

O IPTU PROGRESSIVO COMO PARTE DA CONTÍNUA BUSCA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

PROGRESSIVE IPTU AS PART OF THE CONTINUOUS SEARCH OF THE URBAN PROPERTY'S SOCIAL FUNCTION

Ricardo dos Reis Silveira¹

David Borges Isaac²

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo avaliar a incidência do IPTU na busca pela função social da propriedade urbana. O estudo, partindo do pressuposto que a política de desenvolvimento urbano está a cargo do Município, sustenta a chancela constitucional para exigência de imposto com alíquota progressiva em função do não atendimento da função social do imóvel. O mesmo esboço procura estudar mais amiúde o que é desatender a função social do bem localizado em espaço urbano. Isso é, se o plano diretor não for respeitado, o imóvel não cumprirá a função social. Nesse sentido, se não cumpridor de sua função social, ao Município será legítimo, desde que tenha previsão

¹ Possui graduação em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP (1999), Mestrado em Filosofia e Metodologia das Ciências pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR (2003), Doutorado em Filosofia e Metodologia das Ciências pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR (2010). Atualmente é Advogado em Ribeirão Preto, Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, Professor Adjunto do Curso de Direito da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Email: ricardoreissilveira@ig.com

² Possui graduação em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP (2006), Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania também pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP (2017). Doutorando pela mesma Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. É Advogado em Ribeirão Preto, Professor do curso de graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. EMAIL david.isaac@brasilsalomao.com.br

em sua lei específica, notificar o contribuinte para compulsoriamente fazer uso do imóvel. Se não o fizer, dentro dos prazos fixados em lei, ao Município será legítimo instituir e cobrar o IPTU progressivo.

PALAVRAS-CHAVES: Imposto. Propriedade. Urbano. Função Social. Uso. Compulsório. Progressivo.

ABSTRACT

This study aims to evaluate the incidence of property tax in the search for the social function of urban property. The study, based on the assumption that the urban development policy is the responsibility of the municipality, supports the constitutional stamp for tax with progressive tax rate due to non-compliance with the social function of the property. The same outline seeks to study more often what it is to ignore the social function of the good located in urban space. That is, if the master plan is not respected, the property will not fulfill the social function. In this sense, if not fulfilling its social function, the Municipality will be legitimate, provided it has provision in its specific law, notify the taxpayer to compulsorily make use of the property. If it does not do so, within the deadlines set by law, the Municipality will be entitled to institute and charge the progressive property tax.

KEYWORDS: Tax. Property. Urban. Social role. Usage. Compulsory. Progressive.

1. INTRODUÇÃO

A política de desenvolvimento urbano, pretendendo contemplar a função social da propriedade urbana (uso da propriedade, enquanto direito individual, mas respeitando-se os interesses gerais da comunidade), é exercida pelo Município (Art. 182

da Constituição Federal)³. Para tanto, o imóvel localizado na zona urbana, para desempenhar sua função social, haverá de respeitar os ditames hospedados no instrumento conhecido como plano diretor - instrumento básico da política da desenvolvimento urbano (Art. 182 § § 1º e 2º da Constituição Federal)⁴.

Em outras palavras, a política de desenvolvimento urbano dependerá do Município, o qual se valerá de um instrumento básico, o plano diretor. A propriedade cumprirá sua função se atender às exigências deste instrumento básico, o plano diretor. Finalmente, o mesmo plano diretor – instrumento que norteia o uso da propriedade no sentido de buscar o cumprimento da função social - deverá atender diretrizes básicas fixadas em Lei federal. As diretrizes básicas estão atualmente hospedadas naquilo que conhecemos por Estatuto da Cidade, se tratando da Lei n.º 10.257/2001. Um dos parâmetros fixados neste Estatuto, que serve de norte para o plano diretor, é o IPTU progressivo.

O presente artigo fará tentativa de esmiuçar o imposto que incide sobre a propriedade como mecanismo de permitir a política de desenvolvimento urbano. A rigor, o IPTU em alíquotas progressivas é instrumento adotado como maneira de forçar o uso da propriedade, podendo chegar até a alíquota de 15% (quinze por cento). É o que se procurará demonstrar, explicando o fenômeno, no presente estudo.

1. O IMPOSTO QUE INCIDE SOBRE PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

O sistema constitucional tributário cumpre duas importantes funções: fixar as espécies tributárias e, para além disso, outorgar as competências para criação de exações fiscais.

³ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

⁴Art. 182 (...)

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

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

Entre as espécies, é certo, temos: i) impostos (tributos que nascem a despeito de qualquer contra-prestação estatatal, dependendo de fato praticado pelo particular, cujo resultado econômico não tem qualquer destinação); ii) taxas devidas em função de contra-prestações estatais, de serviços (específicos e divisíveis) ou exercício regular do poder de polícia (fiscalização); iii) contribuições de melhorias (devidos em função da conjugação de obras públicas das quais decorram valorizações imobiliárias); iv) empréstimos compulsórios (exigidos exclusivamente pela União quando o Brasil estiver em iminência ou em estado de guerra, calamidade pública ou investimento público de caráter urgente e relevante); e, v) contribuições especiais (aquelas que decorrem de fatos praticados pelos contribuinte, independentemente de qualquer contra-prestação estatal, mas cujo resultado da arrecadação tem destinação específica – ordens social, econômica ou corporativa).

O presente artigo, no que voltaremos mais adiante, tratará da espécie tributária imposto, mais especificamente daquele que incide sobre propriedade predial e territorial urbana.

