPTU é função indutora da norma tributária e a efetiva

³³ “Ao se destacar uma função da norma tributária, *in casu*, a função indutora, o que se faz é um novo desdobramento da norma primária. Ter-se-á, uma primeira norma primária, na qual se fará presente a própria indução, pelo legislador, que, do ponto de vista jurídico, nada mais é que uma ordem para que o sujeito passivo adote certo comportamento. Não se perfazendo o comportamento, nasce uma obrigação tributária, que colocará o sujeito passivo em situação mais onerosa que aquela em que se situaria se adotado o comportamento prescrito pelo legislador. Finalmente, não se altera a norma secundária; já que do descumprimento da obrigação tributária, surgirá a providência sancionatória, aplicada pelo Estado.” (SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 31)

³⁴ Schoueri explica ainda que neste caso, onde o Estado busca induzir certo comportamento para alcançar determinado fim, a intervenção no domínio econômico ocorre através de normas de intervenção por indução, as quais se valem de “meios de convencimento, cujo efeito apenas se dá num cenário em que o destinatário da norma pode decidir pela conveniência, ou não, do ato visado pelo Estado”, ou seja, através de estímulos ou desestímulos, o legislador dar ao destinatário da norma a alternativa de continuar adotando um comportamento contrário aquele almejado pelo Estado ou adequar-se a este (SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 44).

cobrança progressiva desse imposto consiste no desdobramento desta norma indutora, tendo em vista a não adoção de um comportamento almejado, e tal desdobramento pode se chamar de sanção.

Imperioso notar que a tributação de natureza extrafiscal se alicerça tanto em justiça fiscal, quanto em justiça social e ambas são indissociáveis. Por assim ser é que se conclui que a cobrança de natureza extrafiscal não é incompatível com princípios como o da capacidade contributiva e o do não confisco, ainda que tal tributação venha a limitar o direito de propriedade, uma vez que, repita-se, a tributação nesses casos abandona a neutralidade que sua veia fiscal deve ter, para assumir um papel indutor de comportamentos que respeitem os objetivos constitucionais, portanto, superiores aos interesses particulares.

5.1. *Extrafiscalidade do Imposto Predial Territorial e Urbano*

Viu-se que os Municípios se utilizam da cobrança do IPTU com intuito predominantemente fiscal, ou seja, com intuito de arrecadar dinheiro público para garantir o custeio das despesas públicas, contudo, a Constituição Federal permite também que o IPTU seja utilizado para fins extrafiscais³⁵, notadamente aquele que se refere à atuação dos Municípios nas políticas voltadas ao desenvolvimento urbanístico, portanto, de interesse social³⁶.

O Imposto Predial Territorial e Urbano, por vezes, é cobrado como instrumento indutor de certo comportamento para que, a partir desse se dê adequado aproveitamento aos espaços urbanos inutilizados e subutilizados, com o fim de se fazer cumprir a função social da propriedade.

Assim, cabe ao poder público municipal exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que este promova seu adequado aproveitamento, conforme diretrizes traçadas no Plano Diretor. Um dos instrumentos postos à disposição das municipalidades é, justamente, o IPTU progressivo no tempo, o qual consiste no agravamento da carga tributária como modo de coagir o proprietário a adotar um novo comportamento, compatível com os fins de solidariedade social almejados pelo Estado; progressividade extrafiscal, portanto³⁷.

³⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>.

³⁶ A respeito da extrafiscalidade do IPTU, notadamente sua progressividade, nos ensina Camargo que: “Em se tratando de tributo extrafiscal, o tributo não é instituído de modo a subtrair do sujeito tributado parcela de sua riqueza para o custeio das despesas públicas na medida de sua capacidade, mas é instituído com o objetivo de obter do contribuinte, pessoa física ou jurídica, determinado comportamento tido por desejável para a realização de certa utilidade, como por exemplo, no caso do IPTU, a utilização do imóvel consentâneo ao ordenamento da cidade [...]” (CAMARGO, Juliana Wernek. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 114-115)

³⁷ O raciocínio é corroborado por Cavalcanti, quando afirma que “a destinação não arrecadatória da atividade tributária conferida pelo Estado, conhecida como extrafiscalidade – utiliza dos tributos para propiciar impactos diretos sobre a economia e o comportamento das pessoas –, dessa forma, almeja sempre fins políticos ou sociais” (CAVALCANTI, Tássia Araújo. A extrafiscalidade do IPTU como instrumento de implementação do planejamento urbanístico. *Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN* vol. 14, n. 1, janeiro/junho de 2012, p. 317-338, p. 318. Disponível em: <http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/494/469>. Acesso em: 20 out. 2016).

Por essa razão, pode se dizer que o imposto predial territorial e urbano cobrado de forma progressiva no tempo é um instrumento municipal, impulsionador de políticas urbanas e de natureza econômica, justamente por intervir na propriedade privada.

Logo, a extrafiscalidade do imposto predial territorial e urbano, que consiste na progressividade de suas alíquotas de maneira onerosa, é a ponte que conecta o direito urbanístico e o direito tributário na busca do cumprimento da função social da propriedade³⁸.

Eis, pois, a missão extrafiscal do Imposto Predial Territorial e Urbano – IPTU progressivo no tempo –, a qual se revela como instrumento de direito urbanístico, posto à disposição das municipalidades para fins de proteção do bem comum, constitucionalmente tutelado, estando além do abastecimento dos cofres públicos.

