

**IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS
REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

*PROGRESSIVE PROPERTY TAX, URBAN POLICY AND THE REFLEX
EFFECTS OF FUNDAMENTAL RIGHTS HORIZONTALIZATION FROM
BRAZILIAN FEDERAL CONSTITUTION OF 1988*

Cláudia Mansani Queda de Toledo

Advogada. Doutora em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino – ITE. Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP. Professora de Direito Constitucional e de Direitos Humanos dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Minas Gerais (Brasil).

E-mail: flavio@ite.edu.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5995072476063036>.

Igor José Morey Feital

Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas. Delegado Fiscal da Receita Estadual de Minas Gerais, Minas Gerais (Brasil).

E-mail: jcastro-re@unimar.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0637275855174703>.

Submissão: 06.06.2016.

Aprovação: 22.11.2016.

RESUMO

Este artigo procura evidenciar a importância da utilização da faceta extrafiscal do IPTU (Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana), que é um tributo de competência municipal e pode ser utilizado como forma de implementação de políticas públicas urbanísticas e locais, consubstanciada no Plano Diretor daquele ente municipal. Este instrumento tributário é potencializado pela possibilidade de ser instituído de forma progressiva, conforme autorizado pela CF/88, de maneira que pode-se cobrar uma carga tributária proporcionalmente maior, quanto maior a base de cálculo, no caso do IPTU, o valor do imóvel. Com isso, viabiliza-se um equilíbrio nas relações entre os municípios, garantindo o direito à propriedade exercido conforme sua função social, horizontalizando ainda que por via reflexa, os direitos fundamentais entre particulares, ou melhor dizendo, entre os contribuintes de maior e menor poder econômico, todos titulares de direitos fundamentais e que merecem guarida constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Horizontalização dos direitos fundamentais; Função social da propriedade; Política urbana; Progressividade do IPTU; Extrafiscalidade.

**IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE
 HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA
 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

ABSTRACT

This article looks forward to highlight the importance of using extrafiscal facet of the property tax (IPTU), which is a tribute to municipal competence that can be used as a form of implementation of urban planning and local policies, embodied in a local law so called "Plano Diretor". This tax instrument is increased by the possibility of being introduced progressively, as authorized by Brazilian Constitution, so that you can charge a tax burden proportionally higher, the higher the tax basis. In the case of property tax, this amount is the property value. Thus, enables an equilibrium in relations between citizens, guaranteeing the right to property exercised as its social function, horizontalizing the fundamental rights between individuals, or rather, between taxpayers of greater and lesser economic power, all rights holders fundamental and deserve constitutional den.

KEYWORDS: *Horizontalization of fundamental rights; Social function of property ; Urban policy; Progressivity of the property tax; Extrafiscality.*

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objeto evidenciar a permissão constitucional de 1988 de imposição progressiva do IPTU, relacionando-a com o papel dos Municípios na formulação de políticas públicas de igualação dos diferentes municípios, garantindo seus direitos fundamentais. Tendo em vista que a Constituição Brasileira de 1988 adotou a forma federalista, de descentralização político-administrativa dos entes, é possível aferir uma destacada autonomia dos Municípios, notadamente com reflexos na questão da possibilidade de elaboração de políticas públicas urbanísticas como forma de concretização desses direitos.

Para tanto, será pesquisado o tratamento de vanguarda internacional dado pela Constituição dentro dos modelos autonomistas, fato que relevou a alto e expressivo grau de caracterização política e jurídica e ofereceu uma garantia institucional da autonomia do Município em face da União e dos estados-membros.

Com o fito de perceber essa autonomia, será evidenciada a autonomia tributária, que atribui ao Município a competência tributária, que representa o poder de “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas”, nos termos do art. 156 da Constituição da República.

Outra faceta que revela a sua autonomia é o encargo constitucional de participar das políticas ligadas ao direito urbanístico, eis que no âmbito local, diz respeito à

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

observação do princípio constitucional da função social da propriedade, de forma a estabelecer reflexamente um equilíbrio nas relações de propriedade entre os particulares, buscando mitigar as diferenças entre os proprietários de maior ou menor poder econômico.

Este trabalho inter-relaciona a autonomia tributária e a política urbanística, na medida em que a Constituição incentiva o uso da tributação municipal, por meio do IPTU (Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana) progressivo, como instrumento de intervenção no domínio privado em prol de política urbanística municipal. Com isso, é possível que o poder econômico de um particular seja reduzido como forma de efetivação dos direitos fundamentais, consubstanciado na horizontalização dos direitos fundamentais, na medida em que avança para os reflexos desse poder nas relações entre particulares, uma vez que transcende o estudo da fundamentalidade adstrita entre Estado e cidadão.

Assim, serão analisados os contornos jurídicos deste imposto, cuja competência municipal foi determinada pela Constituição de 1988, em seu art. 156, I, com ressonância também no art. 32 do Código Tributário Nacional (CTN), que pode vir a ser progressivo (principalmente após a Emenda Constitucional 29/2000), ou seja, pode ser instituído com diversas alíquotas crescentes proporcionalmente à base de cálculo do imposto, seja em razão do tempo, para cumprir o princípio da função social da propriedade, nos termos do Estatuto da Cidade; ou seja em razão do valor do imóvel, para homenagear o princípio da capacidade contributiva como medida de justiça fiscal.

