

# DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: SUA CONCRETIZAÇÃO A PARTIR DA ESFERA MUNICIPAL

*Hugo Thamir Rodrigues<sup>1</sup>*

## Resumo

O Estado brasileiro alicerça-se, constitucionalmente, entre outros, no fundamento da dignidade da pessoa humana. Por tratar-se de uma federação, e sendo os municípios também considerados entes federados, tal fundamento a eles se impõe. Sua concretização, pelo menos parcial, em nível municipal, pode-se dar através de uma política tributária que valorize o IPTU em suas funções fiscal e extrafiscal, buscando-se reforço constitucional nas determinações referentes à função social da cidade e à função social da propriedade.

Palavras-chave: Dignidade, Pessoa Humana, Função Social, Cidade, Propriedade Urbana, IPTU.

## Abstract

The Brazilian State is based on, constitutionally, among others, the human being dignity fundamental. Because it is a federation, and as the municipalities are also considered federation units, such fundamental is also imposed to them. Its materialization, at least partial, at the municipal level, can happen through a tributary policy that values the municipal taxes (IPTU) in its fiscal and extra fiscal functions, asking for constitutional reinforcement for the aspects referring to the social function of the municipality and to the social function of the property.

Key-words: Dignity, Human Being, Social Function, Municipality, Urban Property, IPTU.

---

<sup>1</sup> O autor deste artigo é professor de Direito Constitucional e de Direito Tributário na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, sendo Mestre em Desenvolvimento Regional – Área Político-Institucional pela UNISC e doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.



## 1 INTRODUÇÃO

Objetiva-se, neste artigo, um estudo que, analisando, nesta ordem, a dignidade da pessoa humana, a função social da cidade (abrindo-se aqui um espaço para a discussão da função social da propriedade urbana) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), demonstre a existência de relações entre eles e o caráter de completude dos mesmos, utilizando-se de ampla pesquisa bibliográfica e buscando-se, também, amparo na Constituição da República Federativa do Brasil (CFB/88), no Código Tributário Nacional (CTN) e em pareceres do Supremo Tribunal Federal (STF).

Emprega-se, para fins deste trabalho, o termo dignidade em sentido nem religioso nem axiológico, mas, sim, como expressão aglutinadora de todos os direitos fundamentais cristalizados na Constituição, assim como dos direitos que, embora não expressos, por ela, são possíveis de recepção, dada a abertura que ela mesma possibilita.

Pontua-se, quando do estudo do IPTU, a questão do mínimo existencial e a da necessidade de arrecadação, ressaltando-se, para tanto, suas possibilidades fiscais e extrafiscais, para, então, introduzir-se uma discussão quanto a sua progressividade.

Encerra-se, por óbvio, com as considerações finais, quando, a partir dos levantamentos efetuados, se efetivará uma amarração entre os elementos analisados, deixando-se claro, desde logo, que não se entende ser, de forma isolada, uma política pública municipal que valorize o IPTU como instrumento para atendimento das funções sociais da cidade, uma solução para que cada munícipe passe a gozar de dignidade; entende-se, entretanto, ser uma ferramenta que, somada a tantas outras (que fogem, em sua maioria, da órbita municipal) que aqui não serão estudadas, possa dar sua parcela de contribuição na dignificação da pessoa humana.

## 2 SOBRE A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Todos, certamente, na vida cotidiana, já terão ouvido falar nos termos rejeição, miserabilidade, desconforto, aflição, solidão, fome, mendicância e tantos outros que se uniformizam na mesma rima de sentidos e sentimentos. Todos, sem exceção, já terão visto, ao vivo e por intermédio de meios de comunicação, rostos diversos de pessoas sem um teto para pernoitar, sem um lar para retornar. Faces próximas ou distantes crivadas de amarguras e de incertezas; incertezas até mesmo sobre existência de uma próxima refeição. Seres humanos desprovidos de objetivos palpáveis de vida, salvo o de catar alimentos para preservar a vida e continuar a catar.

Todos, certamente, possuem conhecimento da existência de um vasto contingente de pobres no Brasil; o que talvez passe despercebido é a extensão quantitativa desta pobreza.

Divulgou o jornal gaúcho *Zero Hora*, em artigo assinado por Lúcia Ritzel, em seu caderno de economia encartado em edição do dia 22 de agosto de 1999<sup>2</sup>, que 54%, ou seja, 86,4 milhões de brasileiros possuem renda mensal inferior a R\$ 149,00, sendo considerados pobres, e que, destes, 47,68 milhões vivem com menos de R\$ 73,00 mensais, sendo considerados como indigentes, ou, se preferirem, vivem em estado de miséria absoluta. Os indigentes representariam 29,8 % do total da população brasileira.

Tais percentuais, na verdade, são otimistas e parecem contrastar com a realidade, uma vez que os agentes pesquisadores consideraram, segundo a mesma fonte, que R\$ 149,00 “é o valor mínimo para garantir, além da comida, outras despesas, como transportes, habitação, serviços públicos”, considerando-se pobre quem possui renda igual ou menor a esta.

Restaria a pergunta: Quem ganha R\$ 150,00 não é pobre?

Accite-se, enfim, para os objetivos deste trabalho, que apenas 54% da população brasileira é pobre, tendo-se, então, que mais da metade dos brasileiros possuem como objetivo de vida, talvez único, a própria manutenção da vida, esquecida qualquer qualidade para a mesma. Tais pessoas não possuem dignidade.

Dignidade é vista aqui não, simplesmente, sob o aspecto axiológico ou religioso, mas sim como a qualidade de ter-se respeitados os direitos fundamentais<sup>3</sup>, os quais encontram-se, segundo Bonavides, vinculados àquela.

A vinculação essencial dos direitos fundamentais à liberdade e à dignidade humana, enquanto valores históricos e filosóficos, nos conduzirá sem óbices ao significado de universalidade inerente a esses direitos como ideal da pessoa humana. (1998, p. 516)

José Afonso da Silva, com muita lucidez, consegue apresentar o significado e a abrangência de tal expressão:

<sup>2</sup> Os dados utilizados pela autora possuíram a seguinte fonte: PNAD/IBGE – 1996/1997 – Ipea/IETS.

<sup>3</sup> Procurando-se fugir ao rigor jusnaturalista, mas também não se aceitando o dogmatismo como forma de ler-se textos jurídicos, preferiu-se a utilização da expressão *direitos fundamentais* ao invés de *direitos humanos*, dado o caráter dinâmico da sociedade, o que possibilita surgimento de novos direitos (às vezes, a supressão), quer individuais, quer coletivos, que ganham espaço quando são constitucionalizados, dentro, é claro, do pressuposto de existência de um Estado Democrático de Direito.

Tal posição busca apoio, também, no § 2º do art. 5º da CFB/88, o qual, ao dizer que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”, demonstra a falta de hermetismo constitucional em relação a tal gênero de direitos, o que significa que a enumeração formal de direitos não significa exclusão de outros, mas mero esforço exemplificativo, mostrando-se aberta a Carta Magna para receber ou simplesmente reconhecer outros não elencados.

Direitos fundamentais, no caso brasileiro, portanto, não podem ser vistos como excludentes formais de direitos humanos não enunciados.



*Dignidade da pessoa humana* é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. “Concebido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais [observam Gomes Canotilho e Vital Moreira], o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma qualquer idéia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos dos direitos sociais, ou invocá-la para construir “teoria do núcleo da personalidade” individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana”. Daí decorre que a ordem econômica há de ter por fim assegurar a todos existência digna (art. 270), a ordem social visará a realização da justiça social (art. 193), a educação, o desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (art. 205) etc., não como meros enunciados formais, mas como indicadores do conteúdo normativo eficaz da dignidade da pessoa humana.” (1996, p. 106-107)

Embora bastante objetivo, Diniz (1998, v. 2, p. 133) acrescenta um dado que não pode ser ignorado, quando lembra que, na linguagem filosófica, “é o princípio moral de que o ser humano deve ser tratado como um fim e nunca como um meio”.

