

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA**

**PROCESSO 4315/10.
PLCL Nº 20/10.**

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria o Projeto de Lei Complementar do Legislativo em epígrafe, que inclui § 18 no art. 5º da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973, e alterações posteriores, que institui e disciplina os tributos de competência do Município, dispondo sobre a tributação de imóvel residencial que permanecer desocupado por mais de 1 (um) ano.

A Constituição da República declara competir ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência (artigo 30, inciso I, e 145, II).

Faculta, ainda, ao Poder Público Municipal, no artigo 182, § 4º, visando o cumprimento da função social da propriedade, dentre outras coisas, exigir do proprietário do **solo urbano** não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de sujeição ao pagamento de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

A Lei Orgânica declara a competência do Município para estabelecer suas leis e atos relativos ao interesse local, e para instituir e arrecadar seus tributos, definindo que são tributos municipais os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria instituídos por lei (arts. 8º, II, 9º, III e 107).

Na forma do que dispõe o Código Tributário Nacional, no artigo 6º, a atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena.

A Lei nº 10.27/01 regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição da República, permitindo que o Município institua imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, incidente sobre o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, observadas as condições e requisitos especificados em lei própria.

Consoante se infere do exposto, a matéria objeto da proposição insere-se no âmbito de competência municipal, inexistindo óbice à tramitação, sob tal enfoque.

Cabe sinalar, contudo, que a questão relativa à instituição de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo sobre imóveis edificados comporta divergências na doutrina.

Diógenes Gasparini (O Estatuto da Cidade “, Editora NDJ, 1ª ed., págs. 25/30), por exemplo, preleciona a respeito:

“Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

O parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios são urbanizações impostas coativamente ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Em suma, são determinações legais aplicáveis sob certas condições ao proprietário que, no uso e gozo de seu imóvel, construído ou não, desatende à função social da propriedade.

...

Destinatários

Os destinatários das obrigações, conforme o caso, de parcelar e de utilizar compulsoriamente suas respectivas propriedades são os proprietários de imóveis urbanos, situados em área incluída no plano diretor, conforme disciplinado em lei municipal específica. Proprietários de imóveis urbanos, para esses fins, são os particulares, pessoas físicas e jurídicas, titulares do domínio e de outros reais.

...

Edificação e Utilização Compulsórias

Edificar significa construir para fins residenciais, industriais, religiosos, ensino ou recreação. Edificação é a operação de edificar, dotando o solo urbano de uma construção residencial, industrial, religiosa, cultural ou de lazer.

Utilização é o aproveitamento adequado e útil do solo urbano, de forma que a propriedade cumpra sua função social. Não edificado é o imóvel urbano destituído de qualquer benfeitoria edilícia, ou seja, de construção

destinada à habitação, trabalho, culto, ensino ou recreação conforme ensina Hely Lopes Meirelles (Direito de Construir, 5º ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1987, p. 335).

Subutilizado, conforme prescreve o inc. I do § 1º do art. 5º do Estatuto da Cidade, é o imóvel urbano cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente. Na qualidade de subutilizado pode ser colocado o imóvel cujo aproveitamento é muito menor que o coeficiente previsto para a área. Assim, num terreno com mil metros quadrados; situado em área onde esse coeficiente é igual a quatro, significa a possibilidade de construção igual a quatro mil metros quadrados; se o proprietário edifica um centésimo desse valor, ou seja, constrói apenas quarenta metros quadrados, é evidente sua subutilização.

Não utilizado é o imóvel urbano despojado de qualquer uso útil e legal, como é o dotado de vegetação imprestável para qualquer fim de interesse social.

O mesmo pode ser dito do imóvel destinado ao plantio de maconha, salvo se tratar de empreendimento legal.

O imóvel edificado também pode ser havido como não utilizado, quando está há longo tempo desocupado e já começa a mostrar sinais de abandono. Esse tempo deve ser prescrito pela lei específica a que se refere o caput do art. 5º do Estatuto da Cidade.

Assim também deverão ser considerados os imóveis cujas construções foram iniciadas e estão há muito tempo paralisadas, isto é, as chamadas construções inacabadas.

São compulsórias porque impostas pela Administração municipal, conforme disciplinado em lei. São as urbanizações impostas pela Administração municipal ao proprietário de imóvel urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado.

...

