

PUBLICADO NO DOM 02/12/2022

**CMDU
CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

PARECER A RESPEITO DO PLC 71/2022

REFERÊNCIA: Institui o IPTU Progressivo no Município de Campinas

RELATOR: Ronaldo Gerd Seifert

COMISSÃO: Maria Jocelei Steck; Fábio Muzetti; Eduardo Papamanoli; Marcelo Goraieb.

DATA: 29 de novembro de 2022

1. PREÂMBULO:

Compete ao CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, segundo o Título II, das Competências, Artigo 3º, do Regimento Interno publicado no Diário Oficial, em 15/09/2016, inciso III, apreciar e se pronunciar sobre planos gerais e específicos que estejam relacionados com o interesse de toda a comunidade, no que diz respeito ao desenvolvimento municipal.

O IPTU Progressivo é um dos instrumentos legais de política urbana. Ele foi instituído pelo artigo 182 da Constituição Federal que, dispositivo que trata da Política Urbana. A Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) trouxe os ditames de norma geral, estabelecendo limites máximos e mínimos para aplicação do instituto pelos entes municipais, cabendo a estes ajustar, alinhar, e fazer uma “sintonia fina” dos parâmetros gerais em conformidade às realidades locais.

O Plano Diretor de Campinas (Lei 189/2018) previu a aplicação do IPTU Progressivo e, por fim, o PLC 71/22 pretende trazer os ditames de aplicação no Município. A legislação municipal tem função **suplementar** às normas gerais (conforme artigos 24 e 30 da CF).

Por fim, vale mencionar que o Parágrafo Único¹ do artigo 174 da Lei Orgânica não foi observado. Era dever do Executivo submeter o tema a este Conselho para um prévio parecer anteriormente ao envio do PLC à Câmara. Reitera-se, portanto, que tal obrigação não foi cumprida pela Administração.

¹Lei Orgânica de Campinas, art. 174 “Parágrafo Único. O Plano Diretor e toda e qualquer alteração às normas a ele correlatas receberão, antes de serem submetidas a apreciação da Câmara, um parecer do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.”

Feitas as considerações iniciais, passamos ao parecer.

2. PARECER

Primeiramente, é digno de nota que o instituto do IPTU Progressivo, quando utilizado de forma adequada, é um importante instrumento de realização da política urbana, sendo elogiável a sua efetiva inclusão no ordenamento municipal.

a. Requisitos

O ordenamento jurídico brasileiro traz muitos requisitos para aplicação do IPTU Progressivo no tempo. Dentre os requisitos, apenas alguns deles são aqui elencados:

1. Pode ser aplicado como sanção apenas após um mínimo de 5 (cinco) anos de não atendimento ao instituto do “Parcelamento, edificação, utilização compulsórios” (PEUC);
2. O Plano Diretor deve prever abstratamente as áreas em que podem incidir o PEUC;
3. A previsão do PEUC deve estar embasada na existência de infraestrutura e demanda para utilização (vide artigo 42, I do Estatuto da Cidade).
4. A aplicação do PEUC deve ser prevista em lei específica (lei diversa e posterior ao Plano Diretor) delimitando os imóveis (lotes e glebas) que serão efetivamente objeto diretamente da compulsoriedade;
5. O IPTU Progressivo deve estar devidamente previsto em lei.

O **item 5** acima é exatamente o intuito do PLC 71/22 que, por sua vez, faz menção expressa ao requisito identificado no **item 1**.

O **item 2** foi contemplado no Plano Diretor de Campinas (Lei 189/2018) em seu artigo 115 ao delimitar que as áreas sujeitas ao PEUC são aquelas na “APG Centro e na Rede Estrutural de Mobilidade - Eixos do DOT”, dentro do perímetro urbano.

O **item 3** carece ainda de cumprimento, posto que não há previsão legal nem demonstração por estudos que apontem de forma clara e objetiva a relação entre existência de infraestrutura e sua demanda nas regiões de incidência da PEUC, ou seja, na “APG Centro e na Rede Estrutural de Mobilidade - Eixos do DOT”.

