

**A COBRANÇA DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO NA  
HIPÓTESE DO § 2º DO ARTIGO 32 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL**

**Jamile Gonçalves Calissi**

**Douglas Policarpo**

**Resumo:** O presente artigo faz uma análise jurídica da cobrança do IPTU nas chamadas áreas de expansão urbana, apresentando um estudo conceitual dessas áreas e demonstrando a possibilidade de cobrança do tributo com base no Parágrafo 2º do Artigo 32 do Código Tributário Nacional, sem que haja, para tanto, a observância de requisitos mínimos da existência de melhoramentos na área objeto de estudo.

**Palavras-chave:** direito - direito constitucional – direito tributário – direito urbanístico

**The Urban Property and Land Tax Collection under the Second Paragraph of article 32  
of the National Tax Code**

**Abstract:** This article makes a legal analysis of IPTU (URBAN PROPERTY AND LAND TAX) collection in so-called areas of urban expansion, presenting a conceptual study of such areas and demonstrating according to the doctrine and jurisprudence the possibility of collection of the tax under paragraph 2 of Article 32 of the National Tax Code, without having, for that, the observance of minimum requirements of the existence of improvements in the object study field.

**Keywords:** rights - constitutional law - tax law – urban law

**1. Introdução**

O uso ordenado do solo é assunto de competência municipal, previsto constitucionalmente como política de desenvolvimento urbano no artigo 182 da Constituição Federal. *In verbis*:

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.

Ademais, esse uso ordenado do solo pressupõe, para seu sucesso, o zoneamento das áreas municipais, como forma de instrumento de planejamento urbanístico municipal. É o que defende José Afonso da Silva:

O zoneamento é instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo. Em um primeiro sentido o zoneamento consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra e do uso do solo, definindo, no primeiro caso, a qualificação do solo em urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural; e no segundo dividindo o território do Município em zonas de uso.<sup>1</sup>

Ainda mais direto é o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

O zoneamento urbano consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo sua precípua destinação de uso e ocupação do solo (...). Nessa repartição de uso e ocupação do solo, o zoneamento urbano estabelece normalmente as áreas residenciais, comerciais e industriais; delimita os locais de utilização específica, tais como feiras, mercados, estacionamento de veículos e outras ocupações espaciais permanentes ou transitórias; dispõe sobre as construções e usos admissíveis; ordena a circulação, o trânsito e o tráfego no perímetro urbano, disciplina as atividades coletivas ou individuais que de qualquer modo afetem a vida da cidade. Embora não caiba ao Município o zoneamento rural, compete-lhe regular o uso e ocupação das áreas destinadas à urbanização ainda que localizadas fora do perímetro urbano, porque estes núcleos irão constituir as novas cidades ou a ampliação das existentes, e por isso devem ser ordenados urbanisticamente desde seu nascedouro, para que não venham a prejudicar a futura zona urbana.<sup>2</sup>

Assim, de suma importância para o estudo aqui lançado, uma investigação acerca do que seja área urbanizável e, ainda, a distinção jurídica entre área urbana e aquela, para o desenvolvimento completo e efetivo do presente tema.

Convém destacar que, se de um lado existe a diferenciação entre área urbana e área urbanizável para efeitos fiscais, como se verá adiante, há, também, diferença entre área urbanizável e área de expansão urbana, para efeitos de política de desenvolvimento urbano.

## **2. A lei nº 10.257/01 – estatuto da cidade**

O artigo 182 da Constituição Federal remete para o estabelecimento de diretrizes gerais referentes à política de desenvolvimento urbano. A regulamentação desse dispositivo se deu com a Lei nº 10.257/01 denominada Estatuto da Cidade.

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, pag. 267.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16º ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2007, pag. 564.

# FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

*Autarquia Municipal de Ensino Superior*

[www.direitofranca.br](http://www.direitofranca.br)

## Revista Eletrônica

O Estatuto da Cidade ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal o fez respeitando os princípios determinantes do planejamento participativo e da função social da propriedade.

