



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

GLÁUCIA MARIA LIMA RODRIGUES

AS PROGRESSIVIDADES DO IPTU COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA
URBANA NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

FORTALEZA

2021

GLÁUCIA MARIA LIMA RODRIGUES

AS PROGRESSIVIDADES DO IPTU COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA
NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- R613p Rodrigues, Gláucia Maria Lima.
As Progressividades do IPTU como Instrumento de Política Urbana no Município de Fortaleza /
Gláucia Maria Lima Rodrigues. – 2021.
56 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2021.
Orientação: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.
1. IPTU. 2. Direito à Cidade. 3. Política Urbana. 4. Progressividade Tributária. I. Título.

CDD 340

GLÁUCIA MARIA LIMA RODRIGUES

AS PROGRESSIVIDADES DO IPTU COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA
NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

Aprovada em: 17/08/2021.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Lara Capelo Cavalcante
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Harley Sousa de Carvalho
Doutorando em Direito (PPGD-UFC)

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, que celebra cada pequena conquista minha e me faz lembrar que eu mereço celebrar também, inclusive esta.

Aos meus irmãos, Tonny Ítalo e João, pela amizade e pelo privilégio de compartilhar nossas vidas.

Ao meu pai que consertou o notebook para eu poder escrever esse trabalho.

À Professora Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro, pela afetuosa orientação. Quando eu me sentia perdida entre um ponto e outro do projeto, por meio de suas orientações conseguia traçar o caminho até o final.

À Professora Dra. Lara Capelo que me orientou no Programa de Iniciação à Docência, em meio à turbulência da pandemia. Ainda não nos conhecemos pessoalmente, mas tenho muita gratidão por sua amizade e por compor a banca deste trabalho com suas colaborações.

Ao professor participante da banca examinadora Harley Sousa de Carvalho pela colaboração com o trabalho.

A Daniel Moura por ler todo o trabalho, ouvir-me falar disso quase que obsessivamente por vários meses e ainda achar interessante, por me fazer acreditar em mim mesma e me fazer viver em um mundo com mais amor.

Às amigas do colégio sempre presentes, em especial a Carla Jéssica, por sua contribuição melhorando esse trabalho.

Aos amigos do Butantã UFC, pela afinidade e companheirismo ao longo desses anos de graduação e espero que por muito mais tempo depois.

Aos colegas de Faculdade da turma 2020.2, em especial àqueles que se tornaram amigos para toda a vida! Juntos debatemos muito (muito mesmo) e espero que possamos escapar dos estereótipos negativos que, muitas vezes justamente, são atribuídos aos operadores do Direito (menos o de debater demais, por que é importante sempre questionar aquilo que defendemos).

Ao Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), por ser um espaço em que se usa o Direito como uma forma de melhorar o mundo para as pessoas. Também agradeço por todas as oportunidades que esse projeto me forneceu de conhecer pessoas de todos os lugares do Ceará, e que mudariam minha perspectiva de vida por meio de suas histórias de luta.

Aos amigos que fiz no NAJUC, pois também são pessoas-refúgio, com quem aprendi a cada conversa, por mais informais que fossem. Agradeço aos que compuseram o Núcleo, aos que o mantiveram até que eu pudesse ser um membro e aos que virão adiante, para as lutas que seguirão.

Aos outros colegas da Faculdade que não eram nem da turma, nem do NAJUC, ainda assim nos encontramos pelos corredores e sou grata por esse encontro.

Ao Escritório Frei Tito de Alencar, que presta um serviço indispensável em defesa dos Direitos Humanos e onde pude começar minhas experiências com a Assessoria Jurídica Popular de forma profissional, com advogados e atendidos humanos.

Por fim, a alguns dos funcionários da Faculdade de Direito da UFC que contribuíram ao longo da caminhada até que chegasse esse momento: ao servidor Roberto, ao seu Odir e à Jéssica da Coordenadoria de Programas Acadêmicos, que deixou eu me matricular na disciplina de Monografia fora do prazo e eu prometi incluí-la nesses agradecimentos.

“Há violação das normas constitucionais pertinentes à justiça social e aos seus escopos na medida em que o Estado age em total descompasso com tais preceitos, bem como quando se omite em finalizá-los” (PINHEIRO, 2012, p. 57).

RESUMO

Em tese, o Estatuto da Cidade, promulgado há 20 anos, estabeleceu diretrizes de política urbana, bem como previu instrumentos para sua realização, que poderiam ocasionar mudanças significativas para a vida nas cidades brasileiras. Entretanto, muitos dos institutos previstos pela Lei Federal não foram regulamentados pelos municípios, de forma que permanecem como institutos puramente teóricos para a vasta maioria do país. Este trabalho tem como objetivo maior investigar se o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem sido utilizado como instrumento de política urbana no município de Fortaleza e de que forma isso é realizado. Para tanto, procurou-se analisar a política de desenvolvimento urbano como preceito constitucional, bem como demais conceitos relacionados. Ainda, examinou-se como o IPTU pode ser utilizado como instrumento de política urbana em harmonia aos demais princípios tributários. Por fim, fez-se um estudo a fim de investigar de que forma as progressividades do IPTU e as tendências de política urbana do município de Fortaleza se afetam reciprocamente. Adotou-se uma metodologia de análise bibliográfica, legislativa e do entendimento jurisprudencial da Suprema Corte do Brasil. Ao final, concluiu-se que os empecilhos à adoção das diversas modalidades de IPTU progressivo são tanto na esfera local, por meio das movimentações na política urbana da cidade de Fortaleza, quanto na esfera nacional, diante da dificuldade de se estabelecer um sistema tributário cujo paradigma seja o da tributação direta e progressiva.

Palavras-chave: IPTU; direito à cidade; política urbana; progressividade tributária.

ABSTRACT

In theory, the City Statute, passed 20 years ago, set urban policy guidelines, and defined instruments for its realization that could cause significant change in life on Brazilian cities. However, many of the institutes provided by that Federal Law has not been implemented, so that they remain as only theoretical instruments for the large majority of Brazil. This work has the objective to investigate if the Property Tax has been used as an urban policy instrument in the city of Fortaleza and how this happens. In order to do so, the urban development policy was analyzed as a constitutional amendment, and related concepts. In addition, it examined how the Property Tax could be used as an urban policy instrument in accordance with other tax principles. Finally, there was a study in order to investigate in which way Property Tax progressiveness and urban policy politics in Fortaleza affect each other reciprocally. It was used as method bibliographical, legislative e jurisprudence analysis. In the end, the conclusion was that the obstacles to implementing the different kinds of progressive Property Tax are both local, through the movements on urban policy politics in Fortaleza, and national, considering the difficulty to set a Tax System whose paradigm is a direct and progressive taxation.

Keywords: Property tax; Right to the City; Urban Policy; Progressive Taxation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
SEUMA	Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	POLÍTICA URBANA SOB O SISTEMA JURÍDICO INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988	12
2.1	Políticas Públicas para um Direito à Cidade	12
2.2	Diretrizes constitucionais por uma função social da propriedade urbana	15
2.3	A previsão dos instrumentos de política urbana para a cidade de Fortaleza	18
3	O IPTU COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA	23
3.1	As modalidades de alíquotas do IPTU previstas na Constituição	23
3.2	Direito à tributação progressiva do IPTU e princípio da vedação ao confisco	26
3.3	Aspectos práticos quanto à aplicação do IPTU progressivo no tempo	31
4	O IPTU E A POLÍTICA URBANA EM FORTALEZA	36
4.1	Tendências da política urbana em Fortaleza	36
4.2	Modalidades de IPTU aplicadas em Fortaleza	40
4.3	Entraves à implementação do IPTU progressivo no tempo em Fortaleza	43
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

Com o declínio da ditadura militar brasileira, foi forte a atuação de movimentos sociais que buscavam incluir suas pautas na nova Constituição Federal a ser elaborada. Nesse sentido, os movimentos de reivindicação por moradia e pela reforma urbana conseguiram se mobilizar e foram contemplados com a inclusão de um capítulo sobre a Política Urbana na Constituição Federal de 1988.

Os dois breves artigos do referido capítulo foram importantes na medida em que conferiram caráter nacional à política urbana, determinando de forma abrangente os objetivos da política de desenvolvimento urbano.

A regulamentação dos dispositivos que tratam da política urbana foi implementada por meio do Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, que definiu os princípios e diretrizes de desenvolvimento que passaram a alinhar as cidades do país todo.

Dentre as diretrizes estabelecidas pelo diploma legal, fixou-se a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa que resulte na inutilização ou subutilização da terra urbana.

Tal critério se coaduna com a ordem constitucional, visto que a Constituição estabeleceu como condição do exercício direito à propriedade a efetivação da sua função social.

Ainda, a Constituição Federal inovou ao possibilitar o uso da tributação como uma ferramenta de política urbana: de forma direta, foi estabelecida a progressividade no tempo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), onerando os proprietários que não promovem a devida utilização do imóvel; de forma indireta, entende-se que a progressividade fiscal desse imposto também pode contribuir para a condução da política de desenvolvimento urbano dos municípios, balizando a arrecadação de recursos por meio capacidade contributiva dos sujeitos passivos.

No entanto, há discussões quanto à constitucionalidade dessas modalidades de progressividade do IPTU, tendo em vista a previsão de outros princípios constitucionais relativos à tributação que, segundo correntes, seriam violados, sobretudo o princípio da vedação ao confisco.

Também se discute se esse imposto de fato é utilizado em seu potencial como instrumento de política urbana.

Dessa forma, por meio da colaboração entre o Direito Constitucional, o Urbanístico e o Tributário, este trabalho tem como objetivo maior investigar se o IPTU tem

sido utilizado como instrumento de política urbana no município de Fortaleza e de que forma isso é realizado.

Para tanto, procurou-se analisar a política de desenvolvimento urbano como preceito constitucional, bem como demais conceitos relacionados. Ainda, examinou-se como o IPTU pode ser utilizado como instrumento de política urbana em harmonia aos demais princípios tributários. Por fim, fez-se um estudo a fim de investigar de que forma as progressividades do IPTU e as tendências de política urbana do município de Fortaleza se afetam reciprocamente.

A metodologia utilizada partiu, predominantemente, da análise bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, além da análise de políticas públicas. Importa destacar que a análise de políticas públicas foi adotada quando da investigação das ações do Poder Público em relação ao desenvolvimento urbano. Assim, o levantamento dos diplomas legais, das orientações do Plano Diretor e das efetivas ações em relação às progressividades do IPTU como ferramenta de desenvolvimento urbano consistem em análise de políticas públicas. Como referencial teórico, tem-se a bibliografia pesquisada.

Entende-se que o estudo dessa temática é relevante em virtude do crescimento da população urbana no Brasil, o que trouxe à tona uma diversidade de problemas relacionados ao processo de urbanização, cujas soluções urgem a serem buscadas pelo Poder Público.

Neste sentido, a fim de possibilitar essa análise, delimitou-se o estudo ao espaço da cidade de Fortaleza, a 5ª maior em população do País.

2 POLÍTICA URBANA SOB O SISTEMA JURÍDICO INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

No presente capítulo, serão analisados conceitos importantes no que diz respeito às diretrizes estabelecidas na Constituição Federal de 1988 para as cidades e a política urbana brasileira.

Realizado o apanhado de significados que se pretende abordar neste trabalho, serão ressaltados os instrumentos de política urbana que foram introduzidos pelas legislações na nova ordem constitucional, buscando enfatizar as diretrizes que guiaram a sua elaboração.

Adiante, será construído um panorama da cidade de Fortaleza/CE, objeto do estudo. Por fim, examinar-se-á como o referido município realizou a previsão dos instrumentos de política urbana em sua legislação local.

2.1 Políticas Públicas para um Direito à Cidade

A cidade é o espaço em que as vidas privadas se misturam ao bem público, e os indivíduos se tornam uma massa. Trata-se de um organismo, ou entidade, com múltiplos aspectos, e que não pode ser entendido somente por seu aspecto material (seus prédios, pontes, vias).

Ela possui, há milênios, o potencial de atrair pessoas em busca de retirar daquele local a sua subsistência, seja por meio do comércio de bens, seja por meio da prestação de serviços, e quantas outras possíveis atividades econômicas possam surgir nesse ambiente.

E são essas pessoas que vão, pouco a pouco, construir cada cidade do mundo – por meio de seus trajetos diários, da ocupação dos espaços públicos, da diversidade sociocultural ali presenciada, da construção de suas moradias.

Assim, a organização da vida social dentro de um mesmo espaço, que exige a gestão da circulação de bens, pessoas, informações e capital, é inerente à ideia de cidade. Como explica Raquel Rolnik (1995, p. 20), “há sempre na cidade uma dimensão pública de vida coletiva a ser organizada.”

No entanto, a coletividade que a palavra “cidade” evoca não representa necessariamente que essas pessoas estarão sempre juntas, ao encontro umas das outras. As relações na cidade também são marcadas por desigualdades e disputas.

Dessa forma, ciente dos conflitos de classe, gênero, raça que marcam as cidades, Henri Lefebvre formula o termo “Direito à Cidade”, propondo a ideia de fruição de uma vida urbana renovada (MARTINS, 2019).