Poder-se-ia, a partir dos autores citados, sem receio de cometer-se qualquer gafe acadêmica, afirmar que a expressão – dignidade da pessoa humana - aglutina<sup>4</sup> todos os direitos fundamentais elencados na CFB/88, bem como tantos outros quantos não previstos (mas possíveis de recepção, dado o teor do artigo 5º, em seu parágrafo 2º), balizando-se na idéia de que o homem deve ser visto como fim<sup>5</sup>, e não como instrumento<sup>6</sup>.

Partindo-se dessa premissa, impõe-se, a dignidade da pessoa humana, como norte de orientação da leitura e interpretação de qualquer norma constitucional, as quais devem,

<sup>4</sup> “Aquele princípio é o valor que dá unidade e coerência ao conjunto de direitos fundamentais.” (Farias, 1996, p. 54)

Alexandre de Moraes, embora veja a dignidade como “um valor espiritual e moral”, também faz eco quanto à unidade: “concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas.” (1999, p. 47)

<sup>5</sup> Quando se está advogando a posição de ser o homem o objetivo de políticas públicas, não se está retirando dele a função de ser agente de um processo dialético que cristalice estas mesmas políticas. Canotilho (1994, p. 37-38), analisando o significado da expressão dignidade humana, afirma que “é necessário ver a personalidade mais como sujeito e menos como objecto do processo de eficácia jurídica”.

<sup>6</sup> Entende-se, aqui, que a utilização do homem como instrumento se dá quando o objetivo de um determinado modelo econômico prioriza a concentração de riquezas nas mãos de poucos, reduzindo-se a pouco ou nenhuma a proteção do Estado para a maioria da população, ou seja, o objetivo é a geração de riquezas, sendo o homem o meio para que isso ocorra.

quando de suas concretizações ou complementações, ter nela a determinação de conduta e os objetivos a serem buscados, sendo, portanto, determinante para a organização da vida em sociedade.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo primeiro, preceitua:

Art. 1º A República Federal do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

Importa frisar que a busca da dignidade humana não é mero dispositivo opcional de determinado plano de governo. A dignidade humana, como fundamento e diretriz da ordem econômico-social, é uma imposição constitucional que deve ser acatada e buscada em suas diferentes esferas de atuação (federal, estadual ou municipal), importando em inconstitucionalidade<sup>7</sup> o seu desconhecimento por parte de qualquer Poder Público ou por seus órgãos.

Tal afirmação encontra respaldo no já citado artigo primeiro, quando especifica ser a dignidade fundamento do Estado Brasileiro, formado pelos Estados, Municípios e Distrito Federal.

### 3 A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Cumpre lembrar, em um primeiro momento, que o termo cidade não compreende toda a extensão territorial do município. Por cidade entende-se a sede do município, conforme salienta Petrônio Braz (1996, p.52): “A sede de Município é sempre um povoado com categoria de cidade, que lhe dá o nome.”

Quanto ao que seja município, diz este autor:

É o município uma criação jurídica, que se assenta num princípio de direito natural. Base da organização política e administrativa do País, é, entretanto, a menor unidade territorial da Federação. Sua origem, mais de ordem sociológica que política, advém do espírito associativo do homem e de suas relações de vizinhança. Os clãs

<sup>7</sup> “Qualquer ação do Poder Público e seus órgãos não poderá jamais, sob pena de ser acoimada de ilegítima e declarada inconstitucional, restringir de forma intolerável ou injustificável a dignidade da pessoa.” (Farias, 1996, p. 51)



sedentários definiram os primeiros aglomerados com base territorial, que se estendia até os limites da caça e da pesca e, mais tarde, das pastagens para os rebanhos. Das relações de vizinhança com outros clãs, adveio o sentido dinâmico dos limites territoriais, nascendo daí o município futuro. (Braz, 1996, p. 27)

Ainda sobre a conceituação de Município, diz Cantuária:

O Município é a menor unidade político-administrativa em que se compõe a federação brasileira, gozando de autonomia administrativa e financeira assegurada pela Constituição Federal, podendo adotar uma divisão territorial como distrito, região administrativa, vila e povoado, assim como dispuser sua lei orgânica, de modo que se assegure melhor gerenciamento administrativo dos problemas da municipalidade, sobretudo aqueles específicos dos agrupamentos sociais localizados distantes da sede da Prefeitura. (Cantuária, 1995, p. 17)

Quanto à questão de ser a cidade considerada sede, isso se dá porque a mesma sedia a administração pública municipal, assim como seu corpo legislativo. É sede porque concentra os fóruns decisórios que repercutem por toda a esfera municipal, não excluindo do planejamento o total de sua área territorial, assim como o total de seus municípios, como bem o diz Ferreira (1993, p. 241): "Planejar a cidade implica em planejar o Município, buscando a inteiração entre o urbano e o rural."

Cabe dizer, neste sentido, que as funções sociais<sup>8</sup> da cidade visam à totalidade dos municípios, não apenas os habitantes da *urbe*. Cabe dizer que a leitura precipitada da Constituição pátria, artigo 182<sup>9</sup>, pode levar ao entendimento equivocado de que a obrigação da administração pública para com o bem-estar da população se esgota nos limites internos da cidade, uma vez que, nos termos do citado artigo, a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público municipal visando garantir o bem-estar de todos os habitantes da cidade. É preciso ter cuidado, porém, pois tal enunciado não é excludente.

<sup>8</sup> Tendo-se presente o fato de que a doutrina pesquisada utiliza-se, de forma amplamente dominante, da expressão – função social da cidade –, no singular, e não – funções sociais da cidade – como aparece na CFB/88, utilizar-se-á, neste trabalho, as duas expressões. Entende-se que a expressão singular apropria-se do total de funções sociais cabíveis à cidade, não havendo qualquer prejuízo quanto aos objetivos constitucionais.

<sup>9</sup> Determina o art. 182, *caput*: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Assim, as atribuições edilícias da antigüidade, meramente administrativas da urbe, transformaram-se em funções político-administrativas do Município da atualidade, abrangentes de todos os setores urbanos e dos aspectos rurais que interferiram na vida da cidade. A administração municipal contemporânea não se restringe apenas à ordenação da cidade, mas se estende a todo o território do Município - cidade-campo - em tudo que concerne ao bem-estar da comunidade. (Meirelles, 1996, p. 33)

Pode-se afirmar que, sendo a cidade simples divisão técnica do município, para fins políticos e administrativos, que ele deve ser gerido de forma que seja cumprido seu papel social, de modo que se produzam meios que levem sua população a gozar de bem-estar. Bem-estar deve ser entendido como a culminância de possibilidades de concretização de uma vida digna a todos quantos pertençam a dada municipalidade.

Mais do que isso, fica claro, quando da leitura do art. 29 da CFB/88, que o Prefeito e os Vereadores são eleitos por cidadãos de todo o município, representando todos eles não apenas os que residem na sua sede administrativa, o que implica, também por força da CFB/88, que as leis criadas, em tal unidade federativa, são municipais, podendo, conforme as contingências, dadas as características próprias da cidade, até ser, por vezes, atinentes apenas à organização desta, o que em nada altera as razões e objetivos que levam a mesma a existir.

Não exclui, portanto, a redação do art. 182, da esfera de competências municipais, a busca do bem-estar de todos os seus habitantes. A redação desse artigo diz que a política de desenvolvimento urbano, que é executada pelo Poder Público municipal, deve garantir o bem-estar dos habitantes da cidade, o que é lógico, até porque não se poderia esperar outro objetivo de uma política pública. Tal redação, anote-se, não está determinando que não cumpra a administração pública atividades e projetos que visem a atingir o total dos municípios.

Trata o Capítulo II da CFB/88, o qual compreende os artigos 182 e 183, da política urbana, sendo esta uma das funções do município. Não trata, tal capítulo, da exclusão de direitos em relação àqueles que não habitam a cidade, mesmo porque o art. 30, em seus incisos, é manifesto quanto à competência em relação a, por exemplo, transporte coletivo, educação fundamental e saúde de sua população. Neste sentido:

O Município tem por finalidade promover o bem de todos os seus habitantes, sem preconceitos de origem, raça, religião, sexo, cor e idade. Sendo uma organização de pessoas, o Município objetiva o desenvolvimento de sua área territorial e, com o Estado, deve promover o bem-estar de todos os seus habitantes. (Braz, 1996, p. 46)



Os objetivos da expressão função social são claros. Deve-se buscar o bem-estar dos munícipes; de todos, não de alguns, priorizando-se políticas públicas que visem cumprir os fundamentos e princípios constitucionais, visando-se diminuir desigualdades sociais, proporcionando-se, por conseqüência, a cada um condições de vida que lhe permita considerar-se ser humano efetivamente integrado a uma sociedade.