6. Progressividade fiscal e extrafiscal do Imposto Predial Territorial e Urbano

Sabe-se, até aqui, que a extrafiscalidade do IPTU ocorre com a progressividade de suas alíquotas. Imperioso saber também que esta progressividade pode ocorrer de duas maneiras distintas, sendo uma fiscal e outra extrafiscal.

Quando a progressividade do IPTU almeja a implementação de isonomia entre contribuinte, de modo que “paguem os economicamente mais fortes proporcionalmente mais do que aqueles menos favorecidos”³⁹ estar-se diante de progressividade fiscal na busca de justiça fiscal.

Doutro lado, repita-se, quando com a progressividade do imposto predial territorial e urbano almeja-se que o contribuinte adote determinado comportamento que esteja em conformidade com as diretrizes políticas e sociais da Constituição Federal, estar-se diante da progressividade extrafiscal na busca de justiça social.

6.1. Progressividade fiscal do IPTU

Atrelam-se ao princípio da progressividade, quando esse cumpre um papel eminentemente fiscal, outros três princípios que, somados ao primeiro, possuem uma estreita ligação, a saber: o princípio da isonomia, do não confisco e o da capacidade contributiva.

A partir de tais princípios, sustenta-se que o imposto deve ser graduado em observância à capacidade econômica do sujeito passivo, exaltando que os desiguais devem ser tratados de modo desigual e os iguais de modo igual para que se evite uma tributação caracterizadora de injustiça fiscal ou oneração desproporcional ao contribuinte, de modo a cobrar-lhe mais do que ele é capaz de dar ao Estado, o que viria a ser tributação confiscatória.

³⁸ ANDRADE, Márcio Vieira Marx. O IPTU progressivo no tempo como instrumento da concretização do princípio da função social da propriedade – art. 7º do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo* vol. 245. São Paulo, 2007, p. 163. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42126/40817>>. Acesso em: 10 out. 2016.

³⁹ BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 331.

Essa progressividade fiscal, ligada ao princípio da capacidade contributiva, encontra-se estampada no art. 145, § 1º, da Constituição Federal⁴⁰, sendo tal previsão constitucional inegável vetor orientador da atividade tributária⁴¹.

Ao seu turno, o art. 156, § 1º, inciso I, da Constituição⁴² – com redação dada pela Emenda Constitucional n. 29/2000⁴³ – reafirma tal regra, contudo, voltando-se, especificamente, ao Imposto Predial Territorial e Urbano, de modo a complementarem-se, então.

O dispositivo permite que o IPTU seja progressivo em razão do valor do imóvel. Como já dito, usa-se o valor do imóvel partindo de uma ideia de que quanto maior for tal valor, mais capacidade de contribuir o seu proprietário terá (base econômica patrimonial), por isso fala-se em progressividade ligada à capacidade econômico-contributiva, ou seja, aquela progressividade de natureza fiscal, tendo em vista que se vislumbra com isso, primordialmente, a arrecadação de dinheiro e não a indução de algum comportamento social e constitucionalmente almejado pelo Estado.

A respeito da sistemática que sustenta a progressividade fiscal do IPTU, tem-se que quanto maior for a base de cálculo (valor venal do imóvel), maior será a alíquota, estipulada em lei municipal, que incidirá sobre ela, de modo que quem possui patrimônio mais valioso, contribuirá com uma quantia mais significativa.

Diante dessa sistemática, é equivocado afirmar que o mesmo resultado poderia ser alcançado ainda que a alíquota do referido imposto fosse fixa, uma vez que estando diante de uma base de cálculo maior, naturalmente, o IPTU seria mais elevado, contudo, tal conclusão se mostra equivocada frente à real intenção perseguida pelos arts. 145, § 1º, e 156, § 1º, inciso I, do texto constitucional, os quais, inegavelmente, defendem uma progressividade que implante justiça fiscal, ou isonomia entre os contribuintes, pautando-se pela capacidade contributiva de cada um, o que, de maneira alguma, se confunde com proporcionalidade, que é o que ocorreria caso não houve variação das alíquotas do IPTU⁴⁴.

⁴⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

⁴¹ Sobre o art.145, § 1º, da Constituição Federal de 1988, Paulsen afirma que a graduação dos impostos segundo a capacidade contributiva significa que o “Estado deve exigir que as pessoas contribuam para as despesas públicas na medida da sua capacidade para contribuir, de maneira que nada deve ser exigido de quem só tem para a sua própria subsistência, a carga tributária deve variar segundo a demonstração de riqueza e, independente disso, a tributação não pode implicar confisco para ninguém [...]” (PAULSEN, Leandro. *Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado; ESMAFE, 2005, p. 69)

⁴² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

⁴³ Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁴⁴ Nesse sentido, Carrazza conclui que: “Lembramos, de passagem, que a progressividade não se confunde com a proporcionalidade. Esta atrita com o princípio da capacidade contributiva, porque faz com que pessoas economicamente fracas e pessoas economicamente fortes paguem impostos com as mesmas alíquotas. É claro que, se a base de cálculo do imposto a ser pago pelo

Eis com tal sistemática, a concretização de justiça fiscal a partir da progressividade fiscal do IPTU, a qual passou a ser permitida após a edição da EC n. 29/2000 em exaltação ao princípio da capacidade contributiva.