Cabe lembrar que Lefebvre relaciona a própria lógica capitalista de acúmulo de capitais com os impactos negativos vivenciados nas cidades, tendo em vista que, nesse sistema socioeconômico, o território urbano se traduz em mercadoria, resignificação que acaba por reproduzir a exclusão de parcela(s) da sociedade do acesso à cidade (CASIMIRO, 2020).

Assim, a proposta de Henri Lefebvre para o Direito à Cidade representa uma alternativa à dinâmica excludente capitalista.

Na obra *Cidades Rebeldes*, David Harvey (2014, p. 28) fornece a seguinte definição: “O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos”.

Percebe-se, assim, que Harvey defende como direito à cidade a participação ativa e consciente dos cidadãos na construção dessa cidade, de forma que esse ambiente não apenas os delimite, mas de fato reverbere suas vivências e necessidades.

Ainda, importa ressaltar o caráter coletivo desse conceito, que envolve também as gerações futuras. Nas palavras de David Harvey (2014, p. 28) “Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização.”.

Daí se infere que o direito à cidade deve funcionar como uma baliza da atividade estatal e da regulamentação da propriedade privada, em busca desse direito que só estaria concretizado por uma perspectiva coletiva.

Foi com amparo teórico nesses conceitos e estudiosos que movimentos ligados a reivindicações pelo direito à moradia e acesso à terra – em especial o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MARTINS, 2019) – pressionaram pela inclusão na Constituição do capítulo sobre Política Urbana.

É deste capítulo constitucional, que compõe o Título “Da Ordem Econômica e Financeira”, que se depreende o sentido de desenvolvimento urbano para o Ordenamento Jurídico brasileiro: cumprimento das funções sociais da cidade e garantia do bem estar de seus habitantes.

Assim, o sistema jurídico determina que a ocupação do território urbano deve atender às demandas sociais, que não se limitam a uma busca única por “prosperidade”

econômica, mas por um desenvolvimento mais amplo e mais sustentável, que possibilitem a vida plena e saudável.

Essa é uma perspectiva mais recente, articulada também com agendas internacionais:

Das agendas internacionais emerge o desafio de produzir cidades inclusivas e solidárias, embaladas por uma educação cidadã que possa garantir acesso aos meios para a promoção da cultura e da identidade urbana, com segurança e autonomia, aos grupos historicamente excluídos. Tanto os ODS [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável], notadamente o ODS 11, quanto a NAU [Nova Agenda Urbana], reforçam a dimensão social inclusiva do desenvolvimento urbano, seja por meio do desafio de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, seja por meio do compromisso de buscar o desenvolvimento urbano sustentável, expresso no mote da cidade para todos. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2020, p. 9)

Assim, o desenvolvimento urbano buscado na Constituição Federal se relaciona com a noção de Direito à Cidade por buscar, de forma mais ampla, contemplar os habitantes das cidades como sujeitos na construção destas.

Ressalte-se, no entanto, que enquanto o conceito de Direito à Cidade fornecido por Lefebvre traz uma inerente crítica ao modo de produção capitalista – visto que rejeita a perspectiva da cidade como mercadoria – o conceito de Desenvolvimento Urbano estabelecido na Constituição está inserido na Ordem Econômica e Financeira que estabelece o capitalismo como o meio de produção do Brasil.

Assim, apesar de tentar mitigar alguns efeitos nocivos da mercantilização da cidade, a noção de desenvolvimento urbano não se trata de buscar uma alternativa total a essa dinâmica.

É com base neste último conceito, previsto pelo Constituinte, que se estruturou a Política Urbana nacional, com as diretrizes a serem analisadas no subtópico a seguir.

Esclarece-se que a Política Urbana é composta pelo conjunto de políticas públicas a serem elaboradas, implementadas e avaliadas com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana – conforme determinado pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Deste modo, vê-se que o presente trabalho discorrerá, inevitavelmente, sobre políticas públicas, de forma que se faz imprescindível estabelecer alguma acepção para esse termo. Para tanto, adotar-se-á a concepção inicial de que política pública é o programa de ação governamental consistente em um conjunto de medidas coordenadas a fim de que o Estado realize objetivos, ou concretize direitos, conforme previamente determinado (BUCCI, 2006).

Tais programas de ação podem visar tanto à prestação direta desses direitos quanto podem visar à organização das normas, diretrizes e procedimentos necessários para a realização das prestações a serem efetuadas.

Neste último cenário, estaríamos diante de uma política pública no sentido macro, como é o caso do Estatuto da Cidade, uma política pública que, em suma, normatiza e dá diretrizes para as ações governamentais relacionadas à efetivação da função social da cidade de forma direta (ou políticas no sentido micro).

Além disso, também é possível entender a Política Pública como um campo da ciência cujo objeto de estudo são as ações do governo, bem como a proposição de medidas quanto a esses programas de ações (SOUZA, 2006).

Feitas brevemente essas considerações, impende analisar as diretrizes de Política Urbana.

2.2 Diretrizes constitucionais por uma função social da propriedade urbana

O art. 21, inciso XX, da Constituição Federal de 1988 determina como função da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano” (BRASIL, 1988, *online*).

Neste contexto, reservou-se os artigos 182 e 183 para tratar da Política de Desenvolvimento Urbano. Este artigo prevê a usucapião especial de imóvel urbano, uma modalidade desse meio de aquisição e regularização da propriedade.

Enquanto isso, o artigo 182 e seus parágrafos visam a fixar preceitos mais amplos, propriamente ligados ao dever do Poder Público municipal de ordenar as funções sociais da cidade, garantindo o bem estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

Logo, os Municípios se consagraram como a entidade estatal – conferida de autonomia política, administrativa e financeira – com a competência de reger os assuntos de interesse local (art. 20, inciso I), bem como de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”(BRASIL, 1988, *online*), nos termos do art. 30, inciso VIII.

Assim, cabe aos entes municipais o papel principal na estruturação da vida urbana, tendo em vista que estão mais próximos e conscientes das suas próprias peculiaridades.

Ainda, o *caput* do artigo 182 da Constituição estabelece que a Política Urbana a ser executada pelos Municípios deve ser feita com amparo em diretrizes gerais fixadas em lei.

Essa lei somente foi aprovada 13 anos após a promulgação da Constituição Federal, depois de um processo legislativo bastante polarizado (BARCELOS, 2020). Trata-se do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001.

Os parágrafos do art. 182 da Constituição vão fixar algumas diretrizes constitucionais, como a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes e a indicação de que esse Plano Diretor será competente para determinar as exigências para o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Já o parágrafo 4º possibilita ao Poder Público Municipal, mediante lei específica, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de ter sua propriedade compulsoriamente parcelada ou edificada, ter sobre ela aplicado o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, ou, por último, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

O Estatuto da Cidade, além de fixar “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” (BRASIL, 2001, *online*), estabelece o objetivo da Política Urbana no País no art. 2º, qual seja: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001, *online*).

Dessa forma, é necessário entender em que consiste a função social da cidade e da propriedade para a Constituição Federal e para essa legislação.

A primeira referência a esse instituto no direito brasileiro foi pela Constituição Federal de 1934, que garantia o direito de propriedade sem que este pudesse ser exercido contra o interesse social ou coletivo (BRASIL, 1934).

Adiante, a Constituição de 1988 normatiza que a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, inciso XXIII), tornando-se um princípio que irá direcionar a ordem econômica (art. 170, III), a política urbana (art. 182) e a política agrícola e fundiária (art. 184 e 186) (CAVALCANTE; LEÔNICIO, 2019).

Trata-se de um princípio que busca a mudança de mentalidade quanto ao uso da propriedade, que não é mais exercida de modo absoluto. Representa também o dever do proprietário de exercer esse direito dentro dos limites impostos pelo ordenamento jurídico, dotando-a de interesse coletivo, não mais exclusivamente individual, sob risco de sofrer penalidades (SANTOS; PINTO, 2019).

Para Bercovici, a função social “consubstancia-se no fundamento, razão e justificação da propriedade.” (2005, p. 147) e seria um conceito próprio do regime capitalista a fim de legitimar a propriedade privada comportando-a dentro de parâmetros constitucionais.

Para Barcelos (2020, p. 37), a função social seria “opção preventiva de extremos [...] tentativa de equilibrar os direitos do proprietário e os interesses sociais e coletivos, impedindo a sobreposição e os abusos de poder” e tornou-se elemento indispensável na promoção da justiça social.

Enquanto isso, a função social da cidade é um outro princípio cuja concretização é buscada pela política urbana, sendo mais amplo do que a dimensão do direito à moradia. Entende-se por função social da cidade as quatro principais funções urbanísticas definidas na Carta de Atenas, quais sejam: habitação, trabalho, lazer e circulação (CORBUSIER, 1993).

A Carta de Atenas foi o documento resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em 1933. Na ocasião, os delegados analisaram 33 cidades de quatro continentes, chegando à constatação de que as mudanças necessárias ao urbanismo contemporâneo se relacionavam também com opções políticas e não somente técnicas.

No manifesto, propuseram “uma cidade que funcionasse adequadamente para o conjunto de sua população, distribuindo entre todos as possibilidades de bem estar decorrentes dos avanços técnicos” (CORBUSIER, 1993, p. 11).

A despeito de a função social da propriedade e da cidade estarem previstas na Constituição Federal, por meio dela não foram fixados parâmetros específicos para caracterizar seu cumprimento.

Quanto à função social da cidade, o art. 2º do Estatuto da Cidade lista diretrizes para cidades sustentáveis que alargam ainda mais o conceito em questão. Além das 4 funções-chave, consta a necessidade de atender o direito, dentre outros, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos, dentro de uma gestão democrática e de participação popular na formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas urbanas (BRASIL, 2001).

Já a definição da função social da propriedade ficou a cargo dos legisladores municipais, que devem expressá-la por leis específicas e por meio do Plano Diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Esse é o principal plano urbanístico, que terá a função de orientar a elaboração dos demais planos que o complementarem na complexa construção da política urbana – como o plano integrado de regularização fundiária, plano de transporte urbano, etc.

Entre as diretrizes gerais mencionadas nos 19 incisos do artigo 2º do Estatuto da Cidade, para fins deste trabalho, destacar-se-ão algumas, que devem ter relevância para a discussão a ser proposta, quais sejam:

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:

[...]

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

[...]

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

[...]

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (BRASIL, 2001, *online*)

Repare-se, inicialmente, que as diretivas gerais apresentadas demonstram preocupação da Política Urbana com a isonomia na distribuição dos efeitos decorrentes do processo de urbanização, bem como se estabelece que a retenção especulativa do imóvel urbano deve ser evitada.

Assim, apresentam indícios quanto à definição de função social da propriedade a ser definida pelos municípios em suas legislações.

Neste sentido, diante dos numerosos Planos Diretores e Leis Orgânicas Municipais existentes no país, é importante deter-se ao estudo do município objeto desta análise: a cidade de Fortaleza.

2.3 A previsão dos instrumentos de política urbana para a cidade de Fortaleza

Antes de abordar diretamente como foram previstos os instrumentos de política urbana para a cidade de Fortaleza, é importante esboçar um ligeiro panorama da própria cidade.

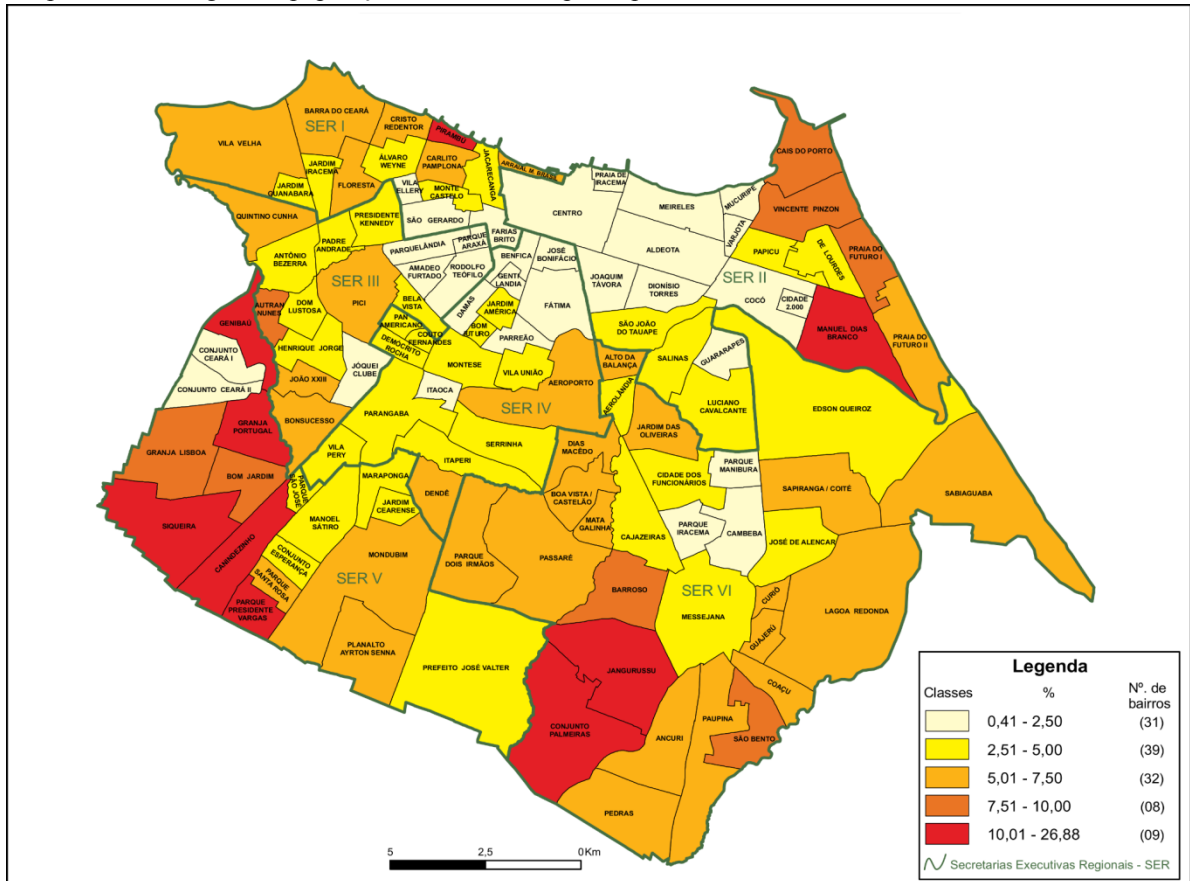
Fortaleza é a 5ª cidade do país em população, contando com 2.452.185 habitantes em 2010 e estimativa de 2.686.612 em 2020. Entre 1940 a 1970, a população foi de 180.185 para 872.702, praticamente quintuplicando, e em 1990 já era de 1.765.794, mais que o dobro de 20 anos antes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, s.d.).