Neste sentido, a posição de Saule Júnior<sup>10</sup> e Ferreira<sup>11</sup> comete apenas um grande pecado, quando limita a função social ao atendimento de necessidades urbanas, leitura esta com a qual é impossível concordar-se.

Atender à função social da cidade significa instrumentalizar condições que habilitem a realização da dignidade humana de cada um dos membros de dada coletividade municipal, urbana e rural, conforme visto anteriormente.

Criar mecanismo de redução das desigualdades sociais, criar mecanismos que visem eliminar a miséria humana, porém, não é tarefa tão fácil como possa parecer. Interesses unicamente individuais, desprovidos de qualquer senso de solidariedade, balizarão posições de diversos segmentos de uma mesma sociedade.

Pela própria disparidade de seus membros, mister se faz a presença forte do Estado, em todas as suas esferas, o qual pode e deve intervir, sempre baseado nos princípios e fundamentos constitucionais.

Administrações públicas municipais, que objetivem a busca da dignidade para seus habitantes, necessitam de instrumentos para a concretização de tal fim. Uma adequada política tributária se mostra indispensável, salientando-se, anteriormente, a importância do cumprimento da função social da propriedade urbana.

A função social da propriedade refere-se à função social da cidade, como postulado inexorável da política urbana, para assegurar o desenvolvimento econômico e a justiça social. (Melo, 1995, p. 56)

<sup>10</sup> "As funções sociais da cidade estarão sendo desenvolvidas de forma plena quando houver redução das desigualdade sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Esse preceito constitucional serve como referência para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados que gerem situações de segregação e exclusão da população pobre. Enquanto essa população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social." (1997, p. 61)

<sup>11</sup> "O Planejamento urbano, nos termos da Constituição, "tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes", mediante, sobretudo, a promoção dos direitos fundamentais do cidadão: saúde, trabalho, moradia, abastecimento alimentar, educação, lazer, meio ambiente ecologicamente equilibrado, saneamento básico e transporte coletivo." (1993, p. 241)



### 3.1 A função social da propriedade urbana

Reza o artigo 5º, inciso XXII, da Constituição da República Federativa do Brasil que é garantido o direito de propriedade, complementando-o o inciso XXIII, o qual determina que a propriedade atenderá sua função social.

De posse de tais enunciados poder-se-á especular se a garantia ao direito de propriedade é estendida a todas elas ou somente àquelas que cumprem sua função social. Silva possui o seguinte entendimento:

O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição. Esta garante o direito de propriedade, desde que atenda sua função social. Se diz: *é garantido o direito de propriedade* (art. 5º, XXII), *e a propriedade atenderá sua função social* (art. 5º, XXIII), não há como escapar ao sentido de que só garante o direito da propriedade que atenda sua função social. (1996, p. 262)

Vai mais longe o autor, frisando que tal direito não pode mais ser visto "como um direito individual nem como instituição do Direito Privado". (p. 262)

Dando-se ênfase ao enunciado pelo artigo 5º, cumpre lembrar que a CFB/88, em seu art. 170, inciso III<sup>12</sup>, determina ser a função social da propriedade princípio da Ordem Econômica.

A função social da propriedade, pelo exposto, mostra-se como uma determinação e como um princípio constitucional, revelando-se a importância que o legislador constituinte deu a essa matéria.

Deixe-se claro, porém, que tal concepção não autoriza suprimir, através de qualquer poder instituído<sup>13</sup>, o instituto da propriedade privada, bem como não a socializa; apenas dá novo fundamento jurídico à propriedade, dentro de um sistema capitalista.

(...) ao acolher o princípio da função social da propriedade, o Constituinte pretendeu imprimir-lhe uma certa significação pública, vale dizer, pretendeu trazer ao Direito Privado algo até então tido por exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a

<sup>12</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

<sup>13</sup> O direito à propriedade privada, nos termos do art. 60, § 4º, IV, é considerado como sendo cláusula pétrea, somente podendo ser extinto por intermédio do Poder Constituinte Originário, ou seja, mediante nova Constituição que substitua a atual.



uma finalidade. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário. (Sundfeld, 1987, p. 5)

É necessário lembrar, por outro lado, que o legislador constituinte viu por bem determinar em separado o cumprimento de tal função, tendo, de um lado, a propriedade urbana e, de outro, a rural, não sendo esta tema do presente artigo.

Quanto à propriedade urbana, transcreve-se o parágrafo 2º do artigo 182 da mesma Constituição: A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação expressas no plano diretor.

Cumprir salientar que o plano diretor apenas é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo considerado pela Constituição Federal como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme regula o parágrafo primeiro do mesmo artigo.

Cabe, então, à população de cada município, pela representação legislativa exercida pela Câmara Municipal, determinar sobre como e quando se dá o cumprimento da função social da propriedade urbana, através da apreciação, emendas, vetos e sanções, ao projeto de Plano Diretor elaborado pelo executivo municipal, tendo-se presente, sempre, que:

“A propriedade, como elemento fundamental da ordem econômica, há de servir à conquista de um desenvolvimento que realize a justiça social. Consequentemente, o regime jurídico que lhe for traçado deve ensejar o desenvolvimento e favorecer um modelo social que seja o da justa distribuição da riqueza.” (Sundfeld, 1987, p. 13)

Saliente-se que tal determinação não é uma alternativa legislativa, mas sim uma obrigação constitucional. Não se tenha dúvidas de que seu não-cumprimento importa em inconstitucionalidade por omissão.

Neste sentido:

A Constituição contém conceitos dogmáticos, compreendendo verdades normativas que devem ser rigorosamente obedecidas por todos os destinatários das normas jurídicas, e perseguidos até suas últimas conseqüências. É inadmissível o hermeneuta tomar como ponto de partida normas infraconstitucionais - a lei - posto que esta deve estar sempre fundamentada em norma de escalão superior (a Constituição). (Melo, 1995, p. 42)

Na mesma linha de pensamento:

A função social não é a de um atributo ou apêndice, que possa vir ou não a agregar-se ao domínio. A CF não prevê alternativas para o exercício do direito de propriedade: com ou sem função social.

Propriedade só com função social. A propriedade deverá portanto exercer - sempre - função social. Dito noutros termos: nenhuma propriedade sem função social. (Borges, s.d., p. 76)

Acrescente-se ao pensamento de Borges o fato de ser a propriedade um princípio da ordem econômica brasileira, a qual tem por fim *assegurar a todos existência digna*, mais o disposto pelo já citado art. 1º, inciso III, da CFB/88, o qual determina ser a dignidade da pessoa humana um dos fundamentos da federação brasileira, como já visto, e teremos um norte determinante a ser seguido pelos poderes públicos municipais, mostrando-se, não uma alternativa entre várias, mas a única alternativa possível.

O nosso regime filia-se de forma desenganada ao primado da propriedade. Contudo a sua fruição tem de se compatibilizar com fins sociais mais amplos. Não é simples estabelecer-se qual a aptidão que um determinado bem possui para a prossecução de interesses sociais. De qualquer sorte o interesse coletivo passa desse modo a fazer parte integrante do regime da propriedade individual. (Bastos & Martins, 1990. v. 7, p. 23)

Neste sentido, o plano diretor é instrumento da maior importância, devendo servir, efetivamente, como elemento de desenvolvimento da cidade, determinando a função social de acordo com as especificidades de cada localidade, tendo-se como regra mestra alcançar o bem-estar de todos quantos componham a coletividade, e não apenas de alguns.