Por fim, serão explorados aspectos relevantes à aplicação da progressividade e seus obstáculos, na medida em que, como será exposto, há problemas de ordem política e legislativa. Política, pois não se pode olvidar que o ente municipal ao instituir o IPTU progressivo está tributando mais determinados contribuintes (aqueles com maior poder econômico), logo, adotando medida impopular, com consequências negativas eleitorais que podem jogar por terra a utilização desse instrumento. Legislativa, porque o caminho previsto é muito dificultoso, na medida em que restringe outro direito fundamental, qual seja, o direito de propriedade, exceto quando sua destinação é ao arrepio de sua função social.

**IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE
HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

1. AS RELAÇÕES ENTRE A PROGRESSIVIDADE DO IPTU, AS POLÍTICAS URBANAS E A HORIZONTALIZAÇÃO REFLEXA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Nesse cenário, para o desenvolvimento responsável do tema, necessário se faz a abordagem da função do Município na organização estatal do Estado Federal brasileiro, pois a Constituição de 1988 estabeleceu quanto ao exercício do poder no território nacional que a forma de Estado é o federalismo, a qual representa uma aliança de estados que cedem à União sua soberania, reservando a si apenas uma autonomia política mitigada, marcada por uma descentralização político-administrativa. Isto, pois para que se caracterize como uma Federação, a organização constitucional deve criar o Estado Federal composto de partes indissociáveis e com competências repartidas.

Não é o objetivo deste artigo discorrer especificamente sobre a referida organização do Estado Brasileiro, mas sim, o de trazer a lume que tal previsão constitucional colocou o Município como ente federativo e desta forma, inovou, concedendo ao Município a possibilidade de auto-organização, inclusive de imposição tributária.

Entretanto, esse desenho constitucional teve também como um de seus alcances, aquele perseguido desde os acenos federalistas de *Jay, Hamilton e Madison* que originaram as publicações de *O Federalista*¹, que buscavam convencer os detentores do poder de que a distribuição do mesmo, em grau de igualdade entre as unidades parcelares traria benefícios de uniformização das forças das unidades, em caráter de indissolubilidade.

Assim foi a origem norte-americana do modelo federativo, que se deu "de fora para dentro, num movimento centrípeta"², uma vez que foram os estados-membros que cederam parcela de sua autonomia. Já no Brasil, o pacto federativo se deu em movimento contrário, ou seja, foi a União que desconcentrou sua autonomia em favor de Estados e Municípios.

¹ *O Federalista*, reunião de artigos dos "jovens federalistas" sobre a formação da confederação norte americana, no caso da presente consulta, publicado pela Editora Íder, com tradução de Hiltomar Martins de Oliveira, Belo Horizonte: 2003.

² BULOS, Uadi Lamêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 922.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No dizer de Almeida³, quando se fundamenta em Ferreira Filho, ocorre o que os economistas chamam de fenômeno de “causação circular cumulativa”, ou seja, que os Estados mais ricos como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul prosperam sob as novas instituições de impostos, quando outros mais pobres, encontravam-se abandonados a si mesmos, sem o alcance de atendimento às suas necessidades mais elementares.

Uma Federação preserva assim certo grau de autonomia dos seus entes em relação ao governo central, “que é poder de autogoverno, incluindo a possibilidade de escolher seus governantes e de agir por vontade própria em relação a muitos assuntos, mas as decisões do poder autônomo devem ser tomadas dentro dos limites fixados na Constituição Federal”⁴.

Por conseguinte, a Federação é informada pelo princípio da indissociabilidade do vínculo federativo, segundo o qual é vedado direito de secessão, ou seja, proibida a reforma constitucional com o intuito de promover a separação de algum estado-membro, Distrito Federal e Municípios. No caso de não observação desses pressupostos, ou seja, havendo ameaça à organização federal ou mesmo a tentativa de quebra da relação harmoniosa e solidária dos entes federados, cabe decretação de intervenção federal, como forma de preservar o equilíbrio federativo⁵, nos termos do art. 34 da Constituição da República de 1988.

O desenho brasileiro de Federação está fundado no ideal de conjugação de esforços, de solidariedade federativa, de cooperação, porque as políticas públicas elaboradas pelos entes, isoladamente, em função da complexidade e do custo, muitas vezes se mostraram ineficientes e não atenderam a demanda de serviços públicos de qualidade.

Nesse sentido, Odete Medauar⁶:

De há muito não mais se cogita no Brasil de um federalismo rígido. A Constituição de 1988 retrata essa linha, prevendo mecanismos de cooperação entre os entes federados. Fala-se de um federalismo de cooperação ou federalismo de equilíbrio, no qual se busca, por meio da atuação conjugada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a realização de alguns dos objetivos da República, como,

³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na CF de 1988*, São Paulo: Atlas, 2013. p. 27.