O **Item 4** ainda não foi cumprido. Caberá o seu cumprimento posteriormente a aprovação de lei que trate do IPTU Progressivo. A referida lei deve ser específica e posterior ao Plano Diretor. Quis o constituinte (§4º do artigo 182 CF), bem como o legislador federal (artigo 5º do Estatuto da Cidade), que a PEUC decorra de legislação específica (não geral, tal qual o Plano Diretor) e posterior ao Plano Diretor (no Plano Diretor, deve pré-existir designação da área sujeita ao instituto), proibindo, portanto, sua aplicação por simples decreto do executivo. Dessa maneira, quiseram o constituinte e o legislador federal que os imóveis sujeitos especificamente à PEUC fossem identificados por meio de procedimento legal (mais rigoroso e representativo), como forma de se evitar o uso do PEUC como meio de coação, pressão ou outro desvio de finalidade, garantindo também à sociedade civil a participação nas discussões inerentes a tais exigências.

b. Inexistência de obrigatoriedade de aplicação do PEUC

O artigo 42, I do EA (Estatuto da Cidade) estabelece obrigatoriedade de inclusão do PEUC no plano diretor. O Plano Diretor de Campinas tratou do assunto em seu artigo 115 e seguintes, cumprindo parcialmente a obrigatoriedade.

A Obrigatoriedade de prever o instituto no Plano Diretor não equivale a obrigatoriedade de se utilizar o instrumento. Vale apenas mencionar que o constituinte² e a Lei Orgânica³ são claros no sentido de que o instrumento não é de uso obrigatório. Além disso, o uso do instrumento deve ser condizente com toda o planejamento e política urbana implementada no município, sendo o exclusivo interesse local aquele que determina a aplicação ou não do instrumento (artigo 30, I e II; artigo 182 da CF). Qualquer entendimento de obrigatoriedade imposta aos municípios do uso do instrumento da PEUC e IPTU Progressivo não respeita estrutura federativa e autonomia municipal, incidindo em inconstitucionalidade.

Portanto, ainda que se possa defender a obrigatoriedade de se ter previsão do instituto no plano diretor, certo é que a sua implementação deve decorrer de planejamento urbanístico coeso que indique a necessidade de utilização dos

2CF art. 182. “§ 4º **É facultado ao Poder Público municipal**, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:” (grifo nosso)

3Lei Orgânica de Campinas “**É facultado ao Município**, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:” (grifo nosso).

referidos instrumentos, na análise dos interesses locais cuja competência é exercida com exclusividade pelo Município.

c. Parâmetros máximos adotados pelo PLC 71/2022

Nota-se que o texto proposto no PLC 71/22 segue os parâmetros máximos instituídos pelo Estatuto da Cidade (o mais gravoso possível aos particulares). A crítica que se faz a esse formato é que o PLC falha ao não agir efetivamente de forma **suplementar** às normas gerais, trazendo de forma específica e objetiva a aplicação do instrumento ao Município de Campinas. Em outras palavras, as normas gerais trazem molduras amplas que o legislador municipal deve respeitar (são limites máximos e mínimos). Cabe ao legislador municipal entender a realidade local e delimitar com mais precisão às demandas que enfrenta em seu município em conformidade à realidade e interesses locais (artigo 30, I e II da CF).

Não há estudos nem discussão junto a sociedade civil que deem base para utilização dos parâmetros máximos. Não chegou ao conhecimento desse Conselho qualquer estudo que fundamente cobrança nos limites mais altos tolerados pela norma geral. O que se tem de conhecimento é que Campinas aplica cobrança de IPTU em patamares extremamente altos o que justificaria exatamente adoção de parâmetros mínimos (sob pena de se aumentar geometricamente a cobrança).

Fatores relevantes a serem considerados são a recente pandemia da COVID e a atual guerra que trouxeram e trazem impactos inevitáveis na economia local. Dentre os impactos, verifica-se o aumento da Selic, fator que traz desestímulo a todo setor imobiliário, incluindo os destinatários finais das unidades habitacionais, dos escritórios, barracões e toda ordem de usuários de imóveis, seja por acesso ao financiamento, seja pelo valor da construção e unidade imobiliária, seja pelo seu custo de manutenção.

Nesse sentido, sugerimos que:

1. Considerando que a realidade de Campinas que cobra IPTU mais caro de toda região metropolitana e um dos mais caros do estado; considerando que o mapa de valores de Campinas projeta cobranças extremamente altas de IPTU; entendemos que a alíquota do IPTU Progressivo previsto no artigo 2º do PLC que traz 15% (idêntica ao parâmetro máximo da norma geral) seja reduzida para 5% de forma a respeitar a realidade local do município de Campinas.
2. Pelos mesmos motivos indicados no item anterior, sugere que o § 1º do

artigo 2º do PLC preveja aumento de no máximo 15% a cada novo ano fiscal.

Havendo estudos que demonstrem adequação da alíquota em patamares maiores aos aqui sugeridos, nova lei poderá ajustar alíquota de forma a atender aos interesses locais.