Eros Grau comunga com a mesma linha de pensamento:

O que parece exato, apenas, é a circunstância de que a propriedade não consubstancia mais um direito subjetivo *justificado exclusivamente pela sua origem*, mas que remanesce exclusivamente à medida que atentamos a que seu fundamento é inseparável da consideração do seu uso. Daí a fórmula segundo a qual não pode a propriedade ser usada de modo contrário à utilidade social, preservando-se o direito do proprietário somente enquanto o seu uso contrário ao interesse social não ocorrer. (1983, p. 65)

Alfredo Buzaid, *apud* José Cretella Júnior, ensina que:

Negando o direito subjetivo, a propriedade é considerada em sua função social, devendo o poder público regulá-la de modo que produza o melhor rendimento em benefício de todos. (1993. v. VIII, p. 3967)



Exemplo esclarecedor do que é dito acima é o direito de desapropriação<sup>14</sup> que o poder público possui, privilegiando o direito público e deixando de lado o interesse individual isolado.

Frise-se que o objetivo da correta visão de propriedade, através do plano diretor, não visa ao prejuízo de proprietários, embora subordine o interesse do indivíduo ao interesse da coletividade, como bem esclarece Spantigati, *apud* Silva:

(...) constitui um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público que orienta a utilização do bem e predetermina seus usos, de sorte que se pode obter, nos modos de vida e nas condições de moradia dos indivíduos, um desenvolvimento pleno da personalidade. Nesta construção está claro que o interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização, e que a estrutura interna do direito de propriedade é um aspecto instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística. (Silva, 1995. p. 68)

Cumpra lembrar que a função social da propriedade urbana, num Estado Democrático de Direito, mesmo obedecendo às características locais, somente terá legitimidade se cumprir os fundamentos e princípios estipulados pela Constituição Federal, a qual deixa explícita a necessidade de se promover o bem de todos, de se reduzir desigualdades sociais e o imperativo de se buscar a dignidade da pessoa humana, dentre outros, os quais estão implícitos na função social da cidade, frisando-se o fato de que, ao buscar-se o bem-estar da coletividade, se está proporcionando a possibilidade de uma vida digna a um número maior de pessoas, não se enxergando qualquer confronto entre tais expressões, pelo contrário, são complementares e indissociáveis, dentro do discurso constitucional.

Sua efetivação, entretanto, depende dos instrumentos de que queiram se valer os poderes municipais, mostrando-se, *prima face*, indispensável uma adequada política tributária que eleja o IPTU como um de seus sustentáculos principais, não apenas para a cristalização da função social da propriedade, vista esta como meio para cumprir-se as funções sociais da cidade, mas como elemento indispensável para efetivar-se estas em suas plenitudes.

<sup>14</sup> "Realmente, o grande princípio que informa a *desapropriação* é o de que o *interesse público* (social, coletivo, geral, de todos) prevalece sobre o interesse privado." (Cretella Júnior, 1993. v. VIII, p. 3971)

#### 4 IPTU — IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

Aparentemente, o IPTU<sup>15</sup> é um dos mais controvertidos impostos, não apenas junto aos contribuintes, mas principalmente junto às administrações municipais e aos tribunais judiciais, dadas questões como as possibilidades de progressividade previstas constitucionalmente. Mostra-se, porém, como boa alternativa para obtenção de recursos aos cofres dos municípios, talvez como melhor alternativa para os que encontram combatidas suas reservas financeiras, assim como se mostra extremamente indicado para ser utilizado dentro de uma política pública que explore suas possibilidades extrafiscais.

Esse tributo possui como base de cálculo o valor venal<sup>16</sup> do imóvel urbano, conforme dispõe o art. 33<sup>17</sup> do CTN, e tem seu fato gerador disciplinado pelo art. 32<sup>18</sup> do mesmo código.

Fica claro, a partir da própria lei, que o IPTU recai sobre a propriedade de prédio e sobre o terreno no qual se encontra, ou apenas sobre terreno não edificado<sup>19</sup>, bem como

<sup>15</sup> "É o imposto *sobre a propriedade predial e territorial urbana* (art. 156, I), que representa o gravame fiscal da propriedade imóvel, com ou sem edificação, localizada na zona urbana ou com destinação urbana." (Silva, 1996, p. 663)

<sup>16</sup> "O adjetivo "venal" significa "que pode ser vendido", donde a locução reveste a acepção de "importância pela qual alguma coisa pode ser vendida". Por óbvio, o aludido parâmetro supõe que a coisa seja vendida pelo preço de mercado, vale dizer, aquele que o bem pode obter em condições normais de mercado. É freqüentemente utilizada pelos tributos incidentes sobre a propriedade, a exemplo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana e do imposto sobre a propriedade de veículos automotores." (Jardim, 1995, p. 162)

<sup>17</sup> Art. 33. A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

<sup>18</sup> 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 definidos 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 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.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

<sup>19</sup> "Desse modo, a expressão territorial refere-se a terreno não construído, terreno sem benfeitoria, sem construção; a expressão predial refere-se a imóvel edificado, independentemente de sua utilização econômica,



sobre o domínio útil<sup>20</sup> ou a posse<sup>21</sup> de bem imóvel, quer por natureza ou por acessão física<sup>22</sup>, desde que situado na zona urbana do município ou nos termos do art. 32, § 2º do CTN.

Dispõe o CTN, em seu art. 34, quanto à figura do contribuinte, que este é, *in verbis*, o proprietário do seu domínio útil, ou seu possuidor a qualquer título, determinando-se, ainda, por força constitucional, que as alíquotas<sup>23</sup> devem ser fixadas pelos municípios.

Ichihara, de forma muito feliz, traça o perfil do imposto em estudo, consolidando, de certa forma, o que até aqui foi dito:

*A materialidade deste imposto é a propriedade predial e territorial urbana, que é entendida como imóvel na sua generalidade, albergando as suas espécies construções e terreno.*

*O aspecto espacial de aplicação e competência, decorrente de lei*

que só tem serventia para graduar a tributação. O imóvel é só aquele por natureza ou acessão física, como definidos na lei civil.

Assim, partindo desses conceitos, e para fins tributários, verifica-se que há um afastamento do rigor civilista, tendo em vista que a propriedade do prédio destaca-se da propriedade do solo." (Barbon, 1995, p. 40)

<sup>20</sup> "Falando a Constituição em *propriedade*, naturalmente abrangue a posse, que nada mais é que um direito inerente à propriedade. A autorização constitucional é para tributar a propriedade, e o CTN facultou à lei ordinária tomar para fato gerador do tributo a propriedade, o domínio útil ou a posse, vale dizer, o direito pleno, total, que é *apropriedade* ou um de seus elementos, o *domínio útil*, ou ainda *aposse*. Se a propriedade, com todos os seus elementos, está reunida em poder de uma pessoa, o tributo recai sobre ela. Se está fracionada, isto é, se ninguém é titular da propriedade plena, ou porque há *enfiteuse*, ou porque a posse está com pessoa diversa do proprietário, que é desconhecido, ou imune ao tributo, ou isento, então o tributo recai sobre o domínio útil, ou a posse." (Machado, 1997, p. 251-252)

Domínio útil: "É assim designada a soma de direitos que se outorgam ao foreiro em relação ao prédio aforado. E nestes se computam todos os direitos de utilização e disposição, inclusive os de alienação do prédio enfitêutico, uma vez notificado o senhorio direto. O enfiteuta ou foreiro, então, senhor do *domínio útil*, apenas deixa ao senhorio direto como essência de seu direito dominical (domínio direto), o de reintegrar a propriedade em sua plenitude, quando possível e oportuno." (De Plácido e Silva, 1980, p. 568)

"Contrato também denominado *aforamento*, a enfiteuse é um contrato bilateral e oneroso, no qual, por ato *inter vivos* ou por disposição de última vontade, o proprietário confere, *perpetuamente*, a outrem o domínio útil deste, mediante o pagamento de uma pensão anual, invariável, denominada *foro*." (Acquaviva, 1994, p. 530)

<sup>21</sup> Ver item acima.

<sup>22</sup> Por natureza ou por acessão física, menciona Machado (1997, p. 285), que tal determinação significa que incide, o IPTU "sobre a terra e também sobre as edificações".