6.2. *Progressividade extrafiscal do IPTU*

Quanto à progressividade do IPTU de natureza extrafiscal, essa se encontra estampada nos arts. 156, § 1º, inciso II, e 182, § 4º, inciso II, do Diploma Constitucional e prescinde de qualquer ligação com a capacidade econômica do contribuinte, ou seja, a progressividade não será aplicada em razão de questões patrimoniais – que, em tese, revelam a capacidade contributiva do proprietário de imóvel urbano –, mas sim em razão de situações de fato que obstam os fins políticos, sociais e urbanos perseguidos pela Carta Maior.

De bom alvitre saber que antes da Emenda Constitucional n. 29 de 2000, essa progressividade extrafiscal do IPTU era a única, até então, permitida pela Constituição. Naquela época vedava-se a progressividade fiscal, permitindo somente a progressividade para fins de dar ao imóvel função social, sendo esse, inclusive, o já superado entendimento defendido pelo STF⁴⁵.

Pois bem. Deve ficar claro que o art. 156, § 1º, inciso I, da Constituição Federal trata da progressividade fiscal do IPTU, aquela que resultará na progressividade de suas alíquotas de acordo com a base de cálculo desse imposto (valor venal do imóvel), como já dito. Ao seu turno, o art. 156, § 1º, inciso II, nos traz a progressividade extrafiscal do IPTU, a qual propõe a variação de alíquotas de acordo com a localização e o uso do imóvel, ou seja, conforme as “conveniências locais expressas no plano diretor do Município”⁴⁶.

A progressividade extrafiscal do IPTU prevista no art. 156, § 1º, inciso II, da Constituição Federal é, pois, uma norma mais genérica que aquela prevista no

economicamente mais forte for maior do que a base de cálculo do imposto a ser pago pelo economicamente mais fraco, o quantum *debeatur* do primeiro será maior. Mas isto desatende ao princípio da capacidade contributiva, porque ambos estão pagando, em proporção, o mesmo imposto. Não se está levando em conta a capacidade econômica de cada qual.” (2006, p. 87-88 *apud* SILVA, Carlos Júnior; FIATIKOSKI, Rodrigo Marcussi; e OCTAVIANI, Tiago. A aplicação da progressividade fiscal e extrafiscal no IPTU. *Revista de Direito Público* vol. 3, n. 1. Londrina, janeiro/abril de 2008, p. 1-14 p. 8. Disponível em: <file:///C:/Users/maria_000/Downloads/10889-41676-1-PB%20(2).pdf>. Acesso em: 23 out. 2016)

⁴⁵ “IPTU. Progressividade. No sistema tributário nacional é o IPTU inequivocamente um imposto real. Sob o império da atual Constituição, não é admitida a progressividade fiscal do IPTU, que com base exclusivamente no seu artigo 145, § 1º, porque esse imposto tem caráter real que é incompatível com a progressividade decorrente da capacidade econômica do contribuinte, quer com arrimo na conjugação desse dispositivo constitucional (genérico) com o artigo 156, § 1º (específico). A interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que o IPTU com finalidade extrafiscal a que alude o inciso II do § 4º do artigo 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no artigo 156, I, § 1º. Portanto, é inconstitucional qualquer progressividade em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no artigo 156, § 1º, aplicado com as limitações expressamente constantes dos §§ 2º e 4º do artigo 182, ambos da Constituição Federal. Recurso Extraordinário conhecido e provido, declarando-se inconstitucional o subitem 2.2.3 do setor II da Tabela III da Lei 5.641, 22.12.89, no município de Belo Horizonte.” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE n. 153.771-0, Rel. Min. Moreira Alves, novembro de 1996).

⁴⁶ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 119.

art. 182, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, mas que também busca, essencialmente, fazer cumprir a função social da propriedade urbana de acordo com interesses locais, portanto, se completam entre si.

Quanto ao art. 182, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, este também revela a progressividade extrafiscal do IPTU e quanto a isso não há dúvidas, uma vez que ele trata de previsão expressa acerca da extrafiscalidade do referido imposto, aquela com o objetivo de dar à propriedade urbana função social como meio de efetivação de políticas urbanas.

Constata-se, a partir do que fora dito até aqui, que o imposto predial territorial e urbano pode ser extrafiscal de duas maneiras: progressividade fiscal e extrafiscal. A progressividade fiscal, estampada no art. 156, § 1º, inciso I, existe em razão da capacidade econômica do contribuinte e se alicerça na norma de natureza geral, norteadora da atividade tributária, qual seja, o art. 145, § 1º, da Constituição Federal.

Já a progressividade extrafiscal do IPTU se aparta da capacidade contributiva do contribuinte, necessitando, porém, da edição de um plano diretor municipal, o qual deve reger a aplicação desse instrumento urbanístico⁴⁷.

6.2.1. A inaplicabilidade das disposições normativas acerca do IPTU progressivo no tempo pela ausência de legislação regulatória

Acerca do cumprimento da função social da propriedade e do uso dos instrumentos aptos a impor tal cumprimento, sobretudo, a regulamentação e a utilização da cobrança do IPTU de forma progressiva no tempo, não temos como obstáculo apenas a falta de exigência legal para aquelas cidades com menos de 20 mil habitantes, como antes foi exposto. A ausência de interesse dos gestores e do legislativo municipal, ainda que nas cidades que possuem plano diretor, também se apresenta como barreira de natureza política, para a concretização desse princípio.

Quando o art. 182, § 4º, da Constituição Federal faculta ao Poder Público municipal exigir, mediante aplicação de determinadas sanções, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que este promova seu adequado aproveitamento, não significa dizer que tal opção fica a critério do gestor municipal, tendo em vista que muito mais que uma faculdade, estabelece-se um poder-dever que deve ser exercido em benefício de um interesse social e em detrimento de interesses privados e políticos.

