

# DA PROGRESSIVIDADE DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000

DÉCIO SEIJI FUJITA<sup>1</sup>

## RESUMO

O texto original da Constituição da República previa somente a progressividade do imposto predial e territorial urbano nos casos em houvesse o descumprimento da função social da propriedade, nos termos do seu artigo 182, § 4º, inciso II. Todavia, vários Municípios mesmo sem autorização constitucional lançavam IPTU progressivo tomando como base causa diversa do descumprimento da função social. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 29 de 13 de setembro de 2000, inovou ao permitir a progressividade do IPTU em razão do valor, da localização e do uso do imóvel, consoante se depreende dos incisos I e II do § 1º do artigo 156 da Constituição Federal. Ocorre que diante do lançamento do IPTU progressivo antes da edição EC nº 29/00, inúmeros casos chegaram ao Supremo Tribunal Federal que acabou por editar o verbete 668 que resolveu a questão ao disciplinar que “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”. Desse modo, os Municípios que editaram leis prevendo a progressividade do IPTU antes da edição da EC nº 29/00, com causa diversa do descumprimento da função social, tiveram anulados seus lançamentos. Importante anotar que mesmo após a edição da súmula 668, alguns doutrinadores ainda sustentavam a constitucionalidade da progressividade mesmo antes da EC nº 29/00, pois a fundamentavam no princípio da capacidade contributiva. Por estas razões é que se propõe o presente trabalho.

Palavras-chave: progressividade do IPTU, EC nº 29/00, súmula 688 do STF, princípio da capacidade contributiva.

---

<sup>1</sup> Procurador do Município de Diadema, Advogado militante nas áreas de Direito Civil, Penal e Tributário, Articulista, Parecerista, Pós-graduado com especialização em Direito Público pela Escola Paulista de Direito, Pós-graduado com especialização em Direito Tributário pelo Centro Universitário de Bauru.

## SUMÁRIO

1 – FATO IMPONÍVEL DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO.....	03
2 – BASE DE CÁLCULO E ALÍQUOTA DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO.....	06
3 – PROGRESSIVIDADE DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO NO TEXTO ORIGINAL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	07
4 – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000.....	10
5 – SÚMULA 668 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	11
6 – SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000.....	12
7 – CONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000.....	15
8 – CONCLUSÃO.....	19
REFERÊNCIAS .....	21

## 1 - FATO IMPONÍVEL DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

Fato gerador segundo Geraldo Ataliba pode ser entendido como hipótese de incidência ou fato imponible, esta representada como sendo a ocorrência no mundo fenomênico do fato prevista na norma tributária (fato gerador “in concreto”) e aquela como sendo a descrição abstrata prevista na lei (fato gerador “in abstracto”).

A hipótese de incidência do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana nos termos do artigo 32 do Código Tributário Nacional é 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”.

Entenda-se como proprietário aquele que tem o gozo jurídico pleno do imóvel, podendo, portanto, usar, gozar, dispor e reaver de quem injustamente o possua ou detenha (artigo 1225 do Código Civil).

O domínio útil dá ao seu titular o direito de usar e gozar, todavia não pode dispor do bem, salientando que é possível alienar o domínio útil como ocorre na enfiteuse, ao passo que o possuidor é aquele que tem a posse com ânimo de dono.

Importa anotar que é considerado urbano o imóvel localizado em zona urbana em conformidade com a previsão na lei do Município, a qual deverá obedecer aos requisitos contidos no artigo 32, § 1º, do Código Tributário Nacional, vale dizer, o imóvel deverá possuir ao menos dois dos seguintes melhoramentos: calçamento, água, esgoto, energia elétrica ou ainda escola ou posto de saúde a menos de três quilômetros.

As áreas urbanizáveis previstas em loteamentos aprovados podem ser tributadas por Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) mesmo sem ter os

referidos melhoramentos, consoante determina o artigo 32, § 2º, do Código Tributário Nacional.