O texto constitucional também cuidou de fixar as faixas de competências tributárias entre os entes federativos. Acerca dos impostos, cabe à União instituir, nos termos do artigo 153 do texto constitucional, aqueles que incidem sobre importação, exportação, renda, produtos industrializados, operações financeiras, propriedade territorial rural, grandes fortunas, imposto extraordinária de guerra e aquele a ser instituído por força do exercício da competência residual (para fatos não originalmente previstos no texto constitucional). Aos Estados, é legítimo instituir impostos que incidam sobre propriedade de veículo automotor, sobre circulação de mercadorias, serviços de comunicação e transportes interestaduais e intermunicipais, impostos que incidem sobre doações entre vivos e transmissões *causa mortis*.

O imposto (tributo que não depende de contra-prestação do estado) que se pretende estudar é o que incide sobre propriedade predial e territorial urbana, o IPTU, de competência do Município.

O imposto que incide sobre propriedade predial e territorial urbana é, nos termos da Constituição Federal, de competência do Município (Art. 156, I, da

Constituição Federal)⁵. A carta constitucional já esclareceu desde logo que o imposto incidirá sobre propriedade urbana.

Para além do texto constitucional, é necessário que se edite Lei Complementar determinando, entre outras coisas, fato gerador, base de cálculo e contribuintes de cada imposto. É aquilo que se extrai do artigo 146 do texto constitucional⁶.

Em outras palavras, o texto constitucional outorgou competência ao Município, ao qual é legítimo instituir o imposto que incide sobre propriedade predial e territorial urbano. Para o que, conforme exige o texto constitucional, o Município haverá de igualmente respeitar aquilo que está disposto na Lei Complementar. O veículo normativo que cumpre o status de Lei Complementar, em matéria de IPTU, é o Código Tributário Nacional. Neste texto, há definições básicas acerca do imposto que incide sobre propriedade de imóvel predial ou territorial urbano.

A Lei Complementar, Código Tributário Nacional, em seu artigo 32⁷, chancelou o fato gerador do imposto, tratando-se da propriedade, domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, desde que localizado dentro da zona urbana. É imperioso, porém, que haja o fato propriedade ou, quando menos, que o possuidor tenha o ânimo de ser proprietário, encontrando-se na posse com essa conotação (aquele que, por exemplo, possui uma porção de terreno em gleba sobre a qual se abriga um loteamento irregular). Em outras palavras, os fatos que ensejam cobrança e incidência do imposto são a propriedade, domínio útil ou, desde que exercendo poderes da propriedade, a posse. É o que orienta, inclusive, a jurisprudência

⁵ Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana;

⁶ Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes

⁷ Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

do Superior Tribunal de Justiça⁸. Nesse particular, cita-se também a lição de Sacha Calmon Navarro Coelho:

“Temos para nós que o intuito do legislador da lei complementar tributária foi o mesmo do legislador latino: atingir o proprietário do bem imóvel ou o ‘quase proprietário’ (o enfiteuta), ou ainda o que aparentava ser o ‘proprietário’ (o possuidor). O legislador tributário é, deve ser sempre, pragmático. Com este ânimo deve ser entendida a disposição do Código Tributário Nacional. Não que tenha inovado a Constituição, criando por sua conta um imposto sobre a posse e o domínio útil. Não é qualquer posse que deseja vir tributada. Não a posse direta do locatário, do comodatário, do arrendatário de terra, do administrador de bem de terceiro, do usuário ou habitador (uso e habilitação), ou do possuidor clandestino ou precário (posse nova) etc. A posse prevista no Código Tributário Nacional, como tributável, é a de pessoa que já é ou pode vir a ser proprietária da coisa. (...) E só quando a posse exterioriza a propriedade é possível toma-la como núcleo do fato jurígeno criador da obrigação tributária do IPTU”⁹.

O IPTU incide assim sobre o fato propriedade ou, tratando-se de posse, quando este fato exteriorize algum elemento do conceito de propriedade.

Para além do fato de ser proprietário, o imóvel há de estar localizado na zona urbana ou então na de expansão urbana, salvo se o imóvel, ainda que localizado na zona urbana, tenha destinação rural, agrícola ou de pecuária. Se assim o tiver, mesmo que

⁸ PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "C". AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE O ACÓRDÃO RECORRIDO E O APONTADO COMO PARADIGMA. INCIDÊNCIA DO IPTU SOBRE CONDOMÍNIOS IRREGULARES.

1. A divergência jurisprudencial deve ser demonstrada segundo o disposto no arts. 541 do CPC e 255 do RISTJ, que exigem o cotejo analítico das teses dissidentes com a demonstração das circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais impede o conhecimento do Recurso Especial com base na alínea "c" do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.

2. Cinge-se a controvérsia dos autos acerca da incidência do IPTU sobre imóvel construído em condomínio irregular (em terrenos públicos).

3. A luz do disposto nos artigos 32 e 34 do CTN são contribuintes do IPTU o proprietário do imóvel, titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. O CTN não estabelece qualquer limitação ou restrição ao tipo de posse, para fins de incidência do fato gerador do IPTU, e nem ao seu possuidor, como contribuinte.

4. É patente que o recorrente exerce alguns dos poderes inerentes à propriedade sobre o imóvel, já que exterioriza o seu ânimo de proprietário e, no plano fático dispõe do imóvel, ainda que por intermédio de contratos irregulares, realizados sem participação do real proprietário.

5. Cumpre esclarecer em que pese no caso o poder fático que exerce sobre os bens públicos não seja qualificado no plano jurídico como posse suficientemente capaz para gerar a aquisição da propriedade por usucapião ou a garantir a proteção possessória em face dos entes públicos, os detentores de bens públicos se caracterizam como possuidores a qualquer título, para efeito de incidência do IPTU, devendo ser considerados sujeitos passivos já que patente o seu inequívoco ânimo de se apossar definitivamente dos imóveis ou deles dispor mediante contrato oneroso.

