



O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA NO BRASIL: UM CASO CONCRETO - O MUNICÍPIO DE SOBRAL-CE

¹Carlos Araújo Leonetti

²David Gomes Pontes

RESUMO

Este artigo estuda o emprego de alíquotas progressivas no tempo para o IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) como instrumento de política urbana.

Inicialmente, discorre-se sobre o desenho constitucional do imposto, enfatizando sua previsão de atuação na política urbana. Em seguida, tomando-se como exemplo a legislação do Município de Sobral, no Estado do Ceará, analisa-se a conformidade desta às normas constitucionais e infraconstitucionais. Conclui-se que a legislação de Sobral não atende às exigências da Carta Magna.

Adotou-se o método de abordagem indutivo, e o de procedimento, o monográfico.

Palavras-chave: Imposto predial territorial urbano. Progressividade. Política urbana. Função social da propriedade. Isonomia.

THE PROGRESSIVITY IN TIME OF THE REAL ESTATE TAX AS AN URBAN POLICY INSTRUMENT: A CASE - THE MUNICIPALITY OF SOBRAL, STATE OF CEARÁ.

ABSTRACT

This article studies the use of progressive tax rates in time for the real estate tax as a tool for urban policy.

Initially, talks about the constitutional design of the tax, emphasizing his prediction of performance in the urban policy. Then, taking as an example the law of the municipality of Sobral, State of Ceará, analyzes if it is conformed at constitutional and infra-constitutional norms. It is concluded that the municipal legislation of Sobral does not meet fully the requirements of the Magna Carta.

It was adopted the inductive method of approach and the monographic method of procedure.

Keywords: Real estate tax. Tax progressivity. Urban policy. The social function of property. Tax Isonomy.

¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Santa Catarina (Brasil).
Professor de Direito Tributário pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Santa Catarina (Brasil)
E-mail: cleonetti37@gmail.com

² Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Santa Catarina (Brasil).
Professor na Faculdade Luciano Feijão – FLF, Ceará (Brasil). E-mail: davidgpontes@yahoo.com.br



INTRODUÇÃO

O presente artigo, tendo por tema a política urbana, visa proceder a uma reflexão acerca do uso do imposto predial territorial urbano (IPTU) como instrumento à disposição do poder público municipal com vistas ao atendimento do princípio da função social da propriedade. Esta abordagem restringe-se à legislação do Município de Sobral-CE sobre o assunto, adotando como problemática a análise da conformação desta com o princípio constitucional da isonomia.

Justifica-se esta pesquisa pela relevância e alcance do referido imposto, de competência municipal, sobre a população de tal cidade, que atualmente vivencia elevado índice de crescimento imobiliário, sendo importante, pois, para servir de meio de esclarecimento e orientação aos contribuintes da aludida espécie tributária.

O pontapé inicial deste trabalho se dá através de uma breve análise do caráter extrafiscal do IPTU como instrumento de política urbana, posto à disposição do gestor municipal como mecanismo para compelir os proprietários a contribuir com o desenvolvimento urbano por meio do eficaz aproveitamento de sua propriedade imobiliária.

O princípio da função social da propriedade, norma de conceito aberto, será concretamente delimitado pelo plano diretor do Município, que fixará as exigências a serem atendidas pelo proprietário com vistas ao bem-estar social. O plano diretor é, pois, norma essencial ao Município que deseje se valer dos instrumentos de política urbana previstos na Constituição, dentre eles o IPTU progressivo no tempo, de caráter sancionatório e, portanto, aplicação excepcional.

A sanção da tributação progressiva encontra seu regramento infraconstitucional na Lei nº 10.257/01 (conhecida como Estatuto da Cidade), a qual estabelece regras gerais a serem respeitadas pelos Municípios ao editarem as normas locais para fins de emprego dos instrumentos de política urbana. O IPTU progressivo no tempo corresponde, nos termos da Constituição, à segunda sanção passível de ser aplicada ao proprietário faltoso, devendo sempre ser precedida da imposição de parcelamento ou edificação compulsórios.

Ao disciplinar o assunto, o Município de Sobral-CE estabeleceu regra que impõe a tributação progressiva de forma genérica, ou seja, incidente sobre todos os proprietários de imóveis urbanos não edificados e não utilizados. Trabalha-se neste artigo com a hipótese de que a legislação municipal traz flagrante violação ao princípio constitucional da isonomia, na



medida em que, ao tributar todos os proprietários de imóveis não edificadas existentes na zona urbana, a norma confere idêntico tratamento a proprietários de imóveis que se encontram manifestamente em situações diversas.

A confecção deste artigo deu-se através da utilização do método indutivo de abordagem. Procedeu-se, em sua redação, com o emprego do método monográfico, utilizando-se de pesquisas realizadas através da análise de documentação indireta, no caso pesquisa bibliográfica.

1 DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO (IPTU) COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a repartição das competências tributárias, atribuiu aos Municípios, no art. 156, inciso I, o poder para instituir o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU). Ao regulamentá-lo, o Código Tributário Nacional atribuiu-lhe “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” (art. 32). Na verdade, o desenho desta definição de fato gerador pode ser identificado no próprio texto constitucional.

