

24/04/97

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 198506-2 SAO PAULO

RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO  
RECORRENTE: MUNICIPIO DE JUNDIAI  
ADVOGADO: CLAYDE PICOLO  
RECORRIDO: SOCIEDADE SOLIBLOC LTDA  
ADVOGADO: PEDRO LUIZ PINHEIRO E OUTROS

EMENTA: MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ. TRIBUTÁRIO. ART. 14-A, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, DA LEI N. 2.677, DE 27.12.83, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI N. 3.083, DE 14.07.87. IPTU. PROGRESSIVIDADE EM FUNÇÃO DO TEMPO DE IMPLANTAÇÃO, NO LOCAL, DOS "EQUIPAMENTOS URBANOS".

Inconstitucionalidade dos dispositivos sob enfoque, por instituírem alíquotas progressivas alusivas ao IPTU, em razão do tempo de implantação de "equipamentos urbanos" no local, com ofensa ao art. 182, § 4º, II, da Constituição Federal, que limita a faculdade contida no art. 156, § 1º, à observância do disposto em lei federal e em razão do tempo de não edificação, subutilização ou não utilização do solo urbano.

Não-conhecimento do recurso, com declaração de inconstitucionalidade do art. 14-A, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei nº 2.677, de 27.12.83, na redação dada pela Lei nº 3.083, de 14.07.87.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em não conhecer do recurso extraordinário e declarar a inconstitucionalidade do art. 14-A e §§ 1º, 2º, 3º e 4º da Lei nº 2.677, de 27.12.83, do Município de Jundiaí/SP, com a redação que lhe deu a Lei nº 3.083, de 14.07.87, vencido o Ministro Carlos Velloso, que conhecia do recurso e lhe dava provimento. Votou o Presidente.

Brasília, 24 de abril de 1997.

SEPÚLVEDA PERTENCE - PRESIDENTE

ILMAR GALVÃO - RELATOR



24/04/97

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 198506-2 SAO PAULO

RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO  
RECORRENTE: MUNICIPIO DE JUNDIAI  
ADVOGADO: CLAYDE PICOLO  
RECORRIDO: SOCIEDADE SOLIBLOC LTDA  
ADVOGADO: PEDRO LUIZ PINHEIRO E OUTROS

01874090  
04371980  
05062000  
00000280

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - (Relator): Trata-se de recurso extraordinário que, na forma do art. 102, III, a, da Constituição, foi interposto pelo Município de Jundiaí, contra acórdão do Primeiro Tribunal de Alçada de São Paulo que, exonerou contribuinte do IPTU de recolher o tributo, relativo ao exercício de 1990, calculado com base em alíquota progressiva, na forma prevista no art. 14-A, da Lei municipal n. 2.677, de 27.12.83, com a redação que lhe foi dada pela Lei n. 3.083, de 14 de julho de 1987.

Sustentou o recorrente haver a referida decisão ofendido o art. 156, § 1º, da Carta de 88, que prevê a progressividade do IPTU de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

O recurso, admitido na origem, foi regularmente processado, havendo a douta Procuradoria-Geral da República, em parecer do Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, opinado no sentido do desprovimento.

É o relatório.

\* \* \* \* \*

emo



24/04/97

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 198506-2 SAO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - (Relator): Dispõe o art. 14, da indigitada Lei municipal nº 2.677/83, com a redação que lhe emprestou a Lei n. 3.083/87, **verbis** (fls. 142 e 205):

01874090  
04371980  
05063000  
01580300

"Artigo 14A - No caso do terreno não edificado servido por equipamento urbano o imposto terá aumento progressivo, na forma deste artigo.

Par. 1º - O disposto no artigo estende-se a:

- a) terreno com construção provisória que possa ser removido sem destruição ou alteração;
- b) terreno com construção paralisada.
- c) terreno com construção interditada, condenada, em demolição ou em ruínas;
- d) terreno com construção que a autoridade competente considere inadequada quanto à área ocupada, para destinação ou utilização pretendida.

Par. 2º - Considera-se equipamento urbano:

- a) rede de água;
- b) rede de esgoto;
- c) rede de iluminação pública;
- d) pavimentação da via pública.

Par. 3º - O aumento progressivo do imposto dar-se-á conforme o número de equipamentos urbanos existentes junto ao terreno no exercício anterior ao lançamento, e conforme o tempo decorrido desde sua implantação.