São imóveis por natureza, segundo o inciso I do art. 43, do CCB: (...) o solo com a sua superfície, os seus acessórios e adjacências naturais, compreendendo as árvores e frutos pendentes, o espaço aéreo e o subsolo; São imóveis por acessão física, segundo o art. 43, II, do CCB: (...) tudo quanto o homem incorporar permanentemente ao solo, como a semente lançada à terra, os edifícios e construções, de modo que se não possa retirar sem destruição, modificação, fratura, ou dano;

<sup>23</sup> "As alíquotas do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana são fixadas pelos Municípios, sem que a Constituição Federal nem o CTN imponham qualquer limitação." (Machado, 1997, p. 285)

Municipal, deve ser imóvel localizado na zona urbana ou em área urbanizada de um determinado Município.

No *aspecto pessoal*, como sujeito ativo aparece o Município, ou ainda, a União e o Distrito Federal, na forma do art. 147 da CF, se a hipótese prevista ocorrer. No pólo passivo, aparece como contribuinte o sujeito do verbo "ser proprietário, titular do domínio útil ou possuidor com o ânimo de ser proprietário ou dono".

O *aspecto temporal*, ou o momento da ocorrência do fato gerador, ocorre uma vez por ano, ou seja, em 1º de janeiro de cada ano, facultando assim ao Município lançar e cobrar este imposto, a partir do momento da ocorrência do fato gerador.

O *aspecto valorativo* que é formado pela base de cálculo e alíquota, é fixado por lei Municipal. (Ichihara, s.d., p. 206)

Mostra, outrossim, o IPTU seu lado mais complexo quando se passa a tratar de sua função. Embora latente sua veia fiscal, uma vez que visa obter recursos financeiros para a Fazenda Pública, salta aos olhos, também, seu caráter extrafiscal<sup>24</sup>.

Dentro de sua esfera fiscal, é necessário falar-se de sua relação com o art. 145, § 1º, da CFB/88, o qual trata da capacidade contributiva<sup>25</sup>. Rica, quanto a este assunto, é a exposição de Carrazza:

Exige obediência ao princípio da capacidade contributiva o IPTU (imposto predial e territorial urbano). Agora, com a vigência da nova Carta, o proprietário de amplo e luxuoso imóvel, situado em bairro residencial, deve proporcionalmente ser mais tributado, por via de IPTU, do que o proprietário de casa modesta, localizada em bairro fabril. Quando dizemos "deve proporcionalmente ser mais tributado", queremos significar que deve ser submetido a uma alíquota maior. (1996, p. 67-68)

Continua o mesmo autor:

Enfatizamos que a capacidade contributiva, para fins de tributação por via de IPTU, é aferida em função do próprio imóvel (sua localização, dimensões, luxo, características etc.) e não da fortuna em dinheiro de seu proprietário. Não fosse assim, além da incerteza

<sup>24</sup> "É imposto fiscal, quando visa alcançar receitas públicas; é imposto *extrafiscal*, quando visa outros fins imediatos, diferentes dos fins do alcance das receitas públicas, albergados no exercício da competência de fins e funções econômico-sociais, de desenvolvimento, de bem-estar social." (Castro, 1996, p. 211)

<sup>25</sup> Volta-se a discutir, a questão da capacidade contributiva, com transcrição do referido dispositivo constitucional, na página 20 deste artigo.



e insegurança, proliferariam situações deste tipo: pessoa, hoje pobre, mas que adquiriu caríssimo imóvel em período economicamente faustoso de sua vida profissional, estaria a salvo do IPTU. Ou, deste: num prédio de alto luxo, com um apartamento por andar, cada proprietário pagaria um IPTU diferente. (1996, p. 68)

Concorda-se com Carrazza, embora não seja esta a posição que se retira de julgamento do STF, conforme se verá na seqüência. Importante, porém, também é destacar que o município pode reduzir alíquotas em função da realidade financeira do contribuinte, o que já se mostra como um germe da extrafiscalidade, tendo-se em vista não apenas vedação da utilização do imposto como confisco (art. 150, IV, da CFB/88), mas principalmente em função da garantia do mínimo existencial.

*Muito embora o IPTU seja real, incidindo, portanto, sobre o imóvel, e não sobre o seu dono ou possuidor, nada impede que a lei que o instituir leve em consideração determinados atributos pessoais do contribuinte, para reduzir a sua alíquota. É o que ocorre quando a lei municipal suaviza o encargo para o proprietário que, sem possuir outro, utiliza o imóvel para sua residência. (Meirelles, 1996, p. 180).*

Essa posição doutrinária encontra suporte na Súmula 539 do STF, a qual determina: É constitucional a lei do município que reduz o Imposto Predial Urbano sobre imóvel ocupado pela residência do proprietário, que não possua outro.

Frise-se que a posição de Meirelles, sobre ser o IPTU imposto real<sup>26</sup>, embora possa pertencer à corrente majoritária, não encontra unanimidade doutrinária, como bem vemos em Coêlho<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> "Imposto *real*, ou *objetivo*, é aquele que em sua instituição visa única e exclusivamente à matéria tributável, abstraindo, portanto, a pessoa do contribuinte. (Rosa Jr., 1995, p. 344)

<sup>27</sup> "Em primeiro lugar, a diferença entre imposto real e pessoal *não é jurídica*.

Em segundo lugar, quem paga o imposto é a pessoa e não a coisa.

Em terceiro lugar, inexistente no Direito brasileiro disposição expressa ou implícita proibindo o legislador de levar em consideração a pessoa do proprietário. Pelo contrário prestigia a pessoalidade (art. 145, § 1º)

Em quarto lugar, o Código Tributário Nacional declara expressamente que o IPTU é um imposto sobre o patrimônio, e patrimônio é categoria jurídica, a denunciar um direito, o de propriedade, objeto da relação jurídico-tributária do IPTU.

Consequentemente, o fato gerador do IPTU é o direito exclusivo e pessoal de propriedade sobre bens imóveis situados em zona urbana.

A Constituição, ao dizer que o Município é competente para instituir imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, enuncia, por elipse, um tributo sobre o *direito de propriedade das coisas imóveis*. A coisa serve apenas para fixar o âmbito de validade territorial da regra de competência. Vale dizer, a permissão é para tributar o direito de propriedade sobre imóveis localizados em zona urbana (os sítios em área rural

Quanto à característica extrafiscal do IPTU, a mesma fica totalmente explícita após a leitura do § 1º do art. 156 da CFB/88: O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Não se pode ignorar que tal dispositivo, dados seus fins, possibilita a utilização do tributo, também, dentro de seu aspecto fiscal, tendo-se presentes as possibilidades de aumento de arrecadação que pode propiciar.

Ainda quanto à progressividade extrafiscal do IPTU, reza o art. 182, § 4º, II, da CFB/88:

Art. 182. (...)

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

(...)

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo;

Sobre a possibilidade de aplicação da progressividade<sup>28</sup> do IPTU, merece destaque o voto do Ministro Maurício Corrêa (Relator), do STF, quando do julgamento de recurso acolhido em 25 de março de 1997 (DJU 18.04.97):

À matéria posta nestes autos - progressividade do IPTU - já mereceu esmerado exame por parte do Plenário desta Corte (sessão de 20.11.96), por ocasião do julgamento do RE 153.771, relator para o acórdão Min. MOREIRA ALVES, quando restou pacificado entendimento de que a progressividade do IPTU, "que é imposto de natureza real em que não se pode levar em consideração a capacidade econômica do contribuinte", só é admissível, em face da Constituição, para o fim extra-fiscal de assegurar o cumprimento da função social da propriedade (que vem definida no art. 182, § 2º, da CF),

sujeitam os seus proprietários ao imposto territorial rural, de competência da União Federal).

