

A PROGRESSIVIDADE DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL TERRITORIAL URBANA NO TEMPO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL: ANÁLISE DAS CONDIÇÕES URBANÍSTICAS DO MUNÍPIO DE FORTALEZA.

THE TAX PROGRESSIVITY ON THE URBAN LAND PROPERTY IN TIME AS A TOOL FOR PUBLIC ENVIRONMENTAL POLICY: ANALYSIS OF FORTALEZA'S URBAN CONDITIONS.

*Melissa Morais Falcão de Carvalho**

RESUMO

O presente texto tem como objetivo ressaltar a extrafiscalidade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. Para tanto, foram definidos os elementos do IPTU, aspectos sobre a sua extrafiscalidade e como esta é normatizada pelo Constituição Federal de 1988. Destacaram-se, também, os princípios constitucionais que norteiam o IPTU progressivo no tempo, equiparando-os à ordem ambiental brasileira. Decidiu-se utilizar, para fins de fundamentação, a legislação e os entendimentos doutrinários sobre o tema. Por fim, conclui-se que o instrumento de progressividade no tempo do IPTU, para fins de desestimular comportamentos reprováveis pelo ordenamento jurídico do País, possui amplos meios de beneficiar a sociedade. Por conseguinte, compreende-se como válido que os municípios invistam na implementação de políticas tributárias ambientais, a fim de proporcionar o desenvolvimento sustentável.

Palavras-chaves: Propriedade. Progressividade. IPTU. Extrafiscal. Meio Ambiente.

ABSTRACT

This article aims to highlight the extrafiscality on the urban land property tax. Ergo, it was necessary to define the elements of the urban land property tax, aspects about its extrafiscality and how it is regulated by the Constitution of 1988. Constitutional principles that guide the progressive urban land property tax in time, comparing them to the Brazilian environmental order, were emphasized. The use of legislation and doctrinal understandings on the topic was decided for grounding purposes. Finally, it is concluded that the instrument of progressivity at the time of the urban land property tax, for the purpose of discouraging reprehensible behavior by the legal system of the country, has various means to benefit society. Therefore, it's understandable as valid that municipalities invest in implementing environmental tax policies in order to provide sustainable development.

Keywords: Property. Progressivity. Urban Land Property Tax. Extrafiscality. Environment.

* Graduada do curso de Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa (NUPESC) do Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bolsista do Programa de Iniciação Científica (PROBIC). Estagiária da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no Ceará.

1 INTRODUÇÃO

A realidade vivida no Brasil é a de constante e rápida modernização, com ênfase em urbanizações crescentes por todo o Território Nacional. Apesar dos investimentos, no Brasil, que vêm sendo realizados no plano rural, as zonas urbanas prevalecem e, ainda, são as localidades que mais se desenvolvem economicamente, com forte incremento em sua densidade demográfica.

Apesar da grande quantidade de pessoas que habitam os centros urbanos, é possível observar uma quantidade consideravelmente elevada de imóveis abandonados, vazios ou em ruínas, os quais possuem proprietários que não conferem, ou nunca praticaram, a devida função social de sua propriedade.

Verifica-se, pois, o princípio constitucional da função social da propriedade (art. 5º, XXIII), considerada pela Constituição de 1988 como a função que tem por finalidade de justiça social (art. 170, III, CF/88).

Nesses termos, este estudo busca analisar o instrumento denominado IPTU progressivo no tempo, demonstrando como ele pode auxiliar no bem-estar da sociedade, por ser uma forma de tributação possuidora de finalidade extrafiscal que procura colaborar, também, com a preservação do meio ambiente, no instante em que tem por objetivo evitar que danos sejam causados, inclusive, na saúde pública.

Portanto, faz-se imprescindível uma análise construtiva no que concerne aos imóveis urbanos, no que se destaca o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, cuja tributação recai sobre os imóveis localizados em zonas urbanas e de expansão urbana, enfatizando-se a função extrafiscal desse tributo (art. 156, §1º, CF/88), sendo, portanto, um imposto que possui a finalidade de desestimular o uso inadequado do proprietário quanto ao seu imóvel.

Com efeito, será vislumbrado o IPTU em sua função extrafiscal, permitida constitucionalmente, como esta se encontra relacionada à denominada função social, bem como sua relação com os princípios inerentes ao direito do meio ambiente. Arremata-se, com a análise de sua relação com a saúde pública, esta realizada por meio de dados concretos.

Dessa forma, este escrito tem como ensejo principal uma abordagem essencial quanto ao uso da tributação como um instrumento político que contribua para o bem-estar da

sociedade, buscando-se enfatizar o tributo com o fim social, afastando, pois, sua finalidade unicamente arrecadatória.

2 CONCEITUAÇÃO PRELIMINAR DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - IPTU

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – é um tributo de competência municipal, consoante o art. 156, I da CF: “Compete aos Municípios instituir impostos sobre [...] propriedade predial e territorial urbana”, o qual tem como contribuinte quem obtiver a posse, o domínio útil ou a propriedade do imóvel que está localizado em área considerada urbana – art. 32 do Código Tributário Nacional.