O IPTU, nos moldes em que regulado pelo Código Tributário Nacional, possui finalidade eminentemente fiscal, ou seja, de fornecer recursos à administração pública para fazer frente às suas despesas. Todavia, a Constituição Federal prevê, expressamente, a possibilidade de ser o IPTU também dotado de fim extrafiscal. Para Baleeiro (2010, p. 878):

Costuma-se denominar extrafiscal aquele tributo que não almeja, prioritariamente, prover o Estado dos meios financeiros adequados a seu custeio, mas antes visa a ordenar a propriedade de acordo com a sua função social ou a intervir em dados conjunturais (injetando ou absorvendo a moeda em circulação) ou estruturais da economia.

A finalidade extrafiscal do IPTU resta explicitada no art. 156, § 1º, da Constituição, que faz remissão ao seu art. 182, § 4º, inciso II, e se destina a ser usada como instrumento de política urbana, como será exposto ao longo do presente artigo.

Tendo por objetivo a ordenação do espaço urbano, a Constituição Federal conferiu à União competência para instituir diretrizes sobre o desenvolvimento urbano (art. 21, inciso XX), além de haver conferido concorrentemente à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios competência para dispor normas sobre direito urbanístico (art. 24, inciso I),



cabendo àquela a edição de normas gerais.

Avançando no assunto, a Carta Magna trouxe capítulo específico para tratar da política urbana a ser executada pelo poder público municipal (arts. 182 e 183), prevendo instrumentos destinados à concretização do princípio da função social da propriedade, a saber: sucessivamente, a edificação ou parcelamento compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Estes podem representar, na opinião de Ribeiro (2002, p. 440), “uma possibilidade de intervir efetivamente no crescimento da cidade, promovendo uma ocupação mais intensa nas áreas e dessa maneira reduzindo a pressão pela urbanização das áreas da cidade”.

O IPTU com finalidade extrafiscal está intimamente ligado ao princípio da função social da propriedade, o qual deve nortear o exercício do direito de propriedade, conforme previsto no art. 5º, incisos XXII e XXIII, da Constituição Federal. Entende Marquesi (2012, p. 77) que a obrigação de que a propriedade atenda à sua função social, a partir do art. 5º, inciso XXIII, da Carta Magna, deve ser compreendida como um direito fundamental do não proprietário, explicitando seu modo de pensar no raciocínio de que “tal como o proprietário tem o direito fundamental de ingerência socioeconômica sobre a coisa, o não proprietário tem o direito fundamental de que esse poder se realize em atenção também aos interesses sociais”.

Assim, a vontade da Carta Magna, s.m.j, é a de que o IPTU, bem como os outros instrumentos previstos, possam ser utilizados como mecanismos para compelir o proprietário a dar a seu bem finalidade compatível com a função social que dele se espera, contribuindo, assim, para o desenvolvimento das cidades e o bem estar dos seus moradores.

1.1 Da função social da propriedade e do plano diretor como elemento conceituador desta

Para a delimitação do que se deve entender por função social da propriedade, estabeleceu a Constituição Federal caber aos Municípios a confecção de planos diretores, obrigatória para aqueles com mais de vinte mil habitantes. Cabe ao Plano Diretor definir os requisitos para a propriedade urbana cumprir com a sua função social, como dispõe o art. 182, §§ 1º e 2º, da Constituição.

Trata-se a função social da propriedade urbana, pois, de um conceito aberto, como nos ensina Deboni (2011, p. 91) ao afirmar que “a expressão *funzione sociale* deixa uma



margem de indeterminação, visto que é uma autêntica cláusula geral. Assim, cabe ao legislador ordinário disciplinar a propriedade em busca da *funzione sociale*”. Ainda acerca do conceito aberto de função social da propriedade, preleciona Pilati (2013, p. 120):

A CFRB não diz o que seja função social, mas deixa claro – em todo contexto – que se trata de princípio ativo que vincula dinamicamente toda tenência, todo poder econômico, todo poder político, e a ordem social. Ativo porque inspira e define papéis às esferas da Federação, aos órgãos públicos, aos particulares e à Sociedade em todas as dimensões que se apresentem.

Apesar de não possuir a função social da propriedade um conceito específico, pode-se afirmar que ela encontra fundamento na teoria do direito social de Duguit (2003, p. 13). Entende este autor que os direitos subjetivos do homem são reflexos de sua ativa participação para o progresso da sociedade, podendo o direito social ser entendido como:

[...] todas as doutrinas que partem da sociedade para chegar ao indivíduo, do direito objetivo para chegar ao direito subjetivo, da regra social para chegar ao direito individual, - todas as doutrinas que se impõem ao homem que vive em sociedade e que fazem derivar os seus direitos subjetivos das suas obrigações sociais, - todas as doutrinas que afirmam que o homem, ser naturalmente social, é por isso mesmo submetido a uma regra social que lhe impõe obrigações para com os outros homens, e que os seus direitos são apenas derivados das suas obrigações, dos poderes que possui para cumprir livremente e plenamente os seus deveres sociais.

O direito social, pois, seria reflexo do convívio social, da necessária relação de interdependência mantida entre os membros de uma determinada comunidade. Entende Duguit que a solidariedade social estaria intimamente ligada a dois fatores, no caso a solidariedade do homem para com seus iguais ou pela satisfação das necessidades do grupo de acordo com as diferentes aptidões de seus membros. Assim, de acordo com sua doutrina do direito social, Duguit (2003, p. 20-21) conclui que:

O homem que vive em sociedade tem direitos; mas esses direitos não são prerrogativas que lhes pertençam na sua qualidade de homem; são poderes que lhes pertencem porque, sendo homem social, tem um dever a cumprir e deve ter o poder de cumprir tal dever. [...] Não são os direitos naturais, individuais, imprescritíveis do homem que fundamentam a regra de direito que se impõe aos homens em sociedade. É, pelo contrário, porque existe uma regra de direito que obriga cada homem a desempenhar um certo papel social, que cada homem goza de direitos – direitos que têm assim por princípio e por limites a missão que devem desempenhar.

