

ESTUDO DA UTILIZAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO PELO MUNICÍPIO DE MARINGÁ/PR

Gilberto Alexandre de Abreu Kalil*

Samir Calil Miguel**

Resumo: A Lei Federal n. 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentou instrumentos de política urbana que podem ser utilizados pelos municípios para promover a função social da propriedade urbana. Nesse cenário, a pesquisa tem por objetivo analisar a utilização do IPTU progressivo no tempo, como sucedâneo pelo descumprimento do parcelamento ou edificação compulsórios – PEUC, pelo Município de Maringá/PR para verificar se a regulamentação local está em consonância com o Estatuto da Cidade e se os resultados urbanísticos desses instrumentos promoveram a função social da propriedade. A pesquisa revelou que o PEUC e a progressividade extrafiscal do IPTU progressivo no tempo são instrumentos capazes de induzir o crescimento ordenado da cidade com a ocupação de setores prioritários de acordo com critérios urbanísticos. Contudo, no Município de Maringá/PR esse resultado não foi alcançado, em razão da incidência desses instrumentos em praticamente todo o perímetro urbano, mesmo

* Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC. Pós-graduado em Direito do Estado, com ênfase em Direito Tributário pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá - UEM. Professor de Direito Tributário e Análise Econômica do Direito no curso de Direito do Centro Universitário Cidade Verde (UniFCV) em Maringá/PR.

** Pós-graduado em Direito do Estado, com ênfase em Direito Tributário pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá - UEM.

em áreas distantes da infraestrutura urbana instalada, e pela ausência de uma lógica urbanística adequada às finalidades do plano diretor municipal e ao Estatuto da Cidade. Para a presente pesquisa foi empregado o método dedutivo de investigação científica feito com base na revisão bibliográfica relativa aos temas tratados, bem como pela análise de dados sobre a aplicação dos referidos instrumentos no Município de Maringá/PR.

Palavras-Chave: Extrafiscalidade; IPTU progressivo; Parcelamento ou edificação compulsórios – PEUC; Função social da propriedade urbana; Estatuto da Cidade

A STUDY OF THE APPLICATION OF PROGRESSIVE IPTU BY THE MUNICIPALITY OF MARINGÁ/PR

Abstract: The Federal Law n. 10.257/2001, known as the City Statute, regulated urban policy instruments that can be used by municipalities to promote the social function of urban property. In this scenario, the research aims to analyze the use of progressive IPTU over time, as a consequence of non-compliance with PEUC, by the Municipality of Maringá/PR to verify whether the local regulations are in line with the City Statute and whether the urban results of these instruments promoted the social function of property. The research revealed that the PEUC and the extrafiscal progressivity of the IPTU progressive over time are instruments capable of inducing the orderly city growth by occupation priorities sectors according to urbanistic criteria. However, in Municipality of Maringá/PR, this result was not achieved, due to the incidence of these instruments in practically the entire urban perimeter, even in areas distant from the installed urban infrastructure, and by the absence of an urbanistic logic adequate to the plan's purposes director and the City Statute. For the present research, the deductive method of scientific

investigation was used based on the bibliographic review related to the treated themes, as well as by the analysis of data on the application of the referred instruments in the Municipality of Maringá/PR.

Keywords: Extrafiscality; Progressive IPTU; Compulsory installment or edification - PEUC; Social function of urban property; City Statute

Sumário: 1 Introdução - 2 A progressividade extrafiscal do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) como instrumento para a promoção da função social da propriedade urbana – 3 A regulamentação do IPTU progressivo no tempo pelo Estatuto da Cidade e pela legislação do Município de Maringá/PR – 4 A necessidade de alterações na legislação do Município de Maringá/PR para evitar a nulidade do lançamento do IPTU progressivo – 5 Análise dos resultados urbanísticos decorrentes da implantação do IPTU progressivo no tempo pelo Município de Maringá com base no controle de proporcionalidade da tributação extrafiscal - 6 Conclusão - 7 Referências.

1 INTRODUÇÃO



crescimento populacional nas cidades aliado às desigualdades sociais e econômicas provoca inúmeras consequências urbanísticas inadequadas, como a ocupação de áreas de proteção ambiental, a ocupação áreas de riscos com a implantação de loteamentos clandestinos, a ocupação de áreas periféricas na transição para o campo, o espraiamento da cidade, a retenção especulativa de imóveis em áreas onde já há infraestrutura instalada, como saneamento básico, abastecimento de água, coleta de esgoto e lixo, transporte público, dentre outros.

Para buscar soluções aos desafios decorrentes da

urbanização é indispensável o planejamento do uso e da ocupação do solo para induzir de forma ordenada o crescimento das cidades. Nesse cenário, o estudo analisa a utilização do IPTU progressivo no tempo, como sucedâneo do parcelamento, edificação ou utilização compulsório-PEUC, pelo Município de Maringá/PR para verificar se a regulamentação local está em consonância com o Estatuto da Cidade e se os resultados urbanísticos do uso desses instrumentos promoveram a função social da propriedade. Em primeiro momento, será abordada a extrafiscalidade como mecanismo para a promoção da função social da propriedade urbana.

Na sequência, será feita uma análise dos critérios gerais estabelecidos pelo Estatuto da Cidade para o uso do IPTU progressivo e da legislação do Município de Maringá/PR. Na terceira parte, será apontada a necessidade de alterações na legislação local com objetivo de corrigir vícios que podem provocar a nulidade do lançamento do IPTU. Na última parte, será feita a análise dos resultados urbanísticos decorrentes da implantação do IPTU progressivo no tempo pelo Município de Maringá/PR com base no controle de proporcionalidade da tributação extrafiscal.

2 A PROGRESSIVIDADE EXTRAFISCAL DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU) COMO INSTRUMENTO PARA A PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

A tributação costuma ser associada àquelas normas destinadas a instituir, arrecadar e fiscalizar a cobrança de tributos, com objetivo de que os contribuintes, de forma compulsória, transfiram parcela da sua riqueza ao Estado que, por sua vez, utiliza esses recursos para manter sua própria estrutura e para implementar os direitos, objetivos e valores que a ordem jurídica elege como prioridades em um determinado momento histórico

(KALIL; GONÇALVES, 2016, p. 507). Apesar disso, os tributos não possuem apenas a função arrecadatória (isto é, fiscal), eles podem ser utilizados como instrumentos capazes de promover condutas compatíveis aos objetivos do ordenamento jurídico ou dissuadir aquelas que sejam incompatíveis, sendo permitido aos agentes econômicos privados aderir ou não à conduta pretendida pelo Estado. A natureza promocional das normas tributárias se manifesta pela criação de situações em que o contribuinte será premiado ou penalizado, apenas economicamente, pela prática de determinada conduta (ADAMY, 2012, p. 303).

O Estado pode, com objetivo de estimular um comportamento social e economicamente desejável, mitigar a imposição tributária, a exemplo da possibilidade de reduzir a incidência do imposto de renda com a dedução da sua base de cálculo os gastos com saúde e educação. Pode, ainda, majorar a tributação para desestimular comportamentos indesejáveis, como ocorre com a maior incidência de tributos em bebidas alcoólicas e cigarros. Segundo José Casalta Nabais (1998, p. 632), quando o Estado utiliza a tributação desta forma, manifesta-se a extrafiscalidade compreendida como aquelas normas que, embora façam parte do Direito Fiscal, não tem por finalidade dominante a arrecadação de receitas, mas objetivam realizar determinada finalidade econômica ou social. A potencialidade de dirigir condutas pelo uso de normas tributárias extrafiscais deve ser utilizada em consonância com as diretrizes apontadas pelo texto constitucional (FOLLONI, 2014, p. 30).

Mesmo sendo possível visualizar que fiscalidade (função arrecadatória) e extrafiscalidade (função de indução de condutas) possuem características peculiares que as diferenciam, todos os tributos possuem essa dupla feição, que coexiste simultaneamente (HACHEM; KALIL, 2016, p. 166). A intenção estatal com a utilização do tributo é que irá definir se haverá um maior predomínio da função fiscal ou extrafiscal. A Constituição Federal, para garantir a autonomia orçamentária aos municípios,

estabeleceu que compete a eles arrecadar o imposto sobre serviços, o imposto sobre a transmissão onerosa de bens imóveis e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU, nos termos do art. 156, inc.I.

No caso do IPTU, a Constituição Federal estabeleceu que o imposto poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel (Art. 156, § 1º, inc. I), o que nada mais é do que a aplicação do princípio constitucional da capacidade contributiva (Art. 145, § 1º), cujo conteúdo determina que a tributação tenha maior incidência para aqueles que tem mais manifestação de riqueza. Neste ponto, fica evidente a progressividade fiscal (isto é, arrecadatória) da norma tributária. Segundo a Constituição Federal, é possível ainda que o IPTU tenha alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel (Art. 156, § 1º, inc. II). Isso permite, por exemplo, que a alíquota incidente em áreas comerciais seja diferente da alíquota que incide em áreas residenciais. Percebe-se aí a utilização do imposto a partir de critérios urbanísticos, isto é, parâmetros extrafiscais que escapam à função meramente arrecadatória.

