

IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

ALCEO MORAES ALMEIDA FILHO

Advogado e aluno da ESMP-RS

Progressividade Fiscal — Progressividade Extrafiscal — Progressividade no Tempo — Competência para a lei definidora da função social da propriedade — Conclusão.

O Imposto Predial e Territorial Urbano, embora seja único na sua formação, comporta hoje diversas modalidades previstas na Constituição Federal de 1988. Quando queremos distinguir estas modalidades, precisamos ter em vista, basicamente, o fundamento da progressividade deste imposto.

A modalidade progressiva no tempo é a mais controvertida de todas, pois visa o cumprimento da função social da propriedade aplicada aos chamados "latifúndios urbanos" e a sua aplicação no momento está condicionada a preexistência de Lei Federal. Apesar disto, o Município de Porto Alegre foi pioneiro no país, adiantando-se ao surgimento de tal lei e legislando no seu âmbito de competência.

O objetivo deste artigo é abordar resumidamente as progressividades de IPTU que vigoram plenamente em nosso ordenamento jurídico e estabelecer a competência para a lei definidora da função social da propriedade, que é justamente o ponto que encerra a maior polêmica.

Progressividade Fiscal

Entende-se por progressivo o escalonamento crescente de alíquotas cuja variação se dará conforme o valor da matéria tributável, ao que nos importa, o valor venal do imóvel. Progressivo não se confunde com proporcional, pois este tem a alíquota constante, qualquer que seja o valor do bem gravado.

A fiscalidade visa a arrecadação de recursos para a manutenção das atividades públicas, é o próprio sustentáculo econômico sem o qual o Estado não sobrevive. Este caráter arrecadatário está permanentemente vinculado a princípios tributários de ordem constitucional, como o da capacidade contributiva e o do não confisco.

A progressividade fiscal do IPTU está no art. 145, § 1.º, da CF. A jurisprudência¹ tem entendido que os impostos progressivos cumprem com

⁽¹⁾ Tribunal de Alçada de São Paulo: "Tanto a progressividade extrafiscal não urbanística como a fiscal podem e devem ser aplicadas pela Lei Municipal, porquanto realizam, à perfeição, os princípios constitucionais" (RT, v. 655/106-108).

excelência o princípio da capacidade contributiva e da isonomia tributária. Isto significa que o dever de igualar é o mesmo que discriminar pessoas em diferentes condições de contribuir, quanto mais exata for esta discriminação, mais perto se estará da justiça fiscal.

Progressividade Extrafiscal

A extrafiscalidade visa finalidades não apenas arrecadatórias, mas também, e principalmente, ordinatórias ou regulatórias de comportamentos que venham de encontro ao bem estar social. Tem amparo jurídico no poder de polícia, que interfere nas liberdades individuais sempre que estas apresentarem-se nocivas ao bem comum.

Ordinatório encerra a idéia de educativo ou promocional de condutas que viabilizem a concretização de objetivos programados. Estes objetivos, no caso do Município, estão dispostos no plano diretor, cujas regras básicas disciplinam o correto desenvolvimento das cidades.

O IPTU Progressivo Extrafiscal irá incidir sobre as propriedades que estiverem sendo utilizadas em desconformidade com o que determina o plano diretor.

A progressividade extrafiscal do IPTU está prevista no art. 156, § 1.º, c/c o art. 182, §§ 1.º e 2.º, da Constituição Federal.

Progressividade no Tempo

Ao contrário das outras modalidades de IPTU, a progressividade temporal assume caráter sancionatório, o que significa dizer que a cada ano adotar-se-á uma alíquota maior que a do ano anterior, a título de penalização. O fundamento para que um tributo possa revestir-se de pena está na exceção de ordem constitucional, fazendo com que o IPTU Progressivo no tempo seja um imposto *sui generis*.

O IPTU Progressivo no Tempo, também chamado de extrafiscal urbanístico, será utilizado para promover o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, com a finalidade de coibir a especulação imobiliária de grandes extensões territoriais que obstaculizam o desenvolvimento e a função social da propriedade, tornando difícil ou desvantajosa a manutenção ociosa da mesma.