6. Recurso especial parcialmente conhecido, e nessa parte não provido.

(REsp 1402217/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/11/2015, DJe 24/11/2015)

⁹ COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário. 15º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

localizado na zona urbana, tendo destinação rural, submete-se à incidência do ITR – não do IPTU.¹⁰ Dito de outro modo, o IPTU é imposto que incide sobre propriedade localizada na zona urbana ou então na área de expansão urbana.

Estabelecido o pressuposto segundo o qual o IPTU incide sobre propriedade localizada na zona urbana ou de expansão urbana, e eis que já esclarecido o conceito de propriedade para aferição da incidência do imposto, necessário buscar o que significa zona urbana ou de expansão urbana para fins de incidência do mesmo imposto.

A zona urbana é aquela que, definida em lei municipal, tenha minimamente 2 (dois) entre 5 (cinco) requisitos: i) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; ii) abastecimento de água; iii) sistema de esgotos sanitários; iv) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; ou, v) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel¹¹. Se tiver 2 (dois), destes 5 (cinco) requisitos, será considerada zona urbana.

É certo, porém, mesmo que não tenha os requisitos previstos no § 1º do artigo 32 do Código Tributário Nacional, ainda assim, por certo, é possível que incida o IPTU. É a prescrição hospedada no artigo 32, § 2º, do Código Tributário Nacional¹². O citado artigo sustenta que, ainda que sem a presença dos requisitos, o Município poderá considerar urbana, para fins de incidência de IPTU, as áreas urbanizáveis de

¹⁰Art 15. O disposto no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados.

¹¹ Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

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

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

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

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

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

¹² Art. 32 (...)

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

loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio.

Em outras palavras, as áreas urbanizáveis, de loteamentos aprovados pelo Município, mesmo que sem os requisitos de área urbana, são passíveis de incidência de IPTU. Nesse sentido, invoca-se novamente a lição de Navarro Coelho:

“ O §2º desse mesmo artigo dispõe que a lei municipal pode considerar¹³ urbanas as áreas ‘urbanizáveis’ ou de ‘expansão urbana’ constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, indústria ou comércio, fora da área propriedade urbana. As leis que regulam os loteamentos e o meio ambiente são de observância obrigatória. Não basta a lei municipal declarar que esta ou aquela área é urbanizável. É preciso existir efetivamente loteamento aprovado de acordo com os rigores da lei específica¹⁴. ”

O IPTU incide, pois, sobre propriedades localizadas na zona urbana (desde que presentes os requisitos previstos no Código Tributário Nacional para identificação do que é zona urbana) ou, na ausência destes, será possível incidir o IPTU em áreas consideradas urbanas, mesmo sem os requisitos, constantes de loteamentos já aprovados pelo Município.

Em resumo: o IPTU incide sobre propriedade urbana, a qual é entendida como aquela que está inserida em área onde há ao menos dois dos requisitos previstos no artigo 32 do Código Tributário Nacional, ou, sem os requisitos, desde que constantes de loteamentos aprovados pelo mesmo Município.

2 – DA DIFERENCIAÇÃO DE ALÍQUOTAS DO IPTU

O Imposto que incide sobre propriedade predial e territorial urbana adota, pois, o valor venal do imóvel, o valor da propriedade, como base de cálculo. Dito de outro modo, o valor venal do imóvel é o parâmetro econômico sobre o qual se aplica o percentual, cuja multiplicação – base de cálculo vezes alíquota - ocasionará o valor a recolher a título de imposto. A base de cálculo, todavia, o que se enfatiza, é o valor

¹⁴ Curso de Direito Tributário. 15º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 528

venal do imóvel. Este montante, é igualmente certo, estará hospedado, determinado, na legislação municipal. A base de cálculo do imposto que incide sobre a propriedade predial e territorial urbana é o valor fixado em legislação municipal como montante designado pela lei para aquele imóvel. Este valor será parâmetro para um percentual que, se multiplicado ao primeiro, gerará o valor a recolher. A título de exemplo, dado imóvel tem como base de cálculo o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e alíquota de 2% (dois por cento), de modo que, por isso, terá valor a recolher de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

A base de cálculo é, portanto, o valor do imóvel designado na lei. A alíquota, percentual igualmente designado na lei, é aplicado sobre a base de cálculo.

A alíquota, este percentual que se aplica sobre a base de cálculo, pode sofrer algumas variações, seja para atender aspectos econômicos, seja para atender aspectos geográficos, seja ainda, finalmente, para atender aspectos sociais.

O percentual poderá variar, ser progressivo, em razão do valor do imóvel. Isso é, quanto maior a base de cálculo, maior será a alíquota. Quanto maior o valor do imóvel, maior será, consoante autorização constitucional, o valor da alíquota do IPTU. A lei municipal poderá determinar, então, que quanto mais valioso for o imóvel maior será sua alíquota; se de importância financeira menos significativa, menor será a alíquota. Nesse sentido, a Constituição autoriza que um imóvel que tenha valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) tenha alíquota maior (3% por hipótese) do que o imóvel que tenha como referência o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), circunstância na qual poderá ter 1% de alíquota. Alíquotas que variam em função do valor da base. Progressividade em função do valor do imóvel. Autorização do artigo 156, § 1º¹⁵, da Constituição Federal.