O Estatuto da Cidade, ao dispor sobre Plano Diretor, desenhou seus contornos gerais, delimitando o que nele deveria ser abordado para promover a função social da propriedade. Não obstante, a este Plano, sabe-se, cabe pormenorizar a regulamentação dos instrumentos de políticas urbanas, de modo a definir as áreas de incidência dos instrumentos urbanísticos, a sua aplicação e procedimento⁴⁸.

⁴⁷ “[...] o Poder Público manifesta o seu poder regulatório, induzindo o proprietário a dar esta ou aquela destinação ao imóvel de acordo com a ordenação estabelecida no plano diretor” (CAMARGO, Juliana Wernek. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 136).

⁴⁸ Acerca do papel atribuído ao Estatuto da Cidade e do papel atribuído ao Plano Diretor, Denaldi em pesquisa publicada na série *Pensando o Direito* n. 56, ensina que: “O Estatuto da Cidade fornece as bases e os conceitos fundamentais para orientar os planos diretores e leis específicas muni-

Paralela a essa divisão de competências, a realidade em que se vive, na maioria dos Municípios brasileiros é outra, na qual quase nenhum desses possui regulamentação do Plano Diretor, sobretudo naquilo que deveria orientar a tributação extrafiscal do IPTU progressivo no tempo, o qual, tendo em vista essa ausência, quase não é aplicado pelos entes municipais⁴⁹.

Nota-se, com isso, um ideal social muito bem arquitetado pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade e pelos planos diretores existentes no país, contudo, ideais que permaneceram, na maioria das grandes cidades brasileiras, somente na teoria, no papel.

Pode se atribuir tal realidade, primeiramente, ao fator político, quer dizer, ausência de interesse político, na medida em que a referida tributação resulta em uma verdadeira intervenção municipal na propriedade do “eleitor” e também no seu patrimônio, posto tratar-se de uma arrecadação severamente onerosa; portanto, ao implantar o IPTU progressivo no tempo, estaria o gestor municipal interferindo no patrimônio de seu eleitor, como também, estaria o legislativo fazendo o mesmo, de modo que, tais poderes vêm se mantendo inertes por uma escrachada questão política.

Inegável é que a não aplicação prática desse instituto tem dificultado a sua compreensão e, sobretudo, seu alcance constitucional de efetivo instrumento de realização do Estado Social e consequente justiça e bem-estar social, uma vez que “pouco se conhece sobre seus processos de aplicação, complexidade envolvida e sobre a eficácia desses instrumentos”⁵⁰.

Por último, mas não menos importante, não podemos esquecer que se trata de uma tributação extrafiscal, ou seja, que não tem por principal intento arrecadação aos cofres públicos e isso, aliado aos demais motivos expostos, consequentemente, desestimula sua efetivação. Ainda que, caso postas em prática, trouxessem sim certa arrecadação, essa seria excepcional diante da tributação fiscal do IPTU, portanto, sua ausência não prejudica o erário ou contribui de forma significativa com este, sendo mais um motivo da inércia legislativa que se percebe.

Assim, diante do grande índice de ausência de regulamentação e, principalmente, de aplicação desse instrumento de efetivação da função social da propriedade – IPTU progressivo no tempo – é que se pode pensar que a norma constitucional, aquela prevista no art. 182 da Constituição Federal se aproxima de mero

cipais, normas mais apropriadas para regulamentar com mais densidade a matéria. E essa margem de autonomia dos municípios é crucial para que os instrumentos possam ser utilizados de forma contextualizada e coerente com as especificidades locais. Não se pode pretender que a legislação federal uniformize de maneira integral a disciplina dessas ferramentas, pois isso certamente levaria a sua inadequação em relação a um grande número de municípios, dada a diversidade das cidades brasileiras.” (DENALDI, Rosane. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. *Série Pensando o Direito* n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), Ipea, 2015)

⁴⁹ Tal constatação encontra-se apresentada na pesquisa realizada por Rosane Denaldi, denominada Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação na série *Pensando o Direito* n. 56, desenvolvida junto ao Ministério da Justiça em 2015.

⁵⁰ DENALDI, Rosane. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. *Série Pensando o Direito* n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), Ipea, 2015.

simbolismo, onde o Estado atende as necessidades sociais, mas as normas constitucionais não são efetivadas por falta de interesse político, no caso específico tratado em tela, interesse local, gerando a ineficiência de aplicabilidade das normas que até agora se propuseram a tratar do direito urbanístico.

A realidade acima exposta não retira, contudo, da progressividade do tempo do IPTU e dos demais instrumentos de efetivação das políticas públicas urbanas, a possibilidade de concretizarem o que almejam, a obediência a função social da propriedade na busca da justiça social.

Quer dizer que a sua ineficiência não reside unicamente na ausência de normas urbanísticas ou em ausência de proteção constitucional, vez que a Constituição, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor disciplinam a matéria, contudo, a ausência de regulamentação específica sobre a aplicação do IPTU progressivo em leis municipais ou decretos, por exemplo, impedem a eficácia da extrafiscalidade do IPTU, sendo essa ausência a consequência da falta de interesse e iniciativa política.

7. Progressividade extrafiscal do IPTU enquanto instrumento de efetividade da função social da propriedade

Inicialmente, é necessário vislumbrar a progressividade do IPTU como instrumento indutor de um comportamento.