Par. 4º - O aumento do imposto será calculado mediante a aplicação, a cada equipamento urbano, da tabela abaixo:

tempo de existência do equipamento urbano	percentual de aumento do imposto por equipamento urbano
---	---

1 ano .....	7%
2 anos .....	15%
3 anos .....	26%



1814

4 anos .....	40%
5 anos .....	56%
6 anos .....	78%
7 anos .....	105%
mais de 7 anos .....	140%”

Desnecessário maior esforço de interpretação para a inferência de que se está diante de tributo onerado pela progressividade, em função do tempo decorrido desde a implantação do “equipamento urbano” existente no local.

Ora, a questão da progressividade do IPTU foi apreciada no RE 153.771-MG - Ministro Moreira Alves e no RE 205.464-SP - Ministro Ilmar Galvão, pelo Plenário do STF, que concluiu pela sua inconstitucionalidade.

No primeiro precedente mencionado, demonstrou o eminente Relator, com apoio em numerosos doutrinadores estrangeiros e nacionais, em voto que mereceu a aprovação da quase totalidade de seus pares, que a progressividade de natureza fiscal, prevista no § 1º do art. 145 da Constituição, porque fundada na capacidade econômica do contribuinte, aquilatada mediante identificação do patrimônio, dos rendimentos e das atividades econômicas do contribuinte, não tem sentido quando se está diante do IPTU, que no sistema tributário nacional é “inequivocamente um imposto real, porquanto tem ele como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado na zona urbana do Município, sem levar em consideração a pessoa do proprietário, do titular do domínio útil ou do possuidor.”

Caráter real que, para o eminente Ministro Relator, o § 1º do art. 156 da Constituição Federal exacerbou, ao instituir a



progressividade do IPTU destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade, porque

"só admitiu essa progressividade extrafiscal em atenção à coisa (a função social do direito de propriedade sobre o imóvel), não permitindo sequer a possibilidade de, com relação a esse imposto, se impor uma progressividade vinculada a situações pessoais do contribuinte, o que demonstra inequivocamente — e isso decorre até da circunstância de ter sido esse dispositivo colocado no capítulo concernente ao sistema tributário nacional — a exacerbação do caráter real desse imposto, o qual passou a alcançá-lo ainda quando utilizado para finalidade extrafiscal."

Expôs, ainda, o eminente Relator que a própria Carta não apenas conceituou o que se deveria entender por função social da propriedade urbana (art. 182, § 2º), ao modo que fez com a propriedade rural (art. 186). Assim, no primeiro dispositivo,

"partindo da premissa de que a função social da propriedade é ínsita ao exercício dela, dispôs que 'a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor', e, em seguida, no § 4º, complementou esse conceito e estabeleceu os meios de coerção indireta, e não propriamente sanções, para que a função social da propriedade urbana fosse alcançada, facultando '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: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais".



Concluiu S. Ex<sup>a</sup> por afirmar que

"a interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que o IPTU com finalidade extrafiscal a que alude esse inciso II do § 4º do artigo 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no artigo 156, I, § 1º, até porque não tem sentido que se admitam, no mesmo texto constitucional, com a finalidade extrafiscal de atender à mesma função social da propriedade, um IPTU sem limitações que não as decorrentes da vontade de cada município e outro IPTU com as limitações expressamente estabelecidas pela Carta Magna, podendo um excluir o outro, ou ser instituídos cumulativamente."

E que,

"portanto, é inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no artigo 156, § 1º, aplicado com as limitações expressamente constantes dos §§ 2º e 4º, do artigo 182, ambos da Constituição Federal".

O acórdão recorrido não dissentiu dessa orientação, não merecendo censura.

Meu voto, portanto, declara a inconstitucionalidade do art. 14-A, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei 2.677, de 27.12.83, do Município de Jundiaí, com a redação que lhes deu a Lei n. 3.083, de 14.07.87 e, em consequência, não conhece do recurso.

\* \* \* \* \*

emo



24/04/97

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 198.506-2 SAO PAULO

01874090  
04371980  
05063010  
01560490

V O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: Sr. Presidente, tenho entendimento divergente do eminente Ministro Relator, que manifestei nos votos que proferi nos RREE 153.771-MG e 205.464-SP.

Entendo que a progressividade do IPTU, nos termos como se apresenta, é compatível com a Constituição. Destaco do voto que proferi no RE 153.771-MG:

"(...)

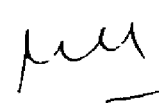
Abrindo o debate, registre-se que o princípio da isonomia implica, no campo tributário, que se busque alcançar a justiça tributária. Esta, a seu turno, realiza-se através do princípio da capacidade contributiva, aplicável, no constitucionalismo tributário brasileiro, aos impostos, conforme se verifica da leitura do § 1º do art. 145 da Constituição Federal:

'Art. 145. ....

.....

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.'