Abre-se um parêntesis para lembrar que a progressividade em função do valor do imóvel é novidade veiculada pela Emenda Constitucional n.º 29/2000. Até ela, a progressividade só era prevista para garantir a função social da propriedade, apenas

¹⁵ Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

para, repete-se, sem adentrar na diferenciação de alíquota calcada no valor do bem, cancelar a função social ¹⁶.

Para além da progressividade em função do valor do imóvel, é possível também fixar alíquotas diversas em razão de uso e localização.

Imóveis usados para fins hospitalares terão alíquotas diversas, ou poderão vir a ter, daqueles que são usados para entretenimento; terrenos podem ter alíquotas diferentes de imóveis prediais. São casos nos quais as alíquotas serão diversas em função de uso¹⁷. Imóvel terreno pode ter por hipótese alíquota de 2,0%; imóvel predial alíquota de 1%. É faculdade dada pela Constituição Federal ao legislador municipal.

A alíquota poderá ser diferente também em função de localização. Dado imóvel que, localizado na zona sul, poderá ter alíquota em montante maior do que imóvel localizado na região norte.

As alíquotas serão diversas, então, é certo, inicialmente, em três hipóteses: i) a depender do valor do imóvel; ii) de acordo com o uso; e, além disso, iii) em função da utilização do imóvel.

Não bastando todas essas possibilidades acerca das diferenciações de alíquotas, é possível sustentar também que as alíquotas do IPTU poderão vir a ser diferenciadas, a depender da escolha do legislador municipal, na tentativa de buscar o atendimento da função social do imóvel urbano.

Destarte, os percentuais de IPTU, não bastando a possibilidade de serem diversos em razão de valor, localização ou utilização, sofrem diferenças também em razão da necessidade de buscar o atendimento da função social do imóvel urbano – conforme preconizam os já transcritos artigos 156 (nas redações original e atual) e 182, § 4º, da Constituição Federal. É legítimo ao Município, então, cobrar o IPTU com alíquotas diferentes, sempre em acordo com o cumprimento da função social do imóvel urbano. É disso que nos ocuparemos doravante: IPTU progressivo como maneira de atender a função social do imóvel urbano, que é o mote central deste singelo esboço.

¹⁶ Redação original do artigo 156: Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

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

3.1.1 – O IPTU PROGRESSIVO COMO INSTRUMENTO DE BUSCA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

A propriedade urbana atenderá sua função na medida em que, conforme dispositivo constitucional, artigo 182, § 2º¹⁸, atenda as exigências fundamentais fixadas no plano diretor acerca da ordenação da cidade. Dispositivo semelhante, refletindo o já disposto na Constituição Federal, hospeda-se no Estatuto da Cidade (norma geral que fixa parâmetros para o plano diretor), o qual, em seu artigo 39¹⁹, estabelece que a propriedade urbana cumprirá sua função social ao atender as determinações do plano diretor.

Isso não significa apenas uso da propriedade, mas, para além disso, que ela seja usada em sintonia com o que estabelece o plano diretor. Em outras palavras, se o plano diretor estabelecer que dada região é destinada à residência, uma propriedade que se dedique a comércio, ainda que em uso, não atenderá sua função social, eis que descumpridora do que dispõe a lei local acerca de ordenação da cidade. O desígnio função social é expressão cara ao legislador constituinte. Ela aparece muitas vezes no texto constitucional: art. 5º, XXIII²⁰; 170, III,²¹; 173, I²²; 182, § 2º (já transcrito); 184²³; 185²⁴; e 186²⁵.

¹⁸ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

(...)

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

¹⁹ Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

²⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

²¹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III - função social da propriedade;

A propriedade urbana, enfatiza-se, cumprirá sua função social na medida em que atender o quanto hospedado no plano diretor, documento essencial na ordenação da política local de desenvolvimento urbano.

O plano diretor, consoante já delineado no artigo 182 da Constituição Federal, é o documento básico da política de desenvolvimento urbano. Ele, porém, obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, deve seguir diretrizes básicas fixadas em lei. Esta lei é atualmente o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001). Dito de outro modo, a política de desenvolvimento urbano se faz, basicamente, através do plano diretor, o qual, porém, respeita diretrizes básicas fixadas em lei federal. A este respeito, sublinha-se o magistério de Jacinto Arruda Câmara:

“O conceito de plano diretor, como instrumento urbanístico, precede a existência de uma legislação geral estabelecimento as normas necessárias à implementação da política urbana. A noção de plano diretor sempre conduziu à ideia de um instrumento normativo básico para dirigir o desenvolvimento do Município nos seus mais variados aspectos (físico, econômico, social etc). Era considerado o instrumento de planejamento próprio para a área urbana. Este conceito, muito embora ainda válido sob o aspecto exclusivamente material, mostra-se incompleto sob o enfoque jurídico. Insuficiência que veio mais nitidamente à tona com a edição do Estatuto da Cidade. Deveras, vários traços distintivos desse instrumento da política urbana (o plano diretor) foram definidos em lei, dando concreção a alguns outros já previstos na Constituição. Tais aspectos devem ser incorporados e destacados numa conceituação jurídica que se queria elaborar”.²⁶

²²Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

²³Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

²⁴ Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

²⁵Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

²⁶CÂMARA, Jacinto Arruda. **Plano Diretor**. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n.º 10.257/2001). Coordenadores: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sergio; 4º ed. São Paulo: 2014. p. 329.

O plano diretor é instrumento urbanístico que estabelece em nível municipal normas necessárias à concreção da política de desenvolvimento urbano. O instrumento é obrigatório para cidades com mais 20.000 (vinte mil habitantes) e deve seguir as diretrizes básicas fixadas na lei federal, a qual, atualmente, é o estatuto da cidade.