Sabe-se que o Código Tributário Nacional, em seu art. 3º, traz a definição de tributo, a saber: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Pois bem. Claro está que o tributo não pode ser cobrado como sanção pela prática de ato ilícito e, diante dessa constatação, é normal que se questione se a progressividade do IPTU prevista no inciso II do § 4º do art. 182 da Constituição Federal não seria, então, meio de tributação sancionatória, portanto ilegal. A resposta é negativa, mas para compreendê-la é necessário definir a diferença entre sanção por ato ilícito e progressividade de natureza sancionatória.

O ente público não pode exercer sua competência tributária editando leis que ao instituírem tributos tenham por hipótese de incidência a ocorrência de algum fato ilícito, uma vez que isso não configuraria a criação de um tributo e sim de uma penalidade, sendo matéria a ser disciplinada pelo direito penal.

Por outro lado, não obstante a definição constante no Código Tributário Nacional, notadamente a de que tributo não é sanção por ato ilícito, entende-se que a permissão constitucional dada aos Municípios para que esses se utilizem do IPTU progressivo no tempo como instrumento indutor do não atendimento às diretrizes constantes no plano diretor, não configura qualquer abuso ou mesmo inconstitucionalidade.

Em verdade, a utilização de IPTU progressivo no tempo consiste em “mera coação para que o agente realizador do fato imponible utilize a sua propriedade consoante a função social designada no plano diretor”⁵¹.

⁵¹ CAMARGO, Juliana Wernek. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Deve-se entender, pois, que a tributação continua a incidir sobre um fato lícito, previsto em lei: a propriedade de imóvel urbano; contudo, a progressividade das alíquotas do IPTU é que consiste em coação em razão de um fato ilícito, qual seja, a utilização da propriedade em desconformidade com a função social desta e, conseqüentemente, contra um interesse social, constitucionalmente protegido e estampado em um plano de ordenação do solo urbano, o qual deve ser respeitado por todos que habitam a cidade⁵².

Nesse sentido, é bastante lúcida a explicação de Carrazza, a qual esclarece que não é a incidência do IPTU, ainda que de forma progressiva, que tem o caráter sancionatório, até porque, ainda que nessas condições de progressividade, o referido imposto permanece incidindo sobre fato lícito, qual seja, a propriedade de um imóvel urbano, não se havendo que falar em incidência sobre fato ilícito⁵³.

Assim, compreendido está que tem caráter sancionador a progressividade extrafiscal do imposto no tempo e não o imposto em si. Com a sanção, presume-se a coação, uma vez que a ideia é a de que haja uma mudança de comportamento para que se evite a tributação onerosa.

A progressividade extrafiscal do IPTU está em consonância com o objetivo primordial perseguido pela Carta da República, qual seja, a busca do bem comum, consistente, no caso das políticas urbanas, no fim ou abrandamento das desigualdades sociais e de igualitária justiça social nos grandes centros urbanos, portanto, não colidindo com o princípio do não confisco.

A par disso, recorda-se que a limitação do percentual de 15% (quinze por cento) quando da aplicação progressiva das alíquotas do IPTU é meio de se evitar a tributação confisco, ainda que se esteja pondo em prática uma norma tributária indutora.

Concretiza-se com essa prática a proteção do interesse público em face do individual sem que se retire totalmente do proprietário do solo urbano a proteção aos seus direitos, uma vez que, nesse contexto, o bem maior que merece a tutela jurídica reside na satisfação dos interesses sociais e na promoção de justiça social e igualitária distribuição de oportunidades para todos.

Dessa forma, não se pode discordar que a Constituição Federal elegeu a progressividade extrafiscal do IPTU como instrumento de natureza tributária a serviço do saudável planejamento urbanístico, mais precisamente, na busca pela efetivação da função social da propriedade.

Cumprir observar mais uma vez que a progressividade extrafiscal do imposto predial territorial e urbano, enquanto instrumento impulsionador da função

⁵² A concretização de interesse social, quando se fala em políticas urbanas, “ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do poder público” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 607-608).

⁵³ “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 urbana.” (CAMARGO, Juliana Wernek. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008)

social da propriedade, exige previsão em um plano diretor municipal, pois, neste plano estarão as diretrizes jurídicas acerca da utilização do IPTU progressivo no tempo, tal como a delimitação da área urbana, as características dos imóveis que não estejam cumprindo sua função social, o procedimento de sua aplicação, alíquotas e prazos.

Assim, orientando-se pelo plano diretor, o qual, por sua vez, deve ser editado conforme diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade, cabe ao Município promover o adequado aproveitamento do solo urbano, mediante aplicação sucessiva das seguintes sanções: parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC), imposto predial territorial e urbano progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real de indenização e os juros legais.

Note-se, pois, que o IPTU progressivo no tempo não é o único instrumento utilizado na concretização das políticas urbanas, contudo, é o único instrumento de natureza tributária existente para esse fim, de modo que a função social da propriedade é o princípio que une o direito urbanístico e o direito tributário, além de ser o princípio norteador da elaboração do plano diretor (e Estatuto da Cidade).

A progressividade do IPTU também não é a primeira opção das municipalidades na perseguição desse fim social, uma vez que sua aplicação ocorrerá somente nos casos em que a ordem para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade não forem atendidas pelo proprietário do bem imóvel não utilizado, subutilizado ou não edificado.