No âmbito do conceito de contribuinte, não está somente o proprietário legal do imóvel, mas inclui-se o titular do domínio útil e o possuidor¹, termos esse que foram inseridos pelo CTN, consoante expressa Barreto (2009, p.900):

O vocábulo ‘propriedade’ não foi utilizado pela Constituição em sentido técnico. O termo foi empregado na sua acepção corrente, comum, vulgar. Tanto isso é certo que, ao garantir o direito de propriedade (art. 5º, XXII), ao afirmar que a propriedade atenderá sua função social (art. 5º, XXIII), ao permitir o uso da propriedade privada pela autoridade pública, no caso de iminente perigo público (art. 5º, XXV), ao vedar que a pequena propriedade rural seja objeto de penhora, em certos casos (art. 5º, XXVI) e de desapropriação para fins de reforma agrária (art. 185 e seu inciso I), seguramente não usou a Constituição pôr ao largo de tais proteções a enfiteuse, o usufruto, a posse. Certamente não pretendeu que a propriedade deva cumprir sua função social (art. 182 e 186), mas infensas a esse dever estejam a enfiteuse e a posse. **A interpretação sistemática exige que se conclua pela utilização do termo ‘propriedade’ no sentido comum e não no seu sentido jurídico.** Chegar-se-ia até o extremo de ver transformadas as propriedades em enfiteuse, e, com a mera celebração desse contrato de direito real, forrar-se-iam o proprietários – agora transmudados em titulares do domínio útil – à incidência do imposto. (Grifou-se)

Ressalta-se, ainda, que, para uma área ser considerada zona urbana, o Código Tributário Nacional (CTN) normatizou, no parágrafo primeiro do art. 32, os seguintes requisitos: possuir, pelo menos, dois melhoramentos dentre os quais destaca (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

¹ Completa Hugo de Brito Machado (2010, p. 416): “no caso de imóvel a respeito do qual fora celebrado contrato de promessa de compra e venda, o contribuinte é o proprietário ou o promitente comprador. [...] O Supremo Tribunal Federal decidiu que o imposto é ônus do proprietário e não do promitente comprador (Súmula n. 74). [...] Se há enfiteuse, o contribuinte é o titular do domínio útil. E, finalmente, se alguém com ânimo de proprietário, tem a posse do imóvel, faltando-lhe para ser proprietário apenas o título respectivo, então será esse titular da posse o contribuinte.”

domiciliar; (v) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado – todos devendo ser construídos ou mantidos pelo poder público.

Assim, no momento em que alguém adquire um imóvel urbano por natureza ou acessão física, este realiza o fato gerador do tributo denominado Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Portanto, seu fato gerador é “a propriedade imóvel, seja edificada ou não” (MACHADO, 2010, p. 410), acolhido pelo CTN como elemento determinante da natureza jurídica dos tributos (art. 4º).

A base de cálculo será feita por meio de uma avaliação do imóvel, em razão do tamanho do terreno, localização, dentre outros fatores. Ou seja, faz-se uma avaliação em massa para calcular-se o valor da base de cálculo que será o valor de mercado do imóvel, denominado de valor venal.

Neste passo, torna-se imprescindível saber o tipo do imóvel, se é uma casa, um apartamento, um galpão etc., para fins de se vislumbrar a tributação devida. Assim, é dever da repartição competente do município apurar o valor dos imóveis, a fim de obter o valor venal da propriedade (art. 148 do CTN²).

Cabe, então, ao município regularizar em sua lei orgânica os ditames normativos do IPTU, a fim de dar ciência, aos contribuintes, de todos os elementos que ensejam a cobrança desse imposto, tais como a base de cálculo – art. 33 do CTN – e a alíquota, ou seja, percentagem que será aplicada sobre a base de cálculo do imóvel.

A alíquota, que é uma grandeza dimensional, percentagem, aplicada sobre a base de cálculo; “[...] serve de mensuração como critério de mensuração do ônus tributário, poderá ser, como regra, proporcional ou progressivo (ASSAN, 1998, p. 15). Será, então, a alíquota regulamentada por meio de lei complementar municipal.

Há, assim, o imposto proporcional e o progressivo. Para fins de esclarecimento, segue o entendimento de Machado (2010, p. 316): “[...] um imposto é proporcional quando seu valor é fixado em proporção à riqueza da qual o fato gerador é um fato-signo presuntivo [...] corresponde a um percentual da correlativa base de cálculo, que é o critério de dimensionamento do respectivo fato gerador.

²Art. 148: “Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial.”

No que concerne ao imposto progressivo, significa que este pode possuir “alíquotas diversas, crescentes na medida em que cresce a base de cálculo do imposto, ou excepcionalmente um outro elemento eleito pelo legislador [...] dependendo do objetivo que se pretenda com ela alcançar”. (MACHADO, 2010, p. 317)

“Não se confunde progressividade com proporcionalidade, pois nesta última a alíquota é fixa e o aumento do valor do imposto, para mais ou menos, decorre apenas como consequência da menor ou maior base”. (ASSAN, 1998, p. 15) Com efeito, o cálculo do IPTU é realizado mediante a aplicação de uma alíquota sobre o valor venal do imóvel.

3 A EXTRAFISCALIDADE DO IPTU

O Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial e Urbana é utilizado, comumente, em seu caráter meramente fiscal, que busca, portanto, a pura arrecadação de recursos para os cofres públicos. Há, contudo, previsão constitucional de que nesse imposto pode ser vislumbrada uma finalidade extrafiscal.

Nesse passo, ensina Paulo de Barros Carvalho (2013, p. 223) que a fiscalidade tem o “[...] fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no direcionamento da atividade impositiva”.

A extrafiscalidade “[...] vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso”. (CARVALHO, 2013, p. 223)

Nesse azo, a extrafiscalidade do IPTU, então, aparece no art. 182, §4º, II da Constituição Federal de 1988, o qual prevê uma alíquota “progressiva no tempo”, ou seja, uma percentagem que incidirá sobre o valor venal do imóvel quando o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado³ ou não utilizado, não promova seu adequado aproveitamento. Esse fenômeno jurídico é denominado de IPTU Progressivo no Tempo.