Recentemente a Segunda Turma do Colendo Superior Tribunal de Justiça reconheceu a possibilidade se tributar o detentor de área pública em razão de exercer a posse com “animus domini” em que pese a impossibilidade de usucapir a área urbana ocupada:

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. (grifos nossos)

(RECURSO ESPECIAL Nº 1.402.217 - DF (2013/0298424-4), RELATOR MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES, j. 17/11/2015)

## **2 – BASE DE CÁLCULO E ALÍQUOTA DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO**

A base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é o valor venal do imóvel (artigo 33 do Código Tributário Nacional), assim considerado aquele que reflete o valor de venda ou de mercado, ou seja, o preço à vista que o bem poderia alcançar se fosse posto a venda no mercado imobiliário.

A alíquota nada mais é do que uma porcentagem incidente sobre a base de cálculo que retrata o valor do imposto a ser exigido do contribuinte. Este poderá ser proporcional ou progressivo.

Alíquota proporcional é aquela que não varia conforme o valor do imóvel, diferentemente da alíquota progressiva que pode variar conforme o valor venal, a localização ou a destinação dada ao imóvel.

Como bem frisado por Manolo Del Omo<sup>2</sup> na obra IPTU Aspectos Jurídicos Relevante coordenada por Marcelo Magalhães Peixoto:

O imposto progressivo é aquele que permite aumentar o peso da tributação na medida do aumento da riqueza alvo desta tributação, ou seja, quanto maior a riqueza tributada, maior a alíquota incidente sobre ela. Isto é não é o mesmo que proporcionalidade, onde há o auferimento de maior receita tributária quanto maior for a base de cálculo do tributo. Na progressividade estabelece-se, como próprio nome diz, uma progressão de alíquota na medida em que o contribuinte demonstra maior capacidade contributiva.

---

<sup>2</sup> PEIXOTO, Marcelo Magalhães, Coordenador; DEL OLMO, Manolo. IPTU Aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2002, pág. 405.

### **3 – PROGRESSIVIDADE DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO NO TEXTO ORIGINAL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

O texto original da Constituição Federal somente autorizava a aplicação da progressividade do IPTU no tempo (artigo 182, § 4º, inciso, II, da Constituição Federal), isto é, nos casos em que houvesse o descumprimento da função social da propriedade pelo seu titular.

Dispõe o inciso II do § 4º do artigo 182: “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, sob pena, sucessivamente, de: II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo”.

Para regulamentar o dispositivo constitucional foi editado a Lei nº 10.257/2001 denominado Estatuto da Cidade, que no seu artigo 7º, disciplinou quando poderá ser instituído o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo:

“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”.

Apesar de inicialmente inexistir autorização constitucional no sentido da exigência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) com alíquotas progressivas em razão de valor, uso e localização do bem imóvel, inúmeros Municípios começaram a cobrar o referido tributo atribuindo alíquotas progressivas com fundamento no princípio da capacidade contributiva prevista no artigo 145, § 1º, da Constituição Federal e no princípio da isonomia.

Oportuno mencionar que tal tese se alicerçava nos ensinamentos de vários doutrinadores dentre eles José Souto Maior Borges<sup>3</sup> para quem

*A instituição do IPTU progressivo, sobre preservar a função social da propriedade, assegura a isonomia. Deveras: a graduação conforme a capacidade contributiva (art. 145 § 1º) e vedação de tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente (art. 150 II) são apenas outros nomes com que a CF insiste na isonomia no âmbito tributário. E todas essas normas-princípios “gritam” pela progressividade do IPTU.*

Sacha Calmon Navarro Coelho<sup>4</sup> também adotou o mesmo entendimento ao afirmar

*Pode-se dizer, sem medo, que o IPTU admite a progressividade estribado em duas matrizes: A matriz da política urbana, cujo fundamento constitucional tem sede na disposição urbanística das municipalidades (progressividade extrafiscal no tempo) e b) a matriz da capacidade do contribuinte que exsurge do art. 145 parágrafo 1º, da CF. Esta última progressividade não cresce ano a ano no funil do tempo, como a anterior. Nesta, o imposto em si é estruturado com alíquotas progressivas e, pois, menores e maiores no espelho do tempo (alíquotas existentes num mesmo instante). No primeiro caso, a meta optada é remover obstáculos ao plano diretor. Na segunda, procura-se, em função da pessoa do proprietário (imóveis mais valorizados, número de imóveis possuídos, tamanho da propriedade*

---

<sup>3</sup> BORGES, José Souto Maior. IPTU, Progressividade. Revista de direito tributário, nº 59, pág. 79.