Com base em tal doutrina, Duguit refuta o instituto da propriedade privada como sendo um direito subjetivo, ou seja, como um poder a ser utilizado por seu detentor a seu bel-prazer. Na realidade, deve o homem, no exercício de seu direito de propriedade, refletir em proveito social; é ele livre para o gozo de seu direito, desde que este contribua para a solidariedade social. Tal doutrina é, pois, o fundamento do instituto da função social da propriedade, concluindo Duguit que a propriedade privada é, na realidade, uma função social.

Partindo-se, assim, para a regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes



à política urbana, para que se possa ao final obter um conceito de função social, veio a lume o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), o qual “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. 1º, parágrafo único). Segundo a referida lei, “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º, *caput*).

O art. 39 do Estatuto da Cidade, por sua vez, referenda o que fora constitucionalmente dito quanto ao detentor da função de conceituação do cumprimento da função social da propriedade, ao estabelecer que:

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.

Trata-se o plano diretor, pois, de instrumento normativo que visa dirigir, conduzir o desenvolvimento urbanístico municipal, sendo conceituado por Meirelles (1993, p. 393-394) da seguinte forma:

O *plano diretor* ou *plano diretor de desenvolvimento integrado*, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. [...] É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a comunidade.

Nas palavras de Silva (2015, p. 138), o plano diretor tem por função “sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local”. Essa sistematização se destina a fazer com que as cidades cumpram com sua função social, de modo que, segundo Pinto (2012, p. 8), a política urbana:

[...] busca atender a um dos fundamentos do Estado Democrático do Direito, qual seja, a dignidade da pessoa humana. Essa dignidade da pessoa humana passa pela preocupação com o desenvolvimento socioeconômico e com a erradicação da pobreza e da marginalização, objetivos da República, que trarão sadia qualidade de vida.

Sendo o plano diretor, pois, norma legal que se destina não apenas à administração pública, mas também aos particulares, pode-se depreender ser obrigação dos proprietários de imóveis situados na área regida por aquele diploma seguir as normas diretivas contidas na referida legislação. O seu descumprimento é, justamente, o que pode ensejar ao proprietário a aplicação em seu desfavor das sanções constitucionalmente previstas e postas à disposição do administrador municipal, já referidas acima. Assim é que, no pensamento de Bertan (2009, p.



119), a função social da propriedade deve ser vista atualmente como uma hipoteca social, e o proprietário deve dela buscar se livrar. São suas as palavras:

O direito de propriedade está tutelado pela Constituição, mas agora os proprietários devem se resignar com o ônus social de tal direito, que muitos espíritos têm chamado de hipoteca social. A hipoteca gera um mal-estar ao proprietário e este logo quer se ver livre dela. Mas, neste caso, é preciso estar sempre atento com a função social da propriedade, pois, para cumpri-la, faz-se mister um conjunto múltiplo de preocupações que obriga o proprietário a por os lucros como uma necessidade relativa e aceitar os encargos, que com coragem e desprendimento devem ser perseguidos.

Para a elaboração do plano diretor, prevê o Estatuto da Cidade participação direta e efetiva da comunidade que será por ele regulada, a se dar através da realização de audiências públicas e debates (art. 40, § 4º). Para Pilati (2013, p. 50), essa participação da comunidade na definição das obrigações a serem cumpridas pelo proprietário de imóvel urbano para que atenda à função social faz com que a propriedade particular urbana se torne especial. Explica o aludido autor:

[...] Seu conteúdo já não é definido exclusivamente pelo regime jurídico do direito comum codificado, como reza o paradigma da propriedade moderna; é a comunidade municipal, mediante lei e instrumentos participativos e democráticos, ou seja, pelo pluralismo jurídico, quem define o conteúdo específico de uso e gozo do solo na dimensão social e também particular, por consequência. Pluralismo que expressa conciliação de todos os interesses comunitários: particulares, públicos, ambientais, coletivos – e que positivados no plano diretor vão definir o exato conteúdo de direito de cada unidade e o modelo de cidade.

A edição do plano diretor é uma condição para a aplicação das sanções constitucionais previstas no art. 182, § 4º, não podendo estas ser aplicadas em Município que não tenha editado tal norma, ainda que o ente público, por conta de seu quantitativo populacional, não esteja constitucionalmente obrigado a editá-lo. Ora, se a Constituição estabelece que tais sanções devam ser aplicadas aos proprietários cujos imóveis descumpram a sua função social, e se o plano diretor é quem informa quando uma determinada propriedade estará ou não cumprindo com sua função social, pode-se certamente concluir que a existência do plano diretor é sim requisito para a aplicação de tais sanções. Portanto, Municípios com menos de vinte mil habitantes, para os quais a Constituição não exige a elaboração de plano diretor e que desejem aplicar as referidas sanções, deverão, necessariamente, editar lei.

1.2 Da disciplina do IPTU progressivo no tempo como sanção constitucional

As sanções constitucionalmente previstas para a hipótese de descumprimento da



função social da propriedade, como dito, são em número de três e possuem aplicação sucessiva, na seguinte ordem: parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação.

