

O IPTU Progressivo no tempo e os princípios da função social da propriedade e da preservação do meio ambiente

*Carlos Araújo Leonetti*¹

1 Considerações gerais sobre o IPTU

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) é tributo de competência privativa dos Municípios e do Distrito Federal (Constituição Federal, art. 156, I, c/c art. 147, *in fine*). Excepcionalmente, a União pode instituí-lo e cobrá-lo sobre os imóveis situados em Território Federal não dividido em Municípios (CF, art. 147).

Segundo o art. 32 do Código Tributário Nacional (CTN), a hipótese de incidência do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse, de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definido no Código Civil (CC), situado na zona urbana do Município, desde que servido por, no mínimo, dois dos melhoramentos arrolados no § 1º daquele dispositivo.

A propriedade é o direito real por excelência, que confere ao seu titular os direitos, ou atributos, de uso, gozo e disposição da coisa, além do direito de poder reavê-la de quem quer que injustamente a possua (CC, art. 524).

¹ Professor Associado de Direito Tributário na UFSC. Mestre e Doutor em Direito Tributário. *Ex Visiting Scholar* na Harvard University, EUA. Procurador da Fazenda Nacional em Florianópolis.

Domínio útil, por seu turno, é o nome dado, pelo Código Civil (arts. 678 e seguintes), ao conjunto de atributos conferidos ao titular de enfiteuse, aforamento ou emprazamento, direito real em favor de terceiro, não proprietário do bem, que lhe permite agir quase como se o fosse. Nos dias atuais, a enfiteuse, no Brasil, como instituto de direito privado, é praticamente inexistente, na prática. O aforamento subsiste, em regra geral, tão-somente como instituto de direito público, em especial, o administrativo, incidindo sobre os imóveis federais denominados de *terrenos de marinha* (Decreto-lei 9.760/46).

Finalmente, a posse é uma situação essencialmente fática que consiste no comportamento, por parte de alguém, pessoa física, jurídica ou a esta equiparada, como se fosse proprietário de um determinado bem, sendo-o, ou não. É o que se depreende do art. 485 do Código Civil, de nítida inspiração na teoria objetivista da posse preconizada por Jhering, conforme reconhecimento unânime da doutrina pátria, e que a conceitua, ainda que de forma oblíqua, como o exercício de fato, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio.

Em outras palavras, no direito brasileiro, a posse é relação de fato entre a pessoa e a coisa, tendo em vista a utilização econômica desta. É a exteriorização da conduta de quem procede como normalmente age o dono. É a visibilidade do domínio.

No entanto, conforme muito bem observa Sacha Calmon Navarro Coêlho (2001), apesar de o CTN, em seu art. 34, incluir o *possuidor a qualquer título* entre os contribuintes do IPTU, não é qualquer posse que autoriza a exigência, do seu titular, do imposto: apenas aquelas hipóteses em que o possuidor se comporta como se legítimo proprietário do imóvel fosse. Assim, o locatário, o comodatário, e outros que a estes se assemelham, não são contribuintes do IPTU.

Com razão o tributarista mineiro: somente há sentido em tributar-se, em sede de IPTU, a mera posse, quando esta é exercida como se autêntica propriedade fosse, isto é, naquelas hipóteses, muito comuns no Brasil, ainda que, de modo especial, nas áreas rurais, em que o possuidor do bem se julga o seu efetivo senhor e, de fato, o é, apenas não detendo o necessário título de domínio. Por outro lado, nos casos de desdobramento da posse, v.g., locação, comodato, depósito, penhor, etc., revela-se, inteiramente, descabida a exigência do imposto do possuidor *direto* do

bem (o locatário, comodatário, depositário, credor pignoratício, etc.), devendo sê-lo do seu proprietário, via de regra, conhecido, ou conheçível, pelo Fisco.

Os autores costumam situar o IPTU entre os chamados *impostos reais*, i. é aqueles em cuja quantificação não se leva em conta aspectos pessoais do contribuinte, como ocorre, por exemplo, ainda que não na medida desejável, com o imposto de renda – pessoa física.

Alfredo Augusto Becker (1972) vê o IPTU como um autêntico imposto sobre *a existência de direitos*, no caso o de propriedade de um bem imóvel, no que é aplaudido por Navarro Coêlho (2001), que lembra que o núcleo da hipótese de incidência é o direito real da pessoa e não, a coisa. Coêlho (2001) rejeita, outrossim, a posição da doutrina tradicional que classifica o IPTU como tributo *real*, entendendo que tal classificação não se reveste de caráter jurídico.

