



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2002.0000.1006-2**

**Requerente:** Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Estado do Ceará, Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Popular Socialista (PPS)

**Requerente:** Município de Fortaleza e Câmara Municipal de Fortaleza

**TRIBUNAL PLENO**

**Relator:** Des. Francisco Haroldo Rodrigues de Albuquerque

**Manifestação do Ministério Público**

Egrégio Tribunal,

Versam estes autos sobre ação direta de inconstitucionalidade aforada pelos entes referenciados à epígrafe que buscam expungir do ordenamento jurídico as Leis Municipais nºs 8.609 e 8.610, ambas de 26 de dezembro de 2001 que tratam sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, no âmbito do Município de Fortaleza, sob alegativa de que as acoimadas legislações ferem os dispositivos vazados nos arts.5º, XXII e XXIII, e art.182, ambos da Constituição Federal.

Consoante narrativa da peça exordial, a primeira Lei, estaria a malferir preceitos tributários insertos na Carta Magna, por instituir progressividade inconstitucional, eis que desconsidera a função social da propriedade, bem como o princípio da legalidade, referenciada no preceptivo 150, I, da *Lex Legum*.

A segunda legislação municipal, no caso a Lei 8.610/2001 estaria contaminada pelo vício de inconstitucionalidade formal, porque, não providenciou o poder legislativo municipal a publicação dos anexos contendo a planilha de valores venais dos imóveis, malferindo o princípio da publicidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Em face da existência de processo similar interposto pela Procuradoria-Geral de Justiça, a Ínclita Relatoria encaminhou os autos ao Ministério Público para oferta de parecer:

Eis o perfil da lide.

Segue manifestação:

**Inconstitucionalidade da Lei 8.609, de 26 de dezembro de 2001.**

Deveras, a Lei 8.609/2001 padece de fragorosa inconstitucionalidade por instituir progressividade contrária à Constituição do Estado do Ceará e aos princípios insertos na Carta Magna Federal, como doravante se demonstra.

As alíquotas estabelecidas pela Lei nº 8.609, de 26 de dezembro de 2001 publicada no Diário Oficial do Município nº 12.241, de 26/12/2001, padecem de manifesta inconstitucionalidade material, por fraturar os arts.192, *caput*, 202, parágrafo único, da Constituição do Estado do Ceará, como doravante será demonstrado.

Instituiu a legislação ora impugnada três espécies de progressividade: **alíquota progressiva em função do valor do imóvel, alíquota progressiva em razão da utilização do imóvel (não residencial) e alíquota progressiva incidente sobre imóvel não-edificado**, quando a Constituição do Estado do Ceará somente admite a fixação de alíquotas progressivas no tempo, com finalidade exclusivamente extrafiscal, ou seja, como instrumento de fomentação do cumprimento social da propriedade.

A progressividade, em matéria de Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU), entendida como um escalonamento ascendente de alíquotas, foi idealizada pelo Constituinte originário de 1988 precipuamente para estimular o cumprimento da função social da propriedade e para desestimular a perpetração de especulações imobiliárias detrimntosas à harmonia social.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Assim, perpassa o texto constitucional a nítida extrafiscalidade de tal exação, se interpretados sistematicamente os princípios que norteiam os artigos 156, § 1º., incisos I e II, e o 182 da Carta de 05 de outubro de 1988, *in verbis*:

**Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:**

***I – propriedade predial e territorial urbana;***

***(...)***

***§ 1º. Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º., inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:***

***I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e***

***II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.***

***(...)***

**Art. 182. (omissis).**

***§ 4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica, para a 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 – (...);***

***II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.***

Sendo o IPTU um tributo de natureza real, ou seja, tendo por base de cálculo o valor venal do imóvel, esse mesmo parâmetro não poderá ser desvirtuado para incluir a capacidade contributiva presumida do proprietário, como forma de ampliar a arrecadação. Não pode ser dada à progressividade do referido tributo um caráter fiscal, pois, como visto, a Constituição da República emprestou a essa progressividade um cunho extrafiscal, com o fito de promover o cumprimento da função social da propriedade.