Além das possibilidades de utilização do IPTU previstas na parte em que a Constituição Federal tratou do Sistema Tributário Nacional (Art. 156, § 1º, inc. I e inc. II), quando o legislador constitucional tratou da Política Urbana (Art. 182 e 183), criou uma forma especial de progressividade no tempo com a finalidade de dissuadir os proprietários de imóveis urbanos de os manterem contrariando os planos de urbanização das cidades. Trata-se, portanto, de progressividade extrafiscal utilizada como um instrumento de política urbana e não um instrumento de justiça tributária relacionado com o princípio da capacidade contributiva (RIBEIRO, 2001, p. 238).

A política de desenvolvimento urbano executada pelo município deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A cidade pode ser compreendida “como espaço cultural e coletivo,

cuja função é atender aos interesses dos cidadãos com base nos princípios de justiça social, da função social da cidade e da propriedade” (PINHEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 378). O direito à propriedade não possui caráter absoluto e não se limita a proteger apenas os interesses individuais. A ordem constitucional determina que a propriedade deve atender a sua função social (art. 5º, inc. XXIII), que também foi elevada à condição de princípio geral da ordem econômica (Art. 170, inc. III).

O interesse privado está inserido no plano fático das coisas que compõe a vida em sociedade e na cidade. A função social da propriedade será atendida quando a utilização do bem provocar os efeitos desejados pela comunidade interessada, o que remete às ideias de uso e de atividade (ANDRADE, 2007, P. 161). Do ponto de vista urbanístico, a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (Art. 182, § 2º), que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (Art. 182, § 1º). Obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (Art. 182, §1º),¹ o plano diretor define as diretrizes de planejamento e gestão territorial urbana, ou seja, do controle do uso, ocupação, parcelamento e expansão do solo urbano, sendo comum a inclusão de diretrizes sobre habitação, saneamento, sistema viário e transportes urbanos.

É um instrumento político cujos principais objetivos são dar transparência e democratizar a política urbana (BRAGA, 2001, p. 96/97). A progressividade extrafiscal no tempo com finalidade urbanística, que deve estar alinhada ao plano diretor,

¹ O Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/2001, em seu art. 41, estabelece ainda a obrigatoriedade do plano diretor para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

tem por fundamento o art. 182, § 4º da Constituição Federal que assim prescreve:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

4º é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A técnica prevista no art. 182, § 4º, inc. II não é um instrumento para aumentar a arrecadação de receitas. Embora a majoração de alíquotas produza um resultado fiscal (arrecadatório), há um predomínio, neste caso, da função extrafiscal do IPTU, na medida em que deve ser utilizado para promover a função social da propriedade urbana nos termos previstos pelo plano diretor do município. A definição dos critérios adequados para a sua utilização é incumbência técnica dos órgãos municipais de planejamento urbanístico, cabendo às secretarias de fazenda somente efetuar o lançamento e arrecadar o imposto.

Apesar da progressividade no tempo ter previsão na redação originária do texto constitucional (182, § 4º, inc. II), a sua aplicação dependia de norma infraconstitucional regulamentadora, o que somente foi feito com a edição do Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política urbana. Os municípios que pretendem fazer o uso do referido

instrumento também precisam editar suas legislações e definir os critérios urbanísticos para a sua aplicação, a exemplo do que fez o Município de Maringá no Estado do Paraná.

3 A REGULAMENTAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO PELO ESTATUTO DA CIDADE E PELA LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ/PR

A Lei Federal n. 10.257/2001 abriu novas perspectivas no que diz respeito ao planejamento urbanístico ao estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Art.1º, parágrafo único). Em consonância com a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade também preceituou que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (Art. 39).

O Estatuto da Cidade reafirmou a proteção jurídica à propriedade privada/individual, mas impõe limites à especulação imobiliária, reconheceu a cidade como produção coletiva, criou instrumentos jurídicos e participativos que permitem ao poder público tomar providências para que as propriedades cumpram sua função social em prol do bem coletivo. Os seus princípios propiciam desvendar conflitos relacionados ao planejamento, à apropriação, à propriedade, à gestão e ao uso do solo nas áreas urbanas (RODRIGUES, 2004, p.12-14). Para promover o adequado aproveitamento solo e, portanto, efetivar a função social da propriedade urbana, o Estatuto da Cidade regulamentou os instrumentos previstos no art. 182, §4º da Constituição Federal, dentre eles o IPTU progressivo, nos termos do art. 7º:

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.

Percebe-se que o Estatuto da Cidade estabeleceu o modo pelo qual deve ser empregada a progressividade, o seu critério de aumento e o seu limite máximo. A legislação, de maneira acertada, vedou a possibilidade de concessão de incentivos fiscais em matéria de IPTU progressivo justamente para impedir que sejam desvirtuados os objetivos da política urbana. É com base nessas regras gerais e nos critérios urbanísticos locais definidos pelos órgãos técnicos competentes que o município deverá legislar para permitir utilização do referido instrumento.

O parcelamento ou edificação compulsórios – PEUC, previsto no art. 5º do Estatuto da Cidade, o IPTU progressivo no tempo e, em último caso, a desapropriação sanção foram regulamentados para inibir a retenção especulativa de imóveis urbanos em áreas já dotadas de infraestrutura, além de inibir o espraio da malha urbana e o seu avanço na direção de áreas ambientalmente frágeis ou rurais. O PEUC impõe aos proprietários notificados a obrigação de que os imóveis ociosos sejam parcelados, edificados ou utilizados, em determinado prazo de tempo. Se o PEUC não surtir efeito poderá o Município utilizar o IPTU progressivo no tempo, nos termos do que dispõe o art. 182, §4º da Constituição Federal (BRAJATO; DENALDI, 2019, p. 45).

Esses instrumentos foram utilizados pelo Município de Maringá, no norte do Estado do Paraná. A cidade possui 487,012 km² de área territorial total, sendo 128.260 km² de área urbana,

com uma população estimada de 430.157 pessoas (IBGE, 2020). Sobre a estrutura espacial do Município de Maringá as arquitetas e urbanistas Dânia Brajato e Rosana Denaldi (2019, p. 51) explicam que:

O município mantém ainda hoje muitas das características da ocupação inicial: avenidas amplas e densamente arborizadas, fundos de vale preservados ao longo dos cursos d'água que cortam a cidade e sistema de áreas verdes formado por parques e unidades de conservação internas ao perímetro urbano. No entanto, a área do plano inicial destaca-se do restante da cidade, principalmente pelo traçado do sistema viário e pela presença dos bosques urbanos. Em contraste com a forte dinâmica do mercado imobiliário local, o perímetro urbano de Maringá abriga chácaras e sítios que apresentam atividade agrícola regular – às vezes familiar, de subsistência –, em perímetros delimitados como área urbana, mas que conservam características rurais. Além disso, há um número expressivo de vazios urbanos (glebas não parceladas) e terrenos não edificadas nos loteamentos existentes em diversos bairros consolidados da cidade. Outro aspecto relevante diz respeito à moradia da população de baixa renda que trabalha na cidade: em sua maioria, sem acesso à cidade formal, as famílias deslocam-se para os municípios vizinhos de Sarandi e Paiçandu, onde o padrão urbanístico é menos restritivo e o valor da terra é mais acessível.

O IPTU progressivo, como consequência do não cumprimento do PEUC, encontra previsão legal no plano diretor, Lei Complementar n. 632/2006, mais especificamente pelos artigos 116 a 118 (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2006). O art. 116 repetiu as disposições do art. 7º do Estatuto da Cidade. O art. 117 estabeleceu os objetivos urbanísticos pretendidos com a utilização do instrumento, dentre eles “o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, por meio da indução da ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, onde o plano diretor considerar prioritário” (art.117, inc. I),² o que evidencia seu

² Art. 117. A aplicação do IPTU Progressivo no tempo objetiva: I - o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, por meio da indução da ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, onde o Plano Diretor considerar prioritário; II - fazer cumprir o disposto na Seção que trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsória;

caráter extrafiscal. Por sua vez, o art. 118 definiu as áreas de incidência do IPTU progressivo,³ que são as mesmas áreas para fins de incidência do PEUC, nos termos do art. 114 do plano diretor:

Art. 114. O parcelamento, a edificação e a utilização compulsória serão aplicados nas seguintes Macrozonas:

I - Macrozona Urbana de Consolidação;

II - Macrozona Urbana de Qualificação;

III - Macrozona Urbana de Ocupação Imediata;

IV - Macrozona Urbana Industrial, restrita à Área Industrial 1;

V - Setores Especiais, quando for o caso.