Contrariando o ensinamento de Aliomar Baleeiro (2001), para quem o IPTU *é velho, na competência dos Municípios brasileiros*, Hugo de Brito Machado (2001) lembra que o IPTU figurava, na primeira Constituição republicana, como um imposto de competência dos Estados, passando à alçada municipal a partir da Carta de 1934.

Na verdade, o texto constitucional, a partir da Emenda 18/65, cinge o campo de incidência do IPTU à *propriedade* predial e territorial urbana, ao passo que o art. 32 do CTN, como já exposto anteriormente, inclui o *domínio útil* e a *posse* entre suas hipóteses de incidência, configurando-se, assim, uma aparente exorbitância da lei.

No entanto, tal contradição entre o texto legal e o constitucional é, apenas, aparente, posto que a teoria objetivista da posse, de Jhering, adotada, majoritariamente, pelo Código Civil brasileiro, conforme já visto, permite, perfeitamente, entender-se a posse incluída na expressão *propriedade*, na forma utilizada pelo constituinte. Isto é, parece claro que o constituinte quis permitir a tributação do *patrimônio* do contribuinte, na parte em que este é integrado por imóveis urbanos. Assim, se uma determinada pessoa tem como seu um imóvel urbano, o qual representa, em seu patrimônio, um determinado valor, deve pagar o IPTU devido, ainda que não tenha *título* de domínio.

2 A progressividade das alíquotas do IPTU

As alíquotas do IPTU são as fixadas pelo respectivo Município, por meio de lei. Em princípio, o Município goza de inteira liberdade para fazê-lo, condicionado, por óbvio, ao respeito aos princípios constitucionais tributários, sejam explícitos ou implícitos.

Assim, no estabelecimento das alíquotas aplicáveis ao IPTU como, de resto, aos demais impostos, o legislador municipal deverá atentar para que não se fira, por exemplo, os princípios da isonomia tributária e da vedação do uso de tributo com efeito de confisco (CF, art. 150, II e IV.) Quanto a este último, cumpre lembrar que não se aplica nas hipóteses em que o imposto é utilizado, preponderantemente, como tributo extra-fiscal, como, v.g., instrumento de estímulo para o cumprimento da função social da propriedade.

Os tributos podem ser *regressivos* ou *progressivos*. O tributo é regressivo quando sua onerosidade RELATIVA cresce na razão inversa da capacidade econômica (ou contributiva) do contribuinte; i. é, quanto mais pobre o sujeito passivo, maior será o peso relativo do imposto. É o caso dos tributos *indiretos* em geral (aqueles em que o ônus financeiro é suportado por outra pessoa, o consumidor final, diferente da do contribuinte de *direito*; v.g. IPI, ICMS, ISS, COFINS, etc.) e da maioria dos tributos diretos (v.g., IPVA, ITBI, e o próprio IPTU, como regra geral.)

Já no tributo progressivo, sua onerosidade relativa (i. é, o peso do valor devido) cresce na medida em que aumenta a capacidade contributiva do contribuinte. Ou seja: os mais ricos pagam proporcionalmente mais do que os mais pobres. O exemplo típico de imposto progressivo é o imposto de renda - pessoa física, embora, atualmente, com a redução das faixas de renda a, apenas, três, a sua progressividade resta prejudicada.

Sob a égide das Cartas de 1946 e de 1967/69, o Supremo Tribunal Federal consagrou o entendimento segundo o qual o uso de alíquotas progressivas para o IPTU, proporcionalmente ao número de imóveis do contribuinte, era inconstitucional, o que foi consubstanciado na Súmula 589.

A Constituição de 1988 inovou, nesta matéria, ao prever o uso da progressividade, em sede de IPTU, em duas situações:

a) em respeito ao princípio da capacidade contributiva, insculpido no art. 145, § 1º, da Constituição e aplicável, “*sempre que possível*”, aos impostos;

b) para conferir eficácia ao princípio da “*função social da propriedade*”, conforme determina o já citado § 1º do art. 156, além do art. 182, § 4º, ambos relativamente ao IPTU, e, ainda, o art. 153, § 4º, com referência ao ITR.

Assim, pode dizer que há previsão constitucional de dois tipos distintos de progressividade, em sede de IPTU, a saber: a progressividade *simples*, i. é, a adoção de alíquotas variáveis, proporcionais à base de cálculo do imposto (IPTU e ITR); é a prevista nos arts. 153, § 4º, II e 156, § 1º); a progressividade *no tempo*, ou seja o uso de alíquotas crescentes com o passar do tempo (aumentando a cada ano, por exemplo), prevista, de forma expressa, apenas para o IPTU e subordinada a normas a serem veiculadas por lei federal, ainda não editada.