Objetivos

O que o constituinte de 1988 desejou com a prescrição das medidas compulsórias de parcelamento, edificação ou utilização da propriedade urbana, consignadas nos incisos do § 4º do art. 182 da Constituição Federal, foi adotar o Município, responsável pela política urbana, de instrumentos eficientes para combater diretamente a subutilização ou não-utilização da propriedade pelo seu titular e desestimular a especulação imobiliária, cujos ganhos decorrem exclusivamente das atividades públicas e privadas que acontecem no entorno. Ademais, seu objetivo consiste na redução dos custos da urbanização e na otimização dos investimentos públicos. Com efeito, com essas medidas os custos da urbanização são reduzidos, pois mais particulares investem em operações de parcelamento, edificação e utilização de suas propriedades e otimizam-se os investimentos públicos, na medida em que mais administrados deles se valem.”

José Afonso da Silva (“Comentário Contextual à Constituição”, Malheiros Editores, 2ª ed., págs. 740/741), por sua vez, ensina:

7.2. Aproveitamento adequado. A Constituição prevê que o Poder Público Municipal, nas condições indicadas, pode exigir do proprietário adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

...

Mas é importante, para melhor compreender o assunto, saber que “solo não edificado” ou “solo não utilizado” são conceitos razoavelmente precisos “.

...

7.4 – Lei Municipal específica e lei federal

A CF/88, no citado § 4º do art. 182, faculta ao Poder Público Municipal exigir, do proprietário de solo urbano, certo comportamento. Mas a execução dessa faculdade só se legitima se forem atendidos os pressupostos e fins ali configurados, quais sejam: (a) existência de um Plano Diretor que inclua áreas cujo aproveitamento específico se colima; (b) existência de Lei Municipal específica conferindo ao Poder Público Municipal a faculdade de exigir dito aproveitamento; (c) existência de Lei Federal regulando o assunto; (d) que o solo seja urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

A expressão “solo não edificado” comporta tanto o parcelamento compulsório tratando-se de uma gleba como a edificação compulsória; já as expressões “solo subutilizado” e “solo não utilizado” comportariam também a edificação compulsória, que é uma forma de utilização, mas também qualquer outra forma de utilização.

A Lei Federal já existe, e é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que regulou a matéria nos seus arts. 4º a 8º; assim, esse pressuposto já está presente, para todos os Municípios. Lei Federal Específica é aquela que só trata do assunto, que foi criada com a função de especificar as imposições que o Poder Público Municipal, por meio dela, dirige aos proprietários.

Essas imposições requerem forma procedimental adequada para que seus destinatários possam agir de acordo com o determinado ou, eventualmente, defender-se ou justificar-se.

Assim é que a Lei Municipal específica há que fixar condições e prazo para o cumprimento da imposição, que é mais um ônus do que uma obrigação. O Estatuto da Cidade (art. 5º) indicou os elementos básicos desse procedimento a ser adotado pela lei específica.”

Aires F. Barreto, em artigo publicado na Revista IOB de Jurisprudência nº 21/90, também examina a questão, aduzindo, *verbis*:

“Os Municípios, destarte, só podem cogitar de imposto progressivo se o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, instado ao parcelamento ou edificação compulsórios, não os promover depois de um certo prazo, definido em lei.

Em resumo - e sem embargo do respeito que nos merecem os que postulam posição diversa – à luz da nova Constituição, somente pode haver progressividade do IPTU com a exacerbação da alíquota no tempo; e para fazê-lo é de mister estar-se diante de propriedades urbanas:

- a) não edificadas;
- b) que não cumpram sua função social
- c) que estejam situadas em áreas definidas pelo plano diretor;
- d) cujo proprietário, apesar de compulsoriamente instado a parcelar ou edificar, não o faça no prazo assinalado por lei.

Nesses casos, e só nesses, o imposto territorial urbano poderá ser progressivo no tempo”

O parecerista se filia à tese de que a norma do artigo 182, § 4º, da Constituição da República, porque referenciada a solo urbano, não incide sobre imóveis já edificados e, diante disso, entende que o conteúdo normativo da proposição defere intervenção no direito de propriedade não prevista constitucionalmente, atraindo violação aos preceitos que o resguardam (CF, arts. 5º, inciso XXII, e 170, inciso II).

É o parecer, *sub censura*.

Em 23 de fevereiro de 2.011.

Claudio Roberto Velasquez

Procurador-OAB/RS 18.594

À Diretoria Legislativa, com o parecer prévio desta Procuradoria, para os devidos fins.

Em 23/02/11.

Claudio Roberto Velasquez

Procurador-Geral, em exercício

OAB/RS 18.594