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo, Ática, 1986. p. 18.

⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 923.

⁶ MEDAUAR, Odete. OLIVEIRA, Gustavo Justino de Oliveira. *Comentários à Lei 11.107/2005*. p. 23.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

por exemplo, garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, inc. II) e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art.3º, inc. III).

Então, temos que a Carta Política de 1988 estabeleceu uma Federação essencialmente descentralizada, mas também um municipalismo, que se caracteriza pela imposição da descentralização das partes, e desse modo há ao mesmo tempo uma ordem total, que institui os Estados, atribuindo a eles competências, além de instituir também Municípios⁷. Como resultado, eles ganham o poder “de auto-organização, sujeitos, entretanto, aos princípios da Constituição Federal, aos da Constituição do respectivo Estado, além de estarem obrigados ao respeito a uma série de preceitos expressos, conforme o disposto no art. 29 da Constituição Federal”⁸.

Nessa esteira, assenta-se que o Município é entidade federativa, política, de existência necessária, com autonomia, receita própria e competência mínima. Essa competência é descrita no texto constitucional exaustivamente, a exemplo do que ocorre com a União e diferente dos Estados-Membros, com poderes remanescentes, de caráter residual. Assim, sua competência pode conter até poderes estaduais ou da própria União⁹.

Para Paulo Bonavides, a autonomia do Município brasileiro na Constituição de 1988 está na vanguarda dos modelos autonomistas, tendo alcançado alto e expressivo grau de caracterização política e jurídica¹⁰:

A concepção política desse poder transitou de uma modalidade “política” e abstrata, historicamente frágil e passageira, não obstante sua amplitude teórica, para uma versão mais sólida, porem menos larga, ou politicamente menos ambiciosa, a qual, em compensação, lhe confere, dentro de quadros formais rígidos, uma superior conotação de juridicidade institucional, de máxima autonomia possível. Um poder municipal realisticamente concebido, pois, no Estado, em contraste com aquele esboçado contra o Estado, conforme constava das primeiras versões políticas da filosofia da liberdade.

Para tanto, a Carta Política oferece uma garantia institucional da autonomia do Município em face aos estados-membros, vedando assim inovações com o fito de liquidar tal atributo, “como aquelas que fizessem descer do Estado-membro o raio fulminador de certas

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 47.

⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 48.

⁹ Idem. *Ibidem*, p. 58.

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15ª ed. SÃO PAULO: Malheiros, 2004. p. 347.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

franquias (...), caso prevalecessem, por exemplo, regras invasoras, mediante as quais uma Constituição estadual viesse privar o Município de poderes normativos inerentes ao exercício”¹¹.

Por fim, para Roque Antonio Carrazza, essa autonomia possui duas características básicas, quais sejam, o provimento privativo dos cargos da organização municipal e a competência exclusiva para dispor sobre assuntos de sua alçada, desta forma, o Município é de fato autônomo, pois tem garantido para si um poder político e administrativo, observados os limites constitucionais e legais¹².

Portanto, no que diz respeito às competências municipais e autonomias tributárias, pelo fato de que no “Estado Federal há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismo que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos”¹³, tem-se por certo que a Constituição de 1988 optou por repartir as competências entre os entes federados: União, Estados-membros, Distrito Federal (DF) e Municípios.

Destarte, decorrente da autonomia municipal explanada alhures, o constituinte estabeleceu detalhadamente e exaustivamente as competências municipais à luz do princípio da predominância do interesse, indicando que a União é competente para questões de interesse geral, os Estados de interesse regional e os Municípios de interesse local.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos Municípios competências com caráter local e que reforcem sua autonomia, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - **legislar sobre assuntos de interesse local**;

II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**;

III - **instituir e arrecadar os tributos de sua competência**, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - **organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local**, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

¹¹ Idem. Ibidem, p. 356.

¹² CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 174.

¹³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de direito constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 849.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - **promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;**

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural **local**, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

No plano constitucional, os entes federados possuem competência tributária, que consiste no poder intransferível da pessoa política de legislar nessa matéria, permitindo que se institua o tributo e dê a ele contornos jurídicos que viabilizem a execução da lei fiscal¹⁴. Para tanto, o constituinte distribuiu a competência tributária, dispondo que para a União (art. 153) seria atribuído, por exemplo, os impostos sobre a renda, sobre a propriedade territorial rural, sobre as grandes fortunas; já para os Estados-membros e Distrito Federal (art. 155), fora destinado o de transmissão *causa mortis* e doação de bens ou direitos, o de circulação de mercadorias e o sobre propriedade de veículos automotores; enquanto que para os Municípios (art. 156), cabem, entre outros, os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)¹⁵.