É instrumento de desenvolvimento urbano que apresenta as seguintes diretrizes gerais:

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres naturais;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

# FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

*Autarquia Municipal de Ensino Superior*

[www.direitofranca.br](http://www.direitofranca.br)

## Revista Eletrônica

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º. Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Para a implementação dos princípios contidos na política de desenvolvimento urbano prevista constitucionalmente, o Estatuto da Cidade criou, entre outros instrumentos, a figura do Plano Diretor, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes.

### 3. Áreas urbanizáveis

Área urbanizável e área de expansão urbana, para fins tributários, significam a mesma coisa e são aquelas áreas previstas no § 2º do artigo 32 do Código Tributário Nacional. Contudo, sob a ótica da política de desenvolvimento das cidades, a área urbanizável é aquela localizada destacadamente da zona urbana enquanto que a área de expansão urbana encontra-se contígua à zona urbana.

No entendimento de Kiyoshi Harada, a diferenciação entre área urbana e área de expansão urbana (ou urbanizável, lembrando que para o Direito Tributário as áreas de expansão urbana e urbanizável equiparam-se), para efeitos tributários, encontra-se no próprio

# FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

*Autarquia Municipal de Ensino Superior*

[www.direitofranca.br](http://www.direitofranca.br)

## Revista Eletrônica

Código Tributário Nacional, apontando que a primeira vem prevista no § 1º e a segunda no § 2º do artigo 32<sup>3</sup>.

Desta feita, para o Direito Tributário, área urbana é aquela apontada por lei e que tenha pelo menos dois melhoramentos mencionados no § 1º do artigo em comento.

Já a área urbanizável é aquela que, a critério, também, de lei municipal, é assim prevista, sem, contudo, conter os melhoramentos do § 1º do artigo 32. Ela vem, claramente, prevista no § 2º.

Da definição de área urbana, ou seja, a área que estiver inserida no perímetro urbano do município, definido por lei específica, extrai-se, também e por exclusão, a definição de área rural, qual seja, aquela que estiver reservada para crescimento urbano do município, devidamente definida em lei específica para esta finalidade (e que não possua previsão legal inserindo-a no perímetro urbano).

O primeiro conflito insurgente é quanto ao tributo devido em casos em que há confusão entre área rural e área urbana. Trata-se, pois, de caso em que o imóvel, embora localizado em zona urbana, tem produção rural, ensejando a problemática tributária quanto à incidência de IPTU ou ITR.

Cumprе esclarecer que o fato gerador do IPTU se encontra no artigo 32, e o fato gerador do ITR está insculpido no artigo 29, ambos do Código Tributário Nacional.

O critério adotado pelo Código Tributário Nacional para definição de área urbana (ou rural, em oposição àquela) é territorial, ou mais precisamente, de localização, em contraposição ao conceito de destinação.

Contudo, esse critério de localização, hoje adotado pacificamente, já foi posto em questionamento frente a outro critério, o da destinação econômica.<sup>4</sup>

---

<sup>3</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 definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 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.

# FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

*Autarquia Municipal de Ensino Superior*

www.direitofranca.br

## Revista Eletrônica

Após tempos de discussão, a Lei nº 9.393/96 resolveu o conflito e consolidou o aspecto geográfico como determinante para a incidência do tributo.

Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.  
§ 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município.

Assim:

o imóvel, para a sua determinação, é urbano quando situado na zona urbana e a definição da zona urbana deve constar da Lei Municipal, devendo conter pelo menos dois dos melhoramentos dos incisos do artigo 32.<sup>5</sup>

Contudo, em relação às áreas urbanizáveis, o critério não é o mesmo.

As áreas urbanizáveis são aquelas que, mesmo localizadas fora das zonas definidas como urbanas, constarão como urbanas desde que atendam dois requisitos, a saber: previsão de lei municipal e inserção em loteamento aprovado pelo município que se destine à moradia, indústria ou comércio, mesmo que não tenha qualquer melhoramento do § 1º do artigo 32.