Na chamada progressividade *simples*, a alíquota adotada não cresce com o tempo mas, em função de outros parâmetros relacionados ao contribuinte, tais como: valor da base de cálculo global do imposto, número de bens imóveis de sua propriedade, domínio útil ou posse, área total dos imóveis, etc.

Em razão do entendimento adotado pelo STF, proveu-se a aprovação da Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2.000, pela qual alterou-se a redação do § 1º. do art 156, deixando-se claro que o IPTU “pode ser progressivo em razão do valor do imóvel.”

Na doutrina, mesmo antes da EC 29/2000, contudo, vezes não faltavam em prol da admissão da progressividade, como regra geral, em sede de IPTU.

Hugo de Brito Machado (2001), por exemplo, sustenta que a progressividade nas alíquotas do IPTU já era admitida pela Constituição anterior e o continua sendo, de forma ainda mais explícita, pela atual.

São suas as palavras: “Em face da Constituição Federal de 1988 voltou a reinar divergência em torno da validade do IPTU progressivo”. Em síntese, tem sido sustentado que o § 1º do art. 156 da vigente Constituição, segundo o qual o IPTU “poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”, não autoriza outra forma de progressividade para este imposto além da prevista pela própria Constituição, em seu art. 182, § 4º, inciso II: Não obstante defendida por tributaristas os mais eminentes, a tese não nos parece procedente.

Em primeiro lugar, porque não é razoável admitir tenha a Constituição utilizado a norma do art. 156, § 1º, inutilmente, e a prevalecer a interpretação segundo a qual é inadmissível outra progressividade que não seja a do art. 182, § 4º, a regra do art. 156, § 1º restaria absolutamente inútil, podendo ser excluída do texto constitucional sem lhe fazer qualquer falta.

Em segundo lugar, porque não se pode deixar de ter em conta a técnica legislativa utilizada pelo constituinte de 1988. A Constituição de 1988 trata de cada assunto em seu lugar, podendo ser a relativa autonomia no trato, ali, de cada matéria, facilmente demonstrada.

Em terceiro lugar, pode ser invocado, ainda, o elemento teleológico ou finalístico. Do ponto de vista da política urbana, pode-se entender que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da urbanização, expressas no respectivo plano diretor. Isto, porém, não significa que não existam outras formas pelas quais a propriedade também tenha de cumprir sua função social, até porque a propriedade há que ser encarada como riqueza que é, e não apenas como elemento a ser tratado pelas normas de política urbana.

Por seu turno, para Sacha Calmon Navarro Coêlho (2001), o IPTU admite (e admitia) a progressividade estribado em duas matrizes: a *matriz da política urbana*, cujo fundamento constitucional tem sede no art. 182, § 4º, inciso II, da Constituição;

b) a *matriz da capacidade contributiva*, que exsurge do art. 145, § 1º, da Carta Política.

Assiste razão ao tributarista mineiro: porque razão estaria o IPTU fora do alcance da norma insculpida no § 1º do art. 145 da Constituição, segundo a qual sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte? Mesmo que se entenda que a expressão sempre que possível se refira tanto ao caráter pessoal dos impostos, como ao respeito à capacidade contributiva (ou econômica) do contribuinte, não se visualiza óbice a impedir que o Município utilize a progressividade, nas alíquotas do IPTU, a fim de graduar o tributo segundo a capacidade econômica do contribuinte, desde que se julgue apto a fazê-lo. Em outras palavras, a partir da Carta de 1988, o IPTU passou a revestir, também, a natureza de tributo extra-fiscal.

O § 1º do art. 156, da Constituição, prevê que o IPTU “poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar a função social da propriedade.”

Por seu turno, o § 4º do art. 182, da Carta, dispõe:

§ 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;
III - desapropriação [...]

Frise-se que o uso da progressividade no IPTU, desde que em estrita obediência às regras constitucionais, não configura violação ao princípio da vedação de tributo com efeito de confisco, insculpido no art. 150, inciso IV, da Lei Maior, embora haja quem entenda que esta progressividade não é ilimitada.

Cumprir lembrar, ainda, por oportuno, que, tanto o art. 156, § 1º, como o 182, § 4º, inciso II, da Constituição prevêem uma *faculdade* aos Municípios que a adotarão, ou não, em função de seus interesse e conveniência, à luz das realidades locais.