A competência tributária constitucionalmente distribuída abrange ainda a competência legislativa plena, desde que sejam observadas as limitações ao poder de tributar contidas principalmente na Constituição Federal, mas também na dos Estados e nas Leis Orgânicas, nos termos do art. 6º do Código Tributário Nacional. Assim, pontua Hugo de Brito Machado sobre as limitações à competência tributária¹⁶:

Isto significa dizer que, se a Constituição Federal atribui aos Estados competência para instituir um imposto, como fez, por exemplo, com o ICMS, está também dando a estes plena competência para legislar a respeito. Mas devem ser respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição Federal e nas Constituições dos Estados. Em se tratando do Distrito Federal ou de Municípios, devem ser também observadas as limitações contidas nas respectivas Leis Orgânicas. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão ainda obrigados à observância das normas gerais de Direito Tributário que são estabelecidas em leis complementares, conforme determina o art. 146 da Constituição Federal. Aliás, o próprio legislador federal está adstrito

¹⁴ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 274.

¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 51.

¹⁶ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 288.

IPU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

às estipulações das leis complementares, não as podendo revogar, a não ser mediante lei complementar.

Importante ressaltar a característica de indelegabilidade da competência tributária, que significa que o ente federado definido pela Constituição como competente para instituir o tributo não pode transferi-la, uma vez que sua delegação só poder ser feita pelo próprio texto constitucional ou por emendas a ele.

Todavia, é possível “admitir-se a delegação, a outra pessoa jurídica de Direito público, das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária (CTN, art. 1º)”¹⁷, pois o que se delega é a capacidade tributária ativa, abrangida, mas não equivalente, pela competência tributária.

Não podemos ainda confundir a competência tributária com a técnica de repartição de receitas, porque esta pertence ao Direito Financeiro e significa que a receita dos impostos, ou seja, o produto de sua arrecadação deve ser distribuído no montante definido pela Constituição a outras pessoas jurídicas de direito público, mas não se refere à competência de legislar sobre a instituição do imposto¹⁸.

Essas considerações preambulares, introduzem o tema que pertine ao direito urbanístico e ao Estatuto da cidade, eis que o direito urbanístico é resultado das transformações sociais vivenciadas na denominada pós-modernidade e estão em sintonia com uma atual função do Direito, que é buscar novos instrumentos normativos para que o Poder Público, à luz do princípio da legalidade, atue intervindo no domínio privado com o fito de ajustar a realidade aos interesses coletivos, sociais. Esse ramo do direito se manifesta¹⁹:

- (i) Sob o aspecto objetivo, que é representado por todo o arcabouço jurídico, pelas normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística estatal, ordenando os espaços habitáveis;
- (ii) como ciência, que perquire o conhecimento sistematizado das normas jurídicas urbanísticas.

Atendo-se à questão normativa, temos que no Brasil, na lição de José Afonso da Silva, o direito urbanístico forma-se de um conjunto de normas que compreende as denominadas normas gerais, cuja competência legislativa é da União (art. 24, I, e §1º da

¹⁷ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 289.

¹⁸ Idem. *Ibidem*, p. 289.

¹⁹ SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 37.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Constituição), razão pela qual foi promulgada a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade; as normas suplementares dos estados-membros e DF (art. 24, I, e §2º da Constituição), com conteúdo esvaziado; e, por fim, as normas municipais, que apesar de serem também suplementares, ganharam relevância em função do Estatuto da Cidade²⁰.

Cumprir frisar que as normas gerais são assim consideradas desde que sejam “expressamente mencionadas na Constituição, fixem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano nacional, estabeleçam conceitos básicos de sua atuação e indiquem os instrumentos para sua execução”²¹. Por esse motivo, o Estatuto da Cidade é tipicamente uma norma geral, uma vez que “estabelece as diretrizes gerais da política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental”²².

Como resultado, esta norma geral atende ao princípio constitucional da função social da propriedade, dispondo sobre diversos institutos criados a partir desse prisma, incluindo aquele que será alvo deste trabalho, que é o IPTU (Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) progressivo como instrumento de intervenção no domínio privado em prol de política urbanística municipal, como será tratado a seguir no que tange à horizontalização dos direitos fundamentais.

Na seara dos direitos fundamentais, a regra é que se lida com maior facilidade quando a controvérsia entre direitos relaciona de um lado o Estado e de outro, um indivíduo, ou seja, as relações se concretizam verticalmente, como se presumiria o objeto, por exemplo, do IPTU, no qual de um lado está o poder estatal exercido pelo Município e, de outro, o munícipe. No presente estudo, no entanto, buscou-se evidenciar os efeitos reflexos dessas relações de fundamentalidade, eis que, na verdade, o manejo progressivo do IPTU busca a igualação entre as diferenças entre os detentores da propriedade no âmbito municipal.

Assim, em voga estão os direitos fundamentais na medida em se tem por base as relações econômicas entre particulares nos Municípios, em análise, portanto, a

²⁰ SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 37.

²¹ Idem. *Ibidem*, p. 66.

²² Idem. *Ibidem*, p. 58.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

horizontalização reflexa direitos fundamentais, que tem por titulares os particulares proprietários de bens imóveis e os municípios difusamente.

No Estado Democrático de Direito, em reiteradas manifestações doutrinárias que dispensam citações²³, os direitos fundamentais de primeira dimensão são os direitos individuais, que pregam a abstenção estatal e são dotados de normatividade jurídica, irradiando-se para todo o ordenamento jurídico. Os direitos sociais são os direitos de segunda dimensão, que demandam uma atitude positiva do estado, obrigando-o a prestar serviço público com fito de concretizar o direito a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, nos termos do art. 6º da Constituição da República.