Essa será elevada com passar do tempo, conforme previsão contida no Estatuto das cidades, previsto na lei nº 10.257/2001, que tem por objetivo estabelecer diretrizes gerais da política urbana. Essa lei, portanto, em seu art. 7º, regulamenta o IPTU progressivo no tempo:

³ “Condisera-se subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação decorrente”. (art. 5º, §1º, I da Lei nº 10.257/2001)

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

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

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

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

Nota-se, que o Estatuto estabelece uma sequência, primeiramente, o valor da alíquota será fixado anualmente, o qual não poderá o valor do ano seguinte ultrapassar a duas vezes o valor do anterior. A alíquota máxima é de 15%, não podendo, sob pena de ilegalidade, ser fixada grandeza dimensional superior.

Segundo, se o titular da propriedade insistir em não dar função social a sua propriedade o Município poderá manter a alíquota máxima durante cinco anos, momento em que ocorrerá a desapropriação do bem, mediante indenização (art. 8º do Estatuto das Cidades).

Portanto, observa-se que a intenção do Constituinte foi a de desestimular uma conduta contrária ao princípio constitucional previsto no art. 5º, XXIII, de que a propriedade deve ter sua função social. Destarte, esclarece Barbon (1994, p. 128) que o poder regulador do legislativo, visa o bem comum quando limita e regula a liberdade, o interesse e a propriedade, devendo o Estado buscar atingir a extrafiscalidade abordada pela Magma Carta.

3.1 O IPTU progressivo no tempo e a função social da propriedade

Para entender-se a progressividade do IPTU⁴, tratemos, primeiramente, da função social da propriedade. Nesse passo, a Constituição vigente, em seu artigo 182, parágrafo segundo, asseverou que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. A respeito disso, expressa Barbon (1994, p. 122):

Dessa forma, o interesse individual cede espaço ao interesse social; e o direito de propriedade, portanto, passa a uma composição de dois interesses diferentes, mas que se conformam e se combinam. [...] Assim, o conceito de propriedade tem como pressuposto e pré-requisito o princípio da função social. Já não se admite mais o

⁴ “A progressividade do IPTU no tempo não se confunde com a progressividade em razão do valor de sua base de cálculo”. (MACHADO, 2010, p. 410)

primeiro desprendido do segundo. Poderíamos mesmo dizer que o direito de propriedade existe com o princípio da função social, e o proprietário não pode deixar de observar este último.

Na mesma esteira, complementa Carrazza (1996, p. 98) no que concerne à referida função social: “A vinculação da progressividade do IPTU, de modo a assegurar a função social da propriedade, visa, através da tributação extrafiscal, a induzir o comportamento do contribuinte ao atendimento do disposto no plano diretor”.

Esse plano diretor é um instrumento de política de desenvolvimento e expansão urbana que deve ser aprovado pela Câmara Municipal, sendo obrigatório para as cidades de mais de vinte mil habitantes, portanto, facultativo para as que possuem número inferior (art. 182, §1º, CF).

Há, pois, na função social da propriedade um interesse de política urbana, em que “pode-se entender que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da urbanização, expressas no respectivo plano diretor”. (MACHADO, 2010, p. 414)

Com efeito, assevera Machado (2010, p. 2015), a progressividade no tempo é um “instrumento da política urbana”, onde a “alíquota do imposto cresce em função do tempo durante o qual o contribuinte se mantém em desobediência ao plano de urbanização da cidade”.

Na mesma direção, entende-se que esse instrumento tributário foi instituído com a finalidade de auxiliar no desenvolvimento da cidade, destacando o caráter social da Constituição de 1988, a qual tem por objetivo, dentre outros, constituir uma sociedade solidária, garantir o desenvolvimento nacional e promover o bem de todos (art. 3º, CF/88).

Nesse diapasão, é nítida a correlação dos objetivos constitucionais com o art. 184, *caput* que diz: “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”.

Adite-se o fato de que a função extrafiscal do IPTU é constitucionalmente permitida, porém não é obrigatória, sendo, pois, facultado ao poder público municipal providenciar medidas legislativas e administrativas para viabilizar sua vigência no Município. Note-se, então, o §4º do art. 184:

É **facultado** ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não

edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu **adequado aproveitamento** [...]. (Grifou-se)

É válido esclarecer que deve o ente municipal vislumbrar em sua lei orgânica a previsão da progressividade do IPTU no tempo, além de providenciar mecanismos que viabilizem sua implementação no que se refere aos procedimentos legislativos e administrativos, editando, quando necessário, lei complementar⁵. Em tempo, frisa Carvalho (2013, p. 234):

[...] ao construir suas pretensões extrafiscais, deverá o legislador pautar-se, inteiramente, dentro dos parâmetros constitucionais, observando as limitações de sua competência impositiva e os princípios superiores que regem a matéria [...].

Cumprido destacar, pois, alguns princípios, visto que, quando se trata de IPTU progressivo no tempo, tais como o da isonomia relacionado à progressividade de alíquotas. Segundo Assan (1998, p. 16),

As pessoas desiguais possuem o direito de serem tratadas desigualmente. Evidentemente, se a Constituição proíbe o tratamento desigual dos iguais, também é verdade que o tratamento igual dos desiguais não coaduna com o verdadeiro sentido da igualdade jurídica.

Em face do princípio da isonomia, segundo o Supremo Tribunal Federal, “a lei tributária pode discriminar, por motivo extrafiscal, entre ramos de atividade econômica, desde que a distinção seja razoável (ADIMC - 1653)” (ALEXANDRINO; PAULO, 2004. p.83). Não é por menos que há a normativa contida art. 150, II da Constituição Federal vigente, com a seguinte disposição: Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente [...].