Nota-se, que a progressividade no tempo não se diferencia das outras apenas pelo seu caráter sancionatório, mas também pelo seu fundamento legal, pois a função social da propriedade ora tratada não é a informada pelo plano diretor, mas sim, por lei específica para a função social da propriedade, em âmbito nacional e local, respectivamente.

Competência para a lei definidora da função social da propriedade

Na distribuição das competências entre os entes federativos, reserva-se ao Município a instituição e arrecadação do IPTU. Daí a importância de alcançarmos a dimensão da autonomia municipal frente à atual Constituição.

Autonomia dá a idéia de independência, auto-governo. O sistema federativo compreende a repartição de poderes entre a União, Estados-

membros e Municípios de forma descentralizada, mas sem afastar a disposição da União sobre si própria, de forma soberana.

Existem matérias manifestamente pertinentes a determinado ente federado. O art. 182, da CF, que trata da política de desenvolvimento urbano, prevê a função social da propriedade como assunto de interesse peculiar do Município, embora seja também inegável a repercussão que possa ter a matéria no Estado, ou no País. Parece razoável o entendimento de que a função social da propriedade é assunto predominantemente local. Entretanto, o § 4.º do referido artigo condiciona a existência de Lei Municipal sobre função social da propriedade à uma Lei Federal que disponha sobre o mesmo assunto, dizendo: "*É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos de Lei Federal,...*".

Pode-se dizer, então, que o Município não pode legislar sobre função social da propriedade para área específica (para efeito de cobrança do IPTU progressivo no Tempo), sem prévia existência de Lei Federal.² Esta limitação é juridicamente correta em se tratando de assunto de interesse nacional (art. 170, inc. III, da CF). Afora isto, considerando que cabe à Constituição conceder a autonomia, somente ela pode retirá-la, em determinados casos.

O problema que tem surgido é de ordem prática, pois a Lei Federal de que tratamos ainda não foi elaborada, acarretando enorme prejuízo aos municípios, que, diante de um assunto que é de seu preponderante interesse, não conseguem cobrar um tributo que é de sua competência exclusiva. É nesse sentido que a autonomia municipal tem sido tolhida. Não no sentido de subordinação à Lei Federal, porque esta, a Constituição prevê, mas sim no fato de que tal lei não existe, e a sua inexistência tolhe a liberdade do município, o que certamente a Constituição não quer, caso contrário não existiria o capítulo da política urbana na forma que temos.

Este prejuízo ao Município tem tomado tal vulto a ponto de procurar-se uma solução jurídica para o problema. Alguns poucos autores sugerem que, na falta de Lei Federal, pode o Município adiantar-se, legislando no seu âmbito de competência sobre a função social da propriedade, o que, naturalmente, sujeitar-se-á ao que a futura Lei Federal determinar. Será isto possível? E se não for, até quando terá que se esperar o legislador federal editar a sua lei? Vamos entender que a intenção não é violar a Constituição, mas sim — segundo uma visão alternativa — cumprí-la.

O capítulo da política urbana oferece ao Município o plano diretor como instrumento primordial para a garantia do bem estar de seus habitantes (§§ 1.º e 2.º do art. 182). Isto significa não apenas o que está evidentemente escrito, mas também — entrelinhas — que a função social da propriedade está intimamente ligada ao plano diretor, e, por conseguinte, ao Município.

⁽²⁾ Esta é a orientação que os tribunais têm dado, seguindo a esteira de Geraldo Ataliba (*RDP*, v. 93, p. 233) e (recentemente) Roque Antônio Carraza. Nesse sentido: "Se o contribuinte persiste no mau emprego da propriedade, ele poderá sofrer a tributação progressiva no tempo, de modo até afinal vir a perder a propriedade. Essa tributação tem caráter sancionador e depende primeiro de Lei Federal, como enfatiza o professor José Afonso da Silva, e depois uma lei local que estabeleça sanções cabíveis" (I Congresso de Procuradores Municipais do RGS, 10.8.94).