Dissertando a respeito do tema, o saudoso Geraldo Ataliba, depois de afirmar, citando Paulo Barros Carvalho, que o princípio da capacidade contributiva está



contido "nas dobras do princípio da isonomia" e que constitui ele "a aplicação, no setor da tributação, da igualdade de tratamento que o Estado deve aos cidadãos (Roque A. Carrazza), conforme o art. 150, II, da CF", acrescenta que esse princípio, o da capacidade contributiva, "traduz-se na exigência de que a tributação seja modulada de modo a adaptar-se à riqueza dos contribuintes. Implica que cada lei tributária tenha por efeito atingir manifestações, ou aspectos dessa riqueza, sem destruir sua base criadora. O sistema tributário (entendido como "conjunto de impostos", na perspectiva pré-jurídica) e cada imposto hão de adequar-se à "capacidade econômica" dos contribuintes", certo que "capacidade econômica" há de entender-se como real possibilidade de diminuir-se patrimonialmente o contribuinte, sem destruir-se e sem perder a possibilidade de persistir gerando a riqueza como lastro à tributação", dado que "a violação dessa — pelos excessos tributários — configura confisco, constitucionalmente vedado". (Geraldo Ataliba, "IPTU - Progressividade", "Cadernos de Direito Municipal", em RDP 93/233).

A igualdade tributária se concretiza com a realização da justiça tributária. Dá-se essa concretização, leciona Elizabeth Nazar Carrazza, no que concerne aos impostos, "pelo princípio da capacidade contributiva"; no que toca às "taxas, pelo princípio da retributividade; e nas contribuições, pelo princípio da proporcionalidade da atuação do Estado relativa ao contribuinte (atividade provocada pelo particular ou que a ele cause um especial benefício)." (Elizabeth Nazar Carrazza, "IPTU e Progressividade - Igualdade e Capacidade Contributiva", Juruá Editora, 1992, pág. 109).

A igualdade tributária, aliás, inscreve-se, expressamente, na Constituição e constitui um princípio constitucional tributário geral, porque aplicável a todos os tributos: C.F., art. 150, II. Decorre ele, sem dúvida, do princípio isonômico inerente ao regime democrático e à república: art. 5º, caput, e inc. I. Essa igualdade tributária, vale a pena repetir, traduz-se, "em matéria de impostos, no chamado princípio da capacidade contributiva". Quanto às taxas, o princípio da igualdade realiza-se "pelo específico princípio da retribuição ou remuneração. Cada um consome uma certa quantidade de serviço público e remunera o custo daquela quantidade que consumiu", certo que nas taxas não há cogitar do princípio da capacidade contributiva. No que toca às contribuições, o princípio aplicável "é o da proporcionalidade entre o efeito da ação estatal (o seu reflexo no patrimônio dos particulares) e o seu custo." (Geraldo Ataliba, "Sistema





Tributário na Constituição de 1988", Rev. de Dir. Trib. 51/140).

A capacidade contributiva, que realiza a igualdade tributária, no que concerne aos impostos, está contida, conforme falamos, no § 1º do art. 145 da Constituição Federal. Duas questões, inscritas no referido § 1º do art. 145, costumam gerar polêmica: a) as expressões "sempre que possível" e b) "caráter pessoal".

### III

O Prof. José Maurício Conti, da USP, em livro que acaba de vir a lume, disserta a respeito do tema. Registra que a interpretação aligeirada, no sentido de que a expressão "sempre que possível" quer dizer que o princípio da capacidade contributiva não seria aplicável a todos os impostos, deve ser afastada. Invoca, então, Américo Lacombe, a lecionar que "A primeira observação é que a expressão sempre que possível só pode referir-se ao caráter pessoal dos impostos. Não é de ser conectada com a expressão seguinte, vale dizer, graduação segundo a capacidade econômica do contribuinte. Isto porque a graduação dos impostos segundo a capacidade econômica é um corolário lógico do princípio da igualdade, e, assim sendo, a sua referência expressa é totalmente despicienda. A conclusão, portanto, é que os impostos deverão ser graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte." (Américo Lacombe, "Igualdade e Capacidade Contributiva", em "V Congresso Brasileiro de Direito Tributário", São Paulo, Separata da Rev. de Dir. Trib., 1991, pág. 157; José Maurício Conti, "Princípios Tributários da Capacidade Contributiva e da Progressividade", São Paulo, 1996, pág. 46).