Gize-se que o uso de alíquotas do IPTU progressivas no tempo deve atender ao disposto na lei federal prevista no *caput* do § 4º do art. 182 da Constituição, a saber, a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade.

Esse diploma legal visou estabelecer “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.”

O IPTU progressivo no tempo é disciplinado em seu art. 7º com o seguinte teor:

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.*

Assim, o IPTU ganhou, com a Constituição atual, um papel de destaque como instrumento de concretização da política urbana nacional, na medida em que pode ser utilizado para estimular os proprietários, enfiteutas e demais possuidores de imóveis urbanos, a cumprir o estabelecido no plano diretor do Município e, destarte, fazer com que se atenda ao princípio da função social da propriedade. Nesse giro, o IPTU progressivo no tempo também colabora com a proteção do meio ambiente, na medida em que estimula o correto aproveitamento dos imóveis urbanos, o qual deverá obedecer as estipulações do Plano Diretor.

Neste aspecto, vale a pena lembrar o que está disposto nos arts. 39 e 40 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01):

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º *O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.*

§ 2º *O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.*

§ 3º *A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.*

§ 4º *No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:*

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Por sua vez, o art. 2º da Lei nº 10.257/01, mencionado no *caput* do art. 39, dispõe:

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 polos 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;

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;

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.

3 A função social da propriedade na Constituição de 1988

A necessidade de que a propriedade cumpra sua função social, de há muito defendida por parte da doutrina, ganhou, no Brasil, *status* constitucional com a Carta de 1934, que teve, como se sabe, vida curta, ceifada que foi pelo advento da Constituição de 1937, a “polaca”, mediante a qual Getúlio Vargas instituiu o chamado “Estado Novo”.

Na Carta de 1946, redigida sob os ventos da redemocratização que se seguiu ao final da Segunda Grande Guerra, a necessidade do cumprimento da função social da propriedade retornou ao texto constitucional, entre os princípios regentes da ordem econômica e social (art. 147), prevendo-se que *o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social*. Entretanto, o disposto no § 16 do art. 141, que arrolava os chamados direitos e garantias individuais, garantia o direito de propriedade, sem fazer qualquer menção ao cumprimento de sua função social.

A Emenda Constitucional n.º. 10, de 9.11.64, acresceu parágrafos ao art. 147 da Constituição, prevendo a possibilidade de a União promover a desapropriação de imóveis rurais *para os fins previstos neste artigo*.

A Constituição de 1967 manteve, por seu turno, a função social da propriedade entre os princípios da ordem econômica e social (art. 157, III). No entanto, silenciou a respeito ao tratar do direito de propriedade como um direito e garantia individual, no art. 150, § 22.

A situação foi mantida com a Emenda 1/69.

Finalmente, a Carta de 1988 inovou, substancialmente, no tratamento dado à matéria, ao incluir a função social da propriedade entre os direitos e garantias individuais e coletivos (art. 5º, XXIII), conferindo-lhe, assim, o *status* de “cláusula pétrea” (art. 60, §. 4º, IV).

Por outro lado, a Constituição atual manteve a função social da propriedade entre os princípios da ordem econômica (art. 170, III) e, não satisfeita, cuidou de, inclusive, prever os requisitos mediante os quais a propriedade de bens imóveis, sejam urbanos ou rurais, cumpre sua função social.

Assim, o § 2º do art. 182 dispõe que *a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*.

Por sua vez, o art. 186 arrola os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural, remetendo à lei federal estabelecer os respectivos critérios e graus de exigência. Tal lei é a de nº. 8.629/93.

O art. 5º da Carta de 88, apesar de garantir, no seu *caput*, a inviolabilidade do direito à propriedade, determina, em seus incisos XXII e XXIII, *verbis*:

XXII – *é garantido o direito de propriedade;*

XXIII – *a propriedade atenderá a sua função social;*

Assim, a partir da Constituição de 1988, toda forma de propriedade no Brasil está impregnada do princípio da função social da propriedade. Ou seja: o constituinte de 1988 fez com que o princípio da função social da propriedade passasse a integrar o próprio *desenho*, a estrutura mesmo, do direito à propriedade privada, condicionando este ao cumprimento daquele. Em outras palavras, a partir da CF/88, apenas a propriedade privada que cumpra sua função social faz jus à proteção jurídica; daí a extraordinária importância da inovação constitucional.