Na opinião de Carvalho Filho (2013, p. 99), constitui-se o parcelamento da providência pela qual se procede à subdivisão do imóvel, em partes iguais ou não, de modo a resultarem vários módulos imobiliários autônomos em substituição à área parcelada. Pode ser voluntário ou compulsório. O parcelamento sancionatório, previsto na Constituição, possui natureza compulsória e deve atender ao plano diretor da cidade e à lei de parcelamento e ocupação do solo urbano, respeitando, por exemplo, o tamanho mínimo do lote por zona. O que a lei não diz quanto à sanção do parcelamento compulsório, mas que se deve tomar por implícito, é que o proprietário será compelido não apenas a parcelar compulsoriamente o seu imóvel, mas também a vendê-lo ou utilizá-lo, pois não faz sentido o proprietário de uma gleba de terras na zona urbana que não atenda à sua função social ser obrigado a parcelá-la e permanecer dono de vários lotes, também sem dar a eles uma função social.

A edificação, para Carvalho Filho (2013, p. 100), é a atividade por meio da qual se executa alguma construção sobre o solo. Assim, através dessa sanção, é o proprietário compelido a construir em seu imóvel, aplicando-se, pois, na hipótese do imóvel não edificado ou subutilizado que não atenda à função social.

A aplicação da sanção de parcelamento ou edificação compulsórios encontra-se regulada pelos arts. 5º e 6º do Estatuto da Cidade e, para Monteiro (2014, p. 94-95), implica a imposição de verdadeira obrigação de fazer ao proprietário. É necessário, todavia, para a efetivação de tal penalidade, que o Município edite “pelo menos duas *leis* de sua competência: plano diretor e lei(s) específica(s)”. O plano diretor, como já dito, é condição para a imposição de qualquer das sanções, posto que “cabe ao plano diretor mapear a cidade e indicar áreas onde o cumprimento da função social da propriedade – leia-se: dos projetos urbanos idealizados para a cidade – somente se dará se a propriedade aderir à realidade urbana por ele desenhada”.

Após o plano diretor traçar um panorama geral da área urbana da cidade, a(s) lei(s) específica(s) será(ão) editada(s) para delimitar qual(is) área(s) deseja a municipalidade, naquele momento, desenvolver, bem como para dispor acerca da sanção aplicável (parcelamento ou edificação) e regular a variação das alíquotas do IPTU, caso se faça necessário avançar para a segunda sanção. Não surtindo efeito, pois, a primeira sanção,



deverá o gestor municipal passar à tributação progressiva, objeto deste estudo.

A aplicação da sanção de parcelamento ou edificação se dará ao longo de, no mínimo, 03 (três) anos, posto que determina o Estatuto da Cidade que o proprietário será notificado e, após a efetivação da notificação, que será averbada na matrícula do imóvel, gozará de 01 (um) ano para protocolar projeto de acordo com o plano diretor e de 02 (dois) anos para executá-lo, contados estes da data da aprovação do projeto, e não de seu protocolo. Desrespeitados tais prazos, abre-se espaço para a segunda sanção.

Quanto ao IPTU, tem-se que a incidência de tal imposto, via de regra, não se sujeita a qualquer variação em suas alíquotas ao longo do tempo. Todavia, a Constituição Federal previu, de forma excepcional, modalidade de tal tributo com finalidade extrafiscal e nítido caráter sancionatório, por meio da qual há possibilidade de as alíquotas variarem ano a ano, como forma de compelir o proprietário a fazer com que seu imóvel cumpra com sua função social. Para Leonetti (1998, p. 25), houve por parte do legislador constituinte uma inovação em tal hipótese de extrafiscalidade, pois “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”.

O IPTU progressivo no tempo em razão do descumprimento da função social da propriedade foi disciplinado em âmbito infraconstitucional no art. 7º do Estatuto da Cidade, o qual possui a seguinte redação:

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.

Observa-se do regramento legal transcrito que, uma vez descumprida a obrigação de fazer concernente ao parcelamento ou edificação compulsórios, cabe ao poder público municipal valer-se da tributação progressiva, em que a alíquota variará no tempo. Gasparini (2002, p. 46) explica que a progressividade se diz no tempo porque a majoração se dará pela demora no cumprimento da obrigação de parcelar ou edificar, de modo que, quanto mais postergar, mais o proprietário pagará de imposto.



Importante se faz destacar que, apesar do IPTU progressivo no tempo possuir caráter sancionatório, não se pode afirmar que isso desnature a sua natureza jurídica de tributo, como conceituado no art. 3º do Código Tributário Nacional, que expressamente afirma não constituir a tributação sanção a ato ilícito. Acerca do assunto, Fraga (2008, p. 109) afirma que a utilização da propriedade em desconformidade ao plano diretor não caracteriza uma ilegalidade, mas apenas um comportamento a ser desestimulado, o que, portanto, não retiraria a natureza tributária do IPTU progressivo no tempo. Pinto (2002, p. 142) vai além ao afirmar que, justamente por não se tratar de sanção a ato ilícito, a imposição de IPTU progressivo no tempo não se sujeita às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Não se pode, todavia, esquecer que o contribuinte poderá impugnar o lançamento (art. 145, I, CTN), todavia somente se desvencilhará da tributação progressiva ao demonstrar o cumprimento da obrigação de parcelar ou edificar compulsoriamente. Deve-se registrar que o Estatuto da Cidade veda a concessão de isenção ou anistia em relação ao IPTU progressivo no tempo, justamente em razão de sua natureza sancionatória.