Nas referidas áreas, estão sujeitos ao PEUC e, consequentemente, ao IPTU progressivo imóveis urbanos com área igual ou superior a 2.000m² (dois mil metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento igual a zero, dentre outros.⁴ O IPTU progressivo, como já se disse acima, será aplicado quando não surtir efeito a notificação do proprietário para que proceda o parcelamento, a edificação ou a utilização do solo. Logo, a legislação que regulamenta o PEUC e a correta definição dos critérios urbanísticos para delimitar as áreas para sua incidência

III - aumentar a oferta de lotes urbanizados nas regiões já consolidadas da malha urbana de Maringá; IV - combater o processo de periferização; V - inibir o processo de retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não-utilização

³ Art. 118. O IPTU Progressivo no Tempo poderá ser aplicado nas seguintes Macrozonas: I - Macrozona Urbana de Consolidação; II - Macrozona Urbana de Qualificação; III - Macrozona Urbana de Ocupação Imediata; IV - Macrozona Urbana Industrial, restrito à Área Industrial 1; V - Setores Especiais, quando for o caso.

⁴ Art. 113. Estão sujeitos à aplicação dos instrumentos citados no artigo anterior: I - o imóvel urbano com área igual ou superior a 2.000m² (dois mil metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento igual a zero; II - o conjunto de imóveis urbanos, contíguos ou não, de um único proprietário registrado, com coeficiente de aproveitamento igual a zero, cujo somatório das áreas registradas seja superior a 3.000m² (três mil metros quadrados); III - o imóvel urbano com área igual ou superior a 2.000m² (dois mil metros quadrados) cujo coeficiente de aproveitamento não atinja o mínimo definido para a Macrozona onde se situa, conforme previsão do artigo 99 desta Lei; IV - o conjunto de imóveis urbanos, contíguos ou não, de um único proprietário registrado, cujo somatório das áreas registradas seja superior a 3.000m² (três mil metros quadrados) e cujo coeficiente de aproveitamento de cada imóvel não atinja o mínimo definido para a Macrozona onde este se situa, conforme previsão do artigo 99 desta Lei;

(por exemplo, aquelas áreas onde já exista infraestrutura urbana instalada) é uma condição necessária para o adequado funcionamento da progressividade do IPTU no tempo.

O art. 5º do Estatuto da Cidade e o art. 182, §4º da Constituição Federal exigem a edição de lei específica para versar sobre o PEUC, sendo atribuição, portanto, da lei local fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. No entanto, conforme explica Dânia Brajato (2017, p.93), em Maringá/PR não há lei específica ou ainda decreto regulamentador que oriente a aplicação do PEUC. Há, portanto, uma ausência de regulamentação relativamente a aspectos importantes para a aplicação do PEUC, dentre os quais destacam-se o arranjo institucional mínimo e a atribuição de competências dos órgãos envolvidos em sua aplicação, o que compromete a participação e o controle social em sua implementação.

O Município de Maringá/PR editou a Lei Complementar n. 827/2010 para regulamentar o IPTU progressivo (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2010). Em seu art.2º, a mencionada lei estabeleceu que o imposto tem “finalidade extrafiscal de assegurar o cumprimento da função social da propriedade predial e territorial urbana, definida no art. 182 da Constituição Federal”. De forma semelhante ao plano diretor, os artigos 3º e 4º estabeleceram os imóveis e as áreas sujeitas à incidência do imposto. No art. 6º da referida lei, restou estabelecida a fórmula para a implementação da progressividade nos seguintes termos:

Art. 6º. O Município procederá à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, independentemente de atualização anual dos valores venais.

§ 1º A alíquota do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo será de 2% (dois por cento)

§ 2º. A majoração da alíquota a ser aplicada a cada ano será de 2% (dois por cento), obedecido o prazo máximo de 5 (cinco) anos, da seguinte forma:

- I – no primeiro exercício – 2% (dois por cento);
- II – no segundo exercício – 4% (quatro por cento);
- III – no terceiro exercício – 6% (seis por cento);
- IV – no quarto exercício – 8% (dois por cento);
- V – no quinto exercício – 10% (dez por cento)

A lei local, de acordo com o Estatuto da Cidade, manteve a possibilidade de desapropriação do imóvel caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel não seja atendida quando findar o período de 5 (cinco) anos (Art.6º, §3º). A desapropriação não é obrigatória, mas sim uma faculdade que depende do interesse público urbanístico, devendo o Município proceder o adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contados da incorporação do imóvel ao patrimônio público, nos termos do art. 8º, §4º do Estatuto da Cidade.

Apesar da previsão legal, esse tipo de desapropriação não se concretiza, pois é vedada a emissão de títulos da dívida pública mobiliária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos art. 11 da Lei Complementar n. 148/2014 e do Art. 11 da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal.⁵ Essa proibição faz com que, após o quinto ano da progressividade, somente reste ao Município a possibilidade de manter o IPTU progressivo na alíquota máxima até que o proprietário cumpra as diretrizes do plano diretor.

Da análise da legislação local, percebe-se que parte dela está em consonância com a norma federal regulamentadora (Estatuto da Cidade), a exemplo do teto máximo para a progressividade que não ultrapassa 15%. No entanto, para a progressividade local foi instituído um critério único para todos os imóveis com alíquota inicial de 2% para o primeiro ano e 10% para o quinto ano, sem levar em conta a alíquota ordinária do IPTU

⁵ Lei Complementar n. 148/2014 - Art. 11. É vedada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a emissão de títulos da dívida pública mobiliária; Resolução n. 43/2001 do Senado Federal – Art. 11. Até 31 de dezembro de 2010, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos.

anteriormente cobrado. Em Maringá/PR, as alíquotas para o cálculo do IPTU, com finalidade principal de arrecadação, estão definidas na Lei n. 1185/2019, que estabelece as seguintes incidências: (i) para imóveis prediais, alíquotas ordinárias de 0,30%; 0,60% e 1%, de acordo com a região de localização dos imóveis; (ii) para imóveis territoriais, alíquota ordinária única de 3%. (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2019). Ocorre que, nos termos do 7º, §1º do Estatuto da Cidade, o valor da alíquota “não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.”

Percebe-se aí um equívoco na legislação municipal, em especial para os imóveis cujas alíquotas ordinárias são 0,30% e 0,60%, pois a alíquota do primeiro ano da progressividade (no montante de 2%) excede duas vezes o valor do ano anterior, em clara violação ao art. 7º, §1º do Estatuto da Cidade. Correto seria, para o primeiro ano da progressividade, no máximo dobrar a alíquota ordinária anteriormente cobrada, fazendo a mesma duplicação para os anos subsequentes até o quinto ano da progressividade. A inobservância das diretrizes da norma federal regulamentadora provoca a nulidade do lançamento, conforme já decidiu o Tribunal de Justiça do Paraná.⁶

O reconhecimento da nulidade do lançamento prejudica

⁶APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL, COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA. IPTU PROGRESSIVO. ART. 175, TABELA III, DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL DE LONDRINA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROGRESSIVIDADE EM RAZÃO DA EXTRAFISCALIDADE. NÃO EDIFICAÇÃO DO IMÓVEL AO TEMPO. ARTIGO 182, § 4º, DA CF/1988. LEI FEDERAL QUE REGULAMENTOU A PROGRESSIVIDADE DO TRIBUTO (ESTATUTO DA CIDADE). INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DO ESTATUTO. EFEITOS EX TUNC DE INCIDÊNCIA ENTRE AS PARTES. INEXISTÊNCIA DE EFEITO PROSPECTIVO NO PRESENTE CASO. NULIDADE DO ATO VICIADO DESDE SEU NASCIMENTO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS. MINORAÇÃO. POSSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. - 1 Em substituição ao Des. Antônio Renato Strapasson. Apelação Cível sob o nº 1584967-1 2 (TJPR - 2ª C. Cível - AC - 1584967-1 - Região Metropolitana de Londrina - Foro Central de Londrina - Rel.: Carlos Mauricio Ferreira - Unânime - - J. 14.02.2017)

os fins urbanísticos do IPTU progressivo, pois poderá ser afastada a incidência do imposto ou ainda determinada a restituição dos valores quitados nos últimos cinco anos. Perde-se, portanto, o potencial extrafiscal do instrumento que consiste em majorar o tributo para dissuadir a manutenção da propriedade em condições de uso inadequadas ao plano diretor, razão pela qual são necessárias alterações na legislação local.