Fora desses lindes, qualquer exação é flagrantemente inconstitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, em massiva jurisprudência, já pacificou o tema:

**“IPTU. PROGRESSIVIDADE. No sistema tributário nacional é o IPTU inequivocamente um imposto real. Sob o império da atual Constituição, não é admitida a progressividade fiscal do IPTU, quer com base exclusivamente no seu art.145 § 1º, porque este imposto tem caráter real que é incompatível com a progressividade decorrente da capacidade econômica do contribuinte, quer com arrimo na conjugação desse dispositivo constitucional (genérico) com o art. 156 § 1º (específico). A interpretação sistemática da Constituição leva inequivocamente à conclusão de que o IPTU com finalidade extrafiscal a que alude o inciso II do § 4º do art. 182 é a explicação especificada, extrafiscal a que alude o inciso II do § 4º do art. 182 é a explicação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no art. 156, § 1º. Portanto, é inconstitucional qualquer progressividade em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no art. 156 § 1º, aplicado com as limitações expressamente constantes dos §§ 2º e 4º do art. 182, ambos da Constituição Federal. Recurso Extraordinário conhecido e provido, declarando-se inconstitucional o sub item 2.2.3 do setor II da tabela III da Lei 5.461, de 22.12.89, do Município de Belo Horizonte. Como imposto de natureza real que é, incidindo sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel localizado na zona urbana do Município (CTN art. 32), o IPTU não pode variar em razão da presumível capacidade contributiva do sujeito passivo (proprietário, titular do domínio útil ou possuidor); a única progressividade admitida pela CF/88 em relação ao mencionado tributo é a extrafiscal,**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, nos termos dos arts. 156 § 1º e 182 § 4º, II, da CF. com base nesse entendimento, o tribunal, por maioria de votos, declarou a inconstitucionalidade de norma legal do Município de Belo Horizonte, que estabelecia a progressividade de alíquotas do IPTU (Lei 5.461/89), segundo o valor e a localização do imóvel. (Ac. do Pleno do STF, RE n. 153771/MG, Rel. Min. Moreira Alves, j. 20.11.96, Informativo STF n. apud A Constituição na Visão dos Tribunais, p.1.145)

**87957 – IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – PROGRESSIVIDADE DAS ALÍQUOTAS.** A única hipótese constitucional de progressividade das alíquotas de IPTU é a extrafiscal, destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Jurisprudência predominante do Plenário. Recurso conhecido e provido. (STF – Ac. unânime da 2ª T., publ. Em 19.02.99 – RE 203892-0-SP – Rel. Min. Nelson Jobim – Luiz Álvaro Augusto Pinto x Município de São Paulo – Adv. Luiz Henrique Teixeira Cotrim e Alessandra Gomes do Nascimento Silva) in Boletim Informativo Semanal de Jurisprudência ADV/COAD no 24/99, p. 369.

**EMENTA:** IPTU. Progressividade. Inconstitucionalidade. Esta Corte, ao finalizar o julgamento do RE 153.771, firmou o entendimento de que a progressividade do IPTU, que é imposto de natureza real em que se pode levar em consideração a capacidade econômica do contribuinte, só é admissível, em face da Constituição, para o fim extrafiscal de assegurar o cumprimento da função social da propriedade (que vem definida no art. 182 § 2º da Carta Magna), obedecidos os requisitos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

**previstos no § 4º desse artigo 182. Por outro lado, também o Plenário deste Tribunal, ao julgar o RE 194.036, entendeu inconstitucional a progressividade do IPTU com estabelecida na Lei 6.747, de 21.12.90, do Município de Santo André (SP), ou seja, mediante a concessão de isenções parciais sobre a alíquota desse imposto sobre o valor venal do terreno e o da edificação, conforme os critérios que fixa. Recurso Extraordinário conhecido e provido, declarando-se a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º e 4º da Lei 6.747, de 21 de dezembro de 1990, do Município de Santo André (SP). (RE-204666/SP, Relator Ministro Moreira Alves, Publicação DJ data 17.04.98, pp. 00018, EMENT. VOL. 01906-05 pp. 01092)**