Para a sua aplicação, recomenda o Estatuto da Cidade a edição de lei específica (art. 7º, § 1º), já referida acima, a qual fixará o valor da alíquota aplicável em cada ano, devendo ser feitas as ressalvas de que esta somente variará durante 05 (cinco) anos e não poderá dobrar de um ano para o outro, tendo como limite o percentual de 15% (quinze) por cento. Atingido o limite máximo ou o prazo máximo de majoração, a alíquota ao final estabelecida permanecerá sendo aplicada pelo poder público municipal por tempo indeterminado, até que o proprietário cumpra com sua função social ou resolva o ente público aplicar a sanção seguinte, no caso a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Por mais elevada que se possa considerar uma alíquota em percentual de 15% (quinze por cento), dada a natureza extrafiscal com que é empregada, tem-se que não se pode dizer que a sua fixação em tal percentual seja considerada um confisco, opinião corroborada por Oliveira (2005, p. 52).

2 DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL NO MUNICÍPIO DE SOBRAL-CE

O Município de Sobral situa-se no Estado do Ceará e conta com uma população estimada pelo IBGE para o ano de 2015 em 201.756 habitantes. Em termos populacionais, é hoje o quarto maior Município do Estado. Possui uma área territorial de aproximadamente



2.122,90 km² e, dado o seu porte, possui certamente grande relevância no cenário econômico do Ceará.

Referido Município regulou, pela primeira vez, o IPTU progressivo no tempo em razão do descumprimento do princípio da função social da propriedade através da Lei Complementar n° 002/1997, que instituiu o Código Tributário Municipal. Esta norma fora revogada pela Lei Complementar n° 39/2013, aprovada em 23 de dezembro de 2013, que trouxe novo Código Tributário ao Município de Sobral. No que se refere ao IPTU progressivo no tempo, o novo Código Tributário repetiu o conteúdo da norma revogada, dispondo nos seguintes termos:

Art. 10. A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, ao qual se aplica alíquota de 0,5% (meio por cento) para os imóveis construídos, 1,0% (um por cento) para os terrenos murados e 1,5% (um e meio por cento) para os terrenos não murados.

§ 1º A alíquota para terrenos não utilizados, murados ou não, aumentará meio por cento ao ano, até o limite máximo de 5% (cinco por cento), tendo por objetivo dar cumprimento ao princípio constitucional da Função Social da Propriedade Urbana.

Segundo a norma, a tributação progressiva aplica-se aos terrenos não utilizados, murados ou não, os quais, respectivamente, serão tributados com uma alíquota anual de 1% (um por cento) e 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) do valor venal do bem. Referida alíquota, todavia, será majorada ao percentual de 0,5% (cinco décimos por cento) ao ano, até o limite máximo de 5% (cinco por cento), a pretexto de compelir o proprietário a cumprir com o princípio da função social da propriedade.

Depreende-se da norma legal acima transcrita que o Município de Sobral, sob o argumento de dar cumprimento ao princípio da função social da propriedade, visou utilizar-se claramente do instrumento de política urbana previsto no art. 182, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, no caso o IPTU progressivo no tempo.

Vale registrar, apenas para fixação de parâmetros da presente análise, que o IPTU progressivo no tempo em razão do descumprimento da função social da propriedade instituído pelo Município de Sobral vem sendo aplicado tendo por base apenas o dispositivo legal acima transcrito (art. 10 da Lei Complementar n° 39/2013), não havendo a utilização de qualquer norma complementar no que diz respeito à indicação dos critérios para determinação do conceito de propriedade urbana que descumpra o princípio da função social e que discipline, de forma específica, o assunto, a despeito de contar o Município com plano diretor, aprovado através da Lei Complementar n° 28/2008. Não há, outrossim, qualquer norma municipal que indique ou delimite áreas cujo desenvolvimento seja de interesse para o



Município. Na realidade, o próprio plano diretor remete a fixação das áreas a outra norma, a qual o Município jamais editou. Vejamos o que dispõe o plano diretor:

Art. 165 - Lei de iniciativa do Poder Executivo regulamentará o imposto progressivo, dispondo, dentre outros aspectos, sobre:

I - identificação dos terrenos que não cumprem a função social da propriedade e que estão em desacordo com a proposta de estruturação e adensamento do Plano Diretor;

II - alíquotas; e

III - formas de aplicação, contendo:

a) cálculo do valor a ser pago;

b) forma de pagamento; e

c) penalidades cabíveis em caso de dolo ou fraude.

Assim, em outras palavras, a tributação progressiva vem sendo aplicada a todos os proprietários de terrenos situados na zona urbana do Município, murados ou não, sem distinção de área, localização etc.

3 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

A Constituição Federal de 1988 estabelece, de forma geral, em seu art. 5º, *caput*, a igualdade de direitos e obrigações entre os cidadãos brasileiros. No que pertine à esfera tributária, na seção referente aos limites do poder de tributar, a Lei Maior, em seu art. 150, inciso II, dispõe de forma específica sobre a impossibilidade de estabelecimento de tratamento discriminatório em matéria tributária com relação aos contribuintes que se encontrem em idêntica situação.