É notória que a determinação do que seja área urbanizável não se encontra na esfera geográfica. Encontra-se, outrossim, na determinação contida no § 2º do artigo 32.

Assim, além de previsão municipal através de lei, a área urbanizável deverá fazer parte de loteamento destinado à habitação, indústria ou comércio e este loteamento deverá ser devidamente aprovado por órgãos competentes.

Nesse ínterim, forçoso o estudo sobre loteamentos.

#### 4. Lotamentos

Loteamentos, juntamente com os desmembramentos, são subespécies de parcelamentos de solos, tratados na Lei 6766/79<sup>6</sup>:

---

<sup>4</sup> CALISSI, Jamile Gonçalves. Imóvel localizado em zona urbana com produção rural. Incidência de IPTU ou ITR? In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 77, 01/06/2010. Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7880](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7880). Acesso em 20/12/2010.

<sup>5</sup> CALISSI, (2010), id. Ibid.

# FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

*Autarquia Municipal de Ensino Superior*

www.direitofranca.br

## Revista Eletrônica

o parcelamento, para fins da Lei n.º 6.766/79, consiste na subdivisão de gleba, situada em zonas determinadas do território municipal urbano, em lotes destinados à edificação. Sendo que o parcelamento compreende dois tipos: Loteamento – tem necessidade de abertura, modificação ou ampliação de logradouros públicos na área; Desmembramento – aproveita o sistema viário existente.<sup>7</sup>

E nos dizeres de Hely Lopes Meirelles o loteamento configura-se como sendo:

“a divisão voluntária do solo em unidades (lotes) com abertura de vias e logradouros públicos, na forma da legislação pertinente. Distingue-se do desmembramento, que é a simples divisão da área urbana ou urbanizável, com aproveitamento das vias públicas existentes. O loteamento e o desmembramento constituem modalidades do parcelamento do solo, mas apresentam características diversas: o loteamento é meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que planeja sua divisão e a submete à aprovação da Prefeitura, para subsequente inscrição no Registro Imobiliário, transferência gratuita das áreas das vias públicas e espaços livres ao Município e alienação dos lotes aos interessados; o desmembramento é apenas repartição da gleba, sem atos de urbanização, e tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário (venda, doação, etc.) com por imposição judicial (arrematação, partilha, etc.), em ambos os casos sem qualquer transferência ao domínio público”<sup>8</sup>

Em que pese o procedimento e aprovação de um loteamento ser competência do Município, a lei que rege a matéria é de índole geral e deve ser complementada por normas estaduais e municipais. Trata-se da Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 que fixa as regras para o parcelamento do solo para fins urbanos.

Além da conceituação de loteamento há, ainda, a visualização do instituto sob uma égide diferenciada.

São os loteamentos especiais que hoje se espalham principalmente nos arredores das grandes cidades e não possuem legislação específica. Esses loteamentos, que visam oferecer

---

<sup>6</sup> Art. 2º - O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º - considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

<sup>7</sup> NOVAES, Ane Carolina. *Lei 6.766/79 - Parcelamento do solo urbano no Registro Imobiliário*. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 3, nº 128. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=640>> Acesso em: 20 dez. 2010.

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit. pag. 569.

maior segurança e privacidade aos seus moradores, são conhecidos por loteamentos fechados ou condomínios fechados.

Podem tanto observar a norma geral da Lei nº 6.766/79, quanto não submeter-se a ela. No primeiro caso, os espaços públicos do loteamento continuam público e, assim, as ruas e praças submetem-se a uma outorga de uso mediante concessão ou permissão. Já no segundo caso, os espaços comuns “incorporam-se” às áreas particulares e o todo é dividido em unidades autônomas com frações ideais nessas áreas comuns de co-propriedade de todos os moradores. Este último modelo é e deve assim ser mais adequadamente chamado de condomínio.