Seu processo de urbanização e aumento populacional foi bastante conturbado, tendo em vista que as constantes secas no interior do estado traziam, periodicamente, grande número de novos habitantes de uma só vez para a cidade que estava em processo de industrialização (PEQUENO; FREITAS, 2012).

A cidade, assim, foi se expandindo de forma intensa e desordenada. Contudo, a mudança do espaço rural para o urbano não representou mudança na reprodução das estruturas sociais históricas: se na província do Ceará (entre 1822 e 1889) as propriedades agropecuárias pertenciam a pouco mais de 1% da população livre (FORTALEZA, s.d.), na cidade de Fortaleza da década de 1920, as propriedades localizadas em espaços melhor estruturados já eram de poucas famílias abastadas (BARCELOS, 2020).

Dessa forma, Fortaleza foi construída sobre uma tradição de extrema desigualdade social, o que, possivelmente, até hoje reverbera na segregação socioespacial da cidade. Observe-se o mapa elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) com base nos dados do censo demográfico de 2010:

Mapa 1 –Porcentagem da população extremamente pobre por bairros de Fortaleza em 2010



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (2012).

É notável como a população extremamente pobre praticamente não é contabilizada na área central do mapa, enquanto fica intensamente concentrada nas regiões mais periféricas, percebendo-se a marginalização de determinada parcela social.

Tanto Barcelos (2020) quanto Martins (2019) narram como a estruturação de Fortaleza e de sua Região Metropolitana foram voltadas para os interesses das indústrias, o que resultou na aplicação de recursos e de ação política de forma desigual no espaço urbano. E essas problemáticas não podem ser justificadas simplesmente pela ausência de planejamento urbano ou inércia do Estado.

De fato, levantamento do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) demonstra que houve planos voltados para um adequado desenvolvimento da cidade, mas que não foram executados:

Mesmo tendo sido produzidos muitos planos visando ao seu desenvolvimento urbano, deles, pouco foi executado, irrompendo verdadeiras feridas em seu tecido urbano e social, com suas centenas de favelas e assentamentos precários, marcados pela exclusão social e produtiva. Grandes bolsões de pobreza espalham-se pelo espaço urbano, parte em áreas de proteção ambiental ou áreas de risco, pelo que se mantém uma cidade apartada até os dias de hoje. (INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA, 2015, p. 17)

Neste sentido, nota-se que a própria atuação do poder público agrava circunstâncias desfavoráveis da cidade. A influência política dos grupos abastados para a elaboração das políticas públicas de desenvolvimento urbano é marcada por episódios que demonstram a facilidade com a qual a máquina pública é direcionada para o atendimento dos interesses de uma parcela muito pequena e privilegiada da sociedade fortalezense¹.

Feitos os breves apontamentos, importa analisar quais instrumentos de política urbana estão previstos e de que forma no ordenamento jurídico do município de Fortaleza.

Inicialmente, é essencial destacar que a Lei Orgânica do Município, de 2006, dedica o Capítulo II do Título VI para tratar da Política Urbana. Além de apresentar as diretrizes gerais, semelhantes àquelas previstas pelo Estatuto da Cidade, ela dispõe, de forma expressa, no artigo 194, os critérios para avaliação quanto ao cumprimento da função social por uma propriedade urbana:

Art. 194º - O poder público considerará que a propriedade cumpre sua função social, quando ela:

I – atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor;

II – assegurar a democratização de acesso ao solo urbano e à moradia;

III – equiparar sua valorização ao interesse social;

IV – não for utilizada para especulação imobiliária; (FORTALEZA, 2006, *online*)

¹Como exemplo, pode-se mencionar o processo de revisão do Plano Diretor em 2002, quando a equipe técnica multidisciplinar da Universidade Federal do Ceará, originalmente contratada, retirou-se do projeto em virtude do caráter favorável ao mercado imobiliário promovido pela revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo que tramitava na Câmara Municipal. O grupo, então, foi substituído por consultores de escritórios particulares associados ao ramo da construção civil (PEQUENO; FREITAS, 2012).

Ademais, seu artigo 200 prevê os instrumentos a serem utilizados para assegurar as funções sociais da propriedade. Dentre os instrumentos tributários e financeiros, consta a previsão do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (o IPTU), com a ressalva de que poderá ser progressivo no tempo conforme o Plano Diretor (FORTALEZA, 2006).

Importa ressaltar que o Estatuto da Cidade também prevê este imposto como um instituto tributário a ser utilizado como instrumento da política urbana. Assim, destaca-se que não somente o IPTU progressivo no tempo (previsto no art. 182, § 4º da Constituição Federal) pode ser utilizado para esse fim, mas também a modalidade do IPTU prevista no art. 156 da Constituição (BRASIL, 1988).

Ainda, está prevista na Lei Orgânica Municipal a utilização do Plano Diretor como um instrumento de política urbana, bem como a previsão de sua instituição por meio de Lei Complementar.

O Plano Diretor em vigência no município de Fortaleza, portanto, foi instituído por meio da Lei Complementar número 62 de 2009. Chamado de Plano Diretor Participativo de Fortaleza, seu processo de instituição correu com bastante atraso, visto que o Plano Diretor antecessor era de 1992, e o processo de revisão ensaiado até 2004 tentou excluir a participação popular (BARBOSA, 2021).

No entanto, a partir de 2006, com a troca de gestão do Executivo Municipal, a retomada do processo de elaboração garantiu algum nível de participação coletiva, sendo importante a mobilização popular para a inclusão de pautas e instrumentos que buscavam a diminuição da desigualdade social. (BARBOSA, 2021)

No artigo 4º do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, ficam estabelecidos os 4 princípios da Política Urbana de Fortaleza, quais sejam: as funções socioambientais da cidade; a função social da propriedade; a gestão democrática da cidade e a equidade.

Cada um desses princípios é detalhado nos parágrafos deste mesmo artigo, de forma que o Plano Diretor define, de forma expressa, quando cada um desses enunciados será considerado cumprido.

Cumpre destacar algumas das diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar:

Art. 3º - São princípios da Política Urbana:

[...]

§ 2º - A função social da propriedade é cumprida mediante o pleno desenvolvimento da sua função socioambiental.

§ 3º - A propriedade cumpre sua função socioambiental quando, cumulativamente:

[...]

VI - não for utilizada para a retenção especulativa de imóvel.

[...]

§ 5º - O princípio da equidade será cumprido [...] devendo atender aos seguintes objetivos:

[...]

III - a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização; (FORTALEZA, 2009, *online*)

Importa ressaltar que, novamente no Plano Diretor, são fixadas diretrizes que rechaçam o uso do imóvel com fins especulativos, bem como se preconiza pela justa distribuição dos ônus advindos do processo de urbanização.

Dessa forma, delineados os principais aspectos dos instrumentos de política urbana adotados pelo Município de Fortaleza, cabe seguir à análise do IPTU, considerando o potencial deste para a política urbana municipal.

3 O IPTU COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

No presente capítulo, serão analisados aspectos importantes no que diz respeito ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, como sua regra matriz de incidência tributária e as diferentes modalidades de alíquotas previstas na Constituição Federal em relação a esse tributo.

Realizada essa análise, examinar-se-á quanto à aplicação do princípio da progressividade tributária na cobrança do IPTU, buscando enfatizar as justificativas normativas e doutrinárias que guiarão o referido princípio.

Ainda, será examinado se a utilização do IPTU como instrumento de política urbana está em harmonia também com o princípio da vedação ao confisco, bem como se iria de encontro à definição de tributo estabelecida no Ordenamento Jurídico do país.

Por fim, analisar-se-á os aspectos práticos referentes à aplicação do IPTU progressivo no tempo, especificamente em relação a suas possíveis vantagens quando utilizado como instrumento de política urbana.

3.1 As modalidades de alíquotas do IPTU previstas na Constituição

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana está previsto na Constituição Federal de 1988 no art. 156, inciso I, como de competência dos municípios (BRASIL, 1988).

Apesar do texto constitucional não discorrer mais amplamente sobre qual seria o fato gerador do imposto, o Código Tributário Nacional (Lei 5.172 de 1966), no *caput* do artigo 32, especificou que o fato gerador seria 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” (BRASIL, 1966, *online*).

Dessa forma, o critério material para incidência tributária é o direito de propriedade, posse ou domínio útil sobre o imóvel. Importa ressaltar que este único imposto abrange tanto o terreno quanto as edificações nele construídas (CALIENDO, 2019).

Além disso, o critério espacial do IPTU é a zona urbana do município. O primeiro parágrafo do artigo referido estabelece que será considerada urbana, para fins de incidência desse imposto, a área definida em lei municipal que conte com a existência de, no mínimo, dois dos melhoramentos listados:

- 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. (BRASIL, 1966, *online*)

Além dessas áreas, também será considerado em zona urbana o imóvel que se localizar nas áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, conforme Plano Diretor. No entanto, não serão abrangidos pelo IPTU os imóveis que sejam comprovadamente utilizados em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo nesse caso o imposto territorial rural, nos termos do art. 14 do Decreto-Lei nº 57/1966.

O critério temporal para aferição do fato gerador, no Município de Fortaleza, é o dia 1º de janeiro de cada ano. Já o critério subjetivo é, no polo ativo, o município de localização do imóvel; enquanto isso, na esfera passiva, será contribuinte do IPTU o proprietário do imóvel, o titular do domínio útil ou o possuidor.

Coelho (2019) ressalta que não é qualquer posse que enseja a cobrança desse imposto, mas somente a posse que exterioriza propriedade, aquela caracterizada pelo *animus*, ou propósito de domínio sobre o imóvel.

Concernente ao aspecto quantitativo, cabe inicialmente tratar da base de cálculo do IPTU: ela será o valor venal do imóvel. Esse valor representa o preço que o imóvel alcançaria em uma venda à vista em condições normais (MACHADO, 2010).

Diante da dificuldade que haveria para a definição dos valores em cada imóvel individualmente, o valor venal é estabelecido por meio das plantas genéricas de valores imobiliários. Em Fortaleza, essa planta genérica é elaborada por uma comissão e depois de aprovada mediante lei municipal, por meio dela se determinam os valores das propriedades considerando a região da cidade, padrão de construção e demais fatores que influenciam na valoração do imóvel (FORTALEZA, 2015).

Por fim, a fixação das alíquotas do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana será realizada a depender da função que se busca atender com o tributo, seja ela fiscal, seja extrafiscal.

Primeiramente, tratar-se-á das alíquotas do IPTU com função fiscal, previstas no art. 156, parágrafo primeiro da Constituição Federal. Em seu texto original, a Constituição não previa a possibilidade de progressividade das alíquotas do IPTU fora da hipótese de manutenção da função social da propriedade. Por outro lado, também não haveria vedação expressa ao estabelecimento delas.

Ocorre que, em julgamentos sobre leis municipais que estabeleceram alíquotas progressivas conforme o valor dos imóveis, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela impossibilidade dessa diferenciação de alíquotas, alegando por vezes que o IPTU seria um imposto de natureza real, que não aceitaria a progressividade².

Contudo, a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, mudou o texto do parágrafo primeiro do art. 156, adicionando expressamente a possibilidade de instituição de alíquotas progressivas do IPTU:

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:
I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e
II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.
(BRASIL, 1988, *online*)

Dessa forma, o posicionamento do Supremo Tribunal foi readequado à nova ordem, ocasionando na edição da Súmula 668: “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da EC 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.” (BRASIL, 2017, p 90).