Conti registra a opinião de Alberto Xavier no sentido de que a ressalva "sempre que possível" condiciona-se "à imperatividade do caráter pessoal dos impostos e a sua graduação segundo a capacidade contributiva", certo que a "ressalva constitucional deve ser interpretada no sentido de que apenas não estão submetidos aos referidos comandos os impostos cuja natureza e estrutura com eles sejam incompatíveis. O IOF e o ICM são exemplos de impostos que não seria possível submeter ao princípio do caráter pessoal. Já, porém, no que concerne ao princípio da graduação segundo a capacidade econômica não encontramos nenhum caso — dentre a lista de tributos previstos na Constituição — cuja natureza e estrutura com ele não se acomode, valendo pois a referida ressalva para eventuais impostos criados



ao abrigo da competência residual da União, regulada no art. 154." (Alberto Xavier, "Inconstitucionalidade dos tributos fixos por ofensa ao princípio da capacidade contributiva", "V Congresso Brasileiro de Dir. Trib.", São Paulo, Separata da RDP, 1991, pág. 119).

Ives Gandra da Silva Martins também leciona que a expressão "sempre que possível" relaciona-se com a "espécie imposto", sendo que nos indiretos a graduação não tem como ser pessoal e que o discurso constitucional não seria admissível se permitisse que a capacidade contributiva fosse desrespeitada, certo que, "quando esta o é, está-se perante o confisco." (Ives Gandra da Silva Martins, "Capacidade Econômica e Capacidade Contributiva", em "Caderno de Pesquisas Tributárias", vol. 14, 1989, págs. 42-50).

Hugo de Brito Machado não destoa desse entendimento: "Realmente, a expressão "sempre que possível" diz respeito apenas à atribuição de caráter pessoal aos impostos. Não à graduação destes segundo a capacidade econômica dos contribuintes." ("O Princípio da Capacidade Contributiva", em "Caderno de Pesquisas Tributárias", vol. 14, 1989, págs. 124-126). José Eduardo Soares de Melo pensa da mesma forma ("Capacidade Contributiva", ob. cit., pág. 149).

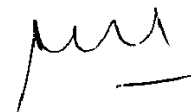
A interpretação, pois, do que está inscrito no § 1º do art. 145 da Constituição Federal deve ser esta: sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal, dado que há impostos que não possuem tal característica. Mas a pessoalidade dos impostos deverá, a todo modo, ser perseguida. Todos os impostos, entretanto, estão sujeitos ao princípio da capacidade contributiva, mesmo os que não tenham caráter pessoal.

#### IV

Isto posto, examinemos a questão posta no recurso.

A Lei 5.641, de 1989, do Município de Belo Horizonte, é que estabelece a progressividade do IPTU da capital mineira.

Deixam claro as informações prestadas pela Municipalidade, que a progressividade instituída pela Lei municipal 5.641, de 1989, é de cunho fiscal, fundada no art. 145, § 1º, da Constituição Federal, pelo que dá cumprimento aos princípios da capacidade contributiva e da isonomia fiscal (C.F., art. 150, II). Não se tem,



portanto, a progressividade extrafiscal do art. 182, § 4º, II, da Constituição Federal.

Acrescentam citadas informações que a Lei 5.641/89 fixou (art. 83 e Tabela III anexa à mesma lei) alíquotas que variam de 0,5 a 1% (meio a um por cento) para imóveis edificados:

de padrão popular .....	0,5%
de padrão baixo .....	0,6%
de padrão normal .....	0,7%
de padrão alto .....	0,8%
de padrão luxo .....	1,0%

Da mesma forma, a lei estabeleceu alíquota menor (3%) para imóveis não edificados situados em logradouros com três ou mais melhoramentos, de valor até 173 UFPBH (Unidade Fiscal Padrão da Prefeitura de Belo Horizonte) e alíquota maior (4,2%) para terrenos na mesma condição com valor acima de 6.228 UFPBH, além de fixar as alíquotas intermediárias.' (fl. 41)

O acórdão recorrido, conforme vimos, distinguiu a progressividade do art. 182, § 4º, II, da Constituição, progressividade no tempo, que tem em vista a política de desenvolvimento urbano, da progressividade fiscal, art. 145, § 1º, CF.

V

A Procuradoria-Geral da República, no parecer lavrado pela ilustre Subprocuradora-Geral Anadyr de Mendonça Rodrigues, começa por separar a progressividade do art. 182, § 4º, II, da Constituição, progressividade no tempo, da progressividade inscrita no art. 156, § 1º, da mesma Carta. A primeira seria a progressividade-sanção, enquanto a segunda, do art. 156, § 1º, tem por finalidade assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Acrescenta o parecer:

(...)

16. Afigura-se correto, então, extrair as conclusões conseqüentes de que:

a) a instituição do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, sob a forma **NÃO-PROGRESSIVA**, não fica subordinada a que assegure o cumprimento da função social da

propriedade, mas pode ter essa serventia; porém,

b) o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana sob QUALQUER forma PROGRESSIVA há, necessariamente, de ser instituído "de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade".