Nem se argumente que com o advento da Emenda Constitucional nº 29/2000, houve autorização para instituição da progressividade do IPTU. A única forma de progressividade compatível com o texto constitucional, mesmo emendado, é o temporal e como forma de estimular o cumprimento de políticas de desenvolvimento urbano. Tanto é assim que, já sob vigência da prefalada EC 29/2000, a Ministra Ellen Gracie, ao examinar o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 325852/MG, exarou a seguinte ementa:

**EMENTA: "É inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no artigo 156, § 1º., aplicado com as limitações expressamente constantes dos §§ 2º. e 4º. do artigo 182, ambos da Constituição Federal" (RE 153.771). Tendo sido a Lei Municipal de Belo Horizonte editada antes da EC 29/2000, aplica-se este entendimento. Nego, assim, provimento ao agravo.**

Do que foi ementado, poder-se-ia argumentar que tal entendimento somente se aplicaria às leis anteriores à Emenda 29. Porém, tal não



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

se dá, pois colhe-se do voto da eminente Ministra, ao negar provimento ao agravo, que o fez em estrita observância à jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

***"Estando o despacho agravado coerente com a jurisprudência deste Supremo Tribunal nego provimento ao regimental".***

Os cultores da matéria tributária são unânimes em verberar a progressividade **fiscal** do IPTU, quando lecionam, argutamente, José Acúrcio Cavaleiro de Macedo e Roque Carraza.

Extraímos da doutrina do primeiro, o seguinte magistério:

*"Sem a intensa utilização extrafiscal das medidas financeiras, despojar-se-iam de eficácia as funções contemporâneas do Estado, que oferecem o tríplice aspecto compensativo, corretório e estabilizador, escopo somente conseguível pelo abandono do dogma da neutralidade. São, portanto, as finanças extrafiscais um dos aspectos de maior relevo e expressão do intervencionismo estatal...Em suma, as Finanças neutras converteram-se em Finanças funcionais, e os fins puramente fiscais que inspiravam o manejo do instrumento financeiro nas Finanças tradicionais foram sobrepujados pelas finalidades extrafiscais, cujo domínio se impôs prponderantemente. Converteram-se, assim, os impostos, as despesas, o crédito, o orçamento, em instrumentos maleáveis e flexíveis nas mãos do governante, em atinência estreita aos objetivos por este perseguidos. A distribuição dos impostos veio a guardar postulados de solidariedade e de justiça social. O paradoxo tornou-se o símbolo das operações fiscais. Para encontrar a igualdade, consectário espontâneo e inerradicável da idéia de justiça, busca-se tratar desigualmente os diversos grupos de contribuintes segundo critérios cuidadosos e racionais de apuração da capacidade contributiva. O elemento solidariedade social tornou-se imperativo e dominador, a justificar o poder de exação do Estado, expoente superior dessa solidariedade, do mesmo passo em que fundamenta solidamente a noção de capacidade contributiva e legitima a progressividade. Esta, em suas formas mais atrevidas e rudes, fez-se rotina na*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

*legislação dos povos civilizados. (Aspectos Extrafiscais das Finanças Modernas, 1.959, tese para Concurso à Cátedra)".*

Na mesma direção doutrina Roque Antônio Carrazza:

*"A extrafiscalidade é o emprego de instrumentos tributários para fins não-fiscais, mas ordinatórios (isto é, para condicionar comportamentos de virtuais contribuintes, e não, propriamente, para abastecer de dinheiro os cofres públicos)" (apud "Curso de Direito Constitucional Tributário", 11ª. edição, São Paulo, SP, Malheiros, 1998, p. 475).*