Percebe-se que a Corte entendeu pela necessidade de uma autorização constitucional para que a cobrança de forma progressiva se realizasse. No entanto, para alguns juristas, a própria emenda seria inconstitucional, visto que eles entendem pela impossibilidade inconciliável de se atribuir progressividade para impostos de caráter real (CALIENDO, 2019).

Caliendo (2019) até entende que a progressividade em discussão estaria amparada em princípios constitucionais válidos, como a solidariedade, justiça social e redistribuição de renda, mas não admite que estes valores extrafiscais sobreponham a função fiscal que a Constituição Federal determinou à essa modalidade de IPTU.

De outra banda, há correntes que entendem que o IPTU sequer constituiria imposto de natureza real, visto que a tributação incidiria sobre o direito de uma pessoa. Assim, desde sua origem não haveria empecilho à instituição de alíquotas progressivas, tendo em vista o caráter pessoal desse imposto³.

Fato é que hoje a diferenciação de alíquotas do IPTU com função fiscal é aceita pelo ordenamento jurídico brasileiro, podendo os municípios adotarem alíquotas progressivas

² No julgamento do Recurso Extraordinário nº 153.771-0/MG, por exemplo, o Ministro Moreira Alves entendeu que “[...] esse imposto tem, como disciplinado no sistema tributário brasileiro, caráter real que é incompatível com a progressividade decorrente de capacidade econômica do contribuinte...” (BRASIL, 1996, p. 537)

³ Discorrendo sobre a tributação da propriedade urbana imóvel, Coêlho (2019, p. 238) defende a natureza pessoal do imposto alegando que “A pessoa do proprietário era o que importava, por isso que o tributo incidia sobre a condição jurídica ‘ser proprietário’. *O imposto era pessoal*. Real era o direito.” (grifos no original).

em razão do valor do imóvel ou seletivas consoante a localização (determinados bairros ou regiões da cidade) e tipo de uso (residencial, comercial), desde que previstas em lei municipal posterior à Emenda Constitucional nº 29 (COELHO, 2019).

Entretanto, permanece o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido da impossibilidade de progressividade em relação ao número de imóveis do contribuinte, conforme expresso na Súmula 589: “É inconstitucional a fixação de adicional progressivo do imposto predial e territorial urbano em função do número de imóveis do contribuinte.” (BRASIL, 2017, p. 101).

Já o IPTU com função primordialmente extrafiscal é aquele previsto no art. 182, parágrafo 4º da Constituição Federal, ou seja, o IPTU progressivo no tempo. O art. 7º do Estatuto da Cidade estabelece alguns requisitos e orientações para a aplicação dessa modalidade de progressividade:

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. (BRASIL, 2001, *online*)

Destaca-se, assim, que a aplicação dessa modalidade de IPTU depende da previsão de suas alíquotas na lei municipal específica que tratar do parcelamento, edificação e utilização compulsórios para área incluída no Plano Diretor. Isso reforça o caráter pospositivo que tem o IPTU progressivo no tempo, que somente pode ser aplicado após a tentativa de se aplicar os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Salienta-se ainda que, apesar de somente o IPTU progressivo no tempo ter sua função como instrumento de política urbana expressamente delineada na Constituição Federal, o IPTU previsto no art. 156, com a progressividade permitida pelo parágrafo 1º, também exerce uma função urbana essencial na arrecadação de forma equitativa, reequilibrando alguns dos ônus do processo de urbanização.

Feitas brevemente essas considerações relativas ao imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, impende analisar como se apresentam os princípios da

progressividade tributária e da vedação ao confisco na aplicação do IPTU de forma progressiva.

3.2 Direito à tributação progressiva do IPTU e princípio da vedação ao confisco

Devidamente delineado o imposto em estudo, faz-se necessário analisar alguns dos princípios relacionados à sua aplicação na modalidade progressiva.

De antemão, salienta-se que progressivo é o imposto cuja alíquota aumenta conforme seja aumentada a sua base de cálculo – ou, excepcionalmente, outro elemento relacionado à pessoa ou ao objeto do imposto (MACHADO, 2010).

Em sua modalidade fiscal, o IPTU pode ser progressivo conforme o valor do imóvel objeto da tributação. Neste caso, o objetivo da tributação é determinar a real capacidade contributiva do sujeito passivo, onerando de forma mais intensa aqueles com maiores condições e redistribuindo o encargo tributário de forma equitativa (CALIENDO, 2019).

Na modalidade extrafiscal, o ordenamento jurídico fixou que as alíquotas crescerão à medida do tempo em que a propriedade permaneça sem exercer sua função social. Dessa forma, o objetivo da tributação nesse modelo é inibir o proprietário de deixar seu imóvel descumprir a função social definida em Plano Diretor.

O princípio da progressividade decorre diretamente do princípio da capacidade contributiva. Este princípio está disposto expressamente no art. 145, parágrafo primeiro da Constituição Federal, nos seguintes termos: “Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte...” (BRASIL, 1988, *online*).

Apesar de o constituinte ter expressado que essa graduação deveria ser observada somente em relação aos impostos, entende-se que o princípio da capacidade contributiva constitui verdadeira diretriz a orientar toda a exação, razão que justificaria ser aplicável a todas as espécies tributárias, ainda que de modo distinto, de forma a respeitar as características intrínsecas a elas⁴.

⁴Como exemplo, Machado Segundo (2018) aborda situações de isenção e mesmo de imunidade de algumas taxas para pessoas que comprovem impossibilidade ou dificuldade de quitá-las, possibilitando o acesso a serviços públicos sem descaracterizar a definição legal deste tipo de tributo.

De acordo com a teoria da capacidade contributiva, que já havia sido proposta desde os trabalhos de Adam Smith (CARNEIRO, 2020), é dever de todos contribuírem com as despesas públicas proporcionalmente à sua capacidade econômica.

Dessa forma, far-se-ia necessária a aplicação de alíquotas progressivas com o objetivo de que fosse observado o princípio da capacidade contributiva. Neste sentido, como demonstrado por Machado Segundo (2018, p. 103):

Uma mesma alíquota, assim, representa ônus cada vez menor para o contribuinte, conforme cresce a sua riqueza. Exemplificando, onerar em 15% alguém que recebe rendimentos mensais de R\$ 1.000,00 implica impor a essa pessoa ônus muito maior do que a aplicação dos mesmos 15% sobre alguém com rendimentos mensais de R\$ 100.000,00, embora proporcionalmente o gravame seja equivalente. Além disso, a progressividade visaria a conter rendimentos muito expressivos, limitando assim o crescimento das desigualdades sociais.

O autor também alerta que esta técnica levaria a uma maior complexidade da legislação e poderia exercer um desestímulo à atividade econômica, no que chama, simplificadamente, de “castigo pelo êxito” (MACHADO SEGUNDO, 2018, p. 103).

Neste âmbito, observa-se que a redução das desigualdades sociais constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Importa ressaltar que, conforme entendimento de Diogo Coutinho (2019), apesar de não haver necessariamente conexão causal entre redução da pobreza e redução da desigualdade social, será observada essa relação quando houver efetiva redistribuição da renda e melhoria de condições entre os indivíduos por meio da aplicação dos recursos arrecadados.

Esses dois pontos são questões sobre as quais deve ponderar o princípio da justiça fiscal⁵.

A progressividade é uma técnica por meio da qual é possível exigir mais dos indivíduos que demonstrem poder arcar com mais, simplesmente.

Portanto, apesar de a oneração maior em face de pessoas mais abastadas não representar, por si só, medida apta a diminuir a desigualdade social ou efetivar a justiça fiscal, tampouco contraria o princípio da igualdade, estando alinhada com o contexto constitucional (CALIENDO, 2019).

No entanto, Caliendo (2019) ainda alerta para a distinção às vezes observada entre capacidade contributiva e capacidade econômica na incidência do IPTU, suscitando a

⁵O princípio da justiça fiscal estaria implícito no ordenamento jurídico brasileiro, tratando-se, no aspecto formal, do tratamento igualitário aos indivíduos que estejam na mesma situação e, no aspecto material, a melhoria da situação dos cidadãos, buscando uma real equidade e mitigando desigualdades sociais por meio, também, da aplicação dos recursos que sejam auferidos por meio da tributação. Tratar-se-ia de um princípio decorrente da igualdade (CALIENDO, 2019).

possibilidade de uma pessoa desprovida de renda ter como única propriedade um imóvel de alto valor – e objeto de tributação maior de IPTU.

Tal problemática requer a atenção dos legisladores municipais, primordialmente, visto que, por meio da concessão de isenções que evitem distorções na aplicação das alíquotas progressivas, pode-se diminuir a ocorrência de situações desse gênero.

Desse modo, importa discutir ainda se as alíquotas progressivas na modalidade do IPTU progressivo no tempo estariam compatíveis com o princípio tributário da vedação ao confisco.

Este princípio encontra-se disposto na Constituição Federal, no art. 150, inciso IV, que estabelece a vedação à utilização do tributo com efeito de confisco (BRASIL, 1988). Nesta acepção, seria confiscatória a tributação que de tão excessivamente onerosa, absorveria a própria fonte da tributação, inviabilizando o desenvolvimento de atividades econômicas ou o direito à propriedade.

Destaca-se que para a configuração da natureza confiscatória, não se examina apenas um tributo, mas toda a carga incidente sobre a pessoa (PAULSEN, 2020).

O Estatuto da Cidade determina que a alíquota máxima a ser atingida pelo IPTU progressivo no tempo é de 15%. Em condições normais, essa porcentagem representaria uma cobrança irrazoável, visto que em poucos anos o contribuinte teria repassado à fazenda municipal valor superior ao do próprio imóvel.

No entanto, a referida alíquota só é aplicável mediante a situação específica de recalcitrância do proprietário em conferir ao seu bem a necessária função social.

A progressividade prevista no art. 182, parágrafo 4º da Constituição Federal se ampara na extrafiscalidade: não tem a finalidade primordial de angariar recursos para o poder público, mas de estimular ou inibir os contribuintes quanto a certas atitudes (COELHO, 2019).

No caso, a majoração anual das alíquotas do IPTU progressivo no tempo tem o objetivo de compelir o contribuinte a promover a adequada função social designada ao seu imóvel.

Neste sentido, é interessante destacar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 218.287/SC (BRASIL, 2017), posicionou-se pela constitucionalidade de determinada alíquota de IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) no valor de 25%, considerando o caráter extrafiscal daquela tributação.

Na ocasião, a Corte adotou o entendimento de que a Constituição permite a utilização dos tributos como forma de induzir os cidadãos a determinados atos ou atitudes, e

que caberia ao contribuinte demonstrar o descabimento dessas alíquotas tomando por base todo o contexto fático que levou à adoção desses percentuais não usuais.

Nessa toada, Coêlho (2019) reforça que a adoção de uma progressividade mais branda iria de encontro ao próprio objetivo buscado, tornando a progressividade no tempo uma medida inócua contra a negligência do sujeito passivo tributário.

Com esse mesmo propósito de garantir a efetividade das alíquotas progressivas, o Estatuto da Cidade veda a concessão de isenções ou de anistia relativas ao IPTU exigido nessa modalidade (BRASIL, 2001).

A despeito do posicionamento da Corte, há juristas que percebem um caráter confiscatório na aplicação da alíquota de 15% por tempo indeterminado, mesmo admitida a função extrafiscal que se busca com a adoção dessas porcentagens (CALIENDO, 2019).

Por outro lado, Coêlho (2019) infere que, atinente ao IPTU progressivo no tempo, a sua natureza extrafiscal determina a minoração do princípio da vedação ao confisco.

Sendo a própria noção de função social da propriedade decorrente de uma relativização do direito à propriedade, que deixou de ser absoluto, o princípio da vedação ao confisco, que deriva do mesmo direito, também não poderia ser absoluto.

Ademais, existindo uma limitação para a fixação da alíquota, bem como diversas exigências legais e administrativas a serem observadas até que se efetive a cobrança dessa modalidade de IPTU, conforme determina o Estatuto da Cidade, estaria assegurado o cumprimento às garantias fundamentais do contribuinte (COÊLHO, 2019).

Por último, é interessante destacar que a implementação do IPTU progressivo no tempo não estaria em desacordo com a definição fundamental de tributo disposta no Código Tributário Nacional (1966, art. 3º), qual seja: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” (BRASIL, 1966, *online*).

Neste contexto, discutir-se-ia se a instituição do IPTU progressivo no tempo consistiria em sanção por ato ilícito, de modo a contrariar a definição de tributo aceita no ordenamento jurídico brasileiro.

Não obstante, esse argumento não merece prosperar, visto que, quando da aplicação do IPTU em sua modalidade de progressividade extrafiscal, o que se altera é o critério quantitativo: somente a alíquota do imposto será aumentada na proporção de anos em que o imóvel fique sem exercer uma função social.

Por outro lado, o fato gerador do Imposto Predial e Territorial Urbano permanece o mesmo: a propriedade de imóvel urbano. O critério material do tributo em questão não foi alterado, criando-se um imposto diferente para incidir contra os proprietários que deixem de atender à função social de sua propriedade.