17. De natureza nitidamente distinta parecem ser, portanto, de um lado, o IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO, de que cuida o inciso II do § 4º do art. 182 da Carta Magna, e, de outro, o IPTU SOB QUALQUER FORMA PROGRESSIVA, acerca do qual versa o § 1º do art. 156.

18. No sistema da Carta de 1988, pois, fez-se admissível a instituição, simultânea:

a) do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana NÃO-PROGRESSIVO (art. 156, I, da Constituição Federal), forrado de se submeter à exigência de assegurar o cumprimento da função social da propriedade;

b) do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana DE QUALQUER FORMA PROGRESSIVO, NOS TERMOS DE LEI MUNICIPAL, necessariamente criado DE FORMA A ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE (§ 1º do art. 156 da Constituição Federal); e

c) do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana PROGRESSIVO NO TEMPO, conforme vier a dispor lei federal, a ser criado mediante lei específica — municipal — para área incluída no plano diretor, como segunda sanção, na ordem sucessiva daquelas impositivas para estimular o adequado aproveitamento do solo urbano (inciso II do § 4º do art. 182 da Constituição Federal).

19. Se assim for, haver-se-á de prestigiar o decidido pelo E. Tribunal a quo, na medida em que rejeitou a arguição de inconstitucionalidade da Lei municipal nº 5.641, de 1989, em face da inexistência de Plano Diretor do Município e de ainda não ter sido editada a lei federal prevista no § 4º do art. 182 da Constituição Federal.

(...)' (fls. 184/186)

Todavia, a forma como foi feita, pela Lei 5.641, de 1989, do Município de Belo Horizonte, "a graduação dos impostos segundo a capacidade econômica do contribuinte não constitui FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, ainda que, para atingi-la, seja a propriedade levada em conta". Invoca, então, o § 2º do art. 182 da Constituição Federal: nesse parágrafo estaria o conceito de função social da propriedade territorial urbana. Então, o princípio inscrito no § 1º do art. 145 da Constituição — o princípio da capacidade contributiva — no tocante ao IPTU, não afasta a exigência do § 1º do art. 156, "de que a progressividade" desse imposto "constitua instrumento da serventia extrafiscal indicada pelo texto constitucional ("... de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade")."

Em síntese, a progressividade do IPTU, progressividade fiscal, inscrita no § 1º do art. 145, implica observância do disposto no § 1º do art. 156, assim ela se faz tendo em vista a função social da propriedade urbana e o conceito dessa função social é o que está no § 2º do art. 182. Por isso, o parecer conclui pelo conhecimento e provimento do recurso.

## VI

Lamento divergir da ilustre parecerista.

Há quem sustente que somente seria possível a progressividade do IPTU nas condições inscritas no art. 182, § 4º, da Constituição. Assim, por exemplo, a lição de MARCO AURÉLIO GRECO ("A Constituição Brasileira de 1988", Forense, Rio, 1988; "IPTU - Progressividade - Função Social da Propriedade", Rev. de Dir. Trib., 52/110). Também sustentam a mesma tese, os ilustres tributaristas IVES GANDRA DA SILVA MARTINS, IONE DOLÁCIO DE OLIVEIRA ("Repertório IOB de Jurisprudência, 23/89, p. 377/379) e BERNARDO RIBEIRO DE MORAES ("Repertório IOB de Jurisprudência, 4/90, p. 56/62).

Assim, entretanto, não deve ser entendido.

O que está na Constituição, ao que me parece, é que é possível distinguir a progressividade fiscal —

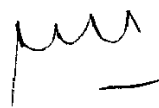


C.F., art. 145, § 1º, art. 156, § 1º — da progressividade-sanção inscrita no art. 182, § 4º, II.

A progressividade-sanção, inscrita no art. 182, § 4º, II, da Constituição, constitui instrumento de realização da POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO (C.F., art. 182), que tem no plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, que é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, o seu instrumento básico (art. 182, § 1º). O conceito, portanto, de função social, nesse contexto — a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (§ 2º do art. 182) — está relacionado com a política de desenvolvimento urbano e o seu não atendimento facultará ao poder público municipal a adoção das medidas postas nos incisos I a III do § 4º do art. 182, especificamente para o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, e uma delas é a progressividade no tempo (art. 182, § 4º, II).