Da mesma forma, os direitos fundamentais de terceira (direitos transindividuais) e quarta (horizontalização dos direitos fundamentais²⁴, que vinculam os particulares aos direitos fundamentais) dimensão devem ter aplicação imediata, assim serem concretizados e efetivados numa sociedade global²⁵:

Os direitos da quarta geração não somente culminam a objetividade dos direitos das duas gerações antecedentes como absorvem - sem, todavia, removê-la - a subjetividade dos direitos individuais, a saber, os direitos da primeira geração. Tais direitos sobrevivem, e não apenas sobrevivem, senão que ficam opulentados em sua dimensão principal, objetiva e axiológica, podendo, doravante, irradiar-se com a mais subida eficácia normativa a todos os direitos da sociedade e do ordenamento jurídico. Daqui se pode, assim, partir para a asserção de que os direitos da segunda, da terceira e da quarta gerações não se interpretam, concretizam-se. E na esteira dessa concretização que reside o futuro da globalização política, o seu princípio de legitimidade, a força incorporadora de seus valores de libertação.

Como resultado, a eficácia dos direitos fundamentais foi tratada pela Constituição da República (artigo 5º, § 1º), que estabeleceu sua aplicação imediata tanto verticalmente, ou seja, na relação entre Estado e particulares, como nas relações privadas, entre particulares. Isto, porque a aplicação imediata dos direitos fundamentais não deve somente se ater à contenção do poder estatal, uma vez que também o poder econômico de um

²³ À guisa de exemplo, cite-se como paradigma doutrinário a obra de Virgílio Afonso da Silva – A constitucionalização do direito – os direitos fundamentais entre particulares.

²⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2004. p. 571.

²⁵ Idem. Ibidem, p. 572.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

particular (uma grande empresa, por exemplo) pode ter efeito mitigador de princípios constitucionais.

Nesse contexto, a horizontalização dos direitos fundamentais é premente, na medida em que o poder de um particular tem um grande potencial de violar direitos fundamentais de outro particular, pois muitas vezes se equipara ao poder estatal²⁶:

O reconhecimento do efeito horizontal parece ser necessário quando encontramos, entre os particulares em conflito, uma evidente desproporção de poder social. Uma grande empresa é juridicamente um sujeito de direito igual a qualquer um de seus empregados. (...) Na realidade, a diferença em termos de poder social, ou seja, o desequilíbrio estrutural de forças entre as partes juridicamente iguais é tão grande que poderíamos tratar a parte forte como detentora de um poder semelhante ao do Estado.

Portanto, colocar em prática um Plano Diretor para a utilização do IPTU progressivo é capaz de reduzir a autonomia dos particulares através da intervenção no domínio privado em prol de uma política urbanística municipal que efetive direitos fundamentais principalmente daqueles munícipes que sofrem com a incorreta destinação da função social da propriedade.

Deste modo, irradia-se a eficácia horizontal dos princípios constitucionais nas relações intersubjetivas no âmbito local, uma vez que o planejamento urbanístico deve estar voltado à efetivação dos direitos fundamentais decorrentes do princípio da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade.

A competência tributária do IPTU, conforme a Constituição de 88, em seu art. 156, I, com ressonância no art. 32 do Código Tributário Nacional (CTN), é delimitada pelas suas hipóteses de incidência, que são "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"²⁷.

Apesar de várias as hipóteses de incidência deste tributo, trata-se de um imposto único, de competência exclusivamente municipal, diferente do que dispunha a Constituição de 1891 que atribuía essa competência aos Estados, enquanto que a Constituição

²⁶ DIMITRI, Dimoulis; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 109.

²⁷ PAULSEN, Leandro. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. 7ª ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012. p. 446.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

de 1934 optou por cingir imposto em predial e territorial urbano, ambos direcionados também à competência municipal, mudando apenas a forma de quitação do mesmo²⁸.

Esta distinção entre imposto predial e territorial se manteve na Constituição de 1937, no entanto, o primeiro foi atribuído aos Estados, já o segundo manteria a competência municipal. Somente a partir da Constituição de 1946 é que houve a unificação desses impostos em um único e de competência dos Municípios. Interessante trazer a baila lição de Hugo de Brito Machado sobre o IPTU como imposto único na Constituição de 1988²⁹:

O Município, em situações tais, pode pretender que o imposto sobre as edificações não abrange todo o terreno, o que é inadmissível. Aliás, a separação nos parece inadmissível em qualquer caso. O imposto é sobre a propriedade imóvel, que abrange o terreno e as edificações no mesmo existentes. Isto não quer dizer que a lei não possa estabelecer alíquotas diferentes, para imóveis edificados e imóveis não edificados. Pode, como pode também estabelecer alíquotas diversas para os imóveis não edificados, em razão da respectiva localização. Realmente, quando se diz que o IPTU é um único imposto, que incide sobre a propriedade imobiliária urbana, apenas se quer dizer que o fato gerador desse imposto é a propriedade do imóvel, seja edificado ou não. Não dois impostos, um sobre terreno e outro sobre edificações.