4 A NECESSIDADE DE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ/PR PARA EVITAR A NULIDADE DO LANÇAMENTO DO IPTU PROGRESSIVO

Para que seja possível a aplicação do PEUC e, consequentemente, do IPTU progressivo, nos termos do art. 5º, §2º e §3º do Estatuto da Cidade, o proprietário será notificado por “funcionário do órgão competente do Poder Executivo municipal” para o cumprimento da obrigação de promover o adequado uso do solo, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis. Após a notificação, o proprietário terá prazo, não inferior, a um ano para protocolar o projeto urbanístico no órgão municipal e, não inferior, a dois anos para iniciar as obras do empreendimento (Art.5º, §4º, inc. I e inc. II).

No caso de Maringá/PR, o plano diretor estabeleceu prazo máximo de um ano, após o recebimento da notificação, para os proprietários apresentarem o projeto de parcelamento ou edificação do solo, e prazo máximo de dois anos para início e conclusão das obras, contados a partir da aprovação do projeto.⁷ Essas determinações locais contrariam o Estatuto da Cidade, que estabeleceu prazos maiores para as referidas obrigações e não

⁷Art. 115. Os imóveis nas condições a que se refere o artigo 113 desta Lei serão identificados e seus proprietários notificados. (...). § 2.º Os proprietários notificados deverão, no prazo máximo de um ano a partir do recebimento da notificação, protocolar pedido de aprovação e execução de parcelamento ou edificação; (...) § 4.º Os parcelamentos e edificações deverão ser iniciados e concluídos no prazo máximo de dois anos, contado da primeira aprovação do projeto.

indicou prazo máximo para a conclusão do empreendimento (BRAJATO, 2015, p. 88).

A adequação da legislação local ao Estatuto da Cidade é indispensável, pois se houver descumprimento da norma federal regulamentadora, o proprietário poderá pleitear a nulidade do lançamento com fundamento na violação do princípio da legalidade. A falta de lei específica para regulamentar o PEUC (etapa anterior à utilização do IPTU progressivo) fez com que o 1º Juizado Especial da Fazenda Pública de Maringá, nos autos n. 0022391-10.2019.8.16.0018,⁸ afastasse a incidência do IPTU progressivo, em razão da violação do art. 5º do Estatuto da Cidade. Em outro exemplo, o descumprimento da exigência de notificar para o cumprimento do PEUC foi considerado vício que maculou o lançamento do IPTU progressivo, conforme já decidiu o E. Tribunal de Justiça do Paraná ao analisar caso referente ao IPTU progressivo lançado em Maringá/PR.⁹

⁸ Dessarte, não há dúvidas quanto à imprescindibilidade de lei local a tratar especificamente do parcelamento, edificação e utilização compulsórios dos imóveis urbanos, sob pena de não se poder instituir a exação em comento na forma progressiva no tempo. O Município de Maringá, todavia, não possui um diploma legal nesse sentido. Isso porque a LC nº 632/2006 – instituidora do Plano Diretor Municipal – não previu em detalhes a forma ou as condições pelas quais a edificação, o parcelamento ou a utilização terão de ser implementadas. Afinal de contas, entre os arts. 110 e 115 do Plano Diretor, os quais integram o capítulo relativo ao assunto, não existe qualquer especificação ou detalhamento quanto ao modo como tais obrigações deverão ser cumpridas pelos proprietários, havendo apenas menção às áreas passíveis dessa tributação e aos prazos para regularização. Outrossim, a LC nº 827/2010 somente regula a incidência do IPTU progressivo em si, mas não adentra nos pormenores do parcelamento, da utilização, tampouco da edificação compulsórios. Na verdade, esta lei apenas faz referência aos dispositivos do Plano Diretor já citados, o que, entretanto, é insuficiente para atender às exigências do art. 5º do Estatuto da Cidade. A falta da lei específica exigida pela Constituição e pela legislação federal acerca das obrigações a serem cumpridas pelo proprietário para evitar a incidência do IPTU progressivo, em todo caso, torna ilegal a cobrança do tributo nessa modalidade. A sentença está disponível para consulta pública no site do Tribunal de Justiça do Paraná por meio do link: <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi_consulta/>

⁹ APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. DECLARATÓRIA DE NÃO INCIDÊNCIA DE IMPOSTO PROGRESSIVO. IPTU. INEXIGIBILIDADE DAS ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS SEM O PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DO ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL Nº 10.257/01).

Isso revela a importância da abertura de um processo administrativo pelo órgão técnico municipal competente para que sejam formalizados os atos administrativos necessários à utilização do PEUC e do IPTU progressivo, evitando, por exemplo, o extravio de notificações ou ainda a falta de averbação na circunscrição imobiliária competente. Essa obrigação é de grande importância, pois a transmissão do imóvel, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização sem interrupção de quaisquer prazos, nos termos previstos no art. 6º do Estatuto da Cidade.

Conforme indicou estudo realizado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (2015, p.242) sobre a aplicação do PEUC e o IPTU progressivo por alguns municípios, em Maringá/PR, após a notificação do proprietário não há um controle adequado dos prazos previstos para apresentação do projeto e início das obras:

Os dados registrados na Tabela 4 demonstram que, do total de 41 imóveis notificados com loteamento em aprovação, 15 imóveis não avançaram além da primeira etapa do processo de licenciamento, que consiste no pedido de certidão de viabilidade para implantação de loteamento. A pesquisa identificou indícios de situações de exclusão de imóveis do PEUC mediante a apresentação, pelos proprietários, de certidões emitidas pelo município em licenciamentos iniciados, mas que não tiveram prosseguimento. Esse procedimento, somado à falta de acompanhamento dos processos, pode possibilitar que o proprietário “escape” da obrigação. Nestes casos, o procedimento adequado seria incluir esses imóveis na situação de “suspensos temporariamente da obrigação de PEUC”, como fazem outros municípios, e monitorar a evolução dos processos de licenciamento destes imóveis. Cumpre ressaltar, todavia, que, a partir da

AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE NOTIFICAÇÃO DO CONTRIBUINTE PARA PROMOVER O PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA. NÃO CABIMENTO. (...) APELAÇÃO CONHECIDA E PARCIALMENTE PROVIDA. Apelação Cível sob o nº 1419757-2 2 (TJPR - 2ª C.Cível - AC - 1419757-2 - Região Metropolitana de Maringá - Foro Central de Maringá - Rel.: Carlos Mauricio Ferreira - Unânime - - J. 24.11.2015)

aprovação dos projetos, há um novo prazo a ser cumprido pelos proprietários notificados: aquele que se refere ao início da execução das obras. A inclusão na condição de “suspensos temporariamente da obrigação de PEUC” vale também para imóveis com projeto aprovado e alvará de construção emitido, que devem ser vistoriados para acompanhamento da evolução das obras. A pesquisa não identificou procedimentos de monitoramento e controle do prazo de início das obras para imóveis com projeto aprovado.

Conforme indicou o mesmo estudo do Ministério da Justiça (2015, p.86), em Maringá/PR, a notificação não é cumprida por servidor da Prefeitura, mas sim por cartório de Registro de Títulos e Documentos, o que conferiu mais segurança e efetividade ao procedimento. Entretanto, considerando a previsão do Estatuto da Cidade, essa forma de proceder a notificação pode trazer questionamentos no que diz respeito ao descumprimento da regra que determina que a notificação deve ser realizada por “*funcionário do órgão competente do Poder Executivo municipal*” (Art.5º, §3º, inc. I).

O referido estudo também apontou que a notificação para promover o adequado uso do solo é feita pelo Procurador Geral do Município (2015, p.86). Ocorre que o controle do uso e ocupação do solo não se trata de atribuição do órgão jurídico do município, mas sim do órgão responsável pelo planejamento urbanístico. Em Maringá/PR, por força da Lei Complementar n. 1117/2018 (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2018), foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá - IPPLAM, que tem como uma de suas atribuições desenvolver o planejamento urbano e controlar a gestão territorial do município (art.1º, inc. I).

A Lei Complementar n. 1.269/2020 (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2020), que atualmente dispõe sobre a estrutura administrativa da Administração Direta do Poder Executivo Municipal, estabelece que é da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação – SEURBH a obrigação de promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado do

desenvolvimento do Município, bem como expedir atos relativos ao uso e parcelamento do solo urbano (art. 25, inc. I, III e inc. VIII). Portanto, o IPPLAM e a SEURBH são os órgãos técnicos municipais que devem conduzir a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo em Maringá, em cumprimento as exigências do Estatuto da Cidade, evitando-se, com isso, alegações de nulidade do lançamento.