Tem-se, no caso do art. 182, § 4º, II, a progressividade extrafiscal, distinta da progressividade fiscal (art. 145, § 1º, art. 156, § 1º). Noutras palavras, a progressividade no tempo, extrafiscal, inscrita no art. 182, § 4º, II, da Constituição, não impede a realização da progressividade fiscal (art. 145, § 1º, art. 156, § 1º). Ouçamos a lição de GERALDO ATALIBA: "... o art. 182 (especialmente seu § 4º, II), prevê uma disciplina extrafiscal. Consiste a extrafiscalidade no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados (no caso valores urbanísticos)." Todavia, esta tese, acrescenta ATALIBA, "não implica, absolutamente, censura à progressividade projetada, como o foi, com finalidades puramente fiscais, tendo em vista melhor e mais perfeita adequação à capacidade contributiva dos proprietários, no clima de solidariedade social que a Constituição de 1988 instaurou." (GERALDO ATALIBA, "IPTU - Progressividade", Rev. de Dir. Trib., 93/233, 235).

No mesmo sentido é a lição de ALCIDES JORGE COSTA: "A meu ver, a progressividade prevista no art. 156, § 1º, pode ser aplicada independentemente do disposto no art. 182, § 4º. Bem sei que o art. 156, § 1º, diz que a progressividade destina-se a assegurar o cumprimento da função social da propriedade e que o art. 182, § 2º, dispõe que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Assim, se não há plano



diretor, não haveria também como exigir o cumprimento de uma função social não definida." Entretanto, acrescenta ALCIDES JORGE COSTA: "o argumento não é procedente. Em primeiro lugar, o § 4º do art. 182 refere-se apenas ao "solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado". Não há menção alguma a imóveis urbanos construídos. Desta maneira, se cabível o argumento exposto no item 2.4, deveria concluir-se que a função social dos imóveis urbanos construídos é irrelevante para a Constituição. Em segundo lugar, deve perguntar-se se a única função social de imóvel é a que se afere através do cumprimento ou não cumprimento do plano diretor". A resposta é dada, em seguida, pelo ilustre professor da USP:

'Esta pergunta merece algumas considerações e, certamente, uma resposta negativa. Há, sem dúvida, uma função social assinalada por um plano diretor, como há outras funções que independem de qualquer plano dessa natureza. Uma destas funções localiza-se no campo tributário. Um imóvel é signo de riqueza e, portanto, matéria tributável. Esta afirmação é óbvia e é feita aqui apenas para dar seqüência lógica à exposição. Se é matéria tributável, pode a propriedade, no caso, ter outra função social que não a ligada ao urbanismo ou ao reordenamento de áreas urbanas.'

E conclui:

'É o que acontece no caso em exame. A progressividade mencionada no art. 156, § 1º, não tem a função da que aparece no art. 182, § 4º, da CF.' (ALCIDES JORGE COSTA, "IPTU - Progressividade", Rev. de Dir. Trib., 93/239, 240).

A professora Sandra Lopez Barbon, no seu livro, "Do IPTU", Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1995, págs. 110-111, registra que os dois dispositivos constitucionais — art. 156, § 1º e 184, § 4º, II — encontram-se em locais distintos: o primeiro, no capítulo do Sistema Tributário Nacional e o segundo, no capítulo que trata da política urbana e não de tributos. Isto já seria indicador de que as progressividades devem receber tratamentos diferentes

(SANDRA LOPEZ BARBON, "Do IPTU", Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1995, págs. 110-111).

José Afonso da Silva também faz a distinção, lecionando que "a progressividade prevista no art. 156 é genérica e pode ser estabelecida com base em critérios diferentes do estabelecido no art. 182, § 4º, que é vinculado à situação específica ali indicada, em que a aplicação da progressividade constitui sanção pelo não atendimento de regular e específica exigência do Poder Público Municipal." (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", Malheiros Editores, 12ª edição, 1996, pág. 663).

José Souto Maior Borges, na mesma linha, afirma: "pretender que, em qualquer hipótese, o IPTU somente pode ser progressivo se incluso no plano diretor mais lei específica mais lei federal é brigar até com a interpretação literal. É contrariar a formulação expressa do art. 182, § 4º, II, que só cogita de IPTU progressivo no tempo. Trivial que a progressividade no tempo é apenas uma das manifestações desse fenômeno muito mais amplo, a progressividade no espaço; segundo o valor do imóvel, a superfície, a sua destinação, o gabarito ou número de pavimentos, critérios mistos (v., por todos, Mizabel Derzi, ob. cit., pp. 296 e ss.)." (JOSÉ SOUTO MAIOR BORGES, "IPTU - Progressividade", Rev. de Dir. Trib., 59/73, 87).