É notável, no particular, como tratadistas de renome, tirante os leguleios, continuam a proclamar que o IPTU é um *imposto real*, denunciando com isso: a) a má assimilação de lição da ciência de finanças; e b) insuficiente acuidade de análise jurídica, decorrente de repetição, sem espírito crítico, de avelhantadas afirmações." (Coêlho, 1991, p. 249-250)

<sup>28</sup> "É o fenômeno pelo qual as alíquotas de um imposto crescem à medida que aumentam as dimensões ou intensidade da circunstância considerada pela norma como condição de sua aplicabilidade. Já assentamos que a base de cálculo permanece inalterada, variando apenas a circunstância normativamente eleita, como condição de aplicação da alíquota." (Derzi & Coêlho, *apud* Castro, 1996, p. 212)



obedecidos os requisitos previstos no § 4º desse artigo. (Revista Jurídica, julho de 1997, p. 52)

A proibição de alíquotas progressivas, tendo-se por base a quantidade de imóveis de um mesmo proprietário, encontra-se pacificada pela Súmula 589 do STF: É inconstitucional a fixação de adicional progressivo do Imposto Predial e Territorial Urbano em função do número de imóveis do contribuinte.

Fica claro, pelo exposto, que, segundo posição do STF, só cabe progressividade quando do cumprimento da função social da propriedade prevista no art. 182, § 2º. Tal posicionamento, muito embora não comungue com o pensamento de vários juristas, encontra defensores, como Garcia<sup>29</sup>.

Martins (1992, p. 106), por seu turno, afirma que: "Enquanto não houver lei federal que venha a definir o conteúdo da função social da propriedade, está impedido o legislador municipal de aplicá-la, mesmo a título punitivo..."

Entende-se equivocada, também, a posição de Martins, uma vez que o art. 182, § 1º e § 2º, da CFB/88, é explícito quando determina ser de competência municipal a elaboração e aprovação do plano diretor, bem como quando determina que a função social da propriedade é determinada por documento legal municipal, o Plano Diretor.

A exigência de lei federal, constante do § 4º do citado artigo, é para poder usar a progressividade do IPTU, e, neste sentido, fundamental é citar-se o art. 30, II, da CFB/88: Compete aos Municípios: (...) II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Assim:

Sendo insuficiente a legislação federal vigente o município, para o pleno exercício das faculdades conferidas pelo citado § 4. pode legislar supletivamente com fundamento no n. II do art. 30 da CF. (Harada, 1993, p. 119)

<sup>29</sup> "O IPTU - como demonstrado na inicial - é imposto de natureza real, não pessoal.

Dá decorre que tributada é a coisa ("res"), objetivamente falando, e não as qualidades de quem dela seja titular, ou o destino que a ela este dê, ou o uso que dela faça. Pouco importa, assim, a condição financeira ou econômica do contribuinte, suas qualidades ou profissão, e mesmo sua renda.

Nada impede ao legislador conceder isenções ou redução do imposto, quando motivos de ordem política ou econômica assim o aconselhem.

O oposto, porém, não lhe será permitido. Isto é, em termos objetivos, não é constitucional distinguir os contribuintes uns dos outros, no campo desse imposto, de modo a fixar uma alíquota para determinada categoria de contribuintes do IPTU, e outra, para outra categoria.

O que se há de distinguir são os imóveis uns dos outros, o que se faz objetivamente, levando-se em conta sua localização, tamanho, e, se edificado, a área edificada, qualidade da edificação, de modo a se apurar seu valor venal, em consonância com a planta genérica de valores do Município." (Garcia, 1996, p. 68)

Mais:

A Constituição Federal de 1988 diz expressamente que é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo (art. 182, § 4º, inc. II). Essa disposição constitucional, aliás, tem ensejado a alguns o entendimento pelo qual só é possível a progressividade desse imposto com observância das exigências na mesma colocadas, o que não nos parece razoável. Realmente, uma coisa é o imposto progressivo no tempo, como instrumento de política urbana, e outra é o imposto progressivo em razão do valor de sua base de cálculo, como instrumento de política fiscal tendente à realização do princípio da capacidade econômica. (Machado, 1997, p. 284)

Discordando-se, ainda, da posição do STF, não custa lembrar o teor do § 1º, do art. 156, da Constituição Federal, o qual, em momento algum, diz que o cumprimento da função social da propriedade ocorre em função do citado art. 182, § 4º.

Dispõe o art. 156 em seu § 1º:

Art. 156. (...)

§ 1º O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Não existe qualquer determinação constitucional que diga que a progressividade deva ocorrer apenas no tempo, assim como não existe determinação constitucional sobre até que percentual pode avançar a progressividade no tempo.

Sobre o avanço percentual da progressividade no tempo:

...dizer-se que a progressividade aqui tem que ser suave, não podendo atingir o exercício da propriedade é desdizer a eficácia do remédio. Primeiro porque o princípio do não-confisco *licencia a extrafiscalidade*. Segundo porque, se a tributação não chegar às raíças do insuportável, não há razão para a utilização da progressividade (como *técnica extrafiscal*), reduzida a mera figura de retórica. O que não pode ser atingido é o *valor total da propriedade*, porque aí o proprietário teria que vender o imóvel para pagar o tributo, *sem sobras* (confisco). (Coelho, 1991, p. 257)



Não se espere unanimidade doutrinária sobre a posição de Coêlho, mas, com certeza, ela faz sentido. O objetivo da progressividade no tempo é impor ao proprietário o melhor aproveitamento de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Tal imposição somente surtirá efeitos se o valor tributado efetivamente vier a preocupar, financeiramente, esse proprietário.

Exige-se, logicamente, para que isso ocorra, a existência de plano diretor, o qual, segundo a Constituição Federal, é o instrumento básico de desenvolvimento e de expansão urbana.

Quanto à fixação de valores de imóveis, quer seja para a simples cobrança do IPTU, quer seja para a prática da progressividade, é de bom senso a elaboração prévia de uma *planta de valores genérica*<sup>30</sup>, tendo-se por base o valor venal do imóvel, evitando-se casuísmos e atualizando-se, anualmente, seus valores pelos índices previstos em lei.

#### 4.1 As relações do IPTU com as funções sociais da cidade

Entendem-se tais relações a partir de dois prismas: um fiscal, que visa a arrecadar, junto aos contribuintes, valores necessários para os fins da administração pública; outro, extrafiscal, o qual deve nortear uma política de desenvolvimento centrada nos princípios constitucionais, devendo-se não cobrar de quem não pode pagar, criar incentivos (se viáveis) e utilizar, sempre que possível, a progressividade de alíquotas, objetivando-se o atendimento das funções sociais da cidade, ou, como se queira, a busca da dignidade humana para todos os municípios.

##### 4.1.1 Quanto às possibilidades extrafiscais

A primeira possibilidade, na verdade, é uma limitação de cobrar que surge da própria Constituição da República Federativa do Brasil, quando, em seu art. 145, § 1º, determina a existência do princípio da capacidade contributiva, ou seja: Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

Decorre disso, no caso do IPTU, que podem os municípios, conforme posição de Carrazza e de Meirelles, bem como do próprio STF<sup>31</sup>, reduzir o valor a ser cobrado (de IPTU) das pessoas que não apresentarem condições financeiras para o pagamento em sua

<sup>30</sup> "A base de cálculo é o valor venal do imóvel (art. 33 do CTN). Esse valor ou é apurado casuisticamente no lançamento ou é indicado em planta genérica, elaborada de acordo com critérios estabelecidos em lei. Os valores da planta só podem ser majorados, pelo Poder Executivo, de acordo com os índices de atualização monetária; apenas a lei formal pode aumentá-los em percentuais superiores aos da inflação, eis que a matéria está sob a reserva da legalidade (art. 97, §§ 1º e 2º, CTN)." (Torres, 1995a, p. 328)

<sup>31</sup> Súmula 539, já citada.

totalidade. Nesta linha é correto afirmar que a própria isenção<sup>32</sup> de IPTU é possível.

Nesta linha de raciocínio, mas indo além, Torres, em sua obra *Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia*, expressa:

Há um direito às *condições mínimas de existência humana digna* que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas. (1995b, p. 124)

Defende Torres, nessa obra, a garantia de um *mínimo existencial*, o qual se consubstancia no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem:

Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem estar e o de sua família, especialmente para a alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e para os serviços sociais necessários.