A progressividade do IPTU no tempo utilizada pelo Município de Maringá não observa integralmente as diretrizes do Estatuto da Cidade. No mesmo estudo realizado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (2015, p.99), indicou-se a forma correta para aplicação da progressividade do IPTU no tempo considerando-se, para tanto, as alíquotas ordinárias de IPTU vigentes em Maringá e o limite previsto no art. 7º, §1º do Estatuto da Cidade:

Tabela 1 – Alíquotas ordinárias e progressivas de IPTU no município de Maringá/PR

ALÍQUOTAS BASE (Alíquota ordinária)	IMÓVEIS PREDIAIS						IMÓVEIS TERRITORIAIS	
	0,30%		0,60%		1,00%		3,00%	
ALÍQUOTAS LANÇADAS (ALÍQUOTA ORDINÁRIA + ALÍQUOTA PROGRESSIVA)	LIMITE EC	ALÍQUOTA LANÇADA	LIMITE EC	ALÍQUOTA LANÇADA	LIMITE EC	ALÍQUOTA LANÇADA	LIMITE EC	ALÍQUOTA LANÇADA
1º ano	0,60%	2,30%	1,20%	2,60%	2,00%	3,00%	6,00%	5,00%
2º ano	1,20%	4,30%	2,40%	4,60%	4,00%	5,00%	12,00%	7,00%
3º ano	2,40%	6,30%	4,80%	6,60%	8,00%	7,00%	15,00%	9,00%
4º ano	4,80%	8,30%	9,60%	8,60%	15,00%	9,00%	15,00%	11,00%
5º ano	9,60%	10,30%	15,00%	10,60%	15,00%	11,00%	15,00%	13,00%

Fonte: Prefeitura do município de Maringá/PR.

Outra falha cometida pelo Município de Maringá é fazer incidir, de forma simultânea, a alíquota do IPTU ordinário e a alíquota do IPTU progressivo, conforme indicou o mesmo estudo feito pelo Ministério da Justiça (2015, p.99):

Figura 1: Reprodução de carnê com lançamento de IPTU para imóvel com alíquota progressiva de 8% no município de Maringá/PR.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA - DIRETORIA TRIBUTÁRIA

Sr(a). Contribuinte, estamos notificando Vossa Senhoria do lançamento do IPTU, Taxas e CCSIP, para o exercício de 2014, referente ao imóvel abaixo descrito, obedecendo ao disposto no Código Tributário Municipal.

IPTU 2014		LANÇAMENTO	CADASTRO	ZONA	QUADRA	DATA	PAGAMENTO À VISTA COM DESCONTO	
CONTRIBUINTE:	IMPOSTO TERRITORIAL	44	44	000			1ª COTA ÚNICA - 15% DE DESCONTO	
ENDER. IMÓVEL:							VENCIMENTO :	23/01/2014
COMPLEMENTO:							VALOR (R\$) :	10.745,23
							2ª COTA ÚNICA - 10% DE DESCONTO	
							VENCIMENTO :	13/02/2014
							VALOR (R\$) :	11.370,91
DADOS DO IMÓVEL			TRIBUTOS COBRADOS			PAGAMENTO PARCELADO		
TESTADA(m)	65,00	IMPOSTO TERRITORIAL	R\$	3.412,72	PRIMEIRA (R\$)	1.051,52		
ÁREA ÚTIL TERRENO(m²)	7.938,18	IMPOSTO PROGRESSIVO-IPTU	R\$	8.190,58	DEMAIS (R\$)	1.051,85		
ÁREA CONSTRUÍDA(m²)	0,00	TAXAS E CCSIP	R\$	108,97	VENCIMENTO DAS PARCELAS			
BASE CÁLCULO:	113.757,20				01	23/01/2014	02	13/02/2014
ALÍQUOTA (%) :	3,00				03	13/03/2014	04	13/04/2014
					05	13/05/2014	06	13/06/2014
					07	13/07/2014	08	13/08/2014
					09	13/09/2014	10	13/10/2014
					11	13/11/2014	12	13/12/2014
ALÍQUOTA PROGRESSIVA(%)	8,00				VALOR TOTAL(R\$)			
								12.622,27
CÓDIGO DE BAIXA: 10% 11400000000379007		1ª Parcela 11400000000379008		15% 11400000000379006				

AUTENTICAÇÃO MECÂNICA DO CONTRIBUINTE

Fonte: Ministério da Justiça (2015)

Nota-se que há uma dupla incidência de alíquotas sobre a mesma base de cálculo (IPTU territorial ordinário e IPTU progressivo), fenômeno conhecido por *bis in idem*, que nada mais é do que a “*dupla tributação estabelecida por um único ente sobre o mesmo fato gerador*” (PAULSEN, 2012, p. 60). Sobre esse fenômeno, Bernardo Ribeiro Moraes (2007, p.137) explica que consiste em exigir impostos iguais pelo mesmo poder tributante, sobre o mesmo contribuinte e em razão do mesmo fato gerador da respectiva obrigação. Em razão disso, o valor total do tributo é obtido pela soma da alíquota ordinária e da alíquota progressiva.

Embora a legislação permita a majoração da alíquota do IPTU como mecanismo para estimular o contribuinte/proprietário a promover o adequado aproveitamento do solo urbano, isso não autoriza que o Município de Maringá faça incidir duas alíquotas sobre a mesma base de cálculo. Correto seria que a partir do lançamento da alíquota do IPTU de forma progressiva, esta passasse a ser a única alíquota incidente sobre base de cálculo, calculada com base na alíquota ordinária cobrada no ano anterior ao primeiro ano da progressividade e em respeito ao limite estabelecido pelo art.7º, §1º do Estatuto da Cidade.

A progressividade permite a majoração do tributo em

função de um determinado parâmetro definido pela legislação. Não se trata de autorização para a incidência de duas alíquotas sobre a mesma base de cálculo. O IPTU progressivo no tempo é o mesmo tributo que passa a incorporar a progressividade estabelecida pela lei específica. A autorização constitucional de melhorar as alíquotas do IPTU no tempo não altera o fato gerador do IPTU que é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, nos termos do art. 32 do Código Tributário Nacional.

Em decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Paraná, ao julgar caso no qual se discutia essa sistemática de cobrança do IPTU progressivo pelo Município de Maringá/PR, foi reconhecida a ocorrência do *bis in idem* e a violação ao art. 7º, §1º do Estatuto da Cidade, o que levou a decretação de nulidade do lançamento do tributo:

APELAÇÃO. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE LANÇAMENTO FISCAL CUMULADA COM REPETIÇÃO DE INDÉBITO. IPTU PROGRESSIVO. I – EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL ESPECÍFICA SOBRE O TEMA. LEIS COMPLEMENTARES 632/2006 (PLANO DIRETOR) E 827/2010. II – OCORRÊNCIA DE BIS IN IDEM NO RECOLHIMENTO. SOMA DAS ALÍQUOTAS DO IPTU ORDINÁRIO E PROGRESSIVO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL PARA A CUMULAÇÃO. LEGALIDADE DA COBRANÇA APENAS EM RELAÇÃO À ALÍQUOTA ORDINÁRIA. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. INTELIGÊNCIA DAS SÚMULAS 162 E 188 DO STJ. NÃO INCIDÊNCIA DE JUROS DE MORA NO PERÍODO DE GRAÇA CONSTITUCIONAL (SÚMULA VINCULANTE N.º 17, STF). RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (TJPR - 3ª C.Cível - 0009780-62.2017.8.16.0190 - Maringá - Rel.: JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO EM SEGUNDO GRAU ALEXANDRE KOZECHEN - J. 04.05.2021)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE LANÇAMENTO FISCAL CUMULADA COM REPETIÇÃO DE INDÉBITO. IPTU PROGRESSIVO. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. FORMAL

INCONFORMISMO. INEXISTÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA SOBRE O TEMA. INOQUIDADE. LEIS COMPLEMENTARES 632/2006 (PLANO DIRETOR) E 827/2010 NORMATIZADORAS DA COBRANÇA. *BIS IN IDEM* NO RECOLHIMENTO. CONGRUIDADE. REPETIÇÃO DO INDÉBITO DEVIDA. ARREDAMENTO DA ALÍQUOTA PROGRESSIVA. PERTINÊNCIA. INOBSERVÂNCIA AO DISPOSTO NO § 1º, ARTIGO 7º, DO ESTATUTO DA CIDADE (LEI N.º 10.527/2001). LEGALIDADE DA COBRANÇA APENAS EM RELAÇÃO À ALÍQUOTA ORDINÁRIA. APRECIÇÃO DAS DEMAIS TESES ACERCA DA NULIDADE DO LANÇAMENTO. PREJUDICADAS. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. INTELIGÊNCIA DAS SÚMULAS 162 E 188 DO STJ. NÃO INCIDÊNCIA DE JUROS DE MORA NO PERÍODO DE GRAÇA CONSTITUCIONAL (SÚMULA VINCULANTE N.º 17 DO E. STF). RECURSO PROVIDO. (TJPR - 2ª C.Cível – AC - 0004255-02.2017.8.16.0190 – Maringá – Rel.: Desembargador José Joaquim Guimarães da Costa, Data de Julgamento: 30/07/2019, Data de Publicação 01/08/2019)

De forma bastante técnica, no julgamento da Apelação n. 0004255-02.2017.8.16.0190, o Desembargador Relator José Joaquim Guimarães da Costa (BRASIL, 2019) apontou em seu voto que:

Contudo, melhor sorte socorre ao recorrente quanto à adução de *bis in idem* na tributação. Depreende-se, da legislação mencionada, a ausência de previsão para a cobrança cumulada das alíquotas ordinária e progressiva, pelo que não procede a cumulação, por ausência de expressa previsão legal.

