

Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 02/02/2026

Aprovação em: 09/02/2026

Publicado em: 09/02/2026

Disponível em: <https://revistadifatto.com.br/artigos/o-iptu-como-instrumento-de-concretizacao-da-funcao-social-da-propriedade-urbana/>

O IPTU como instrumento de concretização da função social da propriedade urbana

ADRIANA CARNEIRO

Graduada em Direito pelo Instituto de Educação Superior UNYHANA. Pós- Graduada em Direito Constitucional pela Universidade Estácio de Sá. Pós- Graduada em Direito Público pela Legale Educacional. Classificada no Concurso de Procurador do Estado do Rio Grande do Norte, no Concurso de Procurador do Município de Mossoró e no concurso de Procurador do Município de Aracaju. Servidora do Instituto Nacional do Seguro Social desde 2004.

Resumo

O presente artigo Analisa o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como instrumento jurídico de concretização da função social da propriedade urbana, à luz da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Demonstra-se que o IPTU transcende sua função meramente arrecadatória, assumindo relevante papel extrafiscal na indução do uso socialmente adequado do solo urbano, no combate à especulação imobiliária e na promoção do direito fundamental à cidade sustentável. A pesquisa adota metodologia jurídico-dogmática, com análise normativa, doutrinária e jurisprudencial.

Palavras-Chave: Função social da propriedade. Política urbana. Extrafiscalidade. Direito à cidade

Abstract

This article provides an in-depth analysis of the Urban Property Tax (IPTU) as a legal instrument for implementing the social function of urban property under the Brazilian Constitution of 1988, the City Statute, and the case law of the Supreme Federal Court and the Superior Court of Justice. It demonstrates that IPTU goes beyond its revenue-raising role, assuming an extrafiscal function aimed at inducing socially adequate land use, combating real estate speculation, and promoting the fundamental right to a sustainable city.

Keywords: Urban Property Tax. Social function of property. Urban policy. Extrafiscal

1 Introdução

A urbanização acelerada e desordenada das cidades brasileiras revelou profundas desigualdades socioespaciais, marcadas pela coexistência de extensos vazios urbanos e déficit habitacional significativo. Nesse cenário, o direito de propriedade urbana passou a exigir releitura constitucional, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, que condicionou o exercício do domínio ao atendimento de sua função social.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), tradicionalmente compreendido como tributo de natureza fiscal, emerge, nesse contexto, como instrumento estratégico de política urbana, apto a induzir comportamentos e a promover o uso racional do solo urbano. O presente artigo propõe-se a analisar criticamente o IPTU como mecanismo de efetivação da função social da propriedade urbana, com enfoque em sua extrafiscalidade, nos limites constitucionais à sua aplicação e em sua consolidação jurisprudencial.

2 A função social da propriedade urbana no ordenamento constitucional

A Constituição Federal de 1988 promoveu verdadeira ruptura com o modelo absolutista do direito de propriedade, ao consagrar, no artigo 5º, inciso XXIII, que a propriedade atenderá a sua função social. No âmbito da ordem econômica, o artigo 170, inciso III, reafirma essa diretriz, condicionando a livre iniciativa e a propriedade privada à justiça social.

No contexto urbano, o artigo 182 da Constituição atribui ao Município a competência para executar a política de desenvolvimento urbano, estabelecendo que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. A função social, portanto, não se configura como limitação externa ao direito de propriedade, mas como elemento constitutivo de sua legitimidade jurídica.

A doutrina constitucional contemporânea compreende a propriedade como um direito-função, cujo exercício deve harmonizar interesses individuais e coletivos, atendendo aos valores da dignidade da pessoa humana, da solidariedade social e da sustentabilidade ambiental.

3 O IPTU como instrumento de política urbana e extrafiscalidade

O IPTU é imposto de competência municipal, previsto no artigo 156, inciso I, da Constituição Federal, incidindo sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado em zona urbana. Embora classificado como imposto real e direto, sua função não se esgota na arrecadação de receitas.

A Constituição de 1988 conferiu ao IPTU inequívoca dimensão extrafiscal, ao autorizar sua progressividade tanto em razão do valor do imóvel (art. 156, §1º) quanto no tempo de descumprimento da função social (art. 182, §4º, II). A extrafiscalidade permite que o tributo seja

utilizado como instrumento de indução de comportamentos urbanísticos, estimulando o aproveitamento adequado do solo urbano e desestimulando práticas especulativas.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamentou esse comando constitucional, prevendo mecanismos como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, seguidos da aplicação do IPTU progressivo no tempo e, em último caso, da desapropriação-sanção.

4 A progressividade do IPTU e o combate à especulação imobiliária

A especulação imobiliária constitui fenômeno estrutural da produção desigual do espaço urbano, caracterizando-se pela retenção ociosa de imóveis urbanos com fins exclusivamente lucrativos. Essa prática afronta diretamente a função social da propriedade e compromete o acesso democrático à terra urbanizada.