Num silogismo simples, se cumprir a função social da propriedade urbana é contemplar o previsto no plano diretor municipal, e este deve respeitar a legislação federal (Estatuto da Cidade), o cumprimento da função social passa também pela necessidade de adotar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

O IPTU progressivo é, pois, um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. É um dos fenômenos à disposição do Município para efetivar o cumprimento da função social do imóvel urbano.

Sua utilização depende inicialmente de fixação legal. Isso é, o Município, ao editar leis acerca de incidência do IPTU e sobre a norma que veicula o Plano Diretor, pode estabelecer a utilização do instrumento IPTU progressivo. Este imposto pode chegar até o percentual de 15% (quinze por cento do valor do imóvel).

O IPTU progressivo, todavia, só será exigido se o proprietário, instado pelo Município, deixar de cumprir a função social do imóvel. Explica-se.

É o caminho desenhado no texto constitucional. O artigo 182, o qual hospeda a política de desenvolvimento urbano, autoriza, por meio do § 4º, a utilização do instrumento que determina o uso compulsório da propriedade urbana. Se não cumprida a notificação para uso compulsório, será legítimo ao Município exigir o IPTU progressivamente e, finalmente, se ainda assim o imóvel não atender sua função social, ao Município será legítimo desapropriar o bem. Este caminho é previsto no texto constitucional.

A Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) regulamentou mais amiúde a norma constitucional, detalhando a figura da determinação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Para tanto, de início, a lei municipal poderá criar essa figura para permitir que o Município notifique o proprietário a usar, parcelar ou edificar compulsoriamente o solo

urbano não edificado, subutilizado ou não-utilizado. É a redação que vem do artigo 5º do Estatuto da Cidade²⁷.

Acerca do fenômeno, sublinha-se o escólio de Vera Monteiro:

“Com a edição do Estatuto da Cidade o atendimento da norma constitucional é feito da seguinte forma: lei municipal específica para área incluída no plano diretor determina ao proprietário que dê adequada utilização à sua propriedade urbana. O papel da lei ‘municipal específica’ é estabelecer as condições e os prazos para implementação da obrigação de fazer. O proprietário de área nestas condições é notificado para que ele próprio parcele, edifique ou utilize o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”.²⁸

Primeira premissa: a determinação para o uso compulsório é uma faculdade dada ao Município, o qual poderá estabelecer esse instituto - determinação de uso, edificação ou parcelamento compulsórios – em sua respectiva lei. Para tanto, o imóvel deve ser sub-utilizado, não edificado ou não-utilizado. Imóveis não-edificados são de evidente conhecimento: são aqueles sobre os quais não há qualquer construção. Já os sub-utilizados são aqueles nos quais o aproveitamento, mesmo com alguma construção, seja inferior ao mínimo definido na legislação local²⁹. Não-utilizados são aqueles que, prediais ou territoriais, não tem qualquer utilização, como, por hipótese, aqueles que estejam em ruína.

Exemplo de regra indicativa de imóvel sub-utilizado, cuja definição depende da lei local, é a constante da legislação do Município de Campinas. Serão sub-utilizados lotes e glebas com área igual ou superior a 1500 metros quadrados que apresentem área edificada inferior a vinte por cento do lote ou gleba. É o que está no artigo 117, da Lei Complementar Municipal 189/2018³⁰.

²⁷Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

²⁸ MONTEIRO, Vera. Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios da propriedade Urbana. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n.º 10.257/2001). Coordenadores: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sergio; 4º ed. São Paulo: 2014. p.93

²⁹Art. 5º (omissis)

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

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

³⁰Art. 117. Serão considerados imóveis subutilizados lotes e glebas com área igual ou superior a mil e quinhentos metros quadrados que apresentem área edifi cada inferior a vinte por cento do lote ou gleba.

Há outro exemplo deveras didático. É o que vem do Município de Ribeirão Preto. Para o artigo 9º, do plano diretor ribeirãopretano, Lei n.º 2866/2018³¹, imóveis não-edificados são aqueles que não possuem área construída, subutilizados os que tenham coeficiente de aproveitamento inferior a 0,1 e não utilizados aqueles que possuam todas edificações em ruínas ou abandono. Coeficiente de aproveitamento é o percentual do imóvel que pode ser utilizado. Se do percentual que possa ser utilizado, haja aproveitamento inferior a 0,1, será imóvel sub-utilizado.

Estabelecido o pressuposto segundo o qual o imóvel poderá ser alvo de notificação para parcelamento, uso e edificação compulsórios (hipóteses de sub-utilização, não edificação ou não-edificado), passa-se a entender o procedimento para determinação de uso compulsório ao proprietário. O rito é fixado no Estatuto da Cidade.

Verificado que o imóvel está sem uso, subutilizado ou não edificado, o poder executivo notificará o proprietário, sempre enfatizando necessidade do dispositivo estar expresso na Lei local, para o cumprimento da obrigação de edificar, usar ou parcelar o solo. A notificação será obrigatoriamente averbada no cartório registro de imóveis.³² A intimação é pessoal, mas, se frustrada por três vezes, será por edital.³³

O proprietário de imóvel sub-utilizado, não utilizado ou não edificado será notificado, então, a usá-lo compulsoriamente. Para tanto, o Município fixará prazos, os quais serão, minimamente, de: i) um ano, a partir da notificação, para apresentação de

³¹Art. 9º Serão compulsórios o parcelamento, a edificação ou a utilização dos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, incluídos nas áreas internas ao Perímetro Urbano do Município.