Por sua vez, no julgamento da Apelação n. 0009780-62.2017.8.16.0190, o Juiz de Direito Substituto em segundo grau Alexandre Kozechen (BRASIL, 2021) apontou em seu voto que:

Entretanto, diferentemente da conclusão obtida na sentença recorrida, não são distintos os fatos geradores do IPTU ordinário e progressivo, mas sim, a forma de cobrança do tributo e a sua finalidade. O fato gerador do Imposto Predial e Territorial Urbano se revela único, decorrendo da propriedade, domínio útil ou posse de bem imóvel, conforme previsto no artigo 32 do Código Tributário Nacional. Existem, então, duas formas de

cobrança deste: uma com finalidade arrecadatória, que utiliza como base de cálculo o valor venal do imóvel, e outra, de cunho extrafiscal, em que a mensuração do imposto pode ser feita de modo progressivo, respeitando o objetivo de atender à função social da propriedade. Inclusive, para o lançamento do IPTU progressivo no tempo, necessariamente, o contribuinte deverá ter “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” (CTN, art. 32). Logo, a diferença consiste tão somente na progressividade, a qual decorre, exclusivamente, da propriedade do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (CF, art. 182, § 4º, II). Conclui-se, nesse sentido, que o fato gerador do Imposto Predial e Territorial Urbano não se altera quando cobrado de forma progressiva, mas somente, que a utilização inadequada da propriedade justifica a progressividade da alíquota, estimulando o proprietário a cumprir com a função social do bem imóvel que possui.

O *bis in idem* não se confunde com a bitributação, outro vício capaz de gerar a nulidade do lançamento. A bitributação ocorre quando um mesmo fato jurídico é tributado por mais de um ente dotado de capacidade impositiva (COSTA, 2012, p. 67). É o que se verifica quando, no mesmo exercício fiscal, há a incidência do IPTU e do imposto territorial rural – ITR de competência da União Federal, o que costuma ocorrer em imóveis que estão localizados em áreas urbanas ou de expansão urbana, mas que são utilizados para a prática de agricultura. Nesse caso, dois entes distintos dotados de competência impositiva (União Federal e Município) tributam o mesmo fato gerador, qual seja, a propriedade de bem imóvel.

Nos termos da Lei Complementar n. 1007/2014 (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2014), determinou-se a suspensão do IPTU progressivo, pelo período de três anos, para imóveis que preenchem, simultaneamente, as seguintes condições: I - possuam área de até 121.000m² (cento e vinte e um mil metros quadrados); II - mantenham produção regular de horti-frutigranjeiros. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em

juízo submetido ao rito dos recursos especiais repetitivos, firmou a tese no sentido de que sobre imóvel localizado na área urbana do município, comprovadamente destinado à exploração de atividade extrativista, agrícola, pecuária ou agroindustrial, não incide Imposto Predial e Territorial Urbano, mas sim Imposto Territorial Rural (ITR),¹⁰ cujo valor costuma ser significativamente menor que o IPTU.

Esse entendimento do STJ tem por fundamento o art. 15 do Decreto-Lei n. 57/1966,¹¹ legislação com mais de cinquenta anos concebida quando o país ainda possuía 55% das pessoas morando na zona rural.¹² Embora essa legislação possa favorecer atividades de pequenos agricultores em regiões periféricas na transição da cidade para o campo, também favorece a especulação imobiliária. Não é rara a existência de imóveis localizadas em áreas com boa infraestrutura urbana sendo utilizados para exploração de atividades agrícolas, mesmo que essa prática seja inviável do ponto de vista econômico, o que é feito com a intenção de afastar a incidência do IPTU ordinário e, consequentemente, do IPTU progressivo.

Desde 2018, o lançamento do IPTU progressivo está suspenso no Município de Maringá (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2018) até que seja concluída a revisão do plano diretor para o período de 2020 a 2030. Para o exercício fiscal de 2021, por força da Lei Complementar n. 1261/2020 (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2020), manteve-se a suspensão tendo em vista que ainda não foram concluídos os trabalhos relativos ao novo plano diretor, que são conduzidos pelo Instituto

¹⁰ REsp n.1.112.646/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 26/8/2009, DJe 28/8/2009

¹¹ Art. 15 O disposto no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados. (Revogação suspensa pela RSF nº 9, de 2005)

¹² No Brasil, a partir de 1950 o processo de urbanização começou a se intensificar. Contudo, assim na década de 1960, 55% dos brasileiros ainda moravam em áreas rurais (EDUCAÇÃO.GEOGRAFIA, 2010).

de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá – IPPLAM.¹³ Com a revisão do conjunto de leis que formam o plano diretor, o IPPLAM terá a oportunidade de definir as áreas para a incidência do PEUC e do IPTU progressivo a partir de critérios urbanísticos adequados.

Com auxílio do órgão técnico jurídico (Procuradoria Geral do Município), é possível fazer as adequações legislativas necessárias para que a regulamentação local dos referidos instrumentos fique alinhada com o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal, evitando-se possíveis nulidades no lançamento do tributo para que a progressividade do IPTU no tempo funcione como mecanismo para promover o ordenamento territorial induzindo a ocupação de áreas urbanas já dotadas de infraestrutura.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS URBANÍSTICOS DECORRENTES DA IMPLANTAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO PELO MUNICÍPIO DE MARINGÁ COM BASE NO CONTROLE DE PROPORCIONALIDADE DA TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL

A progressividade do IPTU no tempo, enquanto manifestação da tributação extrafiscal, encontra-se submetida ao controle de proporcionalidade que, no presente caso, pode ser utilizado para avaliar os resultados urbanísticos dos referidos instrumentos utilizados pelo Município de Maringá/PR, como se verá abaixo. Quando o Estado se vale da tributação extrafiscal, a incidência do princípio da capacidade contributiva fica atenuada pela perseguição de outros objetivos (por exemplo, o cumprimento da função social da propriedade), que podem ser mais facilmente alcançados do que através da graduação dos impostos consoante a capacidade econômica do contribuinte (COSTA,

¹³ A revisão do Plano Diretor de Maringá ainda não foi concluída. Maiores informações podem ser obtidas pelo portal da Prefeitura Municipal. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/portal/>>

2012, p. 77).

Colocada num plano diverso das normas objeto de aplicação, a proporcionalidade funciona para verificar se a utilização do tributo com predomínio da extrafiscalidade realiza a finalidade que ensejou essa forma de tributar (FOLLONI, 2014, p. 212). A proporcionalidade é aplicável quando houver uma relação de causalidade entre dois elementos empiricamente discerníveis, um meio e um fim concreto, no qual “fim” significa um estado de coisas almejado. A partir disso, será possível proceder aos três exames fundamentais, quais sejam: (I) o da adequação; (II) o da necessidade; (III) o da proporcionalidade em sentido estrito (ÁVILA, 2005, p. 112/113). Se não resistir a esse teste, o IPTU progressivo como consequência do descumprimento do PEUC não estará em consonância com o que dele se espera, isto é, promover a função social da propriedade.