Um aspecto bastante ilustrativo da irrazoabilidade da progressão pretendida pelo Município é o de que, pretendendo estabelecer a progressividade das alíquotas em função do valor do imóvel é o de que, se tomarmos a hipótese de dois contribuintes em situação patrimonial idêntica (ou seja, com patrimônio imobiliário de igual valor), os dois poderão ser tributados de maneira divergente. Um deles poderá ter um único imóvel, no valor de R\$ 180.000,00, e pagará R\$ 1.440,00 de IPTU. O segundo, se possuir dez imóveis com valor individual de R\$ 18.000,00, pagará por cada unidade imobiliária a quantia de R\$ 108,00, totalizando R\$ 1.080,00 de IPTU. Ou seja, o proprietário do único imóvel, provavelmente locado ou destinado a fins unicamente residenciais, será penalizado, enquanto o segundo, possuidor de diversos imóveis com finalidades locatícias, seria premiado. O *discrímen*, portanto, é flagrantemente inconstitucional por vulnerar os princípios implícitos da proporcionalidade e da razoabilidade.

Com a reiteração da jurisprudência acima transcrita, o Pretório Excelso vem prestigiando a chamada ordem constitucional global, a que alude J. J. Gomes Canotilho em seu festejado tratado sobre Direito Constitucional:

*"A ordem constitucional global seria mais vasta do que a constituição escrita, pois abrangeria não apenas os princípios jurídicos fundamentais informadores de qualquer Estado de direito, mas também os princípios implícitos nas leis constitucionais escritas.*





**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

*Não estando aqui em causa o problema da validade material da ordem jurídica (= legitimidade material), mas apenas o de saber quais as normas e princípios a que os órgãos de controlo podem apelar para aquilatar da constitucionalidade ou inconstitucionalidade dos actos normativos, a resposta, em tese geral, é dada pela própria Constituição: só são inconstitucionais as normas que infringjam as normas e princípios consignados na Constituição (cfr. arts. 3.º/3 e 277.º/1).*

*Mas o que deve entender-se por princípios consignados na constituição? Apenas os princípios constitucionais escritos ou também os princípios constitucionais não escritos? A resposta mais aceitável, dentro da perspectiva principialista subjacente ao presente curso, é a de que a consideração de princípios constitucionais não escritos como elementos integrantes do bloco da constitucionalidade só merece aplauso relativamente a princípios reconduzíveis a uma densificação ou revelação específica de princípios constitucionais positivamente plasmados. (cfr. infra. Parte IV, Metodica Constitucional). O parâmetro da constitucionalidade não se reduz positivisticamente às regras e princípios escritos nas leis constitucionais; alarga-se, também, a outros princípios não expressamente consignados na constituição, desde que tais princípios ainda se possam incluir no âmbito normativo-constitucional. Vejamos alguns exemplos. O princípio da proporcionalidade ou o <<uso moderado do poder>> embora esteja explicitamente consignado na constituição apenas como princípio director da administração (cfr. art. 266.º/2 na redacção da LC 1/89), é também um subprincípio densificador do princípio constitucional do Estado de direito democrático (cfr. supra) e está claramente implícito em várias normas constitucionais (ex.: arts. 18.º/2, 19.º e 273.º/2). O princípio da não retroatividade só está expressamente consagrado como princípio constitucional em certas matérias (cfr. art. 18.º/3, 19.º6, 29.º/1 e 2,103.º/3), mas pode ter potencialidade normativas mais amplas quando considerado como princípio densificador do Estado de direito (cfr. supra). O princípio do não retrocesso social ou princípio da proibição da evolução reaccionária não é um princípio constitucional expresso, mas contribui para a densificação das normas e princípios constitucionais referentes aos direitos económicos, sociais e culturais (cfr. supra).*

*Como se vê, só a constituição pode ser considerada como a norma de referência ou parâmetro normativo do controlo da constitucionalidade*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

*dos actos normativos. Saliente-se ainda: <<é a constituição no seu todo, tanto, pois, no que toca às suas regras de competência e de procedimento legislativo, como aos seus princípios materiais e valores nela incorporados – que é tomada como padrão do julgamento da inconstitucionalidade>><sup>8</sup>. Todavia, e mais uma vez, o programa normativo-constitucional não se pode reduzir, de forma positivística, ao <<texto>> da constituição. Há que densificar, em profundidade, as normas e princípios da constituição, alargando o <<bloco da constitucionalidade>> a princípios não escritos desde que reconduzíveis ao programa normativo-constitucional como formas de densificação ou revelação específicas de princípios ou regras constitucionais positivamente plasmadas.*