Acerca dessas denominações, não edificado, subutilizado ou não utilizado, trata-se de conceitos, pode-se dizer, abertos, os quais deverão ser definidos em cada plano diretor. De uma maneira geral, são, respectivamente, a terra solitária, sem qualquer construção artificial; aquele que, embora construído, não possui há algum tempo (e esse tempo é relativo em cada Plano Diretor) utilização conforme os parâmetros instituídos no plano diretor; por último, entende-se por imóvel subutilizado aquele que não tem o aproveitamento compatível com o previsto para a área urbana no plano de ordenação urbanística⁵⁴.

Presume-se, pois, que a oneração financeira, conseguida através de uma atividade tributária mais pesada para o contribuinte do IPTU, o induzirá a cumprir a função social da propriedade, dando a seu imóvel uma utilização compatível com as políticas urbanas almejadas pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade e, de uma forma mais específica, traçada pelo plano diretor.

Ressalta-se que se após o lançamento do IPTU progressivo no tempo o proprietário vier a, finalmente, cumprir a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar a sua propriedade, até então inutilizada, a alíquota progressiva do imposto deverá retornar à normalidade posto que se atingiu, então, o comportamento socialmente desejado, tendo a tributação indutora logrado êxito no seu fim extrafiscal.

⁵⁴ DENALDI, Rosane. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. *Série Pensando o Direito* n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), Ipea, 2015.

A progressividade no tempo, portanto, é em seu papel fundamental indutora, porém, induz através de uma sanção aplicada quando há desobediência, por parte do particular, da ordem de parcelar, edificar e construir em sua propriedade urbana que esteja inutilizada ou sendo objeto de especulação imobiliária e, conseqüentemente, não atendendo a uma função social.

Deste modo, se o proprietário do imóvel situado dentro da área urbana definida no plano diretor der ao seu bem uma funcionalidade social, conforme diretrizes traçadas nesse mesmo plano de ordenação do solo urbano, não sofrerá qualquer sanção ou intervenção estatal no seu patrimônio, uma vez que o poder público municipal só agirá assim para promover algo que não esteja sendo feito, no caso, o saudável desenvolvimento urbanístico.

Acerca da progressividade no tempo das alíquotas do IPTU, a Lei n. 10.257/2001, em seu art. 7^o⁵⁵, dá contornos gerais sobre a forma que se dará tal cobrança progressiva, o que deverá ser regulamentado no Plano Diretor, como já dito. Conforme esse dispositivo, o Município poderá cobrar o referido imposto majorando sua alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos; o valor de tais alíquotas será fixado em lei local ou no próprio Plano Diretor, e não poderá exceder duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento), sob pena de a tributação indutora passar a ser tributação confisco.

Essa limitação da progressividade da alíquota do IPTU é, conforme ensina Carrazza⁵⁶, o meio encontrado pelo legislador para se evitar que o referido imposto seja utilizado como confisco, ainda que o proprietário descumpra a função social de seu imóvel urbano.

Ademais, prevê ainda o referido dispositivo que enquanto se estiver aplicando o IPTU progressivo, será vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo, pois o contrário estaria se retirando a natureza sancionatória e indutora desta forma de tributação.

Após a progressividade no tempo, conforme explicado acima, sem que o proprietário dê ao seu bem a almejada função social, o Município poderá promover a sua desapropriação, sendo essa a última sanção legalmente prevista. Após isso, em posse desse bem, será do ente público o dever de dar ao imóvel a ideal utilização, de modo que se atenda aos fins de interesses sociais almejados pela política urbana.

A utilização das alíquotas do IPTU de maneira progressiva no tempo, portanto, representa intervenção econômica sobre o patrimônio do particular (tributação onerosa) e limitação (e não anulação) de seu direito fundamental à propriedade para garantir o direito fundamental de uma coletividade, o da dignidade da pessoa humana, vez que políticas sociais de cunho urbanístico, fundamentadas pelo princípio da função social da propriedade, visam, em sua essência geral, à

⁵⁵ BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

⁵⁶ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 114-115.

dignidade da pessoa humana através da garantia, à população urbana, de dignas condições de moradia e bem-estar social⁵⁷.

Certo é que não se deve vincular as normas tributárias tão somente a uma função arrecadatória. Normas tributárias revestem-se também de um poderoso papel indutor de comportamentos, consistindo em aparelho de intervenção estatal sobre o domínio social e econômico, na busca de fins sociais pensados pelo constituinte originário, o qual, certamente, foi impulsionado pelo Estado Social Democrático de direito desenhado na Constituição Federal de 1988.

8. Conclusão

Viu-se com a exposição do presente trabalho que a Constituição Federal de 1988, pautada em um Estado democrático e socialmente justo para todos, foi pioneira ao dedicar parte de seu conteúdo às políticas urbanas, atribuindo às municipalidades um importante papel no combate às desigualdades sociais que atingem gravemente as populações dos grandes centros urbanos.

A realidade, ainda contemporânea, é fruto do desenfreado crescimento populacional que ocorreu no século XX no país, tempo em que uma enorme quantidade de habitantes tomou as grandes cidades, tendo em vista a migração do campo para estas em busca de oportunidade de trabalho. O processo de crescimento repentino e desenfreado ocorreu sob a total ausência de planejamento de ordem urbanística, o que veio a semear a segregação social urbana que até hoje nos acompanha.

Dentro dos ideais de planejamento urbano, essencialmente sociais, ficou notório que o constituinte de 1988 elegeu o direito tributário como aliado do Estado não só com fins de recolher dinheiro aos cofres públicos – tributação fiscal –, mas também como instrumento de concretização das políticas sociais, voltadas ao saudável planejamento urbanístico das cidades – tributação extrafiscal.