4 O IPTU como instrumento para o cumprimento da função social da propriedade

Conforme já visto, a Constituição de 1988 elegeu o IPTU como um dos instrumentos para que a função social da propriedade seja, efetivamente, atendida. Não foi por acaso que o legislador maior tomou esta decisão, eis que o uso da tributação como ferramenta de política estatal se revela altamente eficaz, na medida em que atinge o administrado em um dos pontos mais vulneráveis do indivíduo: suas finanças.

Por outro lado, além de sua inegável eficácia, o uso de alíquotas progressivas em sede de IPTU constitui medida de operacionalização mais fácil do que as demais previstas no § 4º do art. 182 da Carta (parcelamento ou edificação compulsórios e desapropriação).

Com efeito, o parcelamento e a edificação compulsórios, além de serem providências nem sempre viáveis (jurídica ou economicamente falando), demandam algum (ou muito) tempo para sua concreção, seja por questões meramente burocráticas (o procedimento de desmembramento envolve a Municipalidade e o Ofício do Registro de Imóveis; a construção exige prévia aprovação do projeto pelos órgãos competentes, etc.), seja de ordem material (prazos a serem observados no desmembramento; tempo necessário para a construção).

A desapropriação, por seu turno, além de exigir um procedimento administrativo e, frequentemente, judicial (quando não houver acordo quanto ao valor da indenização), implica em desembolso, por parte do Poder Público, ainda que, neste caso, mediante títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos, assegurados, porém, o valor real da indenização e os juros legais (Constituição, art. 182, § 4º, III.)

De se lamentar, talvez, que o constituinte tenha previsto o uso da progressividade, no tempo, do IPTU, apenas como uma segunda medida a ser tomada pelo Município, quando o parcelamento ou edificação compulsório não se revelarem viáveis ou não surtirem os efeitos colimados.

É o que se depreende da redação do § 4º do art. 182, supra-transcrito, e, em especial, da expressão utilizada ao final de seu *caput*: sob pena, **successivamente** de.

Infelizmente, não se tem notícia de que algum Município brasileiro tenha lançado mão do uso da progressividade do IPTU no tempo, a des-

peito de não haver lei federal regulamentando a matéria, o que, conforme já exposto, não constituiria verdadeiro óbice, à luz do princípio federativo que é uma das pedras fundamentais de nossa Constituição.

As tentativas conhecidas de uso da progressividade, em matéria de IPTU, por parte de alguns Municípios, dentre os quais o de São Paulo - SP, todas estribadas no número de imóveis de “propriedade” do contribuinte, têm esbarrado no entendimento do Poder Judiciário que, no esteio da já citada Súmula 589 do Supremo Tribunal Federal, nega tal possibilidade.

5 Conclusão

Ainda que não pareça, à primeira vista, a inovação perpetrada pelo constituinte de 1988, ao prever o uso da progressividade do IPTU como instrumento para o atendimento da função social da propriedade se revela da maior importância para a história da tributação no Brasil.

Com efeito, o tratamento dado à matéria pela Constituição consagra o uso de tributo como instrumento de política social e, neste passo, da própria cidadania, e não, apenas, de política estatal, como já ocorria no passado.

Isto é, apesar de a extrafiscalidade não ser, entre nós, nenhuma desconhecida, até então seu uso se restringia à implementação de programas ou ao atingimento de objetivos essencialmente do Estado enquanto tal e não, necessariamente, da Sociedade.

Assim, usa-se (e abusa-se) da tributação como instrumento de política econômica (aumentando-se, por exemplo, os impostos incidentes na importação de determinados produtos), financeira (majorando-se, v.g., as alíquotas do imposto sobre operações financeiras nas operações de crédito a consumidor) etc. Ou seja: os *efeitos* buscados eram aqueles assim eleitos pela Administração.

No caso da progressividade do IPTU, a situação mudou e o fez substancialmente: os *efeitos* buscados consistem na concreção do que preceitua a Constituição, i. é, que a propriedade cumpra sua função social.

Esta desmistificação do tributo como mera ferramenta para a geração de recursos para o Estado ou para implementação de sua política econômica é de suma importância para a (re)abilitação do fenômeno da tributação junto à Sociedade, acostumada, há décadas, a vê-lo, deformadamente, como um instrumento de dominação e espoliação.

O futuro dirá até que ponto a semente plantada pelo constituinte de 1988 vingou e se os frutos dela provenientes foram os desejados pela Sociedade.

Referências

- BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972.
- COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