<sup>8</sup> *Assim, precisamente, J. M. CARDOSO DA COSTA, <<A Justiça Constitucional no quadro das funções do Estado, vista à luz das espécies, conteúdo e efeitos, das decisões sobre a constitucionalidade das normas jurídicas>>, in VII Conferência dos Tribunais Constitucionais Europeus, 1987, p. 51<sup>1</sup>*

Sob perspectiva do magistral escólio do constitucionalista lusitano, a Constituição, enquanto norma fundamental reitora do ordenamento jurídico, não poderá ser objeto de apreciação isolada, mas, ao revés, deve ser interpretada tendo em mente tanto os princípios explícitos em seu corpo positivado quanto os implícitos, que são extraídos do seu programa normativo.

Sindicando o teor da Lei Municipal 8.609/2001, verifica-se com razoável facilidade a ofensa tanto a princípios nominados quanto a princípios implícitos.

No rol dos princípios explícitos, fraturados pela lei vergastada, apontamos o princípio da não utilização de tributo com efeito de confisco ( artigo 150, inciso IV) e da vedação ao tratamento desigual entre contribuintes que estejam em situação equivalente (artigo 150, II, da Carta Magna).

---

<sup>1</sup> In, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Almedina, 5ª ed., Lisboa – Portugal, pág. 910/911.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Deve-se ainda sublinhar que houve uma invasão indireta da competência tributária da União. No momento em que considera como base de cálculo do IPTU a capacidade contributiva presumida – ou seja, o exercício de atividades potencialmente lucrativas (comércio), o Município adentrou em seara tributária reservada à União, de acordo com o artigo 153, III, da Carta da República, pois alargou a base de cálculo para incluir uma presunção de renda do proprietário do imóvel.

Por outro lado, a exação sobre bases estranhas à constitucionalmente reservada ao IPTU (valor venal do imóvel), para inclusão da já mencionada renda presumida do proprietário, importa em confisco de rendas necessárias à sobrevivência, comparando-se à ânsia arrecadatória de um exator medieval, tão combatidas pelo legendário Robin Hood. É preciso que não se perca de vista que o fato de alguém possuir imóvel com pequeno fundo de comércio, não necessariamente lhe propicia capacidade de poupança, ou mesmo lucro, constituindo, muitas vezes, a única fonte de sobrevivência.

No que diz respeito às alíquotas diferenciadas, o inciso IV e seguintes do artigo 1º. da Lei 8.609/2001, quando comparados com os incisos anteriores, estabelecem discriminação entre os imóveis residenciais e comerciais. Enquanto para os imóveis residenciais a alíquota varia entre 0,6% a 1,4%, para os imóveis não residenciais essa variação oscila entre 1% e 2%. Portanto, percebe-se claramente que foi instituída uma progressividade em razão da destinação do imóvel, o que, inclusive, além do caráter discriminatório indevido, depõe contra a natureza extrafiscal do imposto, pois acaba funcionando como uma penalização sobre o contribuinte que teve a audácia de dar ao seu imóvel uma finalidade econômica. Difícil é a vida do empreendedor brasileiro; difícilíssima é a vida do empreendedor fortalezense!

Também violado restou o princípio do tratamento isonômico entre contribuintes da mesma situação, pois imóveis com o mesmo valor venal terão tratamento diferenciado em razão de sua destinação.