Mais especificamente falando, temos por constitucional e legal o IPTU com alíquotas progressivas no tempo enquanto norma tributária indutora de um comportamento compatível com o plano de ordenação das cidades e também compatível com as diretrizes gerais sobre política urbana traçadas na Constituição.

Tal plano, denominado Plano Diretor, de previsão inovadora na Constituição Federal de 1988, determina as condições pelas quais o imóvel urbano possa exercer a função social que a Constituição lhe exige, devendo também regulamentar o uso e a aplicação dos instrumentos urbanísticos de previsão estampada na Lei n. 10.257, de 2001 e na própria CF.

Tais instrumentos deverão ser utilizados na implantação da função social da propriedade e, dentre esses, está o IPTU com alíquotas progressivas no tempo

⁵⁷ Nesse mesmo sentido, Quirino nos ensina que “o IPTU progressivo no tempo é tributo extrafiscal de espécie indutora, vez que, através da majoração de sua alíquota, visa-se desestimular a subutilização de imóveis, promovendo sua adequação ao princípio da função social da propriedade urbana [...]” (QUIRINO, Herculano Thiago Bento. *Normas tributárias indutoras e a função social da propriedade. Uma análise da progressividade do IPTU como instrumento de ordenação do espaço territorial urbano*. 34 f. Monografia (Conclusão de Curso de Graduação em Direito). Campina Grande/PB: Universidade Estadual da Paraíba, 2012, p. 23).

que, em que pese não ser o único instrumento de atuação urbanística, é o único de natureza tributária.

Ressalta-se ainda que o princípio da função social da propriedade é que orienta a política urbana e a atuação municipal na implementação desta. Ademais, o papel de cumprir a função social da propriedade é do contribuinte, cabendo ao Poder Público, em caso de desobediência deste, fazer cumprir tal papel; nota-se, portanto, que a cidade saudável e socialmente justa para todos é fruto da solidariedade que deve existir entre população e Administração Pública.

Assim, é certo que a extrafiscalidade do Imposto Predial Territorial e Urbano, notadamente sua progressividade extrafiscal, representa a possibilidade constitucional de intervenção estatal no patrimônio do particular, bem como na esfera jurídica deste, com o fim de promover justiça social, combatendo a especulação imobiliária e a concentração de riqueza nas mãos de quem não está dando função social a sua propriedade.

Neste ponto é preciso entender que a extrafiscalidade do IPTU pode ocorrer tanto com a progressividade extrafiscal, quanto com a progressividade fiscal de suas alíquotas.

A primeira forma de progressividade diz respeito ao IPTU enquanto instrumento de efetivação da função social da propriedade, princípio que liga o direito tributário ao direito urbanístico. Esta, em que pese ser norma indutora e não ser aplicada visando fins arrecadatórios, acaba, inevitavelmente, por gerar também dinheiro público.

Já a progressividade fiscal do IPTU diz respeito à proteção do contribuinte com base no princípio da capacidade contributiva e ainda com base na vedação da tributação com efeito confisco, o que, em que pese também tratar-se de extrafiscalidade, nada tem a ver com planejamento urbanístico ou função social e permanece tendo como principal objetivo a arrecadação ao erário.

A ideia por trás da progressividade extrafiscal do IPTU não afronta os princípios do não confisco e da capacidade contributiva, uma vez que não depende, tal tributação, de um parâmetro patrimonial e econômico do contribuinte – questão subjetiva – e sim de uma situação ocasionada por um comportamento contrário ao interesse público – questão objetiva –, ou seja, há na tributação extrafiscal uma mitigação dessas proteções e não a sua total ausência. O Estado pode intervir na propriedade privada e impor sua vontade, desde que se coadune com os fins sociais traçados pelas políticas urbanas, mas ele, o Estado, só faz isso até quando tal intervenção não venha a configurar tributação confisco⁵⁸.

Assim, percebe-se que quando o contribuinte descumpra a ordem de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente sua propriedade, cabe ao Município

⁵⁸ O exemplo mais claro dessa proteção, ainda que de forma mitigada, é o disposto no art. 7º, § 1º, do Estatuto da Cidade: “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.”

passar a cobrar desse contribuinte, tendo como fato gerador tal propriedade, um imposto predial territorial e urbano mais oneroso, com alíquotas que aumentam ao longo do tempo e isso pode ser compreendido sobre duas óticas.

A primeira reveste-se de natureza sancionatória pelo descumprimento da PEUC e, sendo sanção de ordem financeira, tem-se como segundo papel o de induzir o proprietário a dar a sua propriedade função social, vez que se imagina que este contribuinte vai preferir mudar de comportamento a continuar sofrendo sanção que afete seu patrimônio, podendo esta resultar, inclusive, na desapropriação de seu bem.

Portanto, é o IPTU progressivo norma tributária de natureza sancionatória e, conseqüentemente, indutora posta à disposição dos Municípios para que esses concretizem o dever que lhe foi atribuído pela Constituição Federal, notadamente, o de combater as desigualdades sociais, incentivando os proprietários de imóveis urbanos a dar a estes a função social que os mesmos devem ter, postos os fins perseguidos pelo Estado Social vigente, notadamente o de abrandar, nos grandes centros urbanos, a discrepância de condições sociais que cercam os seus habitantes, fruto da tardia percepção de que as cidades precisam de normas e políticas que auxiliem o seu saudável e equilibrado crescimento.