Há em nosso sistema constitucional, portanto, verdadeiro dever de respeito ao princípio da isonomia. O tratamento jurídico dado pela legislação do Município de Sobral, todavia, em nossa humilde opinião, viola o aludido princípio, haja vista que a tributação progressiva está a incidir indiscriminadamente sobre todos os proprietários de imóveis urbanos não edificados (terrenos baldios) situados no Município de Sobral, independentemente de em qual região da cidade se situem os bens ou da infraestrutura que se encontra disponível aos mesmos. A Constituição Federal, em contraponto a tal fato, dentre os requisitos para a aplicação das sanções, exige que seja delimitada a área sobre a qual será determinado o parcelamento ou utilização compulsórios, posto que todo e qualquer Município possui diferentes demandas de utilização das regiões ou bairros que o compõem.

O Município de Sobral, na contramão de tal raciocínio, está a exigir que todos os imóveis urbanos não edificados sejam, a um só tempo, utilizados. Ora, a violação à isonomia dá-se justamente em tal exigência, posto que o legislador municipal tratou igualmente



peças que não se encontram na mesma situação. A exigência de utilização dos bens deveria dar-se de acordo com a demanda de utilização dos imóveis, considerando-se a relevância dos mesmos para o alcance dos objetivos propostos no plano diretor. Ao buscar compelir todos os proprietários de imóveis a simultaneamente utilizarem os seus bens, está o Município de Sobral a tratar, de maneira igual, pessoas que se encontram em situações totalmente diversas, como, por exemplo, o proprietário de um imóvel não edificado no centro comercial da cidade, onde há alta demanda de utilização, e o proprietário de terreno adquirido em loteamento recém-lançado, situado nos limites da zona urbana do Município, onde não há infraestrutura e nem demanda de utilização, onde não existem ainda aparelhos públicos de prestação de serviços, como, por exemplo, escolas, postos de saúde etc. Essa situação, inclusive, contraria o próprio plano diretor do Município (Lei Complementar nº 28/2008), que dispõe em seu art. 3º, parágrafo único:

Art. 3º - São princípios fundamentais para a execução da política urbana do Município de Sobral:

I - função social da cidade, que compreende os direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade e acessibilidade, ao emprego, trabalho e renda, à assistência social, bem como aos espaços públicos e ao patrimônio ambiental e cultural do Município;

II - função social da propriedade urbana, abrangendo:

- a) habitação, especialmente habitação de interesse social;
- b) atividades econômicas geradoras de emprego, trabalho e renda e que contribuam para o desenvolvimento da cidade;
- c) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- d) preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental do Município;
- e) preservação da seguridade;

[...]

Parágrafo Único - Para garantir a função social da propriedade urbana, o uso e a ocupação do solo deverão ser compatíveis com a oferta de infra-estrutura, saneamento e serviços públicos e comunitários, e levar em conta o respeito ao direito de vizinhança, a segurança do patrimônio público e privado, a preservação e recuperação do ambiente natural e construído.

Ao estudar o princípio da igualdade, Mello (2013, p. 21) estabelece três critérios para identificação do desrespeito à isonomia:

Parece-nos que o reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas sem quebra da isonomia se divide em três questões:

- a) a primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;
- b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discrimen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;
- c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados.

Segundo o referido autor, a norma somente será isonômica se respeitar aos três critérios em epígrafe, de forma cumulativa. Analisando-se especificamente cada um dos



fatores de diferenciação propostos, pode-se concluir que a norma municipal objeto do presente estudo não atende simultaneamente aos três, de modo que não pode ser tida como isonômica.

O art. 10 da Lei Complementar municipal nº 39/2013 erigiu, como fator de desigualação, a circunstância dos imóveis possuírem ou não alguma edificação ou serem, ainda que não edificadas, utilizados de alguma forma. O critério empregado para incidência da tributação progressiva, correspondente ao primeiro ponto posto pelo referido autor, não respeita ao princípio da isonomia, haja vista que o critério discriminatório contraria a própria norma constitucional (art. 182, § 4º) ao exigir indiscriminadamente que todos os imóveis da zona urbana sejam edificadas ou utilizadas, sob pena de incidência do IPTU progressivo. A norma municipal gera uma distinção que não atende aos fins pretendidos pela Constituição, ao estabelecer a regra de que quem for proprietário de terreno com edificação ou utilizado não pagará IPTU progressivo; quem não se encontrar em tal condição, ou seja, for dono de terra nua, o pagará, independentemente da localização de seu bem. A norma acaba tratando de forma igual todos os proprietários de terra nua não utilizada, os quais, segundo a Constituição, não merecem idêntico tratamento. Tal fator de *discrímen* poderia até respeitar o tratamento isonômico pretendido pela Constituição, desde que a exigência de cumprimento da função social da propriedade através da edificação ou utilização do imóvel se limitasse a determinada área integrante da zona urbana, delimitada pelo Município, dotada de infraestrutura mínima e sobre a qual possuísse o ente público relevante interesse no seu aproveitamento.

No que diz respeito ao segundo critério proposto por Mello, pode-se concluir respeitar ele à isonomia constitucional, uma vez que há manifesta correlação lógica abstrata entre o fator erigido em critério de *discrímen* (o fato de o imóvel possuir ou não edificação ou receber de seu proprietário alguma utilização) e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diverso, corporificada na aplicação das sanções constitucionais, dentre elas a tributação com alíquotas diferenciadas e progressivas. O fim proposto pela norma constitucional (art. 182, § 4º) é justamente este, o de impor tributação mais onerosa àqueles proprietários cujos bens não atendam à função social, nos termos do que proposto pelo plano diretor municipal, com vistas a compeli-los ao atendimento de tal princípio. Deve-se apenas fazer a ressalva de que o fator de *discrímen* merece ser revisto, para que haja limitação de sua área de incidência.