Entende citado autor que:

A proteção do mínimo existencial no plano tributário, sendo pré-constitucional como toda e qualquer imunidade, está ancorada na ética e se fundamenta na liberdade, ou melhor, nas condições iniciais para o exercício da liberdade, na idéia de felicidade, nos direitos humanos e no princípio da igualdade. Não é totalmente infensa à idéia de justiça e ao princípio da capacidade contributiva. Mas se extrema dos direitos econômicos e sociais. (Op. cit., p. 128-129)

Prossegue, na mesma obra:

Sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as *condições iniciais da liberdade*. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados. (p. 129)

Salienta Torres que a pessoa que se situa aquém do mínimo existencial não pode ser tributada; pelo contrário, impõe-se ao Estado possibilitar-lhe condições dignas de

<sup>32</sup> "Isenção é a exclusão, por lei, de parcela da hipótese de incidência, ou suporte fático da norma de tributação, de parcela da hipótese de incidência, ou suporte fático da norma de tributação, sendo objeto da isenção a parcela que a lei retira dos fatos que realizam a hipótese de incidência da regra de tributação." (Machado, 1997, p. 153)



vida. Ao invés de ser um contribuinte, aparece como um beneficiário da riqueza pública tributada, administrada pelo Estado.

A importância da capacidade contributiva, aqui, é puramente *negativa*. A imunidade do mínimo existencial se situa *aquém* da capacidade contributiva, da mesma forma que a proibição de confisco veda a incidência *além* da aptidão de pagar. Em outras palavras, a capacidade contributiva começa *além* do mínimo necessário à existência humana digna e termina *aquém* do limite destruidor da propriedade. As condições iniciais da liberdade e a intributabilidade do mínimo vital, por conseguinte, coincidem com a não-capacidade contributiva, que é a face negativa do princípio que na Constituição aparece positivamente. O mínimo existencial encontra na capacidade contributiva o seu *balizamento e jamais o seu fundamento*. Participam ambos da mesma equação de valores, em contraponto com a interação existente entre liberdade e justiça, idéias nas quais estão imbricados. (Torres, op. cit., p. 138-139)

Referido autor fala no mínimo existencial como sendo uma imunidade<sup>33</sup> tributária. Sabe-se que tal situação, de forma expressa, não se encontra na CFB/88. Torres, porém, argumenta:

O direito às condições mínimas de existência digna inclui-se entre os direitos da liberdade, ou direitos humanos, ou direitos individuais, ou direitos naturais, formas diferentes de expressar a mesma realidade. Aparece explicitamente em alguns itens do art. 5º da CF de 1988, sede constitucional dos direitos humanos. Proclamam-no a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), no art. 25, e a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, como já vimos. O mínimo existencial exhibe as características básicas dos direitos da liberdade: é pré-constitucional, posto que inerente à pessoa humana; constitui direito público subjetivo do cidadão, não sendo outorgado pela ordem jurídica, mas condicionando-a; tem validade *erga omnes*, aproximando-se do conceito e das conseqüências do estado de necessidade; não se esgota no elenco do art. 5º da Constituição nem em catálogo preexistente; é dotado de historicidade, variando de acordo com o contexto social. Mas é indefinível, aparecendo sob a forma de cláusulas gerais e de tipos indeterminados.

<sup>33</sup> "Imunidade é o obstáculo decorrente de regra da Constituição à incidência de regra jurídica de tributação. O que é imune não pode ser tributado. A imunidade impede que a lei defina como hipótese de incidência tributária aquilo que é imune. É limitação da competência tributária." (Machado, 1997, p. 192)

O mínimo existencial pode surgir também da inserção de *interesses fundamentais (fundamental interests)* nos direitos políticos, econômicos e sociais. Os direitos à alimentação, saúde e educação, embora não sejam originariamente fundamentais, adquirem o *status* daqueles no que concerne à parcela mínima sem a qual o homem não sobrevive. (Op. cit., p. 133)

Lógico e legítimo parece a não-cobrança de tributos, quaisquer que sejam, daqueles que não possuem condições suficientes para satisfazer as próprias necessidades básicas. A tributação deve ajudar a buscar a dignidade; não impedi-la.

Comungando com a linha adotada por Torres:

(...) o legislador ao fixar a carga tributária não poderá atingir a parcela de riqueza possuída pelo indivíduo correspondente ao seu *mínimo de existência*. Daí Aliomar Baleeiro afirmar que sendo a concepção atual de Estado a de dar assistência a todos os necessitados em razão de suas condições físicas (idade, saúde, incapacidade de trabalho, fase escolar, etc.) ou econômica (pauperismo, desemprego, etc.), "seria redondamente insensato, antieconômico e trabalhoso, retirar pelo imposto recurso daqueles aos quais o Estado terá de socorrer pelos canais da despesa". (Rosa Jr., 1995, p. 339)

Na mesma rota de pensamento, e dentro de considerações já feitas, necessária é a lembrança do inciso IV, do art. 150, da CF/88, o qual veda a utilização de tributos com efeito de confisco<sup>34</sup>.

Evitar o confisco significa impedir que pessoas percam sua dignidade, que as empresas parem de produzir, que os profissionais autônomos percam suas condições de trabalho, em virtude de uma política tributária que dilapide o patrimônio de cada um, pessoa natural ou jurídica. Significa garantir o direito de propriedade privada, dentro do

<sup>34</sup> "Atribuir ao imposto, ou à taxa, ou à contribuição de melhoria, o efeito de confisco, isto é, cobrar pelo tributo importância equivalente ao patrimônio do contribuinte, é medida inconstitucional," (Cretella Júnior, 1992, v. VII, p. 3554)

"... o tributo não pode ser antieconômico, vale dizer, não pode inviabilizar o desenvolvimento de atividades econômicas geradoras da riqueza, ou promotoras da circulação desta." (Machado, 1997, p. 191)

"A proibição de imposto com efeito confiscatório é vera *imunidade fiscal*, e não simples princípio jurídico vinculado à justiça ou à segurança jurídica. Imuniza contra a cobrança de tributos a propriedade privada considerada em sua totalidade, pois o Estado não pode utilizar o seu poder fiscal para aniquilar a liberdade individual, que não sobrevive sem aquele direito. A propriedade privada, sendo direito fundamental, exhibe como predicado ou qualidade a impossibilidade de ser atingida em seus limites máximos pelo exercício do poder tributário. (Torres, 1995b, p. 111-112)



contexto estabelecido pelo próprio texto constitucional que a vincula ao cumprimento de sua função social.

Tendo em vista os princípios fundamentais da CFB/88, bem como todo o exposto, afirma-se que a não-cobrança de tributos, ou a cobrança a menor, considerado como parâmetro o mínimo existencial, em momento algum é ato inconstitucional; pelo contrário, atende ao seu discurso.

A utilização do IPTU de forma progressiva, nos termos do art. 182, § 4º, II, mostra-se, por seu turno, como possibilidade extrafiscal explícita na busca de efetivação das funções sociais da cidade, conforme se mostrou.

Quanto aos benefícios concedidos para empresas se instalarem ou permanecerem em dado município, trata-se de prática permitida legalmente, contudo totalmente danosa, visto que, visualizando-se a federação brasileira como um todo sistêmico, não se está gerando novos postos de trabalho, mas apenas transferindo-os de local, reduzindo-se a receita pública em seu total e aumentando-se, da mesma forma, os gastos, diminuindo-se ainda, provavelmente, a média de valor do salários.

#### 4.1.2 Quanto às possibilidades fiscais

Os tributos devem ser vistos, em relação a suas funções, também, como um distribuidor de riquezas; assim, nada mais correto do que o atendimento das necessidades básicas através de recursos obtidos de toda parcela da coletividade em condições de contribuir.