Referências bibliográficas

- ALENCAR, Anna Karina Bordes de. A inserção dos movimentos sociais na questão urbana: a produção social do habitat. s/d. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST3_Anna_Karina.pdf>.
- ANDRADE, Márcio Vieira Marx. O IPTU progressivo no tempo como instrumento da concretização do princípio da função social da propriedade art. 7º do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo* vol. 245. São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42126/40817>>.
- BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- _____. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- BARRETO, Aires F. *Curso de direito tributário municipal*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRAGA, Roberta Chaves. *Direito de propriedade e a Constituição Federal de 1988*. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.tjce.jus.br/jspui/bitstream/123456789/229/1/Monografia%20Roberta%20Chaves%20Braga.pdf>>.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.
- _____. Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm>.
- _____. Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm>.

- _____. Estatuto da Cidade. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.
- _____. Lei n. 2.940, de 1879. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=2940&tipo_norma=LEI&data=18791031&link=s>.
- _____. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 423.768/SP. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo611.htm>>.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CAMARGO, Juliana Wernek. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. *Curso de direito constitucional tributário*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Propriedade, política urbana e Constituição. 2003. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_168.pdf>.
- CAVALCANTI, Tássia Araújo. A extrafiscalidade do IPTU como instrumento de implementação do planejamento urbanístico. *Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN* vol. 14, n. 1, janeiro/junho de 2012. Disponível em: <http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view-File/494/469>.
- DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: uma proposta de releitura do princípio constitucional. 2015. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509941/001032607.pdf?sequence=1>>.
- Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 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>>.
- DENALDI, Rosane. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. *Série Pensando o Direito* n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), Ipea, 2015.
- ERENBERG, Jean Jacques. *Função social da propriedade urbana: municípios sem plano diretor*. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2008.
- FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
- FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil. Direitos reais*. 8. ed. Bahia: JusPodivm, 2012.

- FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; e ROSSBACH, Ana Claudia (org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010.
- FERREIRA, Simone Nunes. Direito de propriedade: nas Constituições brasileiras e do Mercosul. *Revista Jurídica*, 2007. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/407/399>>.
- FRAGA, Henrique Rocha. O IPTU e suas principais características. Disponível em: <http://rochaefraga.com.br/publicacoes/o_ipitu_e_suas_principais_caracteristicas.pdf>, s/d.
- HARADA, Kiyoshi. Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana. 2002. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/1218/imposto_sobre_propriedade_predial_e_territorial_urbana>.
- JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>.
- LEONETTI, Carlos Araújo. O IPTU e a função social da propriedade. Disponível em: <<http://www.idtl.com.br/artigos/69.pdf>>, s/d.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 7. ed. Fortaleza: Malheiros, 2007.
- _____. *Curso de direito tributário*. 8. ed. Fortaleza: Malheiros, 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- _____. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. *Direito municipal brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MORAES, André Luís. O IPTU como instrumento de política urbana na busca pela efetividade da função social da propriedade. 2011. Disponível em: <<http://institutosoma.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Artigo-Novembro-de-2011.pdf>>.
- MOREIRA, Helion França. O plano diretor e as funções sociais da cidade. CPRM – Serviço Geológico do Brasil. Rio de Janeiro, 2008, p. 8. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf>.
- PAULSEN, Leandro. *Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado e ESMAFE, 2005.
- QUINTANILHA, Gabriel Sant'anna. Progressividade do IPTU e política urbana: uma defesa da extra-fiscalidade. Disponível em: <<http://www.gabrielquintanilha.com.br/publicacoes/progressividade-do-ipitu-e-politica-urbana-uma-defesa-da-extra-fiscalidade>>, s/d.
- QUIRINO, Herculano Thiago Bento. *Normas tributárias indutoras e a função social da propriedade. Uma análise da progressividade do IPTU como instrumento de ordenação do espaço territorial urbano*. 2012. 34 f. Monografia (Conclusão de Curso de Graduação em Direito). Campina Grande/PB: Universidade Estadual da Paraíba. Disponível em: <<http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/>

- 123456789/3418/1/PDF%20-%20Herculano%20Thiago%20Bento%20Quirino.pdf>.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- _____. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- SETTE, Marli Teresinha Deon; e NOGUEIRA, Jorge Madeira. O IPTU progressivo no tempo como agente indutor da mudança de comportamento dos agentes econômicos. 2007. Disponível em: <http://www.marliambiental.com.br/artigos/artigos/IPTU_Progressivo.pdf>.
- SILVA, Carlos Júnior; FIATIKOSKI, Rodrigo Marcussi; e OCTAVIANI, Tiago. A aplicação da progressividade fiscal e extrafiscal no IPTU. *Revista de Direito Público* vol. 3, n. 1. Londrina, janeiro/abril de 2008. Disponível em: <[file:///C:/Users/maria_000/Downloads/10889-41676-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/maria_000/Downloads/10889-41676-1-PB%20(2).pdf)>.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SILVA, Márcio Luís. A função social da propriedade segundo o Estatuto da Cidade: a necessidade de uma interpretação crítica e extensiva. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/afuncao-social-da-propriedade-segundo-o-estatuto-da-cidade.pdf>>, s/d.
- SPAGOLLA, Vânia Senegalia Morete. *Tributação ambiental: proposta para instituição de um imposto ambiental no direito brasileiro*. 2008. Disponível em: <<http://www.unimar.edu.br/pos/trabalhos/arquivos/96d04aeb1f399e794093a6a194e1832c.pdf>>.