Vale salientar, ainda, o princípio da capacidade contributiva como um desdobramento do princípio da isonomia. Assim, Barbon (1995, p.85) entende que no IPTU,

A capacidade contributiva, a que o legislador ordinário deverá levar em conta ao criar o imposto, e por este incidir sobre o direito de propriedade, é a natureza objetiva. Refere-se a uma manifestação objetiva da riqueza do contribuinte ter um imóvel.

Apesar de o IPTU ser um imposto real, ou seja, que não está vinculado à capacidade econômica do contribuinte, essa realidade prevalece no que se refere ao seu caráter de

⁵Art. 146, CF/88: “Cabe à lei complementar: 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.”

imposto fiscal. No contexto da incidência da alíquota progressiva no tempo, entretanto, essa, em seu caráter extrafiscal, vislumbra um lado diferente de análise.

Ressalta-se que os direitos sociais são protegidos pela Constituição Federal de 1988, sendo “as liberdades públicas que tutelam os menos favorecidos, proporcionando-lhes condições de vida mais decentes e condignas com o primado da igualdade real”, os quais visam a “garantir a qualidade de vida, a educação e a saúde. (BULOS, 2011, p. 788)

Se pararmos para refletir, um contribuinte com alta capacidade contributiva possui muito mais possibilidade de deixar de priorizar sua propriedade, a ponto de deixá-la abandonada, sem qualquer destino social.

Barreto (2009, p. 911) entende que o IPTU progressivo fere o princípio tributário do não confisco (art. 150, IV, CF), ou seja, do uso do tributo como forma de retirar a propriedade do poder do contribuinte, como se observa:

O Município, por meio dessa escorchante tributação, repetimos, estará a mutilar a propriedade, a absorvê-la. Com essa exigência tributária, obter-se-á resultado cujo efeito é o confisco. Deveras, *in casu*, a tributação pretendida retira do patrimônio do contribuinte mais da metade daquilo que lhe oferece. A parcela real que ficará com o Município será, seguramente, superior àquela que restará em poder do titular da propriedade, o que caracteriza exigência tributária manifestamente inconstitucional, em razão do princípio encartado no art. 150, IV da Constituição Federal.

“Ademais, não poderá o exegeta, em sua missão hermenêutica, perder de vista que, em determinadas situações especiais, o postulado da não confiscabilidade deverá ceder passo à extrafiscalidade, dando margem a uma exigência tributária mais elevada” (SABBAG, 2013, p. 265).

É bom esclarecer que a alíquota progressiva é uma opção do titular da propriedade, visto que esse pode a qualquer momento cessar com a incidência do IPTU progressivo no tempo. Basta que o contribuinte dê ao seu imóvel uma utilidade. Também é conveniente não se olvidar de que o princípio da razoabilidade deve ser observado e sopesado com os demais princípios, diante da pretensão de se impor a progressividade do citado imposto em função do tempo.

Surge a inquietante problemática de que o Código Tributário Nacional proíbe o tributo como sanção. Barreto (2009, p. 905) entende que “o imposto, em si, tem como aspecto material de seu fato gerador a propriedade predial e territorial urbana; a pena que poderá estar em seu agravamento é consequência que não desnatura o imposto”. Em contraposição, defende Schoueri (2012, p. 186):

Não obstante, o constituinte é expresso ao se referir ao imposto como uma 'pena'. Claro que seria erro grosseiro imaginar que o texto constitucional estaria jungido ao uso de expressões técnicas, podendo-se cogitar de a expressão 'pena' não ser, necessariamente, sanção por ato ilícito. Entretanto, não há como colocar em dúvida que a progressividade no tempo do IPTU é uma 'pena' que ocorrerá apenas depois da exigência de parcelamento ou edificação compulsórios. A partir daí, seu descumprimento se torna um ilícito e, se o IPTU progressivo apenas ocorre no passo seguinte, evidencia-se, sim, seu caráter sancionatório.

Ademais, apesar de Schoueri considerar o IPTU progressivo uma sanção, é válida a lembrança de Torres (1994, p. 96), doutrinando acerca da interpretação do Direito Tributário, quando traz a lembrança a supremacia constitucional:

Em outras palavras, controla-se a constitucionalidade da lei ordinária, e não a da própria Constituição. Integram-se, ainda, a interpretação da Constituição e a das leis ordinárias à consideração de que estas têm a sua compreensão subordinada aos princípios inscritos naquela.

Em outras palavras, sabe-se que o Código Tributário Nacional afirma que tributo não pode ser sanção, porém o Texto Constitucional, considerado supremo, deve ser tido como prioridade. É, então, o CTN subordinado à CF/88, não sendo, pois, ilegal, muito menos inconstitucional o IPTU progressivo.

Ressalta-se, aqui e alhures, o fato de que a propriedade não é mais um direito absoluto como foi há muitas décadas, quando o proprietário tinha o livre arbítrio sobre seus terrenos, sem se preocupar com seus deveres sociais⁶. Pondera Carraza (1996, p.98):

[...] a propriedade [...] em determinados momentos históricos, atingiu seu apogeu tendo sido considerada como um direito natural da pessoa humana. [...] Deste modo, uma vez incorporado o princípio da função social da propriedade, pelo Texto Constitucional, o proprietário do bem passou a sofrer limitações quanto ao seu uso. O direito de propriedade que se considerava, até então, como disciplinado exclusivamente pelo chamado direito privado, passou a ter uma significação pública. Em outros termos, a propriedade privada passou a estar condicionada a uma finalidade, que não de interesse exclusivo do proprietário do bem, mas de interesse de toda a sociedade.