<sup>4</sup> Comentários à Constituição Federal, Sistema Tributário Nacional. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1990.



*imóvel, etc.) fazer atuar o princípio da capacidade contributiva. Agora, se o suposto rico tiver imóveis mas não capacidade econômica, a sua alíquota pode ser contestada em juízo.”*

Américo Masset Lacombe<sup>5</sup> na obra IPTU Aspectos Jurídicos Relevantes, coordenada por Marcelo Magalhães Peixoto, do mesmo modo compartilha com entendimento esposado ao afirmar que

os Municípios não só podem como devem instituir o IPTU progressivo. A progressividade, nos impostos sobre o patrimônio e a renda, é uma decorrência lógica do princípio da capacidade contributiva, que, por sua vez, é corolário do princípio básico e nuclear, que informa todo o nosso sistema constitucional, qual seja, o princípio da isonomia. O único limite é, como vimos, a vedação ao confisco. Vale dizer, a progressividade vai até onde começa o confisco. No entanto, para se aferir tal fato é necessário verificar-se caso por caso. A regra é a progressividade, o confisco determinará as exceções. Porém se a Lei Orgânica do Município veda a progressividade do IPTU ela será inconstitucional.

Roque Antonio Carrazza<sup>6</sup> na mesma linha raciocínio leciona que

Em suma, o IPTU deve obedecer ao princípio da capacidade contributiva, nos termos do já estudado art. 145, § 1º, primeira parte, da CF. E, para isso, deve ser progressivo. Esta é uma *progressividade fiscal*, de existência obrigatória.

---

<sup>5</sup> PEIXOTO, Marcelo Magalhães, Coordenador; LACOMBE, Américo Masset. IPTU Aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2002, pág. 38/39.

<sup>6</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. São Paulo: Malheiros editores, 25ª edição, 2009, p. 116.

#### 4 – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000

A EC nº 29/00 inovou ao autorizar a cobrança de IPTU aplicando-se a progressividade de alíquota prevista inicialmente somente no inciso II, do § 4º, do artigo 182, da Constituição da República.

Permitiu nos incisos I e II, do § 1º, do artigo 156, da Constituição Federal, a exigência do IPTU progressivo em razão do valor, da localização e do uso do imóvel, ao prever que “Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.”

Oportuno ressaltar que no Texto Constitucional há outras hipóteses de incidência da progressividade em outros impostos, como bem observado por José Eduardo Soares de Melo<sup>7</sup> ao asseverar que

O princípio da progressividade é referido para o Imposto de Renda (IR) – art. 153, § 2º, Imposto sobre a Propriedade Territorial (ITR) – art. 153, § 4º - e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) – arts. 156, § 1º, e 182, § 4º, II – e, consiste na majoração das alíquotas à medida em que a base de cálculo é elevada.

Nota-se que este postulado vincula-se com os princípios da capacidade contributiva e da isonomia na medida em que se tributam mais rigorosamente os contribuintes que revelam maior riqueza em detrimento aos de menor riqueza.

---

<sup>7</sup> MELO, José Eduardo Soares de. Curso de direito tributário. São Paulo: Editora Dialética, 1997, p. 35/36.

## 5 – SÚMULA 668 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Após a edição da Emenda Constitucional nº 29/2000 que autorizou os Municípios a cobrar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de forma progressiva, em razão de inúmeros questionamentos sobre a possibilidade da exigência deste tributo progressivamente mesmo anteriormente a referida emenda, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 668.

A Suprema Corte entendeu que todas as leis Municipais que previam a cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de forma progressiva, ressalvadas as hipóteses de progressividade no tempo, editadas anteriormente a Emenda Constitucional nº 29/2000, eram inconstitucionais:

É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional n. 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Dessa forma, o Pretório Excelso considerou inconstitucional todas as leis municipais que previam a cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de forma progressiva, editadas antes da Emenda Constitucional nº 29/2000.