## **5. A cobrança de iptu em áreas urbanizáveis**

Tendo em vista o panorama até aqui apresentado, é forçosa a conclusão de que hoje existem loteamentos e/ou condomínios localizados em áreas urbanizáveis e, portanto, não submetidos à égide do § 1º do artigo 32 do Código Tributário Nacional, mas por outro lado, submetidos ao § 2º do mesmo artigo.

Ou seja, loteamentos e/ou condomínios localizados em área urbanizável que não contenha nenhum dos melhoramentos previstos no § 1º do artigo 32 do Código Tributário Nacional, mas que, por força conceitual do tributo em comento, devem submeter-se ao pagamento de IPTU, nos termos do § 2º do mesmo artigo.

Esse é o entendimento da melhor doutrina e, também, o entendimento jurisprudencial.

Ementa: .... V. O § 2º do art. 32 do CTN permite sejam inseridos na zona urbana os imóveis “urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio”, ainda que não beneficiados por no mínimo dois dos melhoramentos listados em seu § 1º. ....” (STJ. REsp 613102/DF. Rel.: Min. Teori Albino Zavascki. 1ª Turma. Decisão: 20/09/05. DJ de 10/10/05, p. 225.)

Ementa: .... II. O STJ, ao interpretar o art. 32, § 2º, do CTN, firmou o entendimento de que é legítima a cobrança do IPTU sobre sítios de recreio considerados por lei municipal como situados em área de expansão urbana, ainda que não dotada dos melhoramentos previstos no art. 32, § 1º, do CTN. ....” (STJ. REsp 185234/SP. Rel.: Min. João Otávio de Noronha. 2ª Turma. Decisão: 08/03/05. DJ de 16/05/05, p. 274.)<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Código Tributário à Luz da Jurisprudência/ Organizado pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região. 2º Ed. Brasília: TRF 1º Região, 2008, pag. 99.



# FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

*Autarquia Municipal de Ensino Superior*

www.direitofranca.br

## Revista Eletrônica

E o entendimento até aqui apresentado consubstancia-se, como já mencionado, através do próprio conceito de IPTU que tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel. Esse é o dispositivo estampado no artigo 32 do Código Tributário Nacional.

O IPTU, subespécie de tributo (que por sua vez é a mais importante categoria de receitas públicas derivadas) na modalidade imposto, tem por característica marcante a sua não vinculação à atuação do Estado, ou seja, pode-se dizer que é um tributo não contraprestativo, diferentemente das taxas, por exemplo, que possuem sua cobrança vinculada a uma prestação de serviço público ou a um exercício regular do poder de polícia do Estado.

Nesse sentido, o artigo 16 do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

E a doutrina, embasando-se no artigo supra mencionado, assim manifesta-se:

O tributo pode ter como fato gerador uma atuação estatal específica relativa ao contribuinte. Ou então, uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte. Por isto a doutrina brasileira, inspirada em A. D. Giannini e liderada pelo Professor Geraldo Ataliba classifica os tributos em vinculados (taxa e contribuição de melhoria) e não vinculados (impostos).<sup>10</sup>

O imposto é, pois, tributo, cuja natureza não apresenta características de vinculação entre o pagamento pelo contribuinte e a prestação específica dada pelo Estado, em uma abordagem normativa.

No sentido, a definição de Paulo de Barros Carvalho:

Sendo assim, podemos definir imposto com tributo que tem por hipótese de incidência (confirmada pela base de cálculo) um fato alheio a qualquer atuação do Poder Público. Tal enunciado concorda bem com a definição que o Código Tributário Nacional nos oferece.<sup>11</sup>

Ao denotar-se a característica de não vinculação, tem-se por conclusão óbvia a desvinculação do tributo ao seu exato uso pelo Estado:

---

<sup>10</sup> NASCIMENTO, Carlos Valder do. Coordenador. Comentários ao Código Tributário Nacional. 6º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, pag. 65.

<sup>11</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 13º ed. São Paulo: Saraiva, 2000, pag. 36.

# FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

*Autarquia Municipal de Ensino Superior*

[www.direitofranca.br](http://www.direitofranca.br)

## Revista Eletrônica

De fato, tendo-se em vista a completa liberdade, em regra dada ao administrador ou governante, para o uso social do dinheiro oriundo dos tributos ditos não-contraprestativos, tanto quer significar a não-vinculação entre a previsão legal ensejadora da cobrança (oportunamente a ser estudada como “hipótese tributária”, em sede do tema da obrigação tributária) e o agir estatal de utilização do dinheiro daí advindo, ou seja, permitindo-se ao ente arrecadador dar a destinação que melhor conceber em prol da sociedade, sem qualquer nexo de imediatidade em favorecer aquele que especificamente pagou pelo tributo.

Assim, a denominação “não-vinculado” exatamente se justifica porque não se obriga a Administração a prestar, pelo tributo recebido sob aquele título, algo em específico favor deste ou daquele contribuinte recolhedor da exação – naturalmente que, em sentido amplo, o dinheiro angariado haverá de retornar em forma de benefícios os mais diversos, em favor de toda a comunidade.<sup>12</sup>

Consoante a característica embutida no conceito de imposto, o IPTU guarda também suas particularidades.

É imposto que recai sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel.

E propriedade, para o Código Civil, é o direito de usar, gozar e dispor da coisa<sup>13</sup>, o que, em uma interpretação sistemática, atribui a esse imposto a característica de não vinculação, posto que a simples propriedade, por si só, consubstancia-se em fato gerador.

Já o domínio útil, por sua vez, também componente do conceito, é a propriedade cedida em uso, gozo e disposição da coisa a outrem.

Por fim, a posse “animus domine”<sup>14</sup> elemento subjetivo qualificado do conceito de posse da teoria de Savigny, que se traduz pelo exercício de poderes pertencentes à propriedade.

Esses os três elementos que compõem o conceito de IPTU.

Desta feita, passemos a análise mais apurada do tema em questão.

O IPTU, como estudado, é tributo a ser cobrado pelo município por imposição constitucional.<sup>15</sup>

Como bem salientam Ives Gandra Martins e Aires Fernandino Barreto, a Constituição Federal não cria tributos, quem o faz são as leis. Aquela apenas outorga competências tributárias. E assim o fez com o IPTU, outorgando a sua competência aos municípios, até por

---

<sup>12</sup> SILVA NETO, José Francisco da. Apontamentos de Direito Tributário. Em conformidade com a LC 116/03 – ISS e as Emendas 41/03, 42/03 e 44/03. 2º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, pag. 40.

<sup>13</sup> “Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou a detenha.”

<sup>14</sup> A posse “animus domine” traduz-se pela intenção do proprietário de ter como sua uma coisa que ele possui. Oportuno ressaltar a existência de duas teorias sobre a posse, a saber, a Teoria Subjetiva de Savigny e a Teoria Subjetiva de Ihering, adotada pelo Código Civil Brasileiro. Naquela, a posse ocorre quando houver a apreensão física da coisa e a vontade de tê-la para si com própria. Na segunda, a posse é a mera conduta de dono, não havendo necessidade de se pontuar a vontade de possuir, bastando ter a coisa consigo.

<sup>15</sup> Art. 156. Compete aos Municípios instituir imposto sobre:

I – propriedade territorial urbana;

(...)

# FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

*Autarquia Municipal de Ensino Superior*

[www.direitofranca.br](http://www.direitofranca.br)

## Revista Eletrônica

força cultural, uma vez que são esses entes os responsáveis diretos pelo fornecimento dos serviços públicos básicos no tocante à propriedade predial e territorial urbana.<sup>16</sup>

No entanto, apesar do conceito do imposto em comento, como já trabalhado anteriormente, denotar a sua não vinculação, é muito comum a sua ligação com melhoramentos urbanos.