Será adequada aquela medida que ao ser realizada contribua para a promoção gradual do escopo extrafiscal (ÁVILA, 2011, p. 162). No caso do PEUC e, conseqüentemente, do IPTU progressivo instituído em Maringá/PR a adequação não se realiza. Segundo o estudo realizado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (2015, p. 253/254), a utilização do PEUC e do IPTU progressivo pelo Município de Maringá não colaborou para evitar o espraiamento da cidade, se pode observar dos apontamentos abaixo transcritos:

Outra importante finalidade de aplicação do instrumento é a inibição do espraiamento do tecido urbano, especialmente em cidades onde as densidades demográfica e construtiva não são elevadas. Entretanto, observou-se no presente estudo que os municípios com esse perfil não aplicaram o instrumento com tal propósito. O exemplo mais relevante dessa situação é o Município de Maringá que possui área urbana de 128 km², com população total de 357.777 habitantes (IBGE 2010) e densidade em área urbana de 2.739,47 hab./km². No perímetro urbano há um número expressivo de áreas e lotes vazios. O PEUC foi aplicado no período de 2009 a 2013. Foram notificados 705 imóveis, que correspondem a cerca de 14,5 milhões de metros quadrados, englobando aqueles selecionados na

primeira e na segunda etapas. Na primeira etapa, o município notificou 105 imóveis, com área aproximada de 4,2 milhões de metros quadrados nos setores mais centrais e melhor atendidos por infraestrutura e equipamentos públicos. Na segunda etapa, foram notificados 600 imóveis, que correspondem a, aproximadamente, 10,3 milhões de metros quadrados, distribuídos em praticamente todo perímetro urbano, abarcando, portanto, setores periféricos e áreas lindeiras a regiões que abrigam atividades agrícolas. (...) Conforme mencionado no capítulo anterior, a Lei Complementar n° 799, de 12 de janeiro de 2010, estendeu a incidência do instrumento também para a “Macrozona Urbana de Ocupação Imediata” que corresponde à antiga “Macrozona Urbana de Contenção”, região mais periférica da zona urbana, em transição com as áreas rurais. Apenas na nova “Macrozona Urbana de Ocupação Imediata”, foram notificadas 68 áreas, com aproximadamente cinco milhões de metros quadrados. Esses imóveis estão localizados no anel mais periférico do perímetro urbano de Maringá, de forma que a utilização do PEUC nesses casos pode induzir à dispersão da malha urbana. Como consequência, pode-se levar a um aumento da necessidade de deslocamento e expansão dos equipamentos e serviços públicos, produção de conflitos de uso do solo (urbano e rural) e inibição da atividade agrícola, o que contraria a finalidade de combater o espraiamento da cidade.

No mesmo estudo acima mencionado do Ministério da Justiça (2015, p. 253/254), restou também indicada a falta de lógica urbanística na utilização do PEUC e IPTU progressivo:

A mais importante limitação observada no caso de Maringá relaciona-se com a ausência da lógica urbanística na implementação do PEUC, principalmente na segunda etapa de notificações. A aplicação do instrumento não vem observando as finalidades, previstas no Plano Diretor e Estatuto da Cidade, relacionadas com o ordenamento territorial. Em nenhuma das duas etapas de aplicação do PEUC há registros sobre a estratégia e a lógica de aplicação do instrumento adotadas pelo município. (...). Na segunda etapa, com ampliação da área de incidência e alteração da equipe responsável pelo instrumento, não é possível identificar a mesma lógica de ocupação do território verificada na primeira etapa de aplicação do PEUC. Sob a coordenação da Secretaria da Fazenda, há indícios de que o PEUC tenha se afastado de sua finalidade urbanística e assumido um

viés puramente tributário. Os dados da pesquisa apontam que na segunda etapa foram notificados 600 imóveis, somando mais de 10 milhões de metros quadrados (8% do perímetro urbano do município). Desse total, cerca de 50% da área notificada está localizada na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata. Embora a revisão do Plano Diretor tenha incluído essa região da cidade no perímetro de incidência do PEUC, a MUOI constitui anel periférico do perímetro urbano, localizado junto à divisa com a área rural e não dispõe de infraestrutura consolidada. Considera-se inadequado, portanto, o município impor aos imóveis desta região da cidade a obrigação de parcelar ou edificar.

Nota-se que o IPTU progressivo em Maringá/PR não é adequado às finalidades que ensejaram a sua instituição de acordo Estatuto da Cidade e com plano diretor local, que tem entre os seus objetivos aumentar a oferta de imóveis em regiões já consolidadas da malha urbana, combater o processo de periferização e inibir a retenção especulativa de imóvel urbano. Caso tivesse resistido ao teste de adequação, o IPTU progressivo cobrado em Maringá/PR também não passaria no exame da necessidade, que é feito pela aferição da existência de meios alternativos àquele inicialmente escolhido pelo Poder Executivo ou Poder Legislativo, e que sejam hábeis a promover igualmente o fim sem restringir, na mesma intensidade, os direitos fundamentais afetados (ÁVILA, 2005, p. 122).

O Estado deve escolher a medida menos restritiva relativamente ao princípio da igualdade, ainda que existam outras medidas também adequadas para concretizar a finalidade (ÁVILA, 2011, p. 162). Ao fazer incidir o IPTU progressivo em grande extensão da área urbana, o Município de Maringá violou o princípio da igualdade. Isso porque conferiu aos proprietários/contribuintes o mesmo tratamento sem levar em conta as peculiaridades urbanísticas que os diferenciam. Não é isonômico tributar de forma progressiva imóveis vazios ou subutilizados em áreas centrais próximas da infraestrutura urbana e, simultaneamente, aplicar a mesma regra para imóveis localizados na zona

periférica da cidade utilizados para prática de agricultura como meio de subsistência e não com intenção de retenção especulativa, em áreas que estão distantes da infraestrutura urbana consolidada. O distanciamento dos fins urbanísticos fez com predominasse no IPTU progressivo o aspecto arrecadatório.

Ao exame da proporcionalidade em sentido estrito interessa a comparação entre a importância da realização do fim e a intensidade da restrição aos direitos fundamentais (LEÃO, 2015, p.280). A medida extrafiscal deve trazer mais efeitos positivos do que negativos no que tange à promoção dos princípios constitucionais. (ÁVILA, 2011, p. 162). Embora seja inquestionável a importância da utilização do IPTU progressivo como mecanismo capaz de promover a ocupação de setores da cidade já dotados de infraestrutura, a falta de critérios urbanísticos adequados para a utilização do PEUC e do IPTU progressivo em Maringá/PR produziu mais negativos efeitos do que positivos, distanciando-se, portanto, da proposta constitucional de promover com esses instrumentos a função social da propriedade.

Conforme explicam Dânia Brajato e Rosana Denaldi (2019, p. 54), com a análise dos dados em Maringá/PR, constatou-se que, na primeira etapa de utilização do PEUC, foram notificados 105 imóveis inseridos nas Macrozonas Urbanas de Consolidação e Qualificação, que estão na área mais central da cidade e com maior oferta de infraestrutura. Nessa fase, a prioridade foi notificar imóveis não edificadas ou subutilizadas com área superior a cinco mil metros quadrados, com objetivo de aumentar a oferta lotes para uso residencial. Percebe-se aí um resultado positivo para o cumprimento da função social da propriedade em razão da existência de uma estratégia urbanística previamente definida.

No entanto, conforme também indicaram Dânia Brajato e Rosana Denaldi (2019, p. 56/57), em especial após a segunda etapa de notificações, quando foram notificados 600 imóveis em

praticamente todo o perímetro urbano, os resultados não promoveram os objetivos do plano diretor e do Estatuto da Cidade. Com a análise dos dados constatou-se que: (I) parte significativa das glebas que vêm sendo parceladas não são aquelas notificadas para PEUC e IPTU progressivo, o que é indicativo do papel limitado de indução dos referidos instrumentos no processo de ocupação do território; (II) na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata, há grande percentual de lotes notificados que estão separados da malha urbana por rodovia estadual e pela zona industrial da cidade, inseridos em área sem infraestrutura urbana em toda sua extensão e, boa parte, são destinados ao uso agrícola; (III) os proprietários dos imóveis notificados na Macrozona Urbana Industrial (MUI) provavelmente não conseguirão dar uso aos lotes no mesmo prazo estabelecido pela legislação local para o cumprimento do PEUC, pois na referida zona são permitidos apenas usos destinados à atividades predominantemente industriais e comerciais; (IV) diferentemente de outros municípios, observa-se que o PEUC e IPTU progressivo não foram previstos para favorecer a disponibilização de áreas para produção de Habitação de Interesse Social.¹⁴

Conformou explicou Dânia Brajato (2015, p. 210), não foi significativo o número de proprietários que, após devidamente notificados, deram uso aos imóveis cumpriram as obrigações impostas pelo PEUC. Na primeira etapa, dos 105 imóveis notificados, verificou-se que houve a emissão de alvará de construção apenas para nove imóveis, sendo dois voltados para o uso residencial. Na segunda etapa, para um conjunto de 705 imóveis

¹⁴ Conforme explica Dânia Brajato (2015, p.172), a partir da Edição do Estatuto da Cidade, instrumentos como a Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS podem ser previstos no plano diretor e utilizados para promover a urbanização e recuperação de assentamentos precários. Os terrenos não edificados ou subutilizados também podem ser delimitados como ZEIS e destinados à produção de Habitação de Interesse Social - HIS. O PEUC e o IPTU progressivo como seu sucedâneo se incorporados no plano diretor tem potencial para induzir o uso e ocupação de imóveis ociosos, favorecer a contenção da valorização e estimular sua oferta com objetivo de democratizar o seu acesso.

notificados (cerca de 14,5 milhões de metros quadrados, que corresponde a 10% da área urbana do município), identificou-se apenas dois projetos de parcelamento do solo aprovados no período pós-notificação, dentre um total de 41 processos de licenciamento em andamento.