Dessa forma, nas palavras de Paludo (2006, p. 32), “a hermenêutica tributária deve assegurar o compromisso com o Estado para com o bem comum do povo”. Entende-se, por fim, que o IPTU progressivo é o despertar da hermenêutica tributária em favor do povo, fugindo-se do mero interesse arrecadatório dos tributos. Arremata ao ressaltar que não é função da hermenêutica do direito tributário fazer com que a Constituição seja cumprida, mas é, entretanto, função do povo de legitimá-la. (PALUDO, 2006, p.32)

⁶ Acrescenta Barreto (2009, p. 902): “A progressividade deve ter por objetivo, apenas e tão-só, o servir como instrumento da manutenção e do uso da propriedade, em consonância com a função social que lhe foi constitucionalmente atribuída.”

4 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO UMA POLÍTICA DE CARÁTER AMBIENTAL

O IPTU, também, é considerado tributo ambiental, quando se trata da progressividade de suas alíquotas no tempo, diante do que proporciona uma tributação extrafiscal. Este é um conceito socioambiental, visto que o tributo passa estar vinculado a princípios ambientais, diante dos quais destaca-se o desenvolvimento sustentável do meio ambiente, por meio do qual enfatiza-se o crescimento sócio-econômico da sociedade, sem, porém, deixar de observar a questão da sustentabilidade ambiental.

A tributação ambiental desse instrumento é visualizada quando nos deparamos diante do cenário, onde o titular de uma propriedade, ao deixá-la abandonada, não edificada ou subutilizada, colabora com o acúmulo de resíduos que influenciam na contaminação do solo de seu bem particular.

Esta cena é comum nas cidades urbanas, nas quais as propriedades de determinado contribuinte se tornam deploráveis terrenos baldios. Estes são alvos de acúmulos dos mais diversos resíduos, transformando-se em enormes lixões.

Nessa realidade abordada, é possível destacar, de plano, pelo menos dois tipos de poluição, (i) poluição visual, (ii) poluição do solo – o lixo em decomposição libera um líquido denominado de chorume⁷, podendo atrair insetos que transmitem doença – além de possuir forte odor.

Na concepção de Assan (1998, p. 18), a extrafiscalidade do IPTU está calcada em objetivo alheio a arrecadação e não está vinculada apenas à adequação do objeto social da propriedade. Esse instrumento, na verdade, vai além, pois tem, ainda, a finalidade de preservação do meio ambiente, bem como a valorização de um desenvolvimento sustentável.

Então, destaca-se o princípio do poluidor-pagador, cuja ideia, consoante Sirvinskas (2012, p. 145), é de que o poluidor deve “arcar com o prejuízo causado ao meio ambiente da forma mais ampla possível [...] impera a responsabilidade objetiva, ou seja, basta a

⁷O *site* meio ambiente *news* (2014, *online*), ensina que: “Chorume é uma substância líquida resultante do processo de putrefação (apodrecimento) de matérias orgânicas. Este líquido é muito encontrado em lixões e aterros sanitários. É viscoso e possui um cheiro muito forte e desagradável (odor de coisa podre). O processo de tratamento do chorume é muito importante para o meio ambiente. Caso não seja tratado, ele pode atingir lençóis freáticos, rios e córregos, levando a contaminação para estes recursos hídricos. Neste caso, os peixes podem ser contaminados e, caso a água seja usada na irrigação agrícola, a contaminação pode chegar aos alimentos (frutas, verduras, legumes, etc). Em função da grande quantidade de matéria orgânica presente no chorume, este costuma atrair moscas que também podem trazer doenças aos seres humanos”.

comprovação do dano ao meio ambiente, a autoria e o nexo causal [...]”. Adiante o autor exprime que este deve ressarcir o dano, caso não seja possível a recomposição.

Assim, observa-se que o tributo ambiental, na forma do IPTU progressivo no tempo tem como finalidade ambiental evitar a contaminação do solo. Em face de tributação ambiental, é o entendimento de Oliveira (1995, p.28):

É que, mesclando os sentidos impositivos (fiscal) e seletivo (extrafiscal) do princípio ambiental do poluidor-pagador, a lei tributária tem condições de proceder a um discriminar legítimo entre poluidores e não-poluidores, de forma a “premiar” estes últimos, que, satisfazendo o espírito constitucional, orientado para a promoção do equilíbrio ecológico (art. 225 da Constituição), colaboram para a preservação ambiental. Idealmente, o diferencial de carga tributária simbolizará o reconhecimento estatal da relevância ou irrelevância ambiental das decisões pessoais, profissionais ou empresariais dos administrados enquanto contribuintes.

Com efeito, é bastante previsível que a conduta de alguns dos proprietários que deixam seus imóveis urbanos abandonados com a finalidade apenas especulativa, sem dar-lhe qualquer utilidade social. Quanto a essa realidade, o IPTU progressivo no tempo tem como uns dos objetivos “desestimular vultuosas imobilizações de recursos em terrenos para fins meramente especulativos, dificultando o crescimento normal das cidades”. (MACHADO, 2010, p. 410)

Ademais, o princípio ambiental do desenvolvimento não pode ser esquecido, pois esse demanda equilibrar o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. Acerca disso, aborda Fiorillo (2011, p.83):

Dessa forma, o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente [...] a noção e o conceito de desenvolvimento, formados num Estado de concepção liberal, alteraram-se, portanto, não mais encontravam guarida na sociedade moderna. Passou-se a reclamar um papel ativo do Estado no socorro dos valores ambientais [...]

Deve, dessa forma, coadunar a tributação real do IPTU à “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”. (Art. 170 da CF/88)

Sabe-se, contudo, que impende ao Estado providenciar meios que colaborem para a manutenção saudável do meio ambiente, porém esta responsabilidade não pode ser dada unicamente ao Poder Público. Entende-se que os cidadãos devem colaborar, afinal estes poluem e devem estar conscientes de que também possuem responsabilidade.