O fato gerador continua sendo a propriedade do imóvel, o que consiste em ato ilícito, previsto na Constituição Federal como hipóteses de incidência do imposto de competência municipal.

Nas palavras de Frade (2021, p. 260):

Ou seja, o tributo não resulta de sanção ao ilícito, mas de autorização por norma outra cuja finalidade é de promover o uso adequado da propriedade urbana, nos termos definidos pelo Plano Diretor do Município. Com isso, não se modifica a Regra-Matriz de Incidência do IPTU, mas autoriza-se modificação em seu critério quantitativo, majorando-se a alíquota pelo advento de norma outra (Plano Diretor) que autorize tal modificação, sem que isso retire, portanto, a natureza do tributo como não sendo constituído por sanção ao ato ilícito.

Dessa forma, a aplicação do IPTU progressivo no tempo jamais poderia contrariar a definição de tributo adotada no Direito brasileiro, visto que se trata do mesmo imposto previsto em Constituição, somente com uma previsão de progressividade de aumento de alíquota diferente, mas cujo fato gerador (definidor do tributo) não representa sanção por ato ilícito.

Destarte, levantados alguns dos argumentos jurídicos que embasam a tributação progressiva do IPTU, e averiguada sua compatibilidade com o princípio da vedação ao confisco, importa suscitar aspectos práticos relativos à aplicação dessa técnica no caso do IPTU progressivo no tempo.

3.3 Aspectos práticos quanto à aplicação do IPTU progressivo no tempo

Mencionada a existência de requisitos para a cobrança do IPTU progressivo no tempo, fundamental sistematizá-los. Para tanto, serão analisados esses requisitos instituídos pelo Estatuto da Cidade e pela Constituição Federal.

Primeiramente, é importante reforçar o fato de o IPTU progressivo no tempo somente poder ser aplicado no caso de descumprimento dos instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, sendo requisito a obediência à ordem imposta pelo art. 182, parágrafo 4º da Constituição.

Dessa forma, é preciso trazer algumas determinações legais quanto a esses instrumentos que também sejam necessários para a análise do cumprimento das exigências de aplicação do IPTU extrafiscal.

Inicialmente, a política urbana municipal necessita observar as diretrizes federais estabelecidas na Constituição e no Estatuto da Cidade. Assim, a Lei Orgânica Municipal, o Plano Diretor (que é um dos requisitos também para a implementação do IPTU progressivo no tempo) e demais legislações e ações decorrentes desta lei precisam ser compatíveis com o ordenamento jurídico nacional (COELHO, 2019).

A lei específica que determinará as alíquotas anuais do IPTU progressivo no tempo será a mesma que disciplinará os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, como já observado, e também deverá estar em harmonia com as diretivas federais.

A obrigatoriedade dessa lei está no art. 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal e também no art. 5º do Estatuto da Cidade, e neste se determina que ela deverá prever as condições e prazos para implementação dos referidos instrumentos para área incluída no Plano Diretor.

Quanto a isso, Coelho (2019, p. 243) destaca que “Deve-se cuidar para que, no caso do parcelamento e da edificação compulsória, tenha o proprietário tempo hábil, factível, razoável, para promover a determinação municipal”, bem como seja promovido o conhecimento do contribuinte, com a efetiva notificação e prazo para resposta.

Tais medidas visam a preservar o devido processo legal e demais garantias fundamentais correlatas, a fim de que o proprietário possa justificar a razão de não cumprir o Plano Diretor – ou provar que o cumpre.

O Estatuto da Cidade, no art. 5º, parágrafo 4º, determina prazo de um ano da notificação para protocolo do projeto no órgão municipal competente, e de dois anos da aprovação do projeto para o início das obras do empreendimento.

Ainda, é necessária a caracterização, amparada em critérios objetivos e por meio de lei municipal, do que constituiria solo urbano subutilizado ou não utilizado, visto que o art. 5º, parágrafo 1º, do Estatuto da Cidade repassa a competência dessa definição para o Plano Diretor (COELHO, 2019).

Assim, descumpridos os prazos e condições acima, poderá ser aplicado o IPTU progressivo com majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. Essas alíquotas podem, no máximo, dobrar a cada ano, até o limite de 15% (BRASIL, 2001).

O objetivo é compelir o proprietário a conferir a devida função social ao imóvel por meio do parcelamento, edificação ou utilização. Se, após cinco anos, essa obrigação não for atendida, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, garantido o direito de efetivar a desapropriação do imóvel.

Percebe-se que o IPTU progressivo no tempo poderia funcionar como instrumento de política urbana ao refrear a proliferação de espaços vazios em áreas da cidade que disponham de infraestrutura urbana.

O fenômeno desses vazios urbanos é uma questão que desemboca na especulação imobiliária. A cobrança do IPTU progressivo no tempo pode também agir contra essa problemática, visto que os altos valores desestimulariam o proprietário que somente pretendesse negociar o imóvel valorizado ao longo dos anos sem empreender esforço algum. (CARMONA; BOMTEMPO, 2020).

A retenção especulativa vai de encontro às diretrizes da Política Urbana brasileira e também no Município de Fortaleza é rechaçada pela Lei Orgânica Municipal e pelo Plano Diretor, que expressam o descumprimento da função social da propriedade utilizada com fins especulativos.

Essa prática, sobretudo em terrenos com infraestrutura, leva a população pobre a ocupar as zonas mais distantes, sem infraestrutura, áreas inadequadas para moradia ou regiões de proteção ambiental ou ambientalmente frágeis, excluindo-as do acesso à moradia – e à cidade (CAVALCANTE; LEÔNICIO, 2019).

Sanches, Araújo Júnior e Cenci (2018) ainda recordam que a especulação imobiliária diminui os espaços disponíveis na cidade para a moradia e as atividades econômicas necessárias para o desenvolvimento de toda a sociedade:

A permanência de espaços urbanos vazios ou que sofreram processo de esvaziamento e se destinam apenas à valorização imobiliária, via especulação, causam significativos prejuízos ao processo de desenvolvimento urbano. Sem desconsiderar as situações de adensamento desproporcional em determinadas áreas, sobrecarga dos serviços públicos, dificuldades de deslocamento urbano, segregação socioespacial da população mais carente (SANCHES; ARAÚJO JUNIOR; CENCI, 2018, p. 273).

Vários dos transtornos citados são vivenciados em Fortaleza, mormente a segregação da população carente (conforme mencionado no capítulo 2). Interessante que esta metrópole também é afetada pela quantidade de imóveis vagos com potencial para moradia:

em 2015, havia 165.246 imóveis urbanos nessas condições na Região Metropolitana (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018)⁶.

Assim, não somente o aspecto da moradia se encontra prejudicado, mas em várias dimensões o direito à cidade e a sua função social são prejudicados pela especulação.

Assim, além da obstaculização a um direito social, que é o de acesso à terra para a moradia – que fica restringido em virtude do encarecimento das propriedades urbanas, essa situação acentua a desigualdade social nas cidades.

Poucos donos de terras urbanas enriquecem por meio da infraestrutura urbana, que é financiada por toda a sociedade, mas, devido à capacidade econômica, acaba pesando mais nas classes de menor poder aquisitivo. Tal situação, nas palavras de Cavalcante e Leôncio (2019, p. 5), configura-se “uma distribuição coletiva dos custos da melhoria das localizações e uma apropriação privada dos lucros provenientes dessas melhorias”.

Essa desigualdade também é repudiada pela legislação federal e local, que determinam como objetivos da Política Urbana a justa distribuição dos ônus (e dos benefícios) do processo de urbanização.

No entanto, a implementação do IPTU progressivo no tempo, por si só, não iria necessariamente sanar todas essas situações, havendo questões relativas à cobrança desse imposto a serem levadas em consideração também.

Carvalho Júnior (2018) entende que o valor de 0,5% do PIB que o IPTU representa em média no Brasil ainda é baixo comparado a países desenvolvidos (com média em 1,5% do PIB) e até a alguns países em desenvolvimento.

Em diagnóstico dos principais pontos que impedem esse tributo de atingir o seu potencial máximo no Brasil, destacam-se: alto nível de inadimplência em municípios menores e quando cobrado sobre terrenos vazios, ampla concessão de isenções, desatualização dos cadastros imobiliários e das avaliações dos imóveis (CARVALHO JÚNIOR, 2018).

O economista ainda entende que o IPTU progressivo no tempo acaba por não ser efetivado em virtude da alta taxa de inadimplência do IPTU. Por sua vez, essa inadimplência seria decorrente da “falta de infraestrutura administrativa, custo político e baixa cultura fiscal,

⁶Cumpramos ressaltar que a mesma Fundação João Pinheiro em 2021 publicou o relatório de Déficit Habitacional no Brasil referente ao período entre 2016 e 2019. No entanto, como apontado nas considerações finais do documento mais atualizado, a metodologia do levantamento foi alterada em virtude da substituição da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua como fonte de dados. Ambas as pesquisas são realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, mas o método da Pesquisa utilizada como fonte do relatório mais recente não permite a identificação dos domicílios vagos ou desocupados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Dessa forma, utilizou-se os dados do Relatório de Déficit Habitacional no Brasil publicado em 2018.

desatualização dos cadastros dos contribuintes e poucas políticas efetivas da cobrança da dívida ativa” (CARVALHO JÚNIOR, 2018, p. 423).

Dessa forma, para que o IPTU progressivo no tempo se torne uma modalidade de cobrança viável desse imposto, e um instrumento de política urbana capaz de exercer uma real influência na diminuição da especulação imobiliária e na promoção da justa distribuição dos ônus do processo de urbanização, é imprescindível que se busque solucionar os impasses suscitados.

Portanto, traçados alguns aspectos referentes ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana como um instrumento de política urbana no ordenamento jurídico brasileiro, importa analisar como (e se) esse imposto é utilizado com este fim no município de Fortaleza.

4 O IPTU E A POLÍTICA URBANA EM FORTALEZA

O presente capítulo objetiva averiguar se o IPTU é utilizado como um instrumento de política urbana pelo Município de Fortaleza e de que forma isso é realizado. Para este fim, serão analisadas quais as movimentações da política urbana realizadas na cidade de Fortaleza.

Ainda, serão discutidas as modalidades de IPTU aplicadas em Fortaleza, bem como suas previsões legislativas.

Além disso, será feita uma breve relação de municípios que apliquem o IPTU progressivo no tempo no Brasil, e um levantamento sobre quais seriam possíveis entraves à aplicação dessa modalidade de progressividade do IPTU em Fortaleza.

4.1 Tendências da política urbana em Fortaleza

Se a visão de cidade buscada, e a forma de alcançá-la, depende também de escolhas e da vontade política de determinados agentes (CORBUSIER, 1993), é importante analisar como tem sido traçada a política de desenvolvimento urbano na cidade de Fortaleza considerando também as movimentações dos diversos agentes políticos, que acabam por influenciar na implementação de alguns instrumentos de política urbana em detrimento de outros.

Para tanto, serão mencionados alguns pontos relevantes sobre os Plano Diretores municipais regidos pela Constituição Federal de 1988, a fim de observar quais têm sido as diretrizes adotadas por Fortaleza, bem como o processo de construção da política urbana, entendendo quais seriam os princípios priorizados pelos gestores e legisladores.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, de 1992, foi o primeiro da cidade regido pela Constituição Federal de 1988. O referido plano estabelecia espaços de participação popular bastante limitados, mantendo com o poder municipal os poderes para a tomada de decisões nestes poucos ambientes (GÓIS, 2018).

Além disso, a participação social no planejamento urbano de Fortaleza era bastante contida, visto que apesar da existência de espaços previstos para a realização de controle social do processo de urbanização “preponderava um caráter informativo sem que houvesse a tomada de decisões com base na construção coletiva.” (GÓIS, 2018, p. 52), situação que reforçou a ausência de um caráter realmente democrático no planejamento urbano.

Para Barbosa (2021), esse plano representava uma continuidade dos anteriores, não tendo incorporado de fato as diretrizes buscadas pela Constituição Federal.

Em 2002, passados 10 anos deste Plano Diretor, e com a chegada do Estatuto da Cidade, iniciam-se as movimentações para revisão do planejamento. No entanto, devido à tramitação ter ocorrido sem garantir participação social, a pressão dos movimentos populares fez o projeto ser retirado de tramitação (BARBOSA, 2021).

A partir de 2006, são retomados os trabalhos de revisão do Plano Diretor, agora com o poder executivo sob a gestão de Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores, empossada em 2005. Nesse momento, apesar de sensíveis falhas metodológicas⁷, a participação popular foi garantida, ainda que não de forma plena e ideal (BARBOSA, 2021).

Em 2009 é promulgado o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, caracterizado por Góis (2018) e por Barbosa (2021) como “ambivalente”, por apresentar valores e projetos conflituosos entre si.

Ao mesmo tempo em que anunciava ser um instrumento contra a especulação imobiliária, prevendo ferramentas do interesse de movimentos sociais, esses mecanismos de concretização de direitos sociais eram combatidos pelos interesses do capital, cujas demandas não deixaram de ser atendidas pelo plano (BARBOSA, 2021; GÓIS, 2018).