§ 1º - Considerar-se-á:

I - imóveis não edificados: aqueles que não possuem área construída;

II - imóveis subutilizados: imóveis que tenham coeficiente de aproveitamento inferior a 0,1;

III - imóveis não utilizados: são aqueles que possuam todas as edificações em ruínas ou em estado de abandono;

³²Art 5º (...)

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

³³ Art. 5º (...)

§ 3º A notificação far-se-á:

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

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

projeto no órgão municipal competente; e, ii) dois anos, da aprovação do eventual projeto, para iniciar as obras do empreendimento³⁴.

O proprietário será notificado, então, para apresentar projeto (em prazo nunca inferior a 1 ano) e, de outro lado, para em dois anos, da aprovação do projeto, iniciar obras do empreendimento.

O mesmo proprietário pode, porém, não cumprir o quanto exigido pelo Município acerca de projeto e execução de construção em imóveis sem uso. O imóvel, não utilizado, sobre o qual não há qualquer construção, manterá, acaso o proprietário não cumpra a notificação, a mesma situação. O bem sub-utilizado, em ruínas, por hipótese, mesmo com a notificação, pode se manter exatamente da mesma maneira. Nestes casos, quando mesmo notificado a usar compulsoriamente, o proprietário não o fizer, será facultado ao Município adotar o IPTU progressivo no tempo. Enfatiza-se: o IPTU progressivo no tempo, em função de falta de uso de imóvel, só é legítimo se o Município inicialmente adotar a cautela de notificar o contribuinte, proprietário, a usar compulsoriamente o imóvel.

Uma vez não utilizado ou não edificado, ao Município, repete-se, será legítimo instituir o IPTU progressivo. A autorização para instituição do IPTU de caráter progressivo em função da má-utilização da propriedade, da falta de atendimento da função social, vem do texto constitucional. Sua regulamentação, porém, de maneira a nortear o texto da legislação municipal, vem hospedada no artigo 7º do Estatuto da Cidade³⁵. Isso é, se o proprietário não cumprir a notificação para edificar ou usar, ao Município será lícito compeli-lo a um imposto que incide sobre a propriedade, progressivo no tempo, pelo prazo inicial de 5 anos.

³⁴ Art. 5º (...)

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

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;
II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

³⁵ 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.

Este mesmo imposto progressivo haverá de estar disposto, o que desnecessário repetir, na lei municipal. O tributo não poderá exceder a duas vezes o valor do ano anterior, respeitando a alíquota máxima de 15% (quinze por cento)³⁶.

Em outras palavras, acaso o proprietário não cumpra a obrigação de usar compulsoriamente o imóvel, o Município poderá implementar o IPTU progressivo. Assim, será legítimo ao ente tributante exigir uma alíquota que não supere em duas vezes ao valor do ano anterior, e, para além disso, a alíquota não poderá ultrapassar o percentual máximo de 15%. Este montante permanecerá, inicialmente, pelo período de 5 (cinco) anos.

O percentual de 15% (quinze por cento), quando atingido, será, porém, acaso o proprietário não cumpra a obrigação de usar ou edificar o imóvel, mantido. O que se aperfeiçoará se, apenas e tão somente se, repete-se, o proprietário não der destinação ao imóvel. Isso é, se da notificação para usar, o proprietário não cumprir a função social da propriedade, o Município poderá adotar o IPTU progressivo. O imposto chegará a até 15% de alíquota e assim o ficará pelo prazo de 5 (cinco) anos. O que poderá ser estendido, todavia, até que o proprietário efetivamente cumpra a obrigação de edificar ou usar o imóvel. Enquanto não edificar, utilizar ou parcelar, se desatendida a notificação municipal, a alíquota ficará permanecerá em 15% até que se cumpra a obrigação³⁷. Trata-se, assim, de imposto que irá progredir no tempo, até chegar a 15%, assim permanecendo por prazo indeterminado se o proprietário não utilizar o bem.

O IPTU progressivo no tempo ante o não atendimento da função social da propriedade é tão caro ao sistema que, neste caso, não será possível conceder qualquer benefício fiscal. Não será objeto de anistia, para excluir multa e juros, ou de qualquer outro benefício³⁸.

³⁶ Art. 7º (...)

§ 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.

³⁷ Art. 7º (...)

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

³⁸ Art. 7º (...)

O imposto que incide sobre a propriedade urbana será progressivo no tempo, desde que haja previsão em lei local, e não havendo utilização do imóvel após notificação realizada pelo Município ao contribuinte; até que o proprietário utilize o bem, o tributo que pode chegar até a alíquota de 15% com sucessivos aumentos, ficará cravado nesse montante.

Uma premissa é deveras relevante: o IPTU progressivo há de estar previsto em legislação local. É o que confirma, inclusive, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo³⁹.

São poucos os Municípios que estabelecem, em suas leis, contudo, o IPTU progressivo. O Município de Ribeirão Preto genericamente estabeleceu em seu plano diretor (Lei Complementar n.º 2866/2018), porém, ainda, não editou lei específica. É letra, portanto, sem aplicabilidade⁴⁰.

O Município de Campinas, igualmente, estabeleceu e fixou em seu plano diretor (Lei Complementar n.º 189/2018)⁴¹ a progressividade no tempo do imposto em função do descumprimento da função social da propriedade, contudo, ainda não regulamentou a lei específica. O dispositivo constante do plano se torna, pois, letra morta.