Mizabel Derzi e Sacha Calmon, invocados pelo ilustre tributarista, em livro que escreveram sobre o tema — "Do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana", Saraiva, 1982 — dissertam amplamente sobre a questão da progressividade fiscal e extrafiscal, distinguindo-as, para concluir no sentido de que não pode "o Poder Judiciário estabelecer normas que tolham o Poder Legislativo Municipal, proibindo-o de regular o tributo dessa ou daquela forma, prendendo-o a amarras e freios inconstitucionais." (MIZABEL DERZI e SACHA CALMON, ob. cit., pág. 309).

Em livro mais recente, SACHA CALMON leciona que "pode-se dizer, sem medo, que o IPTU admite a progressividade estribado em duas matrizes: (a) A matriz da política urbana, cujo fundamento constitucional tem sede na disposição que acabamos de transcrever, em prol da ordenação urbanística das municipalidades (progressividade extrafiscal no tempo) e (b) A matriz da capacidade do contribuinte que exsurge do art. 145, § 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 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." (SACHA CALMON NAVARRO COELHO, "Comentários à Constituição de 1988 - Sistema Tributário", Forense, 1990, págs. 256-257).

O juiz e professor Hugo de Brito Machado também distingue, no tocante ao IPTU, a progressividade fiscal, art. 156, § 1º, da progressividade extrafiscal, no tempo, art. 182, § 4º, II: "Em primeiro lugar, é invocável a regra de hermenêutica segundo a qual a lei não contém disposições inúteis. A prevalecer a tese pela qual não é possível qualquer outra forma de progressividade, além daquela prevista no art. 182, § 4º, item II, da Constituição, a disposição do art. 156, § 1º, restará absolutamente inútil. Poderá ser excluída do texto constitucional sem lhe fazer qualquer falta." Na linha de que o art. 156, § 1º, e o art. 182, § 4º, II, cuidam de coisas diversas, pelo que é possível a instituição do IPTU progressivo sem as condicionantes do art. 182, acrescenta:

"Em seu art. 156, § 1º, a Constituição estabelece que o IPTU "poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade." Esta norma, como se vê, explicitou a possibilidade de estabelecerem os municípios alíquotas progressivas para o IPTU, em razão de qualquer critério que o legislador municipal venha a eleger.

Essa progressividade deve ser instituída de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Do ponto de vista da Política Urbana, a propriedade cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de orientação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º). Isto, entretanto, não significa a inexistência de outras formas pelas quais tenha de cumprir a propriedade sua função social, até porque a propriedade há de ser encarada como riqueza, e não apenas como um elemento a ser tratado pelas normas de Política Urbana. Nem seria razoável,

aliás, admitir que a função social da propriedade restasse inteiramente vinculada a diretrizes de política urbana.' (HUGO DE BRITO MACHADO, "Progressividade do IPTU", Repertório IOB de Jurisprudência, n° 16/90, págs. 258/260).

## VII

A professora ELIZABETH NAZAR CARRAZZA, em preciosa obra, registra que "admitindo-se a tese defendida por aqueles que pretendem só ser possível a progressividade extrafiscal (ou sancionatória) do art. 182, § 4°, chegar-se-ia à insustentável conclusão de que apenas os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados poderiam ensejar, para seus proprietários, tributação progressiva." (ELIZABETH NAZAR CARRAZZA, "IPTU e Progressividade - Igualdade e Capacidade Contributiva", Editora Juruá, Curitiba, PR, 1992, pág. 105). A autora, aliás, formula interessante tese no sentido da existência de três tipos de progressividade no tocante ao IPTU: a) a progressividade fiscal, com base na capacidade contributiva, C.F., art. 145, § 1°: progressividade em razão, por exemplo, o luxo do imóvel e do local onde ele se localiza; b) progressividade extrafiscal, C.F., art. 156, § 1°, c.c. art. 182, § 2°: está condicionada à existência de lei municipal que estabelece o plano diretor (art. 182, § 2°); c) progressividade extrafiscal: progressividade no tempo, com caráter de sanção: C.F., art. 182, § 4°. (Ob. cit., conclusões n°s 24, 25, 25.1, 26 e 27, págs. 111-112). Segundo esta autora, a progressividade ora sob exame apoia-se, toda ela, no art. 145, § 1°, da Constituição Federal, pelo que é legítima.