Importante frisar que diante de vários questionamentos judiciais a respeito da progressividade da alíquota, inúmeras decisões acabavam por anular integralmente o lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), assim como alguns declaravam a inexistência de relação jurídico-tributária, gerando insegurança jurídica e ferimento ao princípio da isonomia.

## **6 – SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000**

A razão de alguns doutrinadores entenderem que a Emenda Constitucional nº 29/2000, a qual autorizou a cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ser inconstitucional levava em consideração a classificação de o imposto ser real ou pessoal.

Considera-se imposto real aquele que toma com base o patrimônio sem analisar a situação econômica do titular do bem e imposto pessoal aquele que leva em consideração condições personalíssimas, vale dizer, a capacidade contributiva de modo geral.

Segundo o entendimento desses doutrinadores a progressividade não pode incidir em impostos reais, somente sendo autorizada pela Constituição Federal nos impostos pessoais, nos termos do § 1º, do artigo 145, da Constituição da República.

Desse modo, em se tratando de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), cuja base é o patrimônio, não é possível a aplicação da progressividade.

Com efeito, ilustram o entendimento esposado na violação de cláusula pétrea pelo poder constituinte derivado ao editar emenda constitucional sem observar a garantia de os contribuintes serem tributados de forma progressiva somente em face de impostos pessoais.

Dessa forma, a autorização constitucional insculpida no artigo 156, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, com a redação determinada pela Emenda Constitucional nº 29/2000, é inconstitucional na medida em que autoriza a cobrança da progressividade em imposto real.

Importante ressaltar que para aqueles que adotam esta tese da inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 29/2000, a progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) somente foi autorizada nas hipóteses de descumprimento da função social da propriedade com fundamento no inciso II, do § 4º, do artigo 182, da Constituição Federal e não em razão do valor do imóvel.

Adota este entendimento Aires Fernandino Barreto<sup>8</sup> na obra Curso de Direito Tributário, coordenada por Ives Gandra da Silva Martins, ao afirmar:

Em resumo, o pressuposto da progressividade do IPTU é utilização da propriedade em descompasso com a função social da propriedade, como definida em lei administrativa que institui o plano diretor. Logo, à mingua de plano diretor, não há como criar essa progressão sem ofensa à Constituição. Por conseguinte, se o legislador municipal afastar-se do critério do descumprimento da função social e fixar alíquotas progressivas, em função do valor do imóvel, terá criado imposto inconstitucional.

Ilustra ainda seu entendimento com a citação do voto do Ministro Moreira Alves no julgamento do Recurso Extraordinário nº 153.771-0-MG<sup>9</sup>:

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

---

<sup>8</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva, Coordenador; BARRETO, Aires Ferdinando. Curso de direito tributário. São Paulo: Editora Saraiva, 11ª edição, 2009, pág. 907/908.

<sup>9</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva, Coordenador; BARRETO, Aires Ferdinando. Curso de direito tributário. São Paulo: Editora Saraiva, 11ª edição, 2009, pág. 908.

inciso II do § 4º do art. 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludida no artigo 156, I, § 1º. Portanto, é inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no art. 156, § 1º, aplicado com as limitações expressamente constantes nos §§ 2º e 4º do artigo 182, ambos da Constituição Federal”

## 7 – CONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000

Diversamente do posicionamento sobre a inconstitucionalidade de Emenda Constitucional nº 29/2000, Hugo de Brito Machado<sup>10</sup> na obra IPTU Aspectos Jurídicos Relevantes, coordenada por Marcelo Magalhães Peixoto entende que não há qualquer inconstitucionalidade na emenda que autorizou a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), já que não há vedação na Constituição Federal quanto a aplicação do princípio da capacidade contributiva aos impostos reais ao asseverar que

Na realidade não existe na Constituição Federal de 1988 qualquer vedação ao emprego do princípio da capacidade contributiva em relação aos impostos reais, mas, muito pelo contrário, nela existe norma expressa que o preconiza...