Todavia, a norma municipal também não respeita ao terceiro critério proposto. Apesar da correlação lógica entre o fator discriminatório e a diversidade no tratamento jurídico, não se visualiza presente o necessário respeito aos interesses absorvidos no sistema constitucional. Em momento algum foi interesse do constituinte tributar de forma sancionatória todos os proprietários de imóveis não edificadas ou subutilizadas existentes na zona urbana, posto que a Constituição expressamente estabelece a necessidade de delimitação de áreas, abrangidas pelo plano diretor, sobre as quais terá o administrador municipal o interesse de desenvolvê-las de forma mais rápida. Uma leitura atenta do art. 182, § 4º, da Constituição Federal nos permite concluir que a aplicação de qualquer das sanções lá previstas se sujeita ao atendimento dos seguintes requisitos:

- 1) existência de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado;
- 2) existência de lei federal prévia regulamentando o tema, com a consequente adequação da norma local à federal;
- 3) existência de plano diretor prévio disciplinando a política urbana municipal;
- 4) incidência da tributação sobre área delimitada, incluída no plano diretor;
- 5) existência de lei municipal específica sobre o assunto;
- 6) aplicação sucessiva das sanções previstas no texto constitucional.

O texto constitucional é manifesto ao afirmar a necessidade de lei municipal específica sobre a instituição da tributação progressiva, com a delimitação de área sobre a qual aquela, como segunda sanção, poderá ser aplicada. A norma municipal (art. 10) que disciplina a progressividade do IPTU, ao contrário do que determina a Lei Maior, está inserida em lei geral sobre o assunto tributação, no caso o próprio Código Tributário do Município de Sobral, e possui redação genérica, impondo a progressividade das alíquotas a todos os proprietários de imóveis situados na zona urbana.

Não pode o administrador público querer que todos os imóveis urbanos sejam a um só tempo edificados e utilizados. A exigência constitucional de área delimitada visa à utilização compulsória daqueles imóveis que realmente sejam necessários e indispensáveis ao desenvolvimento da cidade. Neste caso se encontrariam, por exemplo, terrenos localizados na região comercial do centro urbano sem qualquer destinação econômica, podendo enquadrar-se ainda, até mesmo, imóveis edificados e abandonados, uma vez que estes estão sendo subutilizados. Ou seja, a utilização de um imóvel no intuito de que este cumpra com sua função social, sob pena de incidência de sanções, deve depender de circunstâncias outras que



não apenas a imposição legal, como, por exemplo, a existência de uma infraestrutura mínima e demanda para utilização das propriedades.

Impossível, pois, é exigir-se que todos os proprietários de imóveis do Município de Sobral, simultaneamente, atinjam à sua função social e edifiquem ou deem ao seu bem uma utilidade, haja vista que a exigência de edificação ou utilização compulsória deve se dar de acordo com a demanda de uso na área em que situado o imóvel, como bem afirma Silva (2015, p. 139):

Assim é que o plano diretor, além do mais, deverá conter disposições sobre a delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados: (a) o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda de uso; (b) o direito de preempção; (c) o direito de construir acima do coeficiente básico; (d) a possibilidade de alteração de uso do solo; (e) operações consorciadas.

O mesmo raciocínio é feito, de modo até mais claro, por Carvalho Filho (2013, p. 96), ao afirmar que:

A outra condição reside na menção da área no contexto do plano diretor. Esta condição, aliás, deve preceder a anterior [lei municipal específica]: só depois de fixadas as áreas no plano diretor é que poderá ser editada a lei municipal específica para a área em que estarão os imóveis sujeitos ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Sendo assim, é curial a conclusão de que a ausência de indicação das áreas no plano diretor inviabiliza a promulgação de lei específica a que se referem os dispositivos constitucional e legal.

De forma ainda mais transparente, afirma Carvalho Filho (2013, p. 96) a impossibilidade de serem as sanções constitucionais aplicadas indiscriminadamente aos proprietários de imóveis situados em todo o território do Município, nos seguintes termos:

A indicação das áreas, tanto no plano diretor quanto na lei específica, deve calcar-se na realidade urbanística da cidade. Nessa parte, não há espaço para excessos ou omissões. Não terá razoabilidade, por exemplo, plano diretor que imponha as obrigações de parcelar e de edificar para toda a cidade.

O que se observa na legislação do referido Município é que o ente público transformou a aplicação de uma sanção, que deveria ser medida excepcional, em uma regra, o que contraria a natureza do próprio instituto, como afirma Carvalho Filho (2013, p. 118), ao dizer que “o IPTU de caráter fiscal é a regra e o de fisionomia extrafiscal, a exceção”.

O IPTU progressivo no tempo previsto na Constituição Federal jamais foi e jamais será semelhante à tributação instituída pelo Município de Sobral. O artigo 182, § 4º, da Constituição Federal preconiza a progressividade do IPTU no tempo como forma de punir aquele proprietário cujo imóvel não atenda à sua função social, atrasando o desenvolvimento urbano na forma planejada pelo plano diretor da cidade, ou seja, incidirá como forma de sanção sobre o proprietário de bem que esteja inviabilizando o desenvolvimento municipal



em áreas que realmente necessitam de espaço e de um maior grau de aproveitamento de seus imóveis. Irracional e abusiva, por exemplo, é a cobrança de IPTU progressivo sobre terrenos localizados em áreas que, embora se encontrem dentro da zona urbana do Município, ainda não foram alcançadas pelo desenvolvimento da cidade, ou seja, em áreas inabitadas e, muitas vezes, sem qualquer acesso e infraestrutura mínima (água, energia, esgoto, telefonia, pavimentação etc.).