Desse modo, em razão da vigência de um planejamento ambíguo, as gestões municipais aprofundaram iniciativas que não observavam aos preceitos do Plano Diretor, mas que pareciam oportunidades de arrecadar investimentos e agradar a certos setores econômicos (GÓIS, 2018).

Tal expediente foi ainda mais intensificado durante os preparativos para a Copa do Mundo de Futebol em 2014, quando, em total desrespeito ao que preconizava os princípios do Plano Diretor, os investimentos foram volumosamente voltados para o agrado do setor turístico e de construção civil, realizando-se (ou apenas iniciando) grandes obras que impactaram negativamente pessoas mais pobres, desapropriando famílias de suas habitações sem apresentação de contrapartidas razoáveis (BARBOSA, 2021; GÓIS, 2018; MARTINS, 2019).

Entre 2013 a 2020, sob a administração de Roberto Cláudio (eleito pelo Partido Socialista Brasileiro, terminou o mandato no Partido Democrático Trabalhista), a perspectiva

⁷Barbosa (2021) menciona como algumas das falhas a pouca publicidade das audiências, falta de organização quanto ao órgão responsável pela mobilização para esses espaços e capacitação inadequada promovida pelos facilitadores.

de cidade como um empreendimento foi acentuada, seguindo a tendência mundial, expressando que o foco seria fazer da cidade um ambiente de negócios (GÓIS, 2018).

Nesse sentido, a gestão iniciou em 2014 os trabalhos referentes ao programa Fortaleza 2040, que inseriu o Plano Mestre Urbanístico entre as três grandes áreas que visa a contemplar. Assim, trata-se de um “um plano de desenvolvimento para a cidade de Fortaleza com estratégias a serem implementadas no curto, médio e longo prazo, [...] [integrando] os eixos urbanístico, social, ambiental, econômico e de mobilidade” (FORTALEZA, s.d., *online*).

A gestão apresentou⁸ o programa já com uma metodologia de realização pronta, de forma diversa da qual foi realizado o Plano Diretor Participativo, que ao início dos trabalhos constituiu um Núcleo Gestor com representação popular para definir as etapas de elaboração do plano (GÓIS, 2018).

Não é despidendo esclarecer que durante as reuniões de apresentação do Fortaleza 2040 foi fortemente percebida a falta de adesão popular, com encontros esvaziados e cuja presença em maior parte era de funcionários da própria prefeitura. Assim, ficou evidenciada a errática divulgação do programa, o que afetaria a participação popular efetiva na sua construção (GÓIS, 2018).

Ainda importa suscitar críticas feitas em relação ao conteúdo do projeto em si: foi intensamente repisado pelos gestores a intenção desse programa de transformar Fortaleza em uma cidade mais “competitiva”, termo inerente ao mercado econômico. Nesse aspecto, o programa tratava do desenvolvimento urbano sustentável como estratégia de publicidade “para divulgação de Fortaleza para mercados globais, não objetivando diretamente o bem-estar da população” (JEREISSATI, 2020, p. 157).

Ressalte-se que, apesar de não consistir em um novo Plano Diretor, a efetivação do programa Fortaleza 2040 demandaria mudanças legislativas tanto na Lei Orgânica Municipal quanto no Plano Diretor em vigor, tendo em vista que o Plano Mestre Urbanístico e o Plano de Mobilidade, que constituem o programa, teriam como objetivo gerar um planejamento quanto ao uso do solo urbano (JEREISSATI, 2020).

Ademais, dentro do contexto do Fortaleza 2040, em novembro de 2014 foram iniciadas as movimentações para a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo. De modo

⁸Góis relata que “o propósito do plano foi oficialmente apresentado no dia 11 de julho de 2014 em solenidade na Assembleia Legislativa do Ceará” (2018, p. 108), sendo divulgado como um “plano de estado”, não ligado a uma gestão específica.

semelhante ao processo do Fortaleza 2040, não foi estabelecido um núcleo gestor com participação popular para tratar do andamento dos trabalhos (GÓIS, 2018).

O processo de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo foi ainda mais apartado da população, visto que o único momento de divulgação dos trabalhos (ao invés de diversos encontros em pontos diferentes da cidade) não contou com nenhum material de apoio que facilitasse a compreensão e difusão do que era o instrumento e de como seria o seu processo de regulamentação (GÓIS, 2018).

Ressalte-se, no entanto, que “o público do evento era constituído majoritariamente por técnicos na área da construção civil, arquitetos e urbanistas, representantes do mercado imobiliário e funcionários públicos.” (GÓIS, 2018, p. 119), o que indica que um setor específico da sociedade tinha conhecimento e interesse no desenrolar da nova legislação que a afetaria profundamente.

O trabalho de Góis (2018) aborda as questões que o processo de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo ignorou, como a participação popular (de baixa adesão) apenas consultiva dos trabalhos efetuados pelos técnicos, e não de formulação de propostas, além da nova lei, promulgada em 2017, extrapolar e até alterar regulamentações definidas pelo Plano Diretor em vigor.

Atualmente, a revisão do Plano Diretor Participativo está em atraso. Em março de 2020, a gestão municipal iniciou publicamente as discussões sobre o tema em 39 territórios de Fortaleza (PREFEITURA..., 2020). No entanto, houve severa falta de mobilização na divulgação dos espaços, que acabou por contar com poucos membros das comunidades.

Saliente-se que foi necessária a representação no Ministério Público contra o Município, devido à ausência de previsão de participação da sociedade civil na comissão revisora do Plano Diretor, em maio de 2019 (MP..., 2019).

Ainda em março de 2020, houve a impossibilidade de realização dos eventos presenciais em virtude do estado de calamidade causado pela pandemia de Covid-19⁹. Inicialmente, a gestão municipal tentou promover encontros virtuais como ambientes de discussão (RAULINO, 2020), mas esses foram interrompidos após recomendação do Ministério Público do Ceará, que entendeu que essa modalidade de reunião não seria capaz de garantir a participação popular (FACUNDO, 2020).

⁹ O agravamento da pandemia de COVID-19 (doença respiratória causada por vírus) pelo mundo ensejou no Estado do Ceará a decretação de situação de emergência em saúde no dia 16 de março de 2020, por meio do Decreto nº 33.510, o qual passou a suspender a realização de atividades presenciais que não fossem consideradas essenciais, sendo esse decreto regularmente renovado, com alguma flexibilização à medida que a taxa de transmissão pelo Coronavírus atinge índices menores.

Percebe-se que a política urbana de Fortaleza tem aderido a procedimentos de gestão e de planejamento que se filiam aos interesses do mercado e que obstam a participação da população e o controle social (GÓIS, 2018).

Capasso e Pequeno (2021) destacam que as constantes emendas e alterações ao Plano Diretor Participativo de 2009, notadamente atinentes ao zoneamento da cidade, aconteceram, em sua maioria, no período de crise do setor imobiliário, o que reforçaria “a hipótese de sujeição dos arranjos institucionais às demandas de mercado” (CAPASSO; PEQUENO, 2021, p. 781).

Neste sentido, proceder-se-á à análise da exação do IPTU na cidade de Fortaleza, dentro do cenário delineado.

4.2 Modalidades de IPTU aplicadas em Fortaleza

Conforme ressaltado no primeiro capítulo, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza inclui o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana como um instrumento de política urbana, sem restringir essa função à modalidade do IPTU progressivo no tempo (FORTALEZA, 2006).

Nesse sentido, o Código Tributário Municipal é o diploma legal que institui o IPTU em Fortaleza, conforme a competência aferida constitucionalmente. Em seu artigo 279 estão previstas as alíquotas desse imposto (FORTALEZA, 2013), esquematizadas conforme a tabela abaixo:

Tabela 1– Alíquotas do IPTU em Fortaleza.

ALÍQUOTA	VALOR VENAL	USO DO IMÓVEL
0,6%	Até R\$ 58.500,00	Residencial
0,8%	Até R\$ 210.600,00	Residencial
1,4%	Superior a R\$ 210.600,00	Residencial
1%	Até R\$ 210.600,00	Não-Residencial
2%	Superior a R\$ 210.600,00	Não-Residencial
1%	Independente	Imóvel não edificado em área sem infraestrutura urbana
1,8%	Independente	Imóvel não edificado,

		murado e com as respectivas calçadas pavimentadas, em área com infraestrutura urbana.
2%	Independente	Imóvel não edificado em área com infraestrutura urbana

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, percebe-se que as alíquotas são progressivas, variando conforme o valor venal do imóvel. Ainda, são alíquotas seletivas conforme o uso da propriedade, sendo menores para os imóveis residenciais.

Uma vez que o Código Tributário do Município vigente em Fortaleza foi instituído por meio de Lei Complementar em 2013, essa diferenciação de alíquotas está compatível com a Constituição Federal, no art. 156, parágrafo primeiro, e com a Súmula nº 668 do Supremo Tribunal Federal de que somente são válidas as leis que diferenciam alíquotas se promulgadas após a Emenda Constitucional nº 29 de 2000.

Observa-se que, ainda que de forma bastante branda, o IPTU em sua função primordialmente fiscal onera mais os proprietários de imóveis não edificados em áreas que gozam de infraestrutura urbana.

Já o artigo 280 do Código Tributário Municipal menciona a possibilidade de aplicação do IPTU progressivo no tempo nos seguintes termos:

Art. 280. O terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado, que não cumpra sua função social, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e do Plano Diretor do Município, terá sua alíquota duplicada, em cada exercício, até atingir o limite de 15% (quinze por cento).

§ 1º Após atingido o limite máximo da alíquota progressiva do caput deste artigo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, fica facultado ao Município:

I- manter a alíquota máxima de 15% (quinze) por cento até que se cumpra a função social;

II- proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 2º O disposto neste artigo somente poderá ser aplicado após a adoção das providências previstas no artigo 5º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). (FORTALEZA, 2013, *online*).

Pela leitura do dispositivo, que é o único a abordar essa modalidade de IPTU no Código Tributário Municipal, depreende-se que a cobrança do imposto na forma extrafiscal ainda não seria possível. Isso porque somente pode ser aplicado após a adoção das medidas de

parcelamento, edificação e utilização compulsórios, conforme determina o parágrafo 2º, com a devida notificação e atenção aos prazos estabelecidos no Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, tanto o Plano Diretor municipal quanto o referido Estatuto determinam que a instituição das alíquotas do IPTU progressivo no tempo será feita por meio de Lei Municipal específica, que também determinará o procedimento de aplicação das medidas de parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Ocorre que não existe no ordenamento jurídico do Município de Fortaleza lei específica para tratar desse referido procedimento. Veja-se: em relação às legislações já analisadas (Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor, Código Tributário Municipal e o respectivo regulamento), Barcelos (2020, p. 86) ressalta que:

[Nelas] não há identificação de qual órgão procederá com a fiscalização e notificação dos imóveis; não há também orientação das informações que devem estar contidas no auto de infração, prazos para exercício de contraditório e/ou recursos administrativos, tampouco planejamento para acompanhamento do cumprimento da obrigação de acordo os prazos estabelecidos.

Dessa forma, há aspectos relativos ao procedimento de cobrança do IPTU progressivo no tempo, bem como a condições que o precedem, que exigem a previsão em lei, mas que não foram identificados na legislação analisada.

Tanto Barcelos (2020) quanto Barbosa (2021) realizaram solicitação de acesso à informação à Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza, questionando quanto à existência de lei municipal específica que trate do IPTU progressivo no tempo. Em ambos os trabalhos, relataram que o órgão municipal afirmou inexistir referida lei.

No mesmo intuito, em 08 de julho de 2021, foi protocolado pedido de informação de número 00017.000037/2021-91 por meio do Sistema de Acesso à Informação de Fortaleza. Solicitou-se à Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) informações quanto à existência, no município de Fortaleza, de lei municipal específica que trate do IPTU progressivo no tempo e dos instrumentos de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios.

Inicialmente, a SEUMA reencaminhou a solicitação para a Secretaria de Finanças, afirmando tratar-se de lei tributária.¹⁰ Percebe-se de antemão que o próprio órgão de

¹⁰Neste âmbito, é inevitável discordar do órgão de urbanismo municipal, visto que os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios não são instrumentos tributários. Inclusive, estão dispostos no inciso III do art. 200 da Lei Orgânica do Município como “institutos jurídicos e políticos”, e não no inciso II do mesmo artigo, onde estão os instrumentos “tributários e financeiros”, caso do IPTU progressivo no tempo. Entende-se que a Secretaria de Finanças apenas estaria responsável pela captação dos recursos advindos da cobrança do IPTU progressivo no tempo, não se vislumbrando cenário em que este órgão seria o responsável por disciplinar os demais instrumentos urbanísticos a serem regulamentados na lei municipal específica.

urbanismo desconhecia a existência de lei que regulamente os referidos instrumentos de política urbana.