Isto porque, o próprio artigo 32 do Código Tributário Nacional, ao conceituar o imposto, menciona a necessidade de existência de melhoramentos, o que pode e, quase sempre, ocasiona confusão interpretativa.

Assim dispõe o artigo 32 e seu § 1º:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

V - 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.

Ou seja, o artigo dispõe, em seu caput, sobre o conceito do imposto. Ao final, menciona que o IPTU deve ser cobrado de imóveis contidos na zona urbana do município.

Em seguida, no § 1º, o artigo, em uma tentativa de explicar o que seja zona urbana, exemplifica melhoramentos de deverão fazer parte dessa zona urbana. Explica-se: zona urbana é um local assim determinado por lei e que possui melhoramentos, requisitos mínimos para ali instalar-se um aglomerado humano.

Em momento algum o artigo 32 explicita que para se cobrar IPTU há que se dar contrapartida estatal, o que iria absolutamente de encontro ao próprio conceito do imposto, que como visto, é não vinculado.

Além disso, o § 2º, deixa bem claro que o município pode considerar áreas urbanas aquelas áreas mais precárias, chamadas de urbanizáveis ou de expansão urbana, donde se extrai a

---

<sup>16</sup> MARTINS, Ives Gandra e BARRETO, Aires Fernandino. Manual do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, pag. 23-4.

# FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

*Autarquia Municipal de Ensino Superior*

[www.direitofranca.br](http://www.direitofranca.br)

## Revista Eletrônica

conclusão de que é possível a cobrança IPTU em locais que não contenham nenhum dos melhoramentos mencionados no § 1º, seguindo, obviamente, alguns outros requisitos:

§ 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.

De forma mais explicativa: o IPTU só pode ser cobrado em áreas urbanas, e estas, inevitavelmente, devem conter melhoramentos que garantam a subsistência humana ali instalada. Contudo, áreas mais precárias, entenda-se, sem qualquer requisito do § 1º, também observarão o imposto se forem consideradas, por lei, como áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, com a condição de serem loteamentos devidamente aprovados.

Esse é o entendimento já pacificado nos tribunais.

(...) Para considerar inadmissível a incidência do imposto territorial no caso concreto, anotou o Juiz de Direito que o imóvel (sítio de recreio) não seria “beneficiado com dois dos melhoramentos descritos” (fls. 142) no artigo 32, § 1º, do Código Tributário Nacional. Deixou, entretanto, o Juiz de Direito de considerar o disposto no art. 32, § 2º, que estabelece que “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. Ora, isso significa que, mesmo sem a existência de quaisquer dos melhoramentos a que se refere o artigo 32, § 1º do Código Tributário Nacional (meio-fio o calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado), o imóvel poderá ser considerado urbano por lei municipal, desde que localizados em áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes. Isso em consonância com o disposto no art. 14, do Decreto-lei nº 57/66 segundo o qual “O disposto no art. 29, da Lei nº 5.172 de 15 de outubro de 1966, não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado como sítio de recreio e no qual a eventual produção não se destine ao comércio, incidindo assim sobre o mesmo Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana a que se refere o § 2º da mesma Lei”. Em outras palavras, há incidência de IPTU quando se cuide de sítio de recreio situado em área ainda não dotada de qualquer dos melhoramentos elencados no art. 32, § 1º, do Código Tributário Nacional, situado em área urbanizável ou de expansão urbana, imóvel considerado urbano por lei municipal.<sup>17</sup>

E mais:

EMENTA. TRIBUTÁRIO. IPTU. IMÓVEL SITUADO EM ÁREA CONSIDERADA URBANIZÁVEL OU DE EXPANSÃO URBANA.

---

<sup>17</sup> REsp. 98/0049554-1.

# FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

*Autarquia Municipal de Ensino Superior*

www.direitofranca.br

## Revista Eletrônica

INCIDÊNCIA. INTERPRETAÇÃO DO ART. 32 E §§ 1º E 2º, DO CTN. PRECEDENTES.