Destarte, a Constituição outorgou para a competência municipal a tributação do IPTU, incidindo sobre a propriedade predial e territorial urbana. Para entendimento de sua base econômica é importante esclarecer o conceito de propriedade, prédio e zona urbana, à luz do ordenamento jurídico.

A propriedade “é o direito real mais amplo, envolvendo as faculdades de usar, de gozar e de dispor. Prédio é toda porção de terra ou de solo, constituída em propriedade de alguém, haja nele, ou não, construções”³⁰. Isto nos leva a conclusão de que “o constituinte quis ressaltar a possibilidade de tributação da riqueza revelada não apenas pela propriedade da terra (territorial) como desta com as construções nela edificadas (predial)”³¹.

²⁸ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 409.

²⁹ Idem. *Ibidem*, p. 409-410.

³⁰ PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 5ª edição. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2013. p. 279.

³¹ PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 5ª edição. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2013. p. 279.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Importante destacar também que é a lei municipal que define o que é a Zona Urbana para efeitos de tributação de imposto, porque são critérios melhor acompanhados localmente, sendo inviável que houvesse uma uniformização num país continental como o Brasil. Entretanto, devem haver requisitos mínimos do que se considera urbano, evitando assim abusos de exação dos entes federados locais razão pela qual, a legislação municipal deve observar o disposto no CTN, que em seu § 1º do art. 32, requer a existência de pelo menos dois melhoramentos de infraestrutura urbana, dentro os listados por esse dispositivo, *in verbis*:

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.

A formação da base de cálculo do imposto, nos termos do art. 33 e parágrafo único do CTN, é resultado “de conformidade com o valor venal do imóvel, não se considerando o valor dos bens móveis mantidos em caráter permanente ou temporário no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade”³². O valor venal corresponde ao preço que aquele bem valeria caso fosse posto a venda, é o preço de mercado, em condições normais e à vista, excluindo-se, portanto, encargos financeiros³³.

Cabe à Fazenda Pública municipal “apurar o valor venal dos imóveis, para o fim de calcular o imposto, assegurado, entretanto, ao contribuinte o direito a avaliação contraditória, nos termos do art. 148 do CTN”³⁴. Este “procedimento deve culminar com a edição de uma Planta Genérica de Valores, que constitui um parâmetro para efeito de consideração do adequado valor venal, por representar os reais elementos do mercado imobiliário”³⁵.

³² Idem. Ibidem, p. 462.

³³ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 415.

³⁴ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 415.

³⁵ PAULSEN, Leandro. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. 7ª ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012. p. 462.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No ordenamento jurídico-tributário brasileiro, a alíquota integra a estrutura da regra-modelo de incidência, ou seja, também se submete ao princípio da legalidade, devendo assim ser fixada por meio de lei, porque ela “congregada à base de cálculo, dá a compostura numérica da dívida, produzindo o valor que pode ser exigido pelo sujeito ativo, em cumprimento da obrigação que nascera pelo acontecimento do fato típico”³⁶. No caso do IPTU, as alíquotas são determinadas na legislação municipal, sem qualquer limitação imposta pelo texto constitucional ou pelo CTN, desde que se observe o princípio da capacidade econômica, vedando que se estipulem alíquotas com efeito de confisco do imóvel³⁷.

A doutrina majoritária prevê que as alíquotas podem ser fixadas (i) por um valor fixo ou variável progressivamente em função da base de cálculo ou (ii) uma fração, percentual ou não, da base de cálculo. Caso o legislador opte por uma alíquota fixada num valor percentual, fracionado, ela pode vir a ser (a) invariável, quando a alíquota independe da base de cálculo, (b) progressiva, quando a alíquota aumenta conforme aumenta a base de cálculo ou (c) regressiva quando a alíquota aumenta conforme diminui a base de cálculo³⁸. Assim, são tributos progressivos aqueles em que se estipula “alíquotas diversas, crescentes na medida em que cresce a base de cálculo do imposto, ou excepcionalmente um outro elemento eleito pelo legislador para esse fim”³⁹.

Na lição de Hugo de Brito Machado, os impostos progressivos podem aumentar a matéria tributada de maneira simples ou graduada, senão vejamos⁴⁰:

Simple é aquela em que cada alíquota aplica-se a toda a matéria tributável. E graduada é aquela em que cada alíquota maior aplica-se apenas sobre a parcela de valor compreendida entre um limite inferior e outro superior, de modo que é preciso aplicar tantas alíquotas quantas sejam as parcelas de valor e depois somar todos esses resultados parciais para obter o imposto total a pagar.

A progressividade do imposto na forma graduada atende ao princípio da capacidade contributiva, enquanto que a simples a contraria, por conseguinte, se temos o IPTU como progressivo em razão do valor do imóvel urbano, então a “Planta Genérica de Valores” citada alhures que representa a tabela de alíquotas deve refletir essa progressividade

³⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 410.