A discriminação odiosa encetada por ambos os diplomas citados fulmina, portanto, o artigo 150, II, da Carta da República.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Insta lançar sobre o artigo 4º. da Lei 8.609/2001 a pecha de inconstitucionalidade, pois, embora seja inspirada em pretensa política de revalorização do centro da cidade de Fortaleza, e como estímulo ao emprego, há uma nítida instituição de tratamento desigual entre contribuintes quando estabelece um desconto de 20% no pagamento à vista ou a prazo do imposto, além do já estabelecido no artigo 2º. do mesmo diploma, para os proprietários de imóveis situados no quadrilátero formado pela Av. Dom Manuel; Av. Domingos Olímpio; Rua Pe. Mororó; Estrada de Ferro; Rua Castro e Silva; Rua 24 de Maio; Rua Dr. João Moreira; Rua Conde D'Eu e Rua Rufino de Alencar, desconsiderando, assim, toda uma gama de atividades comerciais que se desenvolvem em outras áreas da cidade.

Coerente com o espírito constitucional, a Lei 10.257/2001, que disciplina o Estatuto da Cidade, trouxe em seu bojo os parâmetros e limites para a implantação da progressividade extrafiscal do IPTU, quando assim disciplinou:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influencia, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

**DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA**

**Seção I**

**Dos instrumentos em geral**

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

IV – institutos tributários e financeiros:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU;

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

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.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório 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;

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Nesse compasso, as normas municipais disciplinadoras do IPTU não poderão se distanciar de tais diretrizes, homenageadas pelo legislador federal em direta reverência ao princípio da extrafiscalidade implicitamente adotado pela Carta da República, ao admitir a progressividade do referido imposto real.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

**Das Normas da Constituição Estadual:**

Seguindo o espírito que emana da Carta da República, o Constituinte estadual de 1989 fez constar da Constituição Estadual os seguintes preceitos:

**Art. 202. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:**

***I – propriedade predial e territorial urbana;***

***(...)***

***Parágrafo único. O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo nos termos da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade, conforme o disposto no artigo 182 da Constituição Federal.***

No âmbito da Constituição do Estado, portanto, somente existe imposto progressivo para assegurar o cumprimento da função social da propriedade, princípio que permanece incólume na Carta Magna, como se demonstrou linhas acima. Mais do que evidenciado, destarte, que é essa a única extrafiscalidade permitida para esse imposto.

Sistematicamente, essa inferência pode ser extraída da atenta leitura do artigo 192, *caput*, da Carta Estadual, que estatui:

***Art. 192. A lei poderá isentar, reduzir ou agravar tributos, com finalidades extrafiscais, por incentivo a atividades socialmente úteis ou desestimular práticas inconvenientes ao interesse público, observados os disciplinamentos federais.***

Não há, portanto, como alforriar as leis municipais impugnadas do vício insanável que as contamina.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

**Do Controle Concentrado da Constitucionalidade das Leis Municipais em  
face da Constituição do Estado**

Conforme bem demonstram os dispositivos da Carta Estadual transcritos acima, que são de reprodução compulsória, visto que espelham determinações emanadas do Constituinte Federal, percebe-se com clareza a absoluta incompatibilidade vertical entre as normas municipais vigentes sobre o IPTU com as que lhes são hierarquicamente superiores.

Providencial importância adotou o constitucionalismo ao acentuar a supremacia do corpo constitucional em relação às demais normas presentes no ordenamento jurídico. É através da Constituição que se postula a unidade e sistematização de todo o aparato legal, objetivando-se a preservação e garantia de sua força ordenadora, gerando, assim, efeitos na realidade social.

Vemos, que no Brasil, a superioridade da Lei maior está explicitamente mencionada em diversos dispositivos dispersos no texto constitucional.

Assinala **HANS KELSEN** que a Norma Fundamental:

*"é a fonte comum de validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum"*<sup>2</sup>.

De concluir-se assim que é a Constituição o fundamento de validade das demais normas contidas no Ordenamento Jurídico, é na lição de **ANDRÉ RAMOS TAVARES**:

*"o patamar último de determinado ordenamento positivo, com que a importância em seu cumprimento se exige com mais*

---

<sup>2</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, p.269, 2ª ed. Brás.São Paulo: Martins Fontes, 1987 p. Tradução de: *Reine Rechtslehre*. Viena, 1960



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

*intensidade do que aquela normalmente exigida para os demais textos normativos*<sup>3</sup>.