Princípio fundamental do orçamento é o da redistribuição de rendas, aspecto particular de justiça distributiva, que atua simultaneamente sobre as vertentes da receita e da despesa. Enquanto a justiça distributiva opera sobre os tributos mediante o princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da CF), tirando de cada qual segundo a sua riqueza, e sobre a despesa através da distribuição de bens e serviços públicos a quem deles carece, atualiza-se, no plano orçamentário, pelo princípio da redistribuição de rendas, pelo qual se procura, genericamente e sem intuito personalista, tirar de quem tem mais para dar a quem tem menos. No Estado Social de Direito a redistribuição de rendas encontra a sua mais expressiva fonte no orçamento público, e só depois que se lhe esgotam as possibilidades é que se inicia a reflexão sobre a redistribuição na via do salário e dos preços. (Torres, 1995a, p. 84)

Com igual pensamento:

(...) na concepção atual do Estado Moderno ligada à idéia de Justiça Social, o Estado funciona como um órgão de redistribuição da

riqueza para elevar o nível cultural, político, econômico e social das classes menos favorecidas, mesmo que para isso sacrifique um pouco mais as classes mais abastadas. Assim, o imposto é empregado também como um meio de que dispõe o Estado para corrigir as desigualdades existentes entre as classes sociais, por serem perfeitamente conciliáveis o princípio da igualdade tributária e o poder de discriminação fiscal do Estado. (Rosa, Jr., 1995, p. 340)

A confecção de uma planta de valores genérica quanto aos imóveis localizados em sua zona de abrangência, prevendo a delimitação de zonas residenciais, comerciais, industriais, etc., assim como a classificação de cada zona dentro de suas características, é o primeiro passo para uma cobrança mais adequada de IPTU, pelo menos para melhor fixar seus valores de forma mais justa e racional, dado que, pelo que se depreende dos julgados do STF, não pode haver variação de alíquota pela qualidade e localização de dado imóvel. O segundo passo é a atualização, anualmente, do valor venal de cada imóvel de acordo com os índices possíveis por determinação legal, ou seja, é necessária a periódica revisão da planta de valores.

O valor de sua alíquota deve levar em conta a realidade do momento econômico pelo qual passa o país; deve, por outro lado, levar em conta as necessidades de arrecadação municipal, uma vez que o IPTU aparece como boa alternativa de arrecadação em termos de imposto, dado o número de contribuintes que alcança e o fato de que a tendência é de aumento do número de edificações e não de demolição das existentes.

Não é demais, para aqueles que, considerando-se liberais, teimam em não querer pagar tributos, citar, outrossim, as palavras de Machado sobre a necessidade de existência de tributação para a viabilização do próprio capitalismo:

A tributação é, sem sombra de dúvida, o instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ele não poderia o Estado realizar os seus fins sociais, a não ser que monopolizasse toda a atividade econômica. O tributo é inegavelmente a grande e talvez única arma contra a estatização da economia. (1998, p. 26)

Infeliz, resta lembrar, é o posicionamento do STF sobre a progressividade do IPTU, tendo-se em vista que a prática de alíquotas diferenciadas, quer em função da qualidade e/ou localização do imóvel, quer em função da quantidade de imóveis pertencentes a um mesmo proprietário, além de excelente instrumento extrafiscal, traria a possibilidade de aumento das arrecadações tributárias dos municípios, favorecendo o cumprimento das funções sociais por suas sedes. Resta, neste caso, fazer coro às vozes que se opõem a sua postura e exercer-se pressão política no sentido de que a tão comentada



reforma tributária torne possível a fixação de alíquotas progressivas, de acordo com o número de imóveis que detiver cada proprietário e, mesmo, por zona de localização e/ou padrão de qualidade da obra.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dignidade da pessoa humana, dada a amplitude de seus significados implícitos, deve ser causa e conseqüência de todos os atos da administração pública municipal, a qual, assim procedendo, nada mais fará do que cumprir disposições constitucionais, que por óbvio somente podem ser vistas como obrigatórias, especialmente no que concerne ao cumprimento das funções sociais da cidade, vistas de forma ampla, devendo alcançar o total dos munícipes e não apenas os habitantes da área urbana.

Buscando-se tais fins, devem os municípios valer-se de instrumentos que os viabilizem, fazendo-se cumprir a função social da propriedade e, para este objetivo, e não apenas para este, mas para o atendimento de todas as funções da cidade, surge como imprescindível uma política de administração que perceba possuírem os tributos possibilidades de uso fiscal e extrafiscal, não se esquecendo jamais de sua função como elemento redistribuidor de rendas.

Dentre as possibilidades tributárias que possuem os municípios, o IPTU surge como alternativa viável para os fins propostos, devendo-se utilizar a redução de valores, ou mesmo a isenção, para os segmentos pobres da sociedade, devendo ser utilizado como mecanismo de arrecadação junto aos demais. Deve, ainda, nos termos do art. 182, § 4º, II, da CFB/88, ser utilizado como mecanismo determinante para cumprimento da função social da propriedade.

A proposta oferecida por este trabalho, como já dito na introdução, não pretende ser, de forma única, uma solução para a efetivação da dignidade da pessoa humana. Acredita-se, porém, que seja uma alternativa, a qual, somada a outras (de cunhos municipais, distrital, estaduais e federal), possa minorar os graves problemas de pobreza existentes no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACQUAVIVA, Cláudio Marcus. *Dicionário Jurídico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 1994. 1286 p.
- BARBON, Sandra A. Lopez. *Do IPTU*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. 155 p.
- BASTOS, C. R., MARTINS, I. G. *Comentários à Constituição do Brasil* (promulgada em 5 de outubro de 1988). São Paulo: Saraiva, v. 7, 1990. 445 p.

- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. 680 p.
- BORGES, José Souto Maior. IPTU: Progressividade. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo, n. 59, p. 73-94.
- BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 3. ed. São Paulo: LED - Editora de Direito Ltda., 1996. 497 p.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Portugal: Coimbra Editora, Limitada, 1994. 539 p.
- CANTUÁRIA, Cícero. *Administração Municipal: como organizar e administrar uma prefeitura*. Belém: Cejup, 1995. 122 p.
- CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. 500 p.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. 416 p.
- CÓDIGO CIVIL. 47. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. 1168 p.
- CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. 862 p.
- COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988: Sistema Tributário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991. 423 p.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 (Atualizada até a Emenda Constitucional n. 22, de 18.03.1999). 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. 273 p.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição 1988: artigos 145 a 169*. Rio de Janeiro: Forense, v. 7, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição 1988: artigos 170 a 232*. Rio de Janeiro: Forense, v. 8, 1993.
- DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1998. 916 p.
- FARIAS, Edilson Pereira de. *Colisão de Direitos: A honra, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação*. Porto alegre: Sergio Antonio Fabris, 1996. 1168 p.
- FERREIRA, Edílio. Um Roteiro para o Plano Diretor. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, São Paulo, ano 1, n. 3, p. 241-243, abr./jun. 1993.



- GARCIA, Plínio Gustavo Prado. IPTU: Vedação Constitucional à Progressividade de Alíquotas. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 15, p. 66-71, dez. 1996.
- GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*. São Paulo: Rev. dos Tribunais, 1983. 151 p.
- HARADA, Kiyoshi. A Progressividade do IPTU. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, São Paulo, ano 1, n. 2, p. 116-120, jan./mar. 1993.
- ICHIHARA, Yoshiaki. É Constitucional o IPTU/92 do Município de São Paulo? *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, n. 59, p. 205-212.
- JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Dicionário Jurídico Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1995. 166 p.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. 400 p.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Tributário*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. 414 p.
- MARTINS, Rogério Vidal Gandra. Considerações Constitucionais. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 101-106, out./dez. 1992.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. 658 p.
- MELO, José Eduardo Soares de. IPTU - A Função Social da Propriedade e a Progressividade das Alíquotas. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 1, p. 41-56, out. 1995.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 754 p.
- REVISTA JURÍDICA. Porto Alegre: Síntese, n. 237, jul. 1997.
- RITZEL, Lúcia. Gaúchos pobres são mais de 3 milhões. *Zero Hora*, Porto Alegre, 22 de agosto de 1999. Caderno de economia, p. 7.
- ROSA JR, Luiz Emygdio F. da. *Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário*. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. 732 p.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. 336 p.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980, v. 2, p. 471-871.

- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. 818 p.
- \_\_\_\_\_. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. 421 p.
- SUNDFELD, Carlos Ari. et al. *Temas de Direito Urbanístico- 1*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. 174 p.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995a. 373 p.
- \_\_\_\_\_. *Os Direitos Humanos e a Tributação: Imunidades e Isonomia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995b. 498 p.