Neste sentido, a conclusão de Barbosa (2021, p. 171) indica a situação desses instrumentos:

Dessa forma, se o órgão do poder executivo do município de Fortaleza responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano no município informa que desconhece a aplicação desse instrumento na cidade, é possível afirmar que tal instituto jurídico não é tratado como ferramenta prioritária, no que diz respeito à gestão urbanística de Fortaleza.

Ato contínuo, a resposta obtida pela Secretaria de Finanças em 02 de agosto de 2021 foi de que somente seria possível a cobrança do IPTU progressivo no tempo após a adoção das providências de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, que seriam estabelecidas pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, informando ainda que não existem imóveis tributados nesta modalidade em Fortaleza (FORTALEZA, 2021).

Desse modo, o IPTU progressivo no tempo é um instrumento de política urbana que, apesar de previsto no Plano Diretor e no Código Tributário de Fortaleza, não foi implementado neste Município.

Destaque-se que o próprio Plano Diretor Participativo determinou no art. 305, inciso VII, que até 6 meses após a entrada em vigor do Plano Diretor, o Poder Executivo enviaria para a Câmara Municipal lei municipal específica estabelecendo o valor da alíquota a ser aplicado no IPTU progressivo no tempo (FORTALEZA, 2009).

No entanto, ainda se vivencia a não aplicação do IPTU em sua modalidade extrafiscal como um instrumento de política urbana em Fortaleza.

Desse modo, a única forma pela qual esse imposto age no desenvolvimento urbano do município é por meio de sua modalidade fiscal, com a diferenciação de alíquotas dos imóveis não edificados.

Ocorre que as alíquotas adotadas nessas hipóteses são demasiadamente moderadas, equiparando-se às alíquotas mínima (1%) e máxima (2%) dos imóveis com uso não-residencial.

Dessa forma, é improvável que exerçam alguma mudança de comportamento dos proprietários dos imóveis nessas condições, visto que o custo para conferir ao terreno alguma função social, que não fosse do uso residencial, não alteraria as alíquotas de forma significativa.

Cumprе ressaltar que Fortaleza não é uma exceção no cenário de (não) implementação desses instrumentos de política urbana no Brasil.

Em estudo realizado pelo IPEA e pelo Ministério da Justiça (2015), constatou-se que, dentre os 288 municípios brasileiros com população superior a 100.000 habitantes, 286 municípios possuíam Plano Diretor. Desses, 25 municípios contavam com legislação específica para regulamentar os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, mas apenas 8 estavam aplicando ou aplicaram esses instrumentos em algum momento (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BRASIL, 2015).

Quanto ao IPTU progressivo no tempo, à época só foram identificados 2 municípios que realizaram a sua aplicação, quais sejam, Maringá (PR) e São Bernardo do Campo (SP) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BRASIL, 2015).

Nesse sentido, é interessante levantar algumas das possíveis justificativas para a resistência do município de Fortaleza em regulamentar e aplicar o IPTU progressivo no tempo.

4.3 Entraves à implementação do IPTU progressivo no tempo em Fortaleza

Diante do cenário de não regulamentação (e conseqüente não aplicação) do IPTU progressivo no tempo na cidade de Fortaleza, é possível encontrar algumas questões que representam obstáculos para a implementação dessa modalidade de exação, tendo em vista as tendências da política urbana neste município.

A própria redação do Plano Diretor em vigor incorpora obstáculos para a concretização de vários direitos nele preconizados, visto que há dificuldades de implementar e efetivar várias das ferramentas previstas, que poderiam já ter sido regulamentadas definitivamente pelo próprio plano, mas acabam por exigir sucessivas mobilizações jurídico-políticas (BARBOSA, 2021).

Além disso, como pontuado por Capasso e Pequeno (2021), as alterações legislativas na regulamentação do zoneamento – como as trazidas pela revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo – aprofundaram a distância entre os objetivos propostos pelo Plano Diretor e a operacionalização da política urbana.

Nesse sentido, o IPTU progressivo no tempo, que seria uma ferramenta reivindicada por movimentos sociais para combater a especulação imobiliária e promover a função social da propriedade urbana, coaduna-se com os princípios evocados pelo Plano Diretor Municipal, mas não é operacionalizado.

Não obstante, existem movimentações no planejamento urbano que não contemplam essas diretrizes, mas satisfazem certa parcela da sociedade. Destaca-se que “as novas regulações de zoneamento refletem uma renovação dos históricos acordos entre Estado e produtores imobiliários, orientados à reversão do decréscimo da taxa de lucros de mercado.” (CAPASSO; PEQUENO, 2021, p. 781).

No mesmo sentido, Santos (2014, p. 11) destaca que a tendência é nacional, não apenas local: “as prefeituras têm deixado de utilizar os instrumentos jurídicos criados para controlar a apropriação privada de rendas fundiárias, lançando mão de outros instrumentos, em particular aqueles que incluem as chamadas parcerias público-privadas.”.

Góis (2018) pontua algumas das diligências promovidas pelo poder público municipal de Fortaleza que corroboram os apontamentos de Santos (2014) e de Capasso e Pequeno (2021):

[...] a secretaria [Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente] vem mostrando predileção por regulamentar instrumentos de viés mercadológico, como as operações urbanas consorciadas, as outorgas onerosas do direito de construir, as outorgas onerosas do direito de alterar o uso do solo, regulamentação de empreendimentos inadequados através da nova LUOS [Lei de Uso e Ocupação do Solo] e facilitação de expedição de licenças via Fortaleza Online (GÓIS, 2018, p. 228).

Ainda, importa observar que o objetivo de produção de uma Fortaleza mais “competitiva”, como exaltado pelo programa Fortaleza 2040 culminaria numa priorização do mercado em detrimento da qualidade de vida dos habitantes. Esse é o entendimento de Casimiro e Carvalho (2021, p. 203), os quais afirmam que “O discurso sobre produzir cidades mais competitivas colide com a defesa do planejamento social para cidades focadas nas pessoas e em suas necessidades.”.

Nesse contexto, percebe-se o favorecimento que o mercado garante por meio das políticas urbanas desenvolvidas em Fortaleza.

Ressalte-se que existe uma forte resistência de grupos econômicos à implementação de instrumentos de política urbana que combatam a especulação imobiliária, tendo em vista que o setor imobiliário, mormente, consegue auferir lucro por meio da retenção especulativa da terra urbana.

Neste sentido, esses grupos se mobilizam para agir contra a defesa da função social da propriedade urbana:

As classes possuidoras, naturalmente, são aversas à ideia de função social da propriedade, tendo em vista que se tal conceito se traduzir em mecanismos jurídicos de limitação ao direito de propriedade, há, necessariamente, uma maior dificuldade

para a circulação do espaço urbano socialmente produzido enquanto forma mercadoria (BARBOSA, 2021, p. 206).

Neste âmbito, o IPTU progressivo no tempo representaria uma ameaça aos proprietários que buscam unicamente lucrar com a retenção especulativa da terra urbana, visto que as alíquotas crescentes trazem prejuízo àqueles que não conferem uma função social à propriedade.

Percebe-se que, devido às movimentações relatadas, Fortaleza tem presenciado um esvaziamento do Plano Diretor, visto que muitas das diretrizes e instrumentos previstos por ele e voltados à materialização de direitos sociais têm deixado de ser cumpridos, em detrimento de um planejamento urbano cujo paradigma é o do mercado.

Capasso e Pequeno (2021, p. 763) denominam esse esvaziamento do Plano Diretor de “A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza” – nome também de trabalho que expôs a prontidão do poder público em alterar o Plano Diretor de forma a potencializar as vantagens para o setor da construção civil.

Para efetivar essa mercantilização do espaço urbano, os autores relatam que instrumentos com menor participação popular têm sido priorizados, e utilizados como verdadeiras balizas da política urbana local, em desatenção ao que é preconizado pelo Estatuto da Cidade, que fixa a maior importância do Plano Diretor, cujo caráter é mais democrático e participativo.

Neste contexto, a implementação do IPTU progressivo no tempo enfrenta resistência, visto que é uma medida que não traz, diretamente, contrapartidas positivas aos proprietários especuladores ou inertes quanto ao imóvel.

Além disso, as frequentes alterações nas legislações urbanísticas, bem como a existência simultânea de diplomas legais com diretrizes distintas, amplificam a instabilidade dos direitos alcançados e defendidos pelo Estatuto da Cidade, aumentando a insegurança jurídica.

Ainda importa investigar a existência de outros empecilhos à implementação do IPTU progressivo no tempo mais relacionados ao sistema tributário brasileiro.

Em diagnóstico de Afonso, Araújo e Nóbrega (2013), concluiu-se que, na prática, o princípio da progressividade é bastante negligenciado em relação ao IPTU. Essa situação seria agravada em virtude de que alterações na planta de valores – que não sejam a mera correção monetária – demandam aprovação do Poder Legislativo municipal, o que acaba por politizar a decisão, que deixa de ser primordialmente determinada com amparo em critérios técnicos.

Outrossim, cabe pontuar a dificuldade de estabelecer um sistema em que os impostos diretos – aqueles que o sujeito passivo não pode repassar diretamente o encargo financeiro da tributação a outrem, arcando diretamente com o ônus tributário (MACHADO, 2010) – prevaleçam.

Isso porque os tributos diretos costumam ser associados pelos contribuintes aos benefícios que vão obter diretamente do Poder Público. Neste sentido: “os proprietários que residem nas zonas mais nobres da cidade, com maior poder de barganha junto ao poder público, resistem a pagar mais IPTU se percebem que o montante arrecadado será destinado para investimentos nas áreas periféricas da cidade.” (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013, p. 21).

Dessa forma, a mentalidade que tende a prevalecer se opõe ao projeto de tributação (e sociedade) solidária almejado: as classes com maior capacidade econômica muitas vezes resistem a contribuir diretamente com a manutenção de direitos em benefício daqueles em pior situação financeira.

Nesse âmbito, com a tributação direta sendo intensamente politizada, a progressividade também acaba por enfrentar dificuldades em sua implementação.

De modo geral, e não apenas no que concerne ao Imposto Predial e Territorial Urbano, o Brasil enfrenta dificuldades em estabelecer um sistema tributário progressivo.

A carga tributária no país é majoritariamente composta por tributos indiretos, que acabam por gerar um efeito regressivo na parcela de menor renda da sociedade, visto que a maior parte dos recursos dessa população é direcionada ao consumo (CHIEZA; CESARE; DUARTE, 2018).

No Sistema Tributário brasileiro, o grande peso da tributação indireta, considerando a tributação sobre a folha de salários, representa aproximadamente 70% da carga tributária total e seus efeitos regressivos tendem a anular a progressividade que os tributos diretos poderiam proporcionar ao sistema (CHIEZA; CESARE; DUARTE, 2018, p. 31).

Nesse contexto, efeito regressivo significa que o encargo da tributação é maior para as classes despossuídas do que para as com grande capacidade financeira. Aquelas direcionam parcela muito maior, proporcionalmente ao que têm, para o pagamento de tributos do que o que é despendido pelas classes abastadas.

Assim, a complexidade de se implementar o IPTU progressivo no tempo, ou uma progressividade fiscal veemente, também é resultado do sistema tributário nacional que preza pela tributação indireta e com efeito regressivo.

Ainda nesse aspecto, cabe repisar que a própria tributação sobre patrimônios é bastante irregular no Brasil: apesar de serem os tributos com origem mais antiga, tem desempenho arrecadatório baixo (CHIEZA; CESARE; DUARTE, 2018)

Um dado que reforça esse cenário é o das principais fontes de receita arrecadatória própria dos municípios: enquanto o IPTU representa 29% desse total, o Imposto Sobre Serviços (imposto tipicamente indireto) equivale a 43% da arrecadação (CHIEZA; CESARE; DUARTE, 2018). Assim, o cenário nos municípios também é o de sobrevalorizar a tributação indireta.

Chieza, Cesare e Duarte (2018), escolheram dois principais pilares para explicar a dificuldade de implementação da tributação progressiva e direta no Brasil: de um lado, a dinâmica de produção e negociação da globalização, de outro, a carência de representação política das classes mais pobres do País (denominada de “apropriação privada da política”).

Dessa forma, percebe-se que o caminho até a implementação de alíquotas progressivas no tempo para o IPTU é bem mais intrincado do que aparenta à primeira vista, porquanto apresenta fatores político-econômicos de aspecto local e até mesmo de impacto mundial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 passou a condicionar o direito à propriedade à efetivação de sua função social. Ela também determinou que o objetivo da Política Urbana é de ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana (art. 182, parágrafo 2º).

Com amparo nesse e em demais dispositivos, o novo sistema jurídico inaugurado em 1988 possibilitou um cenário em que o Poder Público fosse capaz de agir ativamente a fim de exigir dos proprietários de terras urbanas a efetivação da função social de sua propriedade, levando em consideração o planejamento urbano para concretização das funções sociais da cidade.

É fundamental que exista preocupação com o cumprimento de diretrizes para o uso do espaço urbano, uma vez que o valor do solo nas cidades não depende apenas do trabalho individual de seus proprietários, mas das contribuições de toda aquela sociedade, que vai construir a cidade. Assim, trata-se do manejo da qualidade de vida de uma sociedade toda.