Nada impede que o controle de proporcionalidade seja feito também pelo Poder Judiciário, pois o desvio de finalidade no uso da extrafiscalidade configura desrespeito à ordem constitucional. No caso da Apelação n. 0004255-02.2017.8.16.0190 já mencionado acima,¹⁵ em que se tratou do IPTU progressivo de Maringá/PR, o Desembargador Relator entendeu que deveria ser mantida apenas a alíquota ordinária do IPTU (isto é, aquela com fundamento no art. 156, §1º da CF) “por ausência de expressa disposição legal, em evidente afronta à proporcionalidade da tributação extrafiscal, tornando-a inadequada à finalidade a que se destina”, confirmando-se, assim, o que se apontou acima quanto aos efeitos urbanísticos inadequados decorrentes da utilização do IPTU progressivo em Maringá/PR.

6 CONCLUSÃO

A utilização do PEUC e do IPTU progressivo não pode ser feita de forma aleatória, mas sim baseada em interesses urbanísticos coletivos que tragam repercussão para toda a sociedade. Conforme dispõe o art. 42 do Estatuto da Cidade, é obrigação dos municípios estabelecer, no seu plano diretor, as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o PEUC e, como seu sucedâneo, o IPTU progressivo. A escolha dessas áreas deve levar em conta a existência de infraestrutura urbana já instalada, ser coerente aos objetivos do plano diretor, desfavorecer a retenção especulativa da propriedade urbana, favorecer as áreas de proteção

¹⁵ TJPR - 2ª C.Cível – AC - 0004255-02.2017.8.16.0190 – Maringá – Rel.: Desembargador José Joaquim Guimarães da Costa, Data de Julgamento: 30/07/2019, Data de Publicação 01/08/2019.

ambiental e viabilizar a habitação de áreas de interesse social.

O Município de Maringá, de forma pioneira, editou a sua legislação para permitir a incidência desses instrumentos e definiu os critérios urbanísticos para a sua aplicação. No entanto, vícios como a inexistência de lei específica para regulamentar o PEUC, a dupla incidência de alíquotas sobre a mesma base de cálculo, a cobrança de alíquotas acima do limite estabelecido pelo Estatuto da Cidade, a notificação e a contagem dos prazos para o PEUC com detalhes que divergem das diretrizes dadas pela norma federal são circunstâncias que podem levar ao reconhecimento judicial da nulidade do lançamento do IPTU progressivo. Perde-se, com isso, o potencial da extrafiscalidade com fins de promoção da função social da propriedade urbana.

No município de Maringá/PR, a utilização do PEUC e do IPTU progressivo pouco colaborou para induzir o crescimento ordenado da cidade com a ocupação de setores prioritários e para promover o adequado uso do solo em áreas com infraestrutura urbana já instalada, em razão da incidência desses instrumentos em praticamente todo o perímetro urbano e pela ausência de definição de critérios urbanísticos adequados. Apesar dos resultados insatisfatórios, a experiência realizada em Maringá, tanto do ponto de vista legal quanto pelo aspecto urbanístico, pode servir de exemplo para que outros municípios não incorram nos mesmos equívocos quando da utilização dos referidos instrumentos.



7 REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Humberto. Teoria da igualdade tributária. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- _____. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

- ANDRADE, Marcia Vieira Marx. O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade art. 7º do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo*, v. 245, p. 158-178, 2007.
- ADAMY, Pedro Guilherme Augustin. Instrumentalização do direito tributário. In: ÁVILA, Humberto (Org.). *Fundamentos do direito tributário*. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2012.
- BRAGA, Roberto. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. *Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias*. Rio Claro: LPM-UNESP, v. 15, n. 0, p. 17-33, 2001.
- BRAJATO, Dânia. A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR). Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, Santo André/SP, 2015. Disponível em: <<http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/09-Disserta%C3%A7%C3%A3o-D%C3%A2nia-Brajato.pdf>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2020.
- _____; DENALDI, Rosana. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá-PR (2009-2015). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 21, n. 1, p. 45-62, 2019.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível nº 0004255-02.2017.8.16.0190. Relator: Desembargador José Joaquim Guimarães da Costa, Data de Julgamento: 30/07/2019, Data de Publicação 01 de agosto de 2019.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível nº 1419757-2 2. Relator: Carlos Mauricio Ferreira, Data de Julgamento: 24 de novembro de 2015.

- BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível nº 1584967-1. Relator: Carlos Mauricio Ferreira, Data de Julgamento: 14 de fevereiro de 2017.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. Ação Cível nº 0009780-62.2017.8.16.0190. Relator: Alexandre Kozechen, Data de Julgamento: 04 de maio de 2021.
- COSTA, Regina Helena. Curso de Direito Tributário - Constituição e Código Tributário Nacional. 4. ed. - São Paulo: Saraiva, 2012.
- CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ. Lei Complementar n. 632/2006. Cria o Plano Diretor do Município de Maringá. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/geo/leis/lc_632_2006_plano_diretor_lei_consolidada.pdf>. Acesso em: 20 de janeiro de 2021.
- _____. Lei Complementar n. 1007/2014. Dispõe sobre a suspensão da aplicação do IPTU progressivo nos casos que especifica. Disponível em: <http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/12244_texto_integral>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2021.
- _____. Lei Complementar n. 827/2011. Cria o Plano Diretor do Município de Maringá. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/geo/leis/lc_632_2006_plano_diretor_lei_consolidada.pdf>. Acesso em: 20 de janeiro de 2021.
- _____. Lei Complementar n. 1117/2018. Cria o IPPLAM – instituto de pesquisa e planejamento urbano de Maringá, designa suas atribuições, pessoal, organograma, revoga dispositivos da lei 1.074/2017 e dá outras disposições. Disponível em: <http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/13102_texto_integral>. Acesso em: 31 de janeiro de 2021.

- _____. Câmara aprova suspensão do IPTU Progressivo em 2018. Disponível em: <<https://www.cmm.pr.gov.br/?inc=noticia&id=3207>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2021.
- _____. Lei Complementar n. 185/2019. Trata da planta de valores genéricos de edificações e de terrenos. Dispõe sobre valores e alíquotas de tributos e sobre as condições para os respectivos pagamentos no exercício de 2020, no município de Maringá. Disponível em: <http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/13524_texto_integral>. Acesso em: 25 de janeiro de 2021.
- _____. Lei Complementar n. 1269/2020. Trata da planta de valores genéricos de edificações e de terrenos. Dispõe sobre a estrutura administrativa da administração direta do poder executivo do município de Maringá e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/13900_texto_integral>. Acesso em: 31 de janeiro de 2021.
- _____. Lei Complementar n. 1261/2020. Dispõe sobre a suspensão do lançamento do IPTU progressivo no exercício de 2021 e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/13872_texto_integra>. Acesso em: 31 de janeiro de 2021.
- EDUCAÇÃO. GEOGRAFIA. Urbanização brasileira. Disponível em: <<http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html>>. Acesso em: 24 de janeiro de 2021.
- FOLLONI, André. Isonomia na tributação extrafiscal. Revista Direito GV. São Paulo, v. 10, n. 1, p. 201-220, 2014.
- KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu; GONÇALVES, Oksandro Osival. Incentivos fiscais à inovação tecnológica

- como estímulo ao desenvolvimento econômico: o caso das Start-ups. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 17, n. 113, p. 497-520, 2016.
- HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Cidades e Estados. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/maringa.html>>. Acesso em: 24 de janeiro de 2020.
- LEÃO, Martha Toribio. Controle da extrafiscalidade. São Paulo: Quartier Latin, 2015.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf>. Acesso em: 24 de janeiro de 2021. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. - Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015.
- MORAES, Bernardo Ribeiro. Doutrina e prática das taxas. – São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos. Coimbra: Almedina, 1998.
- RIBEIRO, Maria de Fátima. O IPTU como instrumento de intervenção no uso e ocupação do solo urbano conforme disposições do estatuto da cidade. *Scientia Iuris*, v. 5/6, pp. 232-258, 2001.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre

população urbana e espaço. Cadernos Metrópole., n. 12, 2004.

_____. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário completo. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

PINHEIRO, Gabriele Araújo; DE OLIVEIRA RODRIGUES, Wagner. Direito fundamental à cidade sustentável e os dilemas do planejamento urbano no estado democrático de direito. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 106, n. 106-107, p. 373-387, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.