Segundo o art. 225 da Constituição⁸ vigente, é dever do Estado adotar medidas que auxiliem na preservação do meio ambiente, visto que é direito de todos os cidadãos conviverem em um ambiente ecologicamente equilibrado que proporcione qualidade de vida. Portanto, cabe, principalmente, ao Município a implementação de medidas para prevenir a poluição e a degradação do meio ambiente.

Dessa forma, estar-se-á com o IPTU progressivo no tempo, buscando dar efetividade ao princípio de meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de obedecer ao princípio ambiental da prevenção que, para Cretella Neto (2012, p.223) “a mera cogitação da existência de um risco potencial à saúde ou ao meio ambiente, ainda que não suficientemente comprovado de forma científica, justifica a adoção de medidas que evitem o dano temido”.

5 IPTU PROGRESSIVO COMO PREVENÇÃO À DENGUE

Em razão do que foi visto no tópico anterior, observou-se que o terreno abandonado pode prejudicar o meio ambiente. Como este, porém, é vida, o acúmulo de lixo nesses terrenos pode prejudicar a saúde pública, bem como o fazem o lixo doméstico, telhas quebradas, pneus velhos, tampas de garrafas, dentro outros resíduos sólidos, pois podem servir de abrigo e alimento para insetos que são vetores de doença.

As doenças mais comuns que podem ser transmitidas, nesse contexto, são a “leptospirose, peste bubônica e tifo murino, causada pelos ratos, além de febre amarela, dengue [...]” (NERY, *online*), dentre outros.

No âmbito dessa realidade, foi feita pesquisa nos órgãos públicos do Município de Fortaleza, dos quais dados foram obtidos quanto à quantidade de terrenos abandonados e em ruínas no Município em suas áreas regionais, bem como a incidência de casos notificados e confirmados de dengue. O primeiro foi fornecido pela Secretaria de Finanças (SEFIN), diante em razão de que foi feito requerimento formal, e o segundo junto à Secretaria de Saúde do Município.

⁸Art. 225, CF/88: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Saliente-se, inicialmente, o município de Fortaleza tem a sua administração descentralizadas em seis regiões (SER'S)⁹, compondo as regionais os bairros, conforme site da prefeitura do município de Fortaleza (2014, online):

SER I: Vila Velha, Jardim Guanabara, Jardim Iracema, Barra do Ceará, Floresta, Álvaro Weyne, Cristo Redentor, Ellery, São Gerardo, Monte Castelo, Carlito Pamplona, Pirambu, Farias Brito, Jacarecanga e Moura Brasil.

SER II: Aldeota, Cais do Porto, Cidade 2000, Cocó, De Lourdes, Dionísio Torres, Engenheiro Luciano Calvalcante, Guararapes, Joaquim Távora, Manuel Dias Branco, Meireles, Mucuripe, Papicu, Praia de Iracema, Praia do Futuro I e II, Salinas, São João do Tauape, Varjota, Vicente Pinzon.

SER III: Amadeu Furtado, Antônio Bezerra, Autran Nunes, Bonsucesso, Bela Vista, Dom Lustosa, Henrique Jorge, João XXIII, Jóquei Clube, Olavo Oliveira, Padre Andrade, Parque Araxá, Pici, Parquelândia, Presidente Kennedy, Rodolfo Teófilo e Quintino Cunha. [...]

SER IV: José Bonifácio, Benfica, Fátima, Jardim América, Damas, Parreão, Bom Futuro, Vila União, Montese, Couto Fernandes, Pan Americano, Demócrito Rocha, Itaoca, Parangaba, Serrinha, Aeroporto, Itaperi, Dendê e Vila Pery.

SER V: Conjunto Ceará, Siqueira, Mondubim, Conjunto José Walter, Granja Lisboa, Granja Portugal, Bom Jardim, Genibaú, Canindezinho, Vila Manoel Sátiro, Parque São José, Parque Santa Rosa, Maraponga, Jardim Cearense, Conjunto Esperança, Presidente Vargas, Planalto Ayrton Senna e Novo Mondubim.

SER VI: Aerolândia, Ancuri, Alto da Balança, Barroso, Boa Vista (unificação do Castelão com Mata Galinha), Cambéba, Cajazeiras, Cidade dos Funcionários, Coaçu, Conjunto Palmeiras (parte do Jangurussu), Curió, Dias Macedo, Edson Queiroz, Guajerú, Jangurussu, Jardim das Oliveiras, José de Alencar (antigo Alagadiço Novo), Messejana, Parque Dois Irmãos, Passaré, Paupina, Parque Manibura, Parque Iracema, Parque Santa Maria (parte do Ancuri), Pedras, Lagoa Redonda, Sabiaguaba, São Bento (parte do Paupina) e Sapiranga.:

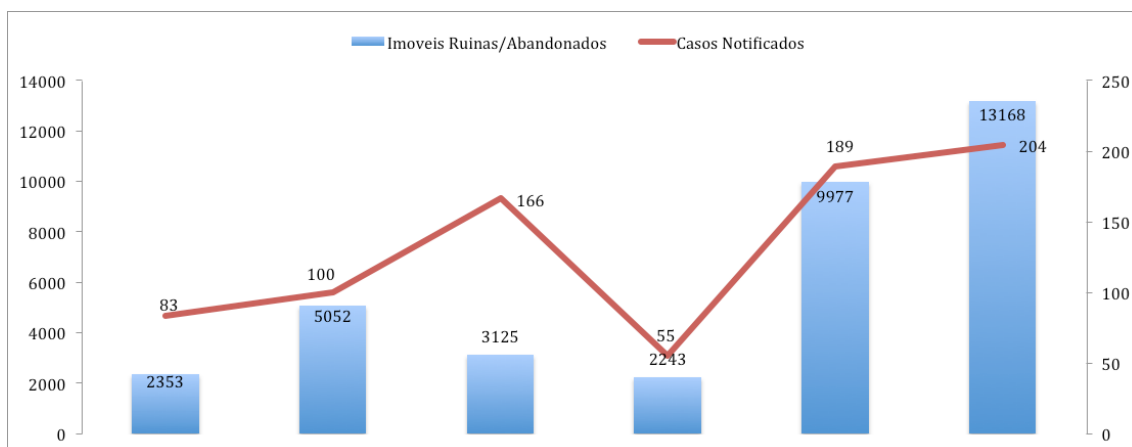
No que pertine aos imóveis abandonados, o Município da Capital do Ceará possui o total de 34.288 (trinta e quatro mil, duzentos e oitenta e oito) imóveis abandonados, 1ª a 6ª Secretarias Executivas Regionais – SER'S – 2.102 imóveis abandonados na SER I, 4.850 na SER II, 2.893 na SER III, 2.035 na SER IV, 9.852 na SER V e 12.856 na SER VI.

Em relação aos imóveis em ruínas, a Secretaria de Finanças informou que Fortaleza possui o número de 1.330 (hum mil trezentos e trinta) no total, espalhados dentro da 1ª a 6ª regional do município – 251 imóveis abandonados na SER I, 202, na SER II, 232 na SER III, 208, na SER IV, 125 na SER V e 312 na SER VI.

De posse dessas informações, comparou-se o índice de dengue colhido em junho de 2014 com número de imóveis abandonados somados aos em ruínas, separados por cada regional. Observa-se, pois, três tipos de gráfico.

⁹ SER é o abreviação de Secretaria Executiva Regional.

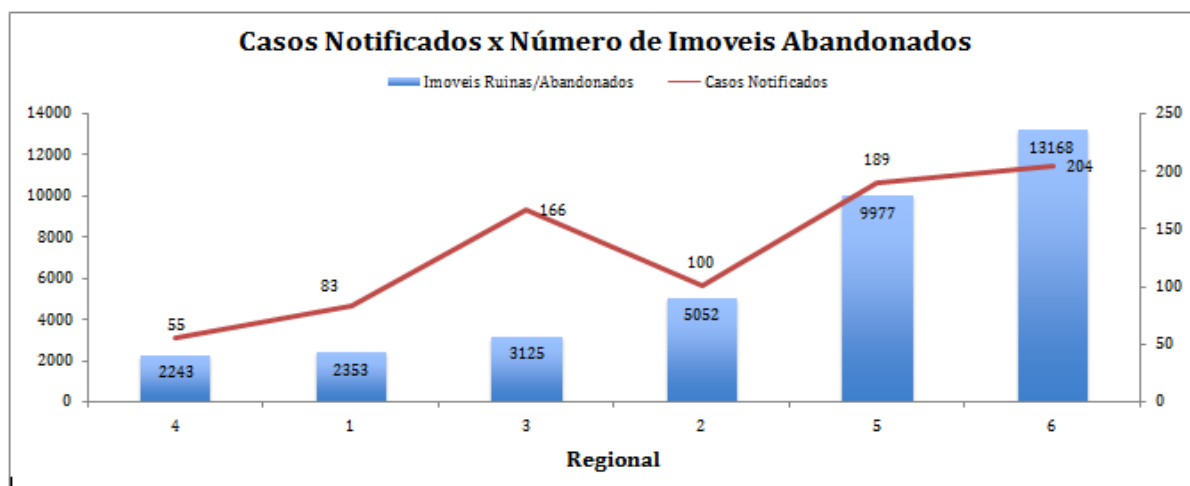
Gráfico 1 – imóveis ruínas/abandonados por casos de dengue notificados, conforme regional



Fonte: SEFIN (2014) e SMS (2014)

No gráfico 1, está disposto por regional (coluna azul), começando pela Regional I, no início do gráfico, e ultimando com a SER VI. A linha vermelha representa os dados da quantidade de notificação de dengue. Assim, ao se analisar a correlação da quantidade de imóveis abandonados ou em ruínas com o índice de notificação de dengue, nota-se que nas SER'S I, II, IV, V e VI, seguiu-se uma ordem crescente juntamente com os indicadores de dengue. Houve, porém, uma só variação da regional III, que se alterou um pouco mais. Vejamos, pois, o gráfico em ordem crescente.

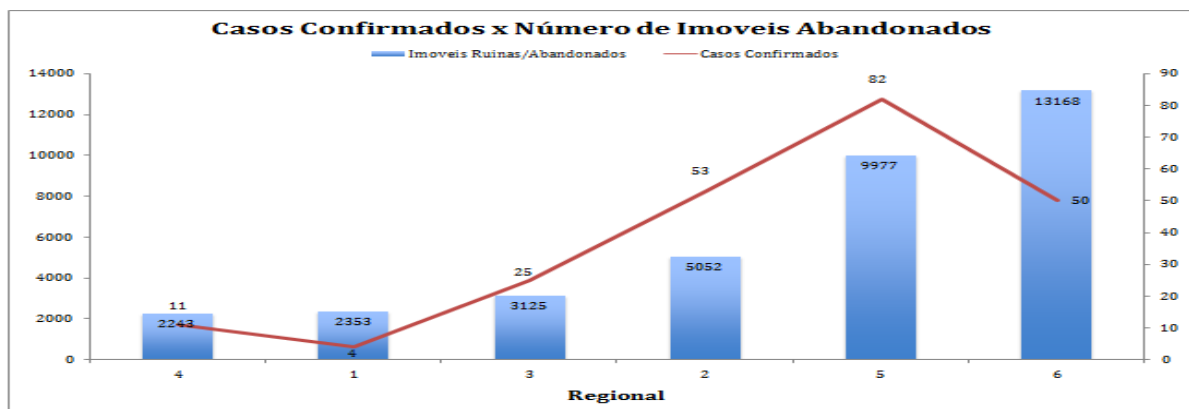
Gráfico 2 – imóveis em ruínas/abandonados em ordem crescente x casos de dengue