Leciona ainda o brilhante Prof. **MÁRCIO AUGUSTO VASCONCELOS DINIZ** que:

*“o sentido político do princípio da supremacia constitucional implica que todo o exercício do poder do Estado encontra seus limites na Constituição e **deve se realizar de acordo com os parâmetros formais e materiais nela estabelecidos**. Por sua vez, o sentido jurídico outorga à Constituição o caráter jurídico de norma suprema do ordenamento jurídico, diferenciando-a, formalmente, das normas provenientes da legislação ordinária, editadas em função das competências, procedimentos e conteúdos nela estabelecidos.”*<sup>4</sup>

É somente através do controle de constitucionalidade das leis que se pressupõe a supremacia constitucional e é por esse motivo que, no caso específico, é de salutar importância a declaração inconstitucional do dispositivo acima esposado.

Sabe-se que o ordenamento jurídico se constitui numa estrutura escalonada de normas, exatamente porque a Constituição – norma fundamental desse ordenamento - goza de superioridade em relação às demais, é que se pode examinar a adequação das normas inferiores à superior. Portanto o controle é resultante lógico da supremacia constitucional, existindo, enfim, para garanti-la. Desta forma, o que fez, no presente caso, legislador ordinário, foi ignorar mencionada supremacia constitucional, posto que, fez modificações no texto constitucional sem observar o procedimento cabível e aplicável à espécie.

<sup>3</sup> TAVARES, André Ramos. *Tratado de Arguição de Preceito Fundamental*, ed. Saraiva, São Paulo, 2001, p.72.

<sup>4</sup> DINIZ, Márcio Augusto Vasconcelos. *Op.Cit.*, p.100.





MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
 PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Isto posto, é de fácil constatação que os dispositivos da Lei Municipal 8.609/2001 estão eivados dos vícios de inconstitucionalidade material. E sobre inconstitucionalidade das leis **VALMIR PONTES FILHO** rememora:

*"A Lex Magna – já se disse- fixa a maneira pela qual as leis infraconstitucionais devem ser elaboradas, e lhes pode dar, até certo ponto, um conteúdo material. **Mas ocorre que nem sempre os preceitos constitucionais são integralmente respeitados, originando-se daí o fenômeno da incompatibilidade vertical das leis ou da inconstitucionalidade, que tanto pode ser formal como material.**"<sup>5</sup> (Grifo nosso)*

E comenta **JOSÉ AFONSO DA SILVA**:

*"Essa incompatibilidade vertical das normas inferiores (leis, decretos, etc) com a Constituição é o que, tecnicamente, se chama inconstitucionalidade das leis ou atos do poder público, e que se manifesta sob dois aspectos: **a) formalmente, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desconformidade com formalidade ou procedimento estabelecidos pela Constituição; b) materialmente, quando o conteúdo de tais normas contraria preceito ou princípio da Constituição.**"<sup>6</sup>*

Nem se alegue que as leis vergastadas estariam sendo contestadas em face da Constituição Federal, pois, em se tratando de norma de

<sup>5</sup> Op. Cit. P. 105.

<sup>6</sup> SILVA. José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 17<sup>a</sup> ed., Malheiros, 2000, p. 49.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

reprodução compulsória, como é o caso em tela, o Egrégio Supremo Tribunal Federal já admitiu a possibilidade de propositura de ação de inconstitucionalidade direta perante o Tribunal de Justiça local:

**EMENTA: Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. – admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente. (Rcl 383/SP – São Paulo; Relator: Min. Moreira Alves; julgamento: 11/06/1992 – Tribunal Pleno)."**

Nenhuma dúvida paira, assim, da viabilidade desta ação direta de inconstitucionalidade como meio de impugnação das Leis Municipais referidas, que contrariam frontalmente determinações da Carta Alencarina que reproduzem fielmente os preceptivos constitucionais atinentes à matéria.