Em verdade a Emenda Constitucional nº 29/2000 veio apenas para consolidar o posicionamento no sentido da possibilidade da aplicação da progressividade no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ao permitir a exigência diferenciada em razão do valor, localização e destinação do imóvel urbano.

Nesse mesmo sentido oportuno o ensinamento de Roque Antonio Carrazza<sup>11</sup>:

A Emenda Constitucional 29/2000 não redefiniu, em detrimento do contribuinte, o alcance do IPTU (hipótese em que se poderia cogitar de inconstitucionalidade por ofensa a *cláusula pétrea*), mas apenas explicitou o que já se continha na Constituição – ou seja, que este

---

<sup>10</sup> PEIXOTO, Marcelo Magalhães, Coordenador; MACHADO, Hugo de Brito, IPTU Aspectos Jurídicos Relevantes, São Paulo, Quartier Latim, 2002, p. 259.

<sup>11</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. São Paulo: Malheiros editores, 25ª edição, 2009, pág. 122/123.

tributo deve ser graduado segundo a capacidade econômica do contribuinte, a qual, independentemente da existência de *plano diretor* no Município, revela-se com o próprio imóvel urbano. Noutros termos, a emenda constitucional em questão, dado seu caráter meramente declaratório, limitou-se a reforçar a ideia, consagrada em nosso sistema tributário, de que, para fins de IPTU, quanto maior o valor do imóvel urbano, tanto maior haverá de ser sua alíquota.

A mesma Emenda Constitucional explicitou que a localização e o uso do imóvel urbano ensejam tributações diferenciadas, por meio de IPTU, justamente para que se estimule o cumprimento da função social da propriedade, revelada no plano diretor do Município.”

O Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade nº 149.510-0/5-00 em relação a Lei nº 13.250/2001 do Município de São Paulo editada após a vigência da Emenda Constitucional nº 29/2000, que instituiu a progressividade de alíquotas sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), afastou a alegada inconstitucionalidade em virtude de não vislumbrar afronta aos princípios da capacidade contributiva e da isonomia:

“Incidente de Inconstitucionalidade – Lei 13.250/2001, do Município de São Paulo, que estabeleceu progressividade das alíquotas do IPTU de 2002, tomando como base o valor do imóvel – Mandado de segurança concedido pela segunda instância para declarar inconstitucional a Emenda Constitucional nº 29/2000 que instituiu a progressividade fiscal do IPTU – Incidente de Inconstitucionalidade suscitado, sob alegação de que a referida EC viola os princípios constitucionais da isonomia e capacidade contributiva – A EC 29/2000, ao contrário do alegado, atende ao princípio do tratamento isonômico dos contribuintes que se desigalam, e o valor venal do imóvel pode ser tomado como critério razoável para demonstração de capacidade econômica do contribuinte – Entendimento de boa parte dos doutrinadores e do STF a respeito – Incidente julgado improcedente.”



Pela importância do tema cumpre mencionar que no corpo do voto do julgamento acima, foi citado o Informativo nº 433 do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário nº 423.768/SP) no qual o Ministro Marco Aurélio reconheceu a constitucionalidade da Emenda:

“O Tribunal iniciou julgamento de recurso extraordinário interposto pelo Município de São Paulo contra acórdão do extinto Primeiro Tribunal de Alçada do referido Estado-membro que, ao prover apelação em mandado de segurança, declarara a inconstitucionalidade da Lei Municipal 13.250/2001 – que, dando nova redação à Lei Municipal 6.989/66, estabeleceu alíquotas progressivas para o IPTU tendo em conta o valor venal e a destinação do imóvel – ao fundamento de terem sido violados os princípios da isonomia e da capacidade contributiva, e de que a EC 29/2000, ao prever citadas alíquotas, ofendeu o art. 60, § 4º, IV, da CF. O Ministro Marco Aurélio, relator, conheceu do recurso e deu-lhe provimento, para, reconhecendo a constitucionalidade do EC 29/2000, e da Lei Municipal 6.989/66, na redação pela referida Lei nº 13.250/2001, restabelecer a sentença que indeferira a segurança. Após mencionar os diversos enfoques dado pela Corte em relação a progressividade do IPTU, concluiu, ante a interpretação sistemática da Constituição Federal, com cotejo do § 1º do seu art. 156, com o § 1º do seu art. 145, que a EC 29/2000 veio tão-só aclarar o real significado do que disposto anteriormente sobre a graduação dos tributos, não tendo abolido nenhum direito ou garantia individual, visto que a redação original da CF já versava a progressividade dos impostos e a consideração da capacidade econômica do contribuinte.”