Dessa forma, o Estatuto da Cidade fixou as diretrizes, rejeitando o uso meramente especulativo do solo, bem como previu as regras gerais para diversos instrumentos de política urbana a serem utilizados no ordenamento das cidades.

Alguns dos instrumentos previstos foram amplamente adotados pelos municípios, como o Plano Diretor, cuja obrigação foi estabelecida na própria Constituição. Na cidade de Fortaleza, o Plano Diretor em vigência foi promulgado em 2009, momento da política local e nacional em que reivindicações progressistas tinham maior facilidade de serem pautadas politicamente.

Nessa ocasião, foi possível promulgar um Plano Diretor com a previsão de adoção de muitos instrumentos e providências que eram do interesse de movimentos sociais por moradia e direito à cidade, inclusive o IPTU progressivo no tempo.

A despeito de discussões no âmbito do Direito Tributário Constitucional, as correntes majoritárias da doutrina, assim como o entendimento predominante dos tribunais superior, permitem a progressividade do IPTU, mesmo que seja um imposto real, diante de sua patente efetividade em demonstrar capacidade contributiva.

Nesse aspecto, seria necessário aos municípios ainda corrigirem eventuais distorções por meio da concessão de isenções em casos excepcionais.

Do mesmo modo, admitem que a fixação de alíquotas progressivas no tempo, que poderia atingir o limite de 15%, não representa ameaça ao princípio da vedação ao confisco,

porquanto é manifesto o caráter extrafiscal desse tipo de exação, cujo fim é o de compelir o contribuinte à realização da função social de sua propriedade, conforme disposto no Plano Diretor do município.

No entanto, em Fortaleza, assim como na grande maioria das cidades brasileiras, o IPTU progressivo no tempo nunca chegou a ser efetivado. Recomenda-se que pesquisas futuras investiguem o número de imóveis tributados como vazios nesse município, além do índice de inadimplência em relação a esse tipo de propriedade.

Dessa forma, observa-se que o âmbito das políticas públicas de Fortaleza para o desenvolvimento urbano tem sido bastante incompleto, pois vários dos instrumentos previstos no Plano Diretor deixaram de ser regulamentados, em virtude, que se crer, da movimentação de setores da sociedade para a desregulamentação de instrumentos que inibem a retenção especulativa dos imóveis.

Para além disso, é preciso que se diga que o sistema tributário nacional também tem resistência em adotar como paradigma a tributação direta e progressiva.

Dessa forma, 20 anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, muitos dos instrumentos que seriam soluções aos problemas das cidades brasileiras permanecem sem aplicação, dentre eles o objeto desse estudo, o que pereniza situações que atendem aos interesses de determinadas classes sociais, em detrimento dos problemas que acarretam condições indignas de vida à maior parte da população, pela ausência de acesso à terra urbanizada que possa ser habitável por quem é mais vulnerável economicamente.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. **IPTU no Brasil: Um diagnóstico abrangente**. Rio de Janeiro: IDP; FGV Projetos, v. 4, 2013. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/livro-iptu-no-brasil-afonso-et-al/>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização ao direito à moradia em Fortaleza-CE**: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFOR. 2021. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/58986>. Acesso em 19 jul. 2021.

BARCELOS, Gabriela Macedo de Oliveira. **Política urbana do município de Fortaleza**: reflexão acerca da efetividade dos instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo. 2020. 120 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Christus, Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unichristus.edu.br/jspui/handle/123456789/1000>. Acesso em 05ago. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 (de 16 de julho de 1934)**. Brasília, DF: Senado Federal. 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 mai 2021.

_____. **Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Casa Civil. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.

_____. **Lei Federal 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. Brasília, DF: Casa Civil. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 06 fev. de 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 153.771-0/MG**. Relator para o acórdão: Min. Moreira Alves, 20 de novembro de 1996. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211634>. Acesso em: 17 jun. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Súmula 589. É inconstitucional a fixação de adicional progressivo do imposto predial e territorial urbano em função do número de imóveis do contribuinte. *In: Súmula do STF Versão Resumida*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2017, p. 90. Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Resumido.pdf. Acesso em: 23 jun. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Súmula 668. É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. *In: Súmula do STF Versão Resumida*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2017, p. 101. Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Resumido.pdf. Acesso em: 23 jun. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Embargos de declaração nos embargos de declaração no recurso extraordinário 218.287/SC**. Relator: Min. Dias Toffoli, 30 de junho de 2017. Disponível em:

ibet.com.br/wp-content/uploads/2017/08/RE-218287-ED-ED.pdf. Acesso em: 23 jun. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.p. 1-47

CALIENDO, Paulo. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553616305/>. Acesso em: 15 jun. 2021.

CAPASSO, Marcelo Mota; PEQUENO, Renato. A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 763-786, maio/ago. 2021.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/zTPXFZxzDpT35nfnJGKw5ss/>. Acesso em: 30 jun. 2021.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes. O direito à cidade, a especulação imobiliária e o IPTU progressivo no tempo. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 1-23, 2020. Disponível em:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/50752>. Acesso em: 30 jun. 2021.

CARNEIRO, Cláudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. Imposto Predial e Territorial Urbano. *In: FAGNANI, Eduardo (org.). A Reforma Tributária Necessária*. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 411-425. Disponível em:

<https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2021.

CASIMIRO, LÍgia Maria Silva Melo de. A atualidade do debate sobre políticas urbanas para a promoção do direito à cidade. *In: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson. (coords.)*

Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva. Curitiba: Íthala, 2020. p. 235-250.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; CARVALHO, Harley. **Para cidades justas, em rede e inteligentes: uma agenda pública pelo direito à cidade sustentável.** International Journal of Digital Law, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 199-215, jan./abr. 2021. DOI: 10.47975/IJDL/1casimiro.

CAVALCANTE, André Felipe Bandeira; LEÔNÍCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. “As leis não bastam, os lírios não nascem da lei”: IPTU progressivo no tempo como possibilidade de efetivação da função social da propriedade no Brasil. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/HbFvtH9yhVFPNxMnxJGrfnn/?lang=pt>. Acesso em: 26 jun. 2021.

CHIEZA, Rosa Angela; CESARE, Claudia Monteiro de; DUARTE, Maria Regina Paiva. **Educação fiscal e cidadania:** reflexões da prática educativa. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/197178/001097972.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 jul. 2021

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro.** Barueri: Grupo GEN, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988357/>. Acesso em: 15 jun. 2021.

CORBUSIER, L. **A Carta de Atenas.** São Paulo: EDUSP, 1993.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, desigualdade e desenvolvimento.** São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

FACUNDO, Matheus. Prefeitura de Fortaleza suspende revisão do Plano Diretor enquanto durar a pandemia. **O Povo**, Fortaleza, 29 jul. 2020. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2020/07/29/prefeitura-de-fortaleza-suspende-revisao-do-plano-diretor-enquanto-durar-a-pandemia.html>. Acesso em 21 jul. 2021.

FORTALEZA. **A Cidade.** Prefeitura de Fortaleza, Fortaleza, [s.d.]. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/a-cidade>. Acesso em: 07 jun. 2021.

_____. **Decreto nº 13.716 de 22 de dezembro de 2015.** Aprova o Regulamento do Código Tributário do Município de Fortaleza instituído pela Lei Complementar nº 159, de 23 de dezembro de 2013 e dá outras providências. Fortaleza, CE: Câmara Municipal de Fortaleza. Disponível em: https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Regulamento_do_C%C3%B3digo_Tribut%C3%A1rio. Acesso em 17 jun. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 62 de 02 de fevereiro de 2009.** Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE: Câmara Municipal de Fortaleza. Disponível em: http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor. Acesso em 09 jun. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 159 de 23 de dezembro de 2013**. Institui o Código Tributário do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE: Câmara Municipal de Fortaleza. Disponível em:
<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/24/fqaexsrug.4eg81/pdf/C%C3%B3digo%20Tribut%C3%A1rio%20Municipal%20-%20Consolidado%20at%C3%A9%20a%20Lei%20Complementar%20n%C2%BA%202692019%20SITE>. Acesso em: 15 jun. 2021

_____. **Lei Orgânica do Município, de 15 de dezembro de 2006**. Fortaleza, CE: Câmara Municipal de Fortaleza. Disponível em:
<https://www.cmfor.ce.gov.br/atividades-legislativas/normas-juridicas/lei-organica/> Acesso em: 09 jun. 2021.

_____. **Pedido de acesso à informação número 00017.000037/2021-91**. Respondido em 02 ago. 2021. Disponível em:
<https://acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2fPrincipal.aspx>. Acesso em: 02 ago. 2021.

FRADE, Eduardo Silveira. Função Social da Propriedade e IPTU Progressivo no Tempo. *In*: MADRUGA FILHO, Vital José Pessoa; MOURA, Giovanna de Britto Lyra (coords.). **Direito Ambiental e Cidades**. Espanha: Punto Rojo Libros, 2021.p. 243-268

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte, MG: FJP, 2018. Disponível em:
<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>. Acesso em: 26 jun. 2021

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte, MG: FJP, 2021. Disponível em:
http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 13 maio 2021.

GÓIS, Rodolfo Anderson Damasceno. **Planejamento e participação**: o caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040. 2018. 261 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em:
<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/38992>. Acesso em: 19 jul. 2021.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades: Fortaleza Panorama**. [s. l.]: IBGE [s.d.]. Disponível em:
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Acesso em: 05 jun. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Contextualização e Diretrizes Gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Nota Técnica**. Brasília, DF: IPEA, 2020. Disponível em:
<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/ContextualizacaoediretrizesGeraisparaaPoliticaNacionaldeDesenvolvimentoUrbano2.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BRASIL, Ministério da Justiça. **Parcelamento, edificação e uso compulsórios e IPTU progressivo no tempo:** regulamentação e aplicação. Brasília, DF: IPEA, 2015. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wpcontent/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Perfil Municipal de Fortaleza, tema VIII: O Mapa da Extrema Pobreza.** Fortaleza, CE: IPECE, 2012. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/Ipece_Informe_43_05_novembro_2012.pdf. Acesso em 07 jun. 2021.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA. **Iniciando o Diálogo por uma Fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora.** Fortaleza, CE: IPLANFOR, 2015. Disponível em: https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_iniciando_o_o_dialogo_17-08-2015.pdf. Acesso em: 07 jun. 2021.

JEREISSATI, Lucas Campos. **O planejamento do solo urbano como conformador do direito a cidades sustentáveis:** uma análise do plano mestre urbanístico e de mobilidade do Fortaleza 2040. 2020. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/53037>. Acesso em: 19 jul. 2021.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário.** São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, Ana Caroline Nunes. **A participação popular na efetivação do direito à cidade sob a perspectiva do plano diretor de Fortaleza.** 2019. 68 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

MP recebe ação contra Município de Fortaleza por falta de discussão popular sobre Plano Diretor. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 11 jul. 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/mp-recebe-acao-contramunicipio-de-fortaleza-por-falta-de-discussao-popular-sobre-plano-diretor-1.2122031>. Acesso em: 21 jul. 2021.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo.** São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza.** Cad. Metrop., v. 14, n. 28, pp. 485-505, jul-dez, 2012. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12304/1/2012_art_cfsfreitas.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.

PINHEIRO, Tonny Ítalo Lima. Enlevação valorativa das normas constitucionais programáticas e sua força normativo-expansiva. **Cadernos de Direito**. Piracicaba, v. 12, n. 22, p. 41-61, 2012. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/download/1084/957>. Acesso em: 26 jul. 2021.

PREFEITURA inicia discussões territoriais para a revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 12 mar. 2020. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-inicia-discussoes-territoriais-para-a-revisao-do-plano-diretor-participativo-de-fortaleza>. Acesso em: 21 jul. 2021

RAULINO, Marcelo. Prefeitura de Fortaleza inicia webinários para discutir a revisão do Plano Diretor Participativo. **Câmara Municipal de Fortaleza**, Fortaleza, 23 jun. 2020. Disponível em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/2020/06/23/prefeitura-de-fortaleza-inicia-webinarios-para-discutir-a-revisao-do-plano-diretor-participativo/>. Acesso em: 21 jul. 2021

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

SANCHES, Jussara Romero; ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger de; CENCI, Elve Miguel. Crise do Estado e o IPTU progressivo no tempo como instrumento de intervenção no desenvolvimento do espaço urbano. **Revista do Direito Público**. Londrina, v. 13, n. 1, p.259-290, abr. 2018. Disponível em: <https://scienceon.kisti.re.kr/srch/selectPORSrchArticle.do?cn=NART93877312>. Acesso em: 30 jul. de 2021.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. Tributação imobiliária no Brasil: um difícil percurso rumo à política urbana. **Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia**, Lisboa-Portugal, v. 49, n. 97, 2014. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/4199>. Acesso em: 26 jul. de 2021.

SANTOS, Larissa Dias Puerta dos; PINTO, Felipe Chiarello de Souza. O IPTU Progressivo Como Instrumento De Política Urbana: análise dos dados elaborados no município de São Paulo. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 15, n. 87, p. 211-232, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2897>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, [s.l.], n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>. Acesso em: 02 jun. 2021.