³⁷ PAULSEN, Leandro. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. 7ª ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012. p. 463.

³⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 412.

³⁹ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 317.

⁴⁰ Idem. Ibidem, p. 318.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

graduada⁴¹. Isto, pois o “princípio da progressividade entrelaça-se com os princípios da capacidade contributiva, da isonomia, e da vedação de confisco, de modo que a carga tributária seja mais significativa para os contribuintes que revelam superior riqueza”⁴².

No entendimento de Geraldo Ataliba, a progressividade constitucionalmente estatuída pode “tanto ter caráter fiscal (inerente ao próprio tributo) como a extrafiscal (promoção de uma igualação social – eliminação de desigualdade), o favorecimento dos desvalidos, a criação de empregos, (...) etc., são valores que mereceram do contribuinte especial encômio”⁴³.

Pois bem, o IPTU é um imposto fiscal, com fins arrecadatórios, na medida em que representa muito no montante das receitas próprias dos erários municipais, no entanto a Constituição lhe deu contornos extrafiscais também, em seu inciso II do §4º do art. 182, que dispõe sobre a possibilidade de uma tributação progressiva aplicada sobre terrenos urbanos, por consistir em uma obrigação visando o aproveitamento adequado de solo urbano⁴⁴, *in verbis*:

Art. 182, § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, **nos termos da lei federal (g.n.)**, 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;

É na verdade uma majoração do imposto como sanção pelo aproveitamento irregular do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, na forma prevista no Plano Diretor, que busca uma otimização na ocupação da cidade. Como sua aplicação depende de previsão em lei federal, foi previsto no Estatuto da Cidade (art. 7º da Lei 10.257/2001) a possibilidade de, se descumpridos os prazos previstos para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o Município poderá se valer do IPTU progressivo no tempo, subindo a alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

⁴¹ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 318.

⁴² PAULSEN, Leandro. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. 7ª ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012. p. 464.

⁴³ ATALIBA, Geraldo. **Progressividade e Capacidade Contributiva**. Edição IDEPE/RT, São Paulo: Separata da Revista de Direito Tributário – V Congresso Brasileiro de Direito Tributário, 1991. p. 49.

⁴⁴ SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 425.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O valor da alíquota “será estabelecido na lei específica referida no dispositivo em comentário, mas não poderá exceder a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15%”⁴⁵. Se dentro desses cinco anos o proprietário não atender a obrigação, será mantida a alíquota máxima e ao Poder Público será defesa a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva, conforme disposto no art. 7º, §3º do Estatuto da Cidade.

Esse dispositivo constitucional, portanto, autoriza apenas a tributação progressiva do IPTU em razão do tempo, nos casos de ocupação inadequada do solo urbano e desde que editado um Plano Diretor, de modo a privilegiar o Princípio da Função social da propriedade. No entanto, à luz do Princípio da Capacidade Contributiva, o legislador constituinte derivado permitiu que, por força da Emenda Constitucional 29/2000, se tributasse também progressivamente o IPTU em razão do valor do imóvel:

Art. 156, § 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)

A Súmula 668 do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou 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”.

Assim, o Pretório Excelso “acolheu a alegação de inconstitucionalidade da alíquota progressiva para o IPTU. Considerou ser este um imposto real, negando que lhe seja aplicável o princípio da capacidade contributiva”⁴⁶. Somente com a Emenda Constitucional 29, de 13/9/2000, é que está autorizado constitucionalmente ao Poder Público municipal a instituição de IPTU progressivo tanto em função do tempo, após edição de Plano Diretor e no caso de desrespeito à função social da propriedade, quanto em razão do valor do imóvel, tributando proporcionalmente mais daqueles com imóveis mais valiosos.

Mas o constituinte, ao prever a aplicação da progressividade, não conseguiu no entanto, remover na integralidade os obstáculos, pois a Constituição dispôs sobre a

⁴⁵ SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 425.

⁴⁶ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 414.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

progressividade do IPTU no capítulo do Sistema Tributário Nacional (art. 156, § 1º) e no da Ordem econômica (art. 182, § 4º, II), entretanto não devemos olhar como institutos diferentes, autônomos entre si, mas sim na ótica de que a progressividade somente é adequada se for para promover o desenvolvimento urbano, consubstanciado no Plano Diretor, em homenagem ao princípio da função social da propriedade, logo, em seu caráter extrafiscal, sendo defeso ao legislador municipal a instituição da progressividade do IPTU com fins meramente fiscais, arrecadatórios, em apartado com a política de desenvolvimento urbano⁴⁷.

Sua aplicação está ligada ao objetivo constitucional dado ao Poder Público Municipal, incumbido de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”⁴⁸. Por conseguinte, ao aplicar a progressividade do IPTU, o Município deve agir alinhado às políticas públicas cristalizadas no Estatuto da Cidade, colaborando com a política urbana federal (planejamento interurbano nacional e macrorregional), e alinhando-se ao planejamento municipal, intra-urbano (desenvolvimento urbano dentro território municipal)⁴⁹.