Oportuno ressaltar que o plenário do Supremo Tribunal Federal em 01/12/2010 ao julgar o Recurso Extraordinário nº 423.768/SP reconheceu a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 29/2000:

“IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – PROGRESSIVIDADE – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000 – LEI POSTERIOR. Surge legítima, sob o ângulo constitucional, lei a prever alíquotas diversas

presentes imóveis residenciais e comerciais, uma vez editada após a Emenda Constitucional nº 29/2000.”

Portanto, ante as considerações tecidas, vislumbra-se que a Emenda Constitucional nº 29/2000, realmente veio para corroborar o princípio da capacidade contributiva e da isonomia.

## 8 – CONCLUSÃO

Concedida ao ente político municipal a competência tributária para legislar e exigir o imposto predial e territorial urbano (IPTU), tendo caráter nitidamente fiscal sendo uma das principais rendas auferidas pelos Municípios ao lado do imposto sobre serviços (ISS), nota-se que ao longo do tempo, em razão da pouca clareza do texto original da Constituição Federal foram editadas leis locais que afrontaram a norma constitucional.

O texto primitivo da Constituição Federal vigente permitia apenas a exigência de imposto predial e territorial urbano de forma progressiva nos casos de descumprimento da função social consoante dispunha o parágrafo primeiro do artigo 156, antes da redação dada pela EC nº 29/2000.

Dessa forma, somente era permitido tributar o contribuinte de forma progressiva quando descumprisse a função social da propriedade, cuja sanção está disposta no inciso II, do parágrafo 4º, do artigo 182 da Constituição da República que explicita: “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, sob pena, sucessivamente, de:... II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo”.

Verifica-se que se trata de uma sanção atribuída ao contribuinte desidioso que não dá o aproveitamento necessário ao imóvel urbano, cujo procedimento para essa responsabilização está disciplinada na Lei nº 10.257/2001 denominada Estatuto da Cidade.

A EC nº 29/2000, veio a permitir a progressividade do IPTU também nos casos dispostos nos incisos I e II, do § 1º, do artigo 156, da Constituição Federal, vale dizer, em razão do valor, da localização e do uso do imóvel, ao prever que “Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I – ser progressivo em

razão do valor do imóvel; e II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.”

Dessa forma, em que pese os posicionamentos em contrário, nos parece mais adequado a permissão constitucional atual que prevê a possibilidade de exigência de progressividade do IPTU em razão do valor, da localização e do uso do imóvel, pois está-se a cumprir os princípios constitucionais da isonomia e da capacidade contributiva.

Aliás, importante frisar que tal posicionamento é o que prevalece face ao julgamento do Recurso Extraordinário nº 423.768/SP que reconheceu a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 29/2000.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente; **Direito tributário na constituição e no STF**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 13ª edição, 2007.

CAPEZ, Fernando; CHIMENTI, Ricardo Cunha; ROSA, Márcio Fernando Elias; e SANTOS, Marisa Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, Editora Saraiva, 2004.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros editores, 25ª edição, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 9ª edição, 1997.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Sinopses jurídicas, Direito tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 13ª edição, 2010.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 9ª edição, 1997.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição Federal, Sistema Tributário Nacional**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1990.

MARTINS, Ives Gandra da Silva, Coordenador. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 11ª edição, 2009.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Editora Dialética, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros editores, 20ª edição, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros editores, 22ª edição, 2003.

**REVISTA DO ADVOGADO**. Temas atuais de direito tributário. São Paulo: Nº 118, 2012.