Exemplo diferente vem do Município de São Paulo. A legislação paulistana desenhou, regulamentou, o IPTU progressivo. Isso é, em São Paulo a lei estabelece que,

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

³⁹Ação anulatória. IPTU. Município de Presidente Prudente. Exercícios de 2005 a 2010. Adoção de alíquotas progressivas do IPTU, com caráter extrafiscal. Possibilidade mediante lei específica que disponha sobre o Plano Diretor do Município, observadas as diretrizes gerais traçadas pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). (...) (TJSP; Apelação Cível 0009154-08.2010.8.26.0482; Relator (a): Carlos Violante; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Presidente Prudente - 4ª. Vara Cível; Data do Julgamento: 12/04/2018; Data de Registro: 16/04/2018)

⁴⁰Art. 11. Na área interna ao Perímetro Urbano do Município, os imóveis que se enquadrarem na Seção anterior, após os regramentos complementares previstos, estarão sujeitos ao pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, mantendo o Município a cobrança pela alíquota máxima até que se cumpra a referida obrigação, nos termos e limites fixados em lei específica.

⁴¹Art. 124. Aplica-se o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU Progressivo no Tempo aos proprietários de imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados que não atenderem à notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios nos prazos e condições estipulados em lei específica.

Parágrafo único - Os valores das alíquotas, prazos e demais procedimentos para a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo serão definidos na lei que trata o Art. 10, observado o art. 150, inciso III, alíneas “b” e “c” da Constituição Federal.

se não cumpridos os prazos para edificação ou uso compulsórios, ao Município será legítimo, consoante previsão legal, adotar o IPTU progressivo até chegar ao percentual máximo de 15%. É a dicção da Lei n.º 16.050/2014 em seu artigo 98⁴².

O IPTU progressivo é fenômeno previsto, então, no texto constitucional. Para o Município implementá-lo é necessário, antes, que se aplique a notificação para uso compulsório de imóvel não utilizado, sub-utilizado ou não edificado. O Município, para exigir o IPTU progressivo, deverá ter lei própria – que respeita a diretriz central veiculada pelo plano diretor - criando a figura do imposto que progride percentual no tempo. Como reparou-se, poucos são os Municípios que adotaram o instituto.

A Constituição Federal, em seu capítulo das limitações constitucionais ao poder de tributar, veda que União, Estados e Municípios estabeleçam tributos com efeito de confisco⁴³. O IPTU progressivo em função do descumprimento da função social, no montante de 15%, desrespeita o princípio da não-confisco? Ou, ao contrário, por também estar previsto na Constituição, o imposto progressivo, em função do descumprimento da função social, pode chegar à alíquota de 15%?

Para Regina Helena Costa, essa alíquota, no percentual de 15%, mostra-se confiscatória, sendo, portanto, rigorosamente inconstitucional.

“Pois bem. Dois aspectos suscitam o questionamento da validade dessas normas perante a Constituição. O primeiro diz respeito ao teto da alíquota aplicável, de quinze por cento. Ainda que essa alíquota seja utilizada uma única vez, parece-nos que dificilmente um imposto sobre a propriedade com alíquota nessa intensidade possa deixar de ser considerado confiscatório, diante da substancial absorção da propriedade que representará. Em segundo lugar, em razão do mesmo fundamento, a manutenção da exigência fiscal pela alíquota máxima além do prazo de cinco anos, caso não seja cumprida a obrigação de parcelas, edificar ou utilizar o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado a que se refere o artigo 5º da lei, revela-se descabida, pois, indubitavelmente,

⁴²Art. 98. Caso os proprietários dos imóveis mencionados na subseção anterior não cumpram as obrigações nos prazos ali estabelecidos, a Prefeitura deverá aplicar alíquotas progressivas de IPTU majoradas anualmente pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até atingir a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).

§ 1º A alíquota a ser aplicada a cada ano será igual ao dobro do valor da alíquota do ano anterior.

§ 2º Será adotada a alíquota de 15% (quinze por cento) a partir do ano em que o valor calculado venha a ultrapassar o limite estabelecido no “caput” deste artigo.

⁴³Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

nesta hipótese o confisco restará consumado. Portanto, na situação de continuidade da inadimplência do proprietário urbano quanto a essa obrigação, o único meio de que pode dispor o Município é, inquestionavelmente, a desapropriação (artigo 8º), sob pena de vulneração do princípio da vedação da utilização de tributo com efeito de confisco.”⁴⁴

Para atual Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Regina Helena Costa, o imposto progressivo no tempo ante o descumprimento da função social, com alíquota de 15%, seria confiscatório. Não passaria, portanto, nesse particular, aos olhos de Regina Helena Costa, pelo teste de constitucionalidade. É percentual que desrespeita o direito de propriedade.

O igualmente respeitável Sacha Calmon Navarro Coelho pensa diversamente. Para ele, a progressividade no tempo, em caso de descumprimento de função social, não afeta o princípio do não-confisco. Vide o escólio:

“Agora, dizer que a progressividade, aqui, tem que ser suave, não podendo atingir o exercício da propriedade, é desfazer a eficácia do remédio. Primeiro porque o princípio do não confisco licencia a extrafiscalidade. Segundo porque, se a tributação não chegar às raízes do insuportável, não há razão para a utilização da progressividade (como técnica extra-fiscal), reduzida a mera figura de retórica⁴⁵”.

Respeitando-se a posição de Regina Helena Costa, adota-se a posição de Coelho. Com efeito, a própria Constituição Federal cria regras excepcionais para o direito de propriedade, entre as quais, nos parece, fixada na própria Constituição Federal, o IPTU progressivo. O desenho que se apresenta em nível constitucional é para efetivamente garantir a extra-fiscalidade (que foge ao caráter meramente arrecadatório) do tributo, eis que, no texto da carta maior, já se parametrizou um expediente tendente a fixar um valor com objetivo de compelir o contribuinte a usar sua propriedade.