Um obstáculo para sua aplicação é de caráter político, pois não se pode olvidar que o Prefeito que instituir o IPTU progressivo enfrentaria enormes dificuldades eleitorais junto aos munícipes, na medida em que se está restringindo o direito de propriedade de uma camada economicamente poderosa e influente, que ao seu senso trata a propriedade como direito absoluto, ignorando o texto constitucional que condiciona seu exercício a uma função social.

Outra dificuldade é decorrente de todo o processo legislativo, que prevê um caminho “longo e espinhoso, porque a Constituição, sempre muito apegada no garantir o direito de propriedade, cercou a aplicação dos institutos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios de muitas cautelas, que praticamente os tomaram inviáveis”⁵⁰.

Apesar desse quadro é possível e viável a aplicação do IPTU progressivo, sendo fundamental, para tanto, a elaboração do Plano Diretor, “um plano urbanístico geral, constitui parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual,

⁴⁷ PAULSEN, Leandro. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. 7ª ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012. p. 466.

⁴⁸ SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 58.

⁴⁹ Idem. *Ibidem*, p. 58.

⁵⁰ SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 427.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”⁵¹.

Outro fator para o sucesso do executivo municipal nessa empreitada, é procurar ser eficiente no cumprimento da legislação pertinente, evitando contestações judiciais, levadas a cabo pelos proprietários, sociedade civil organizada, imobiliárias e outros setores possivelmente atingidos negativamente pela implantação da progressividade do IPTU no tempo e em razão do valor do imóvel.

CONCLUSÃO

O presente artigo traz como conclusão que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a forma de Estado é o federalismo, com suas partes indissociáveis, marcado por uma descentralização político-administrativa, logo, um certo grau de autonomia dos seus entes em relação ao governo central. E, diante disso, sua existência está baseada na cooperação federativa, pois as políticas públicas elaboradas pelos entes federados, isoladamente, em função da complexidade e do custo, muitas vezes se mostrarem ineficientes, optando o constituinte por uma divisão de competências, em que os diversos entes devem trabalhar de forma solidária.

Consoante o exposto, o Município no sistema constitucional brasileiro é entidade federativa, política, de existência necessária, com autonomia, receita própria e competências estatuídas no art. 156 da Constituição, o que coloca a autonomia do Município brasileiro na Constituição de 1988 na vanguarda dos modelos autonomistas, tendo alcançado alto e expressivo grau de caracterização política e jurídica.

Neste contexto, goza o Município de autonomia tributária e também para realizar políticas urbanísticas, concorrentemente. Deste modo, é atribuída a este ente federado local a capacidade de instituir e arrecadar os tributos de sua competência, como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), previsto pela Constituição de 1988, em seu art. 156, I, encontrando também ressonância no art. 32 do Código Tributário Nacional (CTN).

⁵¹ Idem. Ibidem, p. 136.

IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Somado a isso, é da seara municipal a realização de políticas urbanas, consoante o direito urbanístico posto, resultado das transformações sociais vivenciadas na denominada pós-modernidade e em sintonia com uma atual função do Direito, que é buscar novos instrumentos normativos para que o Poder Público, à luz do princípio da legalidade, atue intervindo no domínio privado com o fito de ajustar a realidade aos interesses coletivos, sociais. Por essa razão, conclui-se que o IPTU progressivo tem aplicação concreta como instrumento de intervenção no domínio privado em prol de política urbanística municipal, e com isso horizontalizando a eficácia dos direitos fundamentais.

Sua implantação, como visto, esbarra em obstáculos de ordem política e legislativa, pois consiste de medida impopular entre a camada social local mais abastada e influente, que é quem realiza a especulação imobiliária que resulta na violação aos direitos fundamentais da grande maioria dos demais munícipes. Além disso, o caminho do processo legislativo necessário é difícil e complexo.

No entanto, são obstáculos plenamente transpassáveis, uma vez que o ordenamento jurídico contempla e incentiva de maneira incontestada essa possibilidade de intervenção tributária municipal. Ainda que o percurso legal e político a ser percorrido imponha uma série de desafios, como evidenciado, se a sua viabilização for bem engendrada pelo Poder Público municipal, o estabelecimento do IPTU progressivo pode fortemente contribuir para equilibrar as relações, em verdadeira horizontalização de direitos fundamentais entre particulares, ou melhor dizendo, entre os contribuintes de maior e menor poder econômico, todos titulares de direitos fundamentais e que merecem guarida constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **As competências na CF88**. 6ª ed., São Paulo: Atlas, 2013.

ATALIBA, Geraldo. **Progressividade e Capacidade Contributiva**. Edição IDEPE/RT, Separata da Revista de Direito Tributário – V Congresso Brasileiro de Direito Tributário, SP, 1991.

**IPTU PROGRESSIVO, POLÍTICA URBANÍSTICA E OS EFEITOS REFLEXOS DE
 HORIZONTALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA
 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 923.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo, Ática, 1986.

DIMITRI, Dimoulis; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 289. SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 6ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2010.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios Públicos: Comentários à Lei 11.107/2005**. 1ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de direito constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 5ª edição. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2013.

_____. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. 7ª ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 6ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2010.