

IPTU progressivo como instrumento de política urbana: limites constitucionais ao poder de tributar

10/05/2026

A política urbana brasileira, delineada pela Constituição de 1988, confere aos municípios papel central na ordenação do desenvolvimento urbano e na garantia do cumprimento da função social da propriedade. Nesse contexto, o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo se apresenta como instrumento de natureza extrafiscal voltado à indução do adequado aproveitamento do solo urbano.

Nos termos do artigo 182, § 4º, II, da Constituição [1], regulamentado pelo artigo 7º e seguintes do Estatuto da Cidade [2], o poder público municipal pode instituir a progressividade temporal do IPTU como medida coercitiva aplicável aos proprietários de imóveis urbanos não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, desde que previamente submetidos ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Com efeito, partindo do preceituado no Estatuto da Cidade, tem-se que o referido mecanismo não possui natureza arrecadatória, mas sim, visa à concretização da função social da propriedade, por meio da indução de comportamentos aos indivíduos que promovam o uso adequado do solo urbano, combatam a especulação imobiliária e favoreçam o desenvolvimento saudável das cidades pátrias.

Barreiras constitucionais na tributação

No entanto, muito embora possua natureza extrafiscal, o IPTU progressivo no tempo encontra limitações nas barreiras constitucionais ao poder de tributar, uma vez que, por implicar na elevação gradual da carga tributária, sua aplicação deve observar especialmente os princípios da legalidade, anterioridade e vedação ao confisco.

Não obstante, a progressividade temporal exige o cumprimento de requisitos formais e materiais rigorosos, entre os quais a edição de lei municipal específica; inclusão prévia do imóvel no plano diretor; notificação pessoal do proprietário; além da concessão de prazo hábil para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel.

Divulgação



Spacca

A inobservância desses requisitos compromete a legitimidade da exação e pode ensejar a nulidade do lançamento tributário, uma vez que o IPTU progressivo no tempo não constitui instrumento de aplicação automática, mas medida excepcional condicionada ao devido processo urbanístico e administrativo.

Jurisprudência do STF reconhece IPTU progressivo

No âmbito jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do IPTU progressivo no tempo, desde que o critério quantitativo da regra matriz de incidência tributária seja proporcional e o menos gravoso possível ao contribuinte. No RE 153.771/SP, a Corte assentou a possibilidade de utilização do IPTU como instrumento de política urbana, desde que vinculado à função social da propriedade, bem como respeitados os limites constantes nos artigos 156, §1º, e 182, §§2º e 4º da Constituição [3].



Por conseguinte, com o julgamento do RE 423.768/SP, o STF reafirmou a validade da progressividade do IPTU com finalidade extrafiscal, consolidando o entendimento de que o imposto pode atuar como mecanismo de indução de comportamentos, desde que respeitados os limites constitucionais do poder de tributar. Sob a sistemática da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal também firmou entendimento de que a progressividade do IPTU voltada à função social da propriedade urbana encontra fundamento no artigo 182 da Constituição, não se confundindo com a progressividade fiscal prevista no artigo 156, § 1º.

Embora reconhecida sua constitucionalidade, cumpre destacar que a jurisprudência da Corte Superior faz expressa menção acerca da necessidade de observância ao constante nos dispositivos constitucionais supramencionados, bem como evidencia a necessidade de limitação em eventuais hipóteses de desvio de finalidade arrecadatória ou descumprimento dos requisitos legais para instituição do referido mecanismo.

Respeito aos direitos fundamentais do contribuinte

Desse modo, muito embora o IPTU progressivo no tempo seja relevante instrumento de política urbana, sua utilização deve pautar-se por critérios estritos de legalidade e por interpretação finalística compatível com os direitos fundamentais do contribuinte, sem que tal imposição possa caracterizar onerosidade excessiva ao exercício da propriedade privada.

Isso posto, é cediço que, de acordo com o previsto na Carta Magna, a majoração progressiva das alíquotas deve respeitar os limites da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que a elevação desmedida da carga tributária, ainda que sob o pretexto de cumprimento da função social da propriedade, não pode inviabilizar economicamente a manutenção do bem pelo contribuinte, sob pena de assumir caráter confiscatório, que é expressamente vedado pelo

artigo 150, IV, da Constituição [4].

Por conseguinte, o instituto não pode ser utilizado como mecanismo indireto de incremento arrecadatório, sob pena de desvirtuamento de sua finalidade constitucional, mas, de modo contrário, as alíquotas que aumentam o tributo devem obedecer a um teto legal previsto na legislação municipal, com estrita observância ao devido processo legal e às garantias que limitam o poder de tributar.

Desse modo, a efetividade da política urbana não pode ser alcançada à custa da flexibilização de garantias constitucionais, tornando imperioso que o Poder Público municipal atue dentro dos limites normativos, assegurando o equilíbrio entre o interesse coletivo e os direitos individuais dos contribuintes.

[1] Art. 182. 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. [...] § 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: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; [...]

[2] Art. 7º. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. § 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. § 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º. § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

[3] Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: [...] § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e; II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel; III - ter sua base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal [...]

[4] Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] IV - utilizar tributo com efeito de confisco; [...]

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mai-10/iptu-progressivo-como-instrumento-de-politica-urbana-limites-constitucionais-ao-poder-de-tributar/>