A opinião de ROQUE CARRAZZA parece ser idêntica à de Elizabeth Nazar Carrazza. Leciona o eminente mestre: "Em suma, para que, no IPTU, se atendam às exigências do princípio da capacidade contributiva, não é necessário que seja editado um plano diretor. Se editado — sem embargo do cumprimento ao disposto no § 1°, do art. 145 da CF — pode utilizar-se um sistema de alíquotas diferenciadas, para estimular ou desestimular comportamentos dos proprietários de imóveis urbanos." (ROQUE ANTÔNIO CARRAZZA, "Curso de Direito Constitucional Tributário", Malheiros Editores, 4ª ed., 1993, pág. 64). Em nota de rodapé, ROQUE CARRAZZA é explícito: "equivocavam-se os que apregoavam que, à falta de plano diretor, as alíquotas do IPTU tinham de ser as mesmas, tanto para os proprietários de imóveis luxuosos, quanto para os proprietários de

imóveis modestos. A faculdade contida no predito art. 156, § 1º, da CF, não interfere no princípio da capacidade contributiva, que irradia efeitos sobre o IPTU e independe da edição de qualquer plano diretor para atuar." (Ob. cit., pág. 65, nota 49).

## VIII

De todo o exposto, ressaí a conclusão no sentido de que, forte na Constituição, art. 145, § 1º, as alíquotas do IPTU deverão ser progressivas, forma, aliás, de se emprestar a esse imposto caráter de pessoalidade, dado que a progressividade, segundo M. DUVERGER, lembra Hugo de Brito Machado, "constitui um dos meios mais eficazes de personalização do imposto." (M. DUVERGER, "Hacienda Pública", trad. de José Luiz Ruiz Travessi, Barcelona, 1968, p. 321). Essa progressividade assentar-se-á, especificamente, no disposto no art. 156, § 1º, da Constituição, certo que a "função social" ali inscrita não é a mesma "função social" do § 2º do art. 182 da Constituição: a primeira, do art. 156, § 1º, independe do plano diretor, porque localizada no campo tributário e não está jungida ao reordenamento de áreas urbanas. Ela se assenta, a função social do art. 156, § 1º, numa política redistributivista, ou a progressividade assentada no art. 156, § 1º, visa a realizar uma política redistributivista, na linha da lição de WILHERM GERLOFF ("Los impuestos - Doctrina geral de los impuestos", in Tratado de Finanzas, Buenos Aires, El Ateneo, trad. espanhola, 1961, v. I/255-256), invocada por ALCIDES JORGE COSTA: "a tributação progressiva pode justificar-se pelo argumento compensatório: se um sistema tributário tem impostos progressivos, a progressividade de outros serve de compensação e restabelece o equilíbrio, com a eliminação da regressividade, considerado o sistema em seu todo. A progressividade pode justificar-se como concretização de uma política redistributivista, porque se reconhece estar a renda distribuída de modo inconveniente à vista das aspirações éticas da sociedade. Por fim, a progressividade pode ser utilizada como recurso de chamada finança de ordenamento ou, se preferir, como recurso do poder de polícia (**police power**)." (ALCIDES JORGE COSTA, ob. cit., pág. 240). A progressividade, em tal caso, progressividade no espaço, apoia-se — vale invocar as lições de Souto Maior Borges, Mizabel Derzi e Sacha Calmon, retro registradas — no "valor do imóvel, a superfície, a sua destinação, o gabarito ou número de pavimentos, critérios mistos."

IX



No caso, conforme está no acórdão recorrido, "o imposto variou de alíquota, levando-se em consideração o valor venal, a zona de situação, e o fato de existir ou não edificação."

Não praticou, portanto, o Município de Belo Horizonte, ao instituir a progressividade fiscal inscrita na Lei municipal nº 5.641, de 1989, inconstitucionalidade. Ao contrário, a lei mencionada está na linha do que dispõem os artigos 145, § 1º, e 156, § 1º, da Constituição Federal.

X

Do exposto, não conheço do recurso."

Reporto-me ao voto acima transcrito e conheço do recurso e dou-lhe provimento. *mueller*

PLENÁRIO

01874090  
04371980  
05064000  
00000550

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 198506-2

PROCED. : SAO PAULO  
RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO  
RECTE. : MUNICIPIO DE JUNDIAI  
ADV. : CLAYDE PICOLO  
RECD. : SOCIEDADE SOLIBLOC LTDA  
ADV. : PEDRO LUIZ PINHEIRO E OUTROS

**Decisão** : Por maioria de votos, o Tribunal não conheceu do recurso extraordinário e declarou a inconstitucionalidade do art. 14-A e §§ 1º, 2º, 3º e 4º da Lei nº 2.677, de 27.12.83, do Município de Jundiaí/SP, com a redação que lhe deu a Lei nº 3.083, de 14.7.87, vencido o Ministro Carlos Velloso, que conhecia do recurso e lhe dava provimento. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Néri da Silveira, Celso de Mello e Marco Aurélio. Plenário, 24.4.97.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
LUIZ TOMIMATSU  
Secretário