1. Recurso Especial interposto contra v. Acórdão segundo o qual “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 a comércio, mesmo quando localizadas fora das zonas definidas como zonas urbanas, pela lei municipal, para efeito da cobrança do IPTU, porquanto inaplicável, nessa hipótese, o disposto no parágrafo 1º, do artigo 32, do CTN, por força do comando emergente do parágrafo 2º, do mencionado artigo, porque este dispositivo excepciona aquele”.
2. Incide a cobrança do IPTU sobre imóvel considerado por lei municipal com situado em área urbanizável ou de expansão urbana, mesmo que a área não esteja dotada de qualquer dos melhoramentos elencados no art. 32, § 1º, do CTN.
3. Interpretação feita de modo adequado do art. 32 e seus §§ 1º e 2º, do CTN.
4. Precedentes da Primeira e Segunda Turmas desta Corte Superior.
5. Recurso não provido.<sup>18</sup>

No mesmo sentido acima demonstrado, o REsp 181105-SP (98/0049554-1) e REsp 180533-SP.

### Conclusão

Como se pode concluir do todo demonstrado, há um grande equívoco quanto ao fato gerador do IPTU.

O fato gerador desse imposto é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado em zona urbana. Simples assim. Não é fato gerador a existência de melhoramentos urbanos que autorizariam a sua cobrança.

Assim, e para concluir, a interpretação do artigo 32 do Código Tributário Nacional é quanto à conceituação de área urbana. Esta deverá ser prevista em lei e conter os melhoramentos do § 1º. Em contrapartida, algumas áreas localizadas fora da área urbana, poderão ser consideradas áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, desde que previstas em lei municipal e constantes de loteamentos aprovados e, apesar de não possuírem qualquer melhoria prevista no § 1º, deverão observar adequadamente a cobrança do IPTU, por força do § 2º.

### Bibliografia

AGUIAR, Joaquim Castro. Competência e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 1995;

---

<sup>18</sup> REsp 433.907-DF (2002/0052505-6).

# FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

*Autarquia Municipal de Ensino Superior*

[www.direitofranca.br](http://www.direitofranca.br)

## Revista Eletrônica

BASTOS, Celso Ribeiro e TAVARES, André Ramos. As tendências do Direito Público no limiar de um novo milênio. São Paulo: Saraiva, 2000.

BARRETO, Aires F. Curso de Direito Tributário Municipal. São Paulo: Saraiva, 2009.

CALISSI, Jamile Gonçalves. Imóvel localizado em zona urbana com produção rural: Incidência de IPTU ou ITR?. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 77, 01/06/2010 [Internet]. Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7880](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7880). Acesso em 20/12/2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 13º ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

Código Tributário à Luz da Jurisprudência/ Organizado pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região. 2º Ed. Brasília: TRF 1º Região, 2008.

FABRETTI, Láudio Camargo. Código Tributário Nacional Comentado. 6º Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

HARADA, Kyioshi. Direito Tributário Municipal. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. Área urbana e área de expansão urbana. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2724, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/18048>. Acesso em: 18 dez. 2010.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo, 2001.

MARTINS, Ives Gandra e BARRETO, Aires Fernandino. Manual do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16º ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

# FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

*Autorquia Municipal de Ensino Superior*

[www.direitofranca.br](http://www.direitofranca.br)

## Revista Eletrônica

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Coordenador. Comentários ao Código Tributário Nacional. 6º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

NOVAES, Ane Carolina. *Lei 6.766/79 - Parcelamento do solo urbano no Registro Imobiliário*. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 3, nº 128. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=640>> Acesso em: 20 dez. 2010.

ROLNIK, Raquel. O que é Cidade. Brasília: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_.A Cidade e a Lei. São Paulo: Studio Nobel, 2003.

SILVA NETO, José Francisco da. Apontamentos de Direito Tributário. Em conformidade com a LC 116/03 – ISS e as Emendas 41/03, 42/03 e 44/03. 2º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2002.