Embora isto não prejudique a determinação constitucional de que a matéria não fuja da apreciação inicial da União, no mínimo nos dá a idéia de que o Município tem muito mais interesse no uso social da propriedade do que propriamente a União, que de qualquer forma, terá que legislar genericamente, sem descer a assuntos de interesse local.

Notemos que a função social da propriedade está prevista também entre as garantias fundamentais (art. 5.º, XXIII), no qual o § 1.º do mesmo artigo estabelece: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Ainda que se diga que normas programáticas não são auto-aplicáveis, pela obviedade de que não existem, nada impede que se considere agravada a omissão do legislador federal pela relevância que a Constituição dá a matéria, caso contrário não haveria sentido o referido § 1.º.

É inegável a procedência desses argumentos. Entretanto, o maior obstáculo a esta tese, encabeçada por José Souto Maior Borges³ e Carlos Ari Sundfeld,⁴ está na distribuição da competência para a lei definidora da função social da propriedade.

Embora os Municípios não estejam incluídos no art. 24 da CF, também possuem competência concorrente. Ela está prevista no art. 30, inc. II, em que caberá aos Municípios suplementar determinadas matérias, em consonância com o inciso anterior. O sentido da palavra suplementar não poderia ser outro senão o mesmo do § 2.º do art. 24, ou seja, o de dar continuidade⁵ ou acréscimo superveniente a uma lei já existente, pois não se pode suplementar o que não existe. O § 3.º do mesmo artigo comporta uma exceção que só diz respeito aos Estados-membros.

Parece-me incontestável que a competência para a lei definidora da função social da propriedade é concorrente entre União e Municípios. Isto se explica pela amplitude da matéria, que se vincula a outras, como direito urbanístico e desenvolvimento urbano. Desta forma, o constituinte resolveu, no inc. XX

(3) “Quem demora em editar a legalidade condicionante da instauração da legalidade alheia simplesmente a controla, até a hipótese-limite de nunca vir editá-la, aniquilando o princípio” (RDT, v. 59, p. 75).

“Deve-se assinalar que já af a função social da propriedade não mais é havida como simples princípio ligado à ordem econômica, mas como de direito e garantia fundamental. Fundamental é o que está nos fundamentos da ordem econômica” (ob. cit., p. 78).

“A superveniência da Lei Federal do art. 182, § 4.º, abroga ou derroga a Lei Municipal na medida da incompatibilidade entre ambas...” (ob. cit., p. 89).

(4) “A possibilidade de edição de Lei Estadual ou municipal para suprir a omissão do legislador nacional resulta de os Estados e Municípios terem certas atribuições, previstas constitucionalmente, que estão obrigados a exercer, cuja regulamentação incumbe à União. Tratando-se de poderes-deveres — embutidos em toda e qualquer competência administrativa — não podem deixar de ser exercidos pelo fato de o Congresso Nacional omitir sua regulamentação...” (Revista Trimestral de Direito Público, v. I, p. 272).

(5) Toshio Mukai: “Contudo, permitiu que o município suplementasse a legislação federal e a estadual no que coubesse; aqui, trata-se de o Município dar continuidade a legislação existente, federal ou estadual” (Revista de Direito Administrativo, 1991, p. 91).

do art. 21, que competirá à União *“instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano...”*, o que é impossível sem considerar a função social da propriedade. Estamos diante de uma matéria que não poderia ser privativa da União, porque é assunto cujo conceito diversifica-se pelo país. É esse o sentido do § 1.º do art. 24: *“No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”*.

Conclusão

Ao Município só é autorizado legislar supletivamente, e não plenamente, vedando-se, portanto, o adiantamento da iniciativa municipal, ainda que se trate de interesse predominantemente local.

Entretanto, uma visão progressista poderá acolher a posição dos municípios, porque seus argumentos têm relevância respaldada pela própria Constituição Federal. E posso dizer que nenhuma das correntes é infundada, pois partem, apenas, de posições diferentes.

Porto Alegre, 26.8.95.