A progressividade do IPTU no tempo configura mecanismo de coerção indireta destinado a pressionar o proprietário a dar adequada destinação ao imóvel urbano. Trata-se de sanção fiscal de natureza administrativa, cuja finalidade não é arrecadatória, mas indutiva. Ao tornar economicamente onerosa a manutenção do imóvel ocioso, o Município estimula sua inserção no mercado imobiliário ou sua destinação social.

A progressividade baseada no valor do imóvel, por sua vez, atende à justiça fiscal e à capacidade contributiva, permitindo a distribuição mais equitativa da carga tributária e a adoção de políticas diferenciadas conforme o uso e a localização do bem.

5 Jurisprudência constitucional e limites à aplicação do IPTU progressivo

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que o IPTU pode ser legitimamente utilizado como instrumento de política urbana. No julgamento da ADI 2.332/DF, a Corte reconheceu a constitucionalidade do IPTU progressivo no tempo, desde que observados os requisitos legais e urbanísticos.

O STF também validou a adoção de alíquotas diferenciadas conforme o uso e a localização do imóvel (ADI 2.125/SP), reafirmando que o direito de propriedade não possui caráter absoluto. O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, exige a observância de requisitos formais, como a existência de plano diretor, notificação prévia do proprietário e proporcionalidade das alíquotas.

Entre os limites constitucionais à progressividade do IPTU destacam-se os princípios da legalidade, da capacidade contributiva, da razoabilidade, da proporcionalidade e da vedação ao confisco.

6 Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu demonstrar que o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) assume papel central na concretização da função social da propriedade urbana no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a partir do paradigma constitucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988. A superação da concepção liberal-absolutista da propriedade privada implicou a incorporação de uma leitura funcional do direito de propriedade, subordinando seu exercício ao atendimento dos interesses coletivos, à justiça social e ao adequado ordenamento do espaço urbano.

Nesse contexto, o IPTU revela-se instrumento jurídico de elevada relevância para a política urbana municipal, não se limitando à sua tradicional função arrecadatória. A Constituição atribuiu-lhe nítida feição extrafiscal, autorizando sua utilização como mecanismo indutor de comportamentos socialmente desejáveis, especialmente no que se refere ao combate à especulação imobiliária, à promoção do aproveitamento racional do solo urbano e à efetivação do direito fundamental à cidade sustentável. A progressividade do IPTU, tanto em razão do valor do imóvel quanto no tempo de descumprimento da função social, constitui expressão concreta dessa orientação constitucional.

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, consolidou o IPTU progressivo no tempo como instrumento legítimo de coerção indireta, integrando-o a um sistema escalonado de medidas urbanísticas voltadas à indução do cumprimento da função social da propriedade. Trata-se de técnica jurídica que harmoniza o respeito ao direito de propriedade com a necessidade de intervenção estatal na ordenação do espaço urbano, evitando soluções expropriatórias imediatas e privilegiando mecanismos graduais de estímulo e sanção.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça desempenhou papel fundamental na consolidação desse modelo, ao reconhecer a constitucionalidade do IPTU progressivo e das alíquotas diferenciadas segundo o uso e a localização do imóvel, desde que observados os limites impostos pelos princípios da legalidade, da capacidade contributiva, da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação ao confisco. Esses parâmetros jurisprudenciais conferem segurança jurídica à atuação municipal, ao mesmo tempo em que impõem freios ao uso arbitrário do poder tributário.

Não obstante seu potencial transformador, a efetividade do IPTU como instrumento de concretização da função social da propriedade urbana depende, em grande medida, da existência de planejamento urbano consistente, materializado no plano diretor, bem como de capacidade técnica e administrativa dos Municípios para implementar políticas urbanas integradas. A utilização isolada do instrumento tributário, dissociada de uma política urbana estruturada, tende a esvaziar sua eficácia e comprometer seus objetivos constitucionais.

Conclui-se, portanto, que o IPTU, quando corretamente concebido e aplicado, constitui relevante ferramenta de promoção da justiça fiscal, da inclusão socioespacial e do desenvolvimento urbano sustentável. Sua adequada utilização representa não apenas o exercício legítimo da competência tributária municipal, mas verdadeira concretização do projeto constitucional de cidade justa, democrática e socialmente inclusiva, reafirmando o papel do Direito Tributário como instrumento de realização de direitos fundamentais e de transformação da realidade urbana brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.332/DF**. Rel. Min. Moreira Alves. Julgamento em 07 maio 2008. *Diário da Justiça*, Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.125/SP**. Rel. Min. Ellen Gracie. Julgamento em 18 ago. 2010. *Diário da Justiça*, Brasília, DF.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.112.646/SP**. Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento em 10 mar. 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito tributário, direito penal e tipo**. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2019.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.