A jurisprudência segue também o último entendimento, de maneira a sustentar a constitucionalidade do dispositivo previsto no Estatuto da Cidade⁴⁶.

⁴⁴ COSTA, Regina Helena. **Instrumentos Tributários para a Implementação da Política Urbana**. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n.º 10.257/2001). Coordenadores: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sergio; 4º ed. São Paulo: 2014. p. p. 115.

⁴⁵Curso de Direito Tributário. 15º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 529

⁴⁶TRIBUTÁRIO – APELAÇÃO – AÇÃO ANULATÓRIA – IPTU – EXERCÍCIO DE 2015 – MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. Sentença que julgou improcedentes a ação. Apelo da autora. IPTU – PROGRESSIVIDADE – A Lei Municipal nº 6.184/2011 (Plano Diretor) dispõe que, caso

A Constituição, lembra-se, garantiu o direito de propriedade, mas cuidou também de enfatizar a necessidade da propriedade cumprir sua função social. O IPTU progressivo, com percentuais de até 15%, não desvirtuará o referido direito de propriedade.

3 – CONCLUSÃO

O IPTU progressivo é expediente à disposição do Município, o qual, querendo adotá-lo, como primeira providência, deve inserir o instrumento em sua legislação local. É mecanismo adotado, é certo, se o proprietário possuir um imóvel não utilizado, sub-utilizado ou não edificado, e, uma vez notificado para usar, não cumprir o notificado. Ato contínuo, o Município poderá adotar, se tiver previsão em lei, o IPTU progressivo. A alíquota, que pode ser dobrada ano a ano, chegará ao máximo de 15%.

É mecanismo que busca cumprir a função social da propriedade.

seja constatada a não edificação, a não utilização ou a subutilização do imóvel, o proprietário será notificado para apresentar projeto de parcelamento, edificação ou ocupação do bem - Se a notificação não for atendida, aplicam-se as alíquotas progressivas do IPTU, estabelecidas por lei específica – O artigo 5º da Lei Municipal nº 6.186/2013 prevê que a obrigação de parcelamento ou edificação não se aplica aos imóveis onde se encontrem instaladas atividades econômicas que não exijam edificação para o exercício de suas finalidades. NULIDADE DA NOTIFICAÇÃO – INOCORRÊNCIA – Embora não conste expressamente na notificação para edificação ou parcelamento do solo o coeficiente de aproveitamento do imóvel, o laudo técnico que a acompanhou é claro ao apontar que se trata de imóvel não edificado – Nos termos do artigo 60, § 1º da Lei Municipal nº 6.184/2011, o coeficiente de aproveitamento do imóvel não edificado é igual a zero – Ausência de nulidade. DESTINAÇÃO DO IMÓVEL – No caso, a autora alega que o imóvel seria utilizado como estacionamento desde agosto de 2014, o que afastaria a obrigação de parcelar ou edificar o solo e, consequente, a progressividade das alíquotas do IPTU – Autora que deixou de produzir provas suficientes para comprovar a destinação do imóvel à época do fato gerador do IPTU de 2015, ônus que lhe competia - Inteligência dos artigos 373, I e 434 do Código de Processo Civil de 2015 - Observa-se que no caso a produção de prova pericial seria inócua, pois não seria capaz de demonstrar a efetiva destinação do imóvel no exercício a que se refere a cobrança - Presunção de legitimidade e regularidade do ato administrativo não ilidida – Cobrança devida – Precedentes desse E. Tribunal de Justiça. HONORÁRIOS RECURSAIS – Majoração nos termos do artigo 85, §11 do Código de Processo Civil de 2015 – POSSIBILIDADE – Observância ao disposto nos §§ 2º a 6º do artigo 85, bem como aos limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º do respectivo artigo – Majoração em 2% (dois por cento) com relação à verba honorária já fixada – Honorários que passam a corresponder a aproximadamente R\$ 19.820,00. Sentença mantida – Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1021455-68.2017.8.26.0564; Relator (a): Eurípedes Faim; Órgão Julgador: 15ª Câmara de Direito Público; Foro de São Bernardo do Campo - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 24/04/2019; Data de Registro: 24/04/2019)

O Brasil não possui número grande de Municípios com previsão de IPTU progressivo. A rigor, de três Municípios analisados, Campinas, São Paulo e Ribeirão Preto, apenas a capital tem previsão efetiva de IPTU progressivo.

O IPTU progressivo no tempo, pois, mostra-se rigorosamente constitucional, inclusive com alíquotas de 15%, seja porque o progressivo tem previsão em nível constitucional, seja porque o percentual de 15% cumpre, a rigor, a função desenhada pelo texto constitucional de buscar-se a função social da propriedade.

REFERÊNCIAS

CÂMARA, Jacinto Arruda. **Plano Diretor**. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n.º 10.257/2001). Coordenadores: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sergio; 4º ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário Linguagem e Método**. 4ª ed. São Paulo: Noeses. 2011.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário. 15º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016

COSTA, Regina Helena. **Instrumentos Tributários para a Implementação da Política Urbana**. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n.º 10.257/2001). Coordenadores: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sergio; 4º ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

LOUBET, Leonardo Furtado. **Tributação Federal no Agronegócio**. 1ª ed. São Paulo: Noeses, 2017.

MONTEIRO, Vera. Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios da propriedade Urbana. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n.º 10.257/2001). Coordenadores: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sergio; 4º ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

Submetido em 07.10.2019

Aceito em 16.10.2019