Ressalte-se, ainda, que o Município, apesar de gozar de autonomia própria de ente da federação – inovação da Constituição de 1988 – deve respeito tanto à Constituição Federal quanto à Estadual.

Embora ocioso, vale a pena transcrever o que dimana do artigo 26 da Carta Estadual:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

**Art. 26. O Município reger-se-á por sua própria Lei Orgânica e leis ordinárias que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal.**

Finalmente, qualquer dúvida quanto à admissibilidade desta ação está fulminada pelo artigo 125 da Constituição Federal, que expressamente determina:

**Art. 125. Os Estados organizarão suas Justiças, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.**

(...)

**§ 2º. Cabe aos Estados a instituição da representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimidade para agir a único órgão;**

Em obediência a tal preceito, a Constituição do Estado do Ceará consagrou a competência dessa Egrégia Corte para processar e julgar pedidos deste jaez, no seu artigo 108, inciso 7º., alínea "f":

**Art. 108. Compete ao Tribunal de Justiça:**

(...)

**VII – processar e julgar, originariamente:**

(...)

**f) as representações de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais contestados em face desta Constituição;**

**Inconstitucionalidade da Lei 8.610, de 26 de dezembro de 2001**

Malgrado seja patente a inconstitucionalidade da Lei 8.610/2001, nota-se que com a edição da Lei Municipal nº 8.703, de 30 de abril de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

2003 (publicada no Diário Oficial do Município na data de 30/04/2003), a lei acoimada de inconstitucional foi revogada, como se vê do texto abaixo:

LEI Nº 8.703 DE 30 DE ABRIL DE 2003.

Dá nova redação ao art.5º da Lei nº 8.496, de 18 de dezembro de 2000, que dispõe sobre as tabelas de valores dos terrenos e edificações no Município de Fortaleza, para fins de lançamento do IPTU e ITBI no exercício de 2004, e revoga a Lei nº 8.610, de 26 de dezembro de 2001.

A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI: Art.1º - O art.5º da Lei 8.496, de 18 de dezembro de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art.5º - As tabelas de valores dos terrenos e edificações no Município de Fortaleza, para fins de lançamento do imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre Transmissão inter Vivos de Bens Imóveis e Direitos Reais a eles Relativos (ITBI), para o exercício de 2004, passam a ser as constantes dos Anexos I, II, III e IV, partes integrantes desta lei. § 1º - As tabelas de que trata o caput deste artigo serão também utilizadas para o cálculo das desapropriações levadas a efeito pelo Município de Fortaleza. § 2º - Nos casos de imóveis de uso misto, residencial e comercial, o cálculo do IPTU



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

deverá ser feito proporcional à área utilizada pelo comércio e residência” (NR) Art.2º - Quando o lançamento do Imposto Territorial Urbano (IPTU), parecer a maior, o contribuinte, no prazo de 30(trinta) dias, após o recebimento do carnê de recolhimento , comparecerá a Secretaria de Finanças do Município (SEFIN), e fará requerimento solicitando nova avaliação do imóvel, inclusive, indicando perito , que conjuntamente com o perito oficial, procederá nova avaliação para a cobrança do imposto que deverá ser arrecadado legalmente.

**Art.3º - Esta lei entra em vigor em 1º de janeiro de 2004, ficando revogada a Lei 8.610, de 26 de dezembro de 2001.** PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 30 de abril de 2003.”

Assim, com esteio no art.462, do Código de Processo Civil, a presente ação direta de inconstitucionalidade, nesse particular, perdeu o seu objeto, por falta de interesse processual superveniente, impondo-se a extinção do processo sem o julgamento do mérito, com base no art.267, VI, do mesmo diploma processual.

Posto isto, manifesta-se o Ministério Público pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade em relação à Lei Municipal 8.609/2001 e pela extinção do processo, sem a apreciação meritória em relação à Lei Municipal nº 8.610/2001.

É a manifestação.

Fortaleza, 02 de agosto de 2004

**MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO FRANÇA PINTO**  
**Procuradora-Geral de Justiça**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**