Fonte: SEFIN (2014) e SMS (2014)

No gráfico3, foi feita a comparação, já em ordem crescente das quantidades de terrenos abandonados e em ruínas com o número de casos confirmados de dengue. Nesse gráfico, surgem duas variações, das regionais II e VI, no restante a correlação continua fiel, como é possível apreciar.

Gráfico 3 – imóveis em ruínas/abandonados e casos de dengue confirmados por regional



Fonte: SEFIN (2014) e SMS (2014)

Com efeito, não há como se esquecer de que os dados relacionados possuem uma lógica – a de que esses terrenos abandonados e em ruínas, possuem um fator significativo como causador da proliferação de doenças, como a dengue. Em relação às variações de duas regionais, faz-se necessária uma análise de campo para verificar o motivo que proporciona essa diferenciação.

Ressalta-se que, ao se buscar obter esses dados com os órgãos responsáveis pela fiscalização dos terrenos abandonados/ruínas, chegou-se ao conhecimento de que o controle dessas terras é feito por meio de denúncia. Então, restou evidenciada a necessidade de organizar essas repartições públicas, bem como a função dos agentes de fiscalização, visto que essa se mostrou precária.

Vale salientar que o Município de Fortaleza não possui IPTU progressivo no tempo, apesar de possuir em sua legislação a previsão legal que autoriza a implementação desse instrumento – Lei Complementar nº 59/2009¹⁰ –, bem como a previsão em seu plano diretor – Lei Complementar nº 62/2009. O impasse está no fato de que, para dar prosseguimento ao feito, há necessidade de uma lei complementar que regulamente a implementação, mediante mecanismos que a viabilizem.

Assim, o instrumento político da progressividade das alíquotas viabiliza, também, que a saúde da sociedade seja beneficiada, no momento em que tem como objetivo evitar que fatores contribuintes para um comportamento negativo seja motivo de proliferação de doenças. Por fim, saliente-se consonância entre o IPTU progressivo no tempo e o Texto

¹⁰ Art. 4º: “As alíquotas do IPTU aplicáveis aos imóveis territoriais que não cumpram a função social, nos termos do art. 182 da Constituição Federal de 1988, serão majoradas em 2 (duas) vezes o valor referente ao exercício anterior, limitada a 15% (quinze por cento), por 5 (cinco) anos consecutivos.”

Constitucional, em seu artigo 196, o qual expressa que “**a saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos [...]”.

CONCLUSÃO

A extrafiscalidade do IPTU, mediante sua função de promover o fim social, conforme abordagem debatida, demonstra-se como um instrumento com espectro amplo no que se diz beneficiar a sociedade. Percebeu-se, pois, no decorrer do texto, que o objetivo do tributo está voltado ao bem estar da sociedade, no momento em que se busca a função social da propriedade, proporcionando, conseqüentemente, a proteção do meio ambiente e a preservação da saúde pública.

Assim, vale salientar, que, no momento em que o Estado se utiliza de políticas públicas por meio da tributação ambiental, incentivando sua extrafiscalidade, essa resultará em diferencial no crescimento econômico privado e estatal, visto que proporcionará atividades ecologicamente equilibradas.

Apesar de conhecido, porém, o IPTU progressivo no tempo, como se demonstrou, no Município de Fortaleza, não é de fácil aplicabilidade, fazendo-se necessários, além de lei que o preveja como possível de ser aplicado, normativos que regulamentem a possibilidade de sua implementação.

Frisa-se, ainda, que não basta ter o instrumento que busque desestimular o comportamento do contribuinte, se não houver um gerenciamento quanto ao controle das propriedades urbanas por meio de fiscalização.

REFERÊNCIA

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Tributário na Constituição e no STF: teoria e jurisprudência**. 8. ed. Rio de Janeiro: 2004.

ASSAN, Ozires Eliel. **IPTU: teoria, jurisprudência, legislação e prática**. São Paulo: Agá Juris, 1998.

BARBON, Sandra A. Lopez. **Do IPTU**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BARRETO, Aires F. Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Curso de Direito Tributário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 jul. 2014.

BRASIL. **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_2001/110257.htm>. Acesso em: 30 jul. de 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARRAZA, Elizabeth Nazar. **Progressividade e IPTU**. 2. Triagem. Curitiba: Juruá, 1996.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRETELLA NETO, José. **Curso de direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.

NERY, Priscila. Mais equilíbrio. Perigo do acúmulo de lixo nas cidades. Disponível em: <<http://maisequilibrio.com.br/saude/perigos-do-acumulo-de-lixo-nas-cidades-5-1-4-354.html>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues. **Direito tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

PALUDO, Francisco. **Direito tributário dos contribuintes invisíveis: hermenêutica do direito tributário pelo in dúbio contra fisco em homenagem ao conceito de povo de Friedrich Müller**. Rio de Janeiro: Corifeu, 2006.

Prefeitura de Fortaleza. Regionais. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/regionais>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

SABBAG. **Manual de direito tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHOUERI, Eduardo Luíz. **Direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 10. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **Normas de interpretação e integração do direito tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.