Não há, no entanto, qualquer razão que dê suporte adequado ou fundamento suficiente para se aplicar os patamares mais altos de aumento da alíquota e de cobrança de IPTU no município de Campinas. Até lá, entende-se que as sugestões acima trazidas respeitam com a devida e necessária cautela a realidade local.

d. Suspensão dos efeitos do IPTU Progressivo enquanto são tomadas providências pelo proprietário

Em relação ao § 4º do artigo 2º do PLC, foi prevista a suspensão dos efeitos do IPTU Progressivo caso o proprietário dê providências para cumprimento do uso, edificação ou parcelamento compulsório. Recomenda-se, no entanto, que a suspensão da progressão implique em retomada do imposto ao patamar ordinário (sem qualquer incidência de aumento), prevendo expressamente tais efeitos.

A realidade de Campinas revela que muitos empreendimentos demoram para serem implementados. Não há dúvida de que a aprovação de parcelamento urbano, entre o cadastramento e sua aprovação, leva anos. Nesse período, o IPTU cobrado deve ser reduzido ao seu patamar original, posto que o tempo necessário para aprovação obedece ao rito e marcha imposta especialmente pelo órgão público.

Considerando que o particular não pode parcelar ou edificar por conta própria (sem as devidas aprovações) a apresentação de projetos e o atendimento das determinações a ele cabíveis representam o efetivo cumprimento (ainda que inicial e provisório) da determinação legal. Se a ele é proibido realizar as obras de parcelamento e edificação sem aprovação municipal, o cumprimento dos atos que naquele momento lhe cabem representa o cumprimento da obrigação. Portanto, como corolário necessário, deve ser afastada a sanção tributária. Assim sendo, recomenda-se que, no § 4º do artigo 2º do PLC, a suspensão da progressão implique em retomada do imposto ao patamar ordinário (sem qualquer incidência de aumento), prevendo expressamente tais efeitos no teor da norma.

e. Previsão de lei específica

É mandatório que haja edição de lei específica para especificação dos imóveis sujeitos ao PEUC, conforme já tratado anteriormente neste parecer. Dessa forma, o Conselho recomenda prever de forma expressa no artigo 3º do PLC – da mesma forma que fazem a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade – que as áreas sujeitas ao “Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios” sejam concretizadas/previstas mediante lei **específica**. Pela leitura dos instrumentos municipais, depreende-se que tal legislação seria dispensável. No entanto, a Constituição Federal em seu artigo 182, §4º⁴ e artigo 5º⁵ do Estatuto da Cidade são claros quanto a tal exigência, não podendo o ente municipal dela se furtar. Por razões didáticas, recomenda-se referida inclusão no artigo 3º do PLC.

f. Integração com outros instrumentos

Considerando que o IPTU Progressivo é apenas uma parte de política ampla da boa gestão dos espaços públicos, recomenda-se que:

1. Seja previsto na lei que ao parcelador ou ao incorporador, que venha empreender por compulsoriedade determinada em lei, sejam mitigadas as exigências complementares, contrapartidas e todas que extrapolam às exigências básicas da legislação. Ora, se o Plano Diretor e lei específica verificaram que há interesse público no parcelamento ou incorporação, não pode exigir contrapartidas adicionais àquelas já expressa e objetivamente previstas na legislação, sob pena de agir contra fato próprio.
2. No mesmo sentido do item anterior, devem ser afastadas ou mitigadas as exigências de EIV, como corolário de estudos já realizados e concluídos pela própria Administração que levam à adoção da compulsoriedade do empreendimento.
3. Por mandamento legal, seja a administração instada a estudar e fundamentar a adoção ou não do instrumento da preempção nos imóveis objeto do PEUC. Se há interesse público no parcelamento,

4CF. Art. 182. § 4º “É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:” (grifo nosso)

5Lei 10257/01 Art. 5º “Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.” (grifo nosso)

edificação e utilização do imóvel, a preempção deve ser considerada.

g. Objetivação dos critérios de exclusão da incidência do PEUC

Extrapolando o conteúdo próprio do PLC, mas a ele correlacionado, recomenda-se que o inciso V do artigo 120 do Plano Diretor⁶ seja desenvolvido para explicitar e objetivar as situações econômico financeiras que justificam a exclusão da incidência da norma de parcelamento, edificação e utilização compulsórias.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, o Conselho tem o parecer favorável ao PLC 71/2022, com as ressalvas e sugestões já apresentadas no decorrer do texto.

Campinas, 29 de novembro de 2022

RONALDO GERD SEIFERT
PRESIDENTE

⁶Art. 120. Ficam excluídos das categorias de imóveis não edificados e subutilizados os imóveis que: (...)

V - estejam nestas condições devido a impossibilidades técnicas, jurídicas ou econômicofinanceiras momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário e apenas enquanto estas perdurarem.