O Estatuto da Cidade, no capítulo que trata do plano diretor, especificamente no art. 42, inciso I, é claro ao afirmar que, ao ser elaborada, a norma diretiva municipal deverá indicar necessariamente a área passível de exigência de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, observando-se, como dito acima, a existência de infraestrutura e de demanda de utilização.

O que torna ainda mais grave a ofensa ao princípio da isonomia é o fato de que o próprio plano diretor do Município de Sobral, corporificado na Lei Complementar nº 28/2008, em seu art. 165, não especificou as áreas cujo aproveitamento entenderia relevante ao desenvolvimento do Município, sendo, portanto, contrário aos fins constitucionais implementar referida tributação de forma genérica.

Assim, o que se vê na realidade do referido Município é que proprietários de bens imóveis cuja utilização não é urgente, cuja inércia de seu dono não está a violar o plano diretor, estão, de maneira que viola a isonomia proposta pela Constituição, sendo tratados da mesma forma que os proprietários de bens imóveis que mantêm seu patrimônio inutilizado ou subutilizado em áreas de grande relevância para o desenvolvimento municipal, em grande parte das vezes apenas com o fim especulativo.

Há, como se observa, manifesta violação ao preceito constitucional, pois se está a tratar de forma igual pessoas que claramente não se encontram na mesma situação fática. Portanto, concluímos padecer de inconstitucionalidade, por violação ao princípio da isonomia, a norma legal contida no art. 10 do Código Tributário do Município de Sobral.

CONCLUSÃO

Após uma breve análise realizada tendo por parâmetro o princípio constitucional da isonomia, pode-se verificar que o regramento dado pelo Município de Sobral-CE ao IPTU progressivo como instrumento de política urbana viola a referida norma principiológica.



O princípio da isonomia é hoje considerado o mais importante de todos os princípios que permeiam a Constituição Federal, sendo a base para o reconhecimento dos direitos fundamentais. Merece, portanto, integral respeito por parte das normas infraconstitucionais. Tal respeito, porém, não se encontra presente no Código Tributário do Município de Sobral, o qual apresenta grave ofensa ao princípio em epígrafe ao conceder tratamento igualitário a contribuintes que, apesar de aparentemente estarem em idêntica situação, na realidade, se encontram em situações diversas e que, portanto, exigem tratamentos diferenciados.

A norma infraconstitucional objeto do presente estudo, ao determinar a aplicação de tributação progressiva a todos os proprietários de imóveis urbanos não edificados, viola o princípio da isonomia ao deixar de lado a exigência constitucional de que as sanções previstas como instrumentos de política urbana sejam aplicadas sobre áreas específicas, delimitadas no plano diretor, sobre as quais possua o Município especial interesse de desenvolvimento. Ao exigir a um só tempo o aproveitamento de todos os imóveis urbanos situados na zona urbana, afasta-se o legislador municipal da disciplina constitucional, aplicando entre os proprietários de imóveis urbanos não edificados e não utilizados tratamento que, ao primeiro olhar, poderia parecer igualitário, mas na realidade viola a isonomia que se deve esperar das normas legais, em respeito à Constituição.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 8. ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BERTAN, José Neure. *Propriedade privada & Função Social*. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 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] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 abril 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.



DEBONI, Giuliano. *Propriedade privada: do caráter absoluto à função social e ambiental : sistemas jurídicos italiano e brasileiro*. Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2011.

DUGUIT, Léon. *Fundamentos do direito*. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: LZN Editora, 2003.

FRAGA, Henrique Rocha. *IPTU: o imposto predial e territorial urbano e o princípio da progressividade*. São Paulo: IOB, 2008.

GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora NDJ, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades*. Disponível em <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=231290&search=ceara|sobral>>. Acesso em: 11 abril 2016.

LEONETTI, Carlos Araújo. O IPTU e a função social da propriedade. *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo, n. 37, p. 17-25, out. 1998.

MARQUESI, Roberto Wagner. *A propriedade-função na perspectiva civil-constitucional: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais*. Curitiba: Juruá, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MONTEIRO, Vera. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PILATI, José Isaac. *Propriedade e função social na pós-modernidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

PINTO, Keziah Alessandra Vianna Silva. *IPTU: política urbana e aspectos constitucionais*. Campinas: Editora Alínea, 2012.

PINTO, Victor Carvalho. Do IPTU progressivo no tempo. In: MATOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

RIBEIRO, Maria de Fátima. O IPTU como instrumento de intervenção no uso e ocupação do solo urbano conforme disposições do Estatuto da Cidade. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IPTU: Aspectos jurídicos relevantes*. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.



SOBRAL (Ceará). Lei Complementar nº 28, de 15 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Sobral, e dá outras providências. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/0BxuoBsY0orpPdEx4YWNncU5NRjA/view?pref=2&pli=1>>. Acesso em: 12 abril 2016.

SOBRAL (Ceará). Lei Complementar nº 39, de 23 de dezembro de 2013. Institui o Novo Código Tributário do Município de Sobral e dá outras providências. Disponível em <http://www.camarasobral.ce.gov.br/docs/norma_lei/LC039201320131223001pdf01072015082220.pdf>. Acesso em: 12 abril 2016.