



**A APLICAÇÃO DOS INSTITUTOS TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS DO
ESTATUTO DA CIDADE NO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO
MUNICÍPIO DE NÍSIA FLORESTA/RN**

**THE APPLICATION OF TAX AND FINANCIAL INSTITUTES OF THE CITY
STATUTE IN THE PARTICIPATORY MASTER PLAN OF THE
MUNICIPALITY OF NÍSIA FLORESTA/RN**

<i>Recebido em:</i>	19/07/2023
<i>Aprovado em:</i>	23/09/2023

Hermínia Boracini Bichinim Costa Silva¹

Sergio Alexandre de Moraes Braga Junior²

RESUMO

Com o objetivo de regular a política urbana da Constituição Federal, foi criado o Estatuto da Cidade, o qual estabelece, ao longo seu texto, relevantes instrumentos da política urbana, dentre os quais se destacam os institutos tributários e financeiros. Nesse sentido, são compreendidos como institutos tributários e financeiros o imposto sobre a

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pesquisadora do Grupo Direito Internacional dos Direitos Humanos e as Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (CNPq/UFRN); do Observatório de Direito Internacional do Rio Grande do Norte (OBDI), na linha de Direito Internacional dos Direitos Humanos; e do Grupo Constituição Federal e sua Concretização pela Justiça Constitucional. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4491259128663987>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5153-3489>. E-mail: herminia.direito@gmail.com.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2005). Mestre em Direito (Direito e Desenvolvimento) pela Universidade Federal do Ceará (1998). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1995). Professor titular da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e Professor Associado II da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8429436981406857>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8716-7468>. E-mail: s.alexandre.prof@gmail.com.



propriedade predial e territorial urbana (IPTU), a contribuição de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Assim, o presente estudo almeja analisar a aplicação dos institutos tributários e financeiros do Estatuto da Cidade no Plano Diretor Participativo do Município de Nísia Floresta/RN, para tanto, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental como ferramentas metodológicas.

PALAVRAS-CHAVE: Contribuição de melhoria. Estatuto da Cidade. Incentivos, benefícios fiscais e financeiros. IPTU.

ABSTRACTY

With the aim of regulating the urban policy of the Federal Constitution, the City Statute was created, which establishes in its text relevant instruments of urban policy, among which tax and financial institutes stand out. In this sense, tax and financial institutions are understood as tax on urban property and territorial property (IPTU), the improvement contribution and tax and financial incentives and benefits. Thus, the present study aims to analyze the application of the tax and financial institutes of the City Statute in the Participatory Master Plan of the Municipality of Nísia Floresta/RN, for this purpose, bibliographic and documentary research was used as methodological tools.

KEYWORDS: Contribution to improvement. City Statute. Tax and financial incentives and benefits. IPTU.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira constituição brasileira a abordar o direito urbanístico, dedicando, para tanto, o Capítulo II à política urbana. Resultado da forte mobilização da sociedade civil, a inclusão dos arts. 182 e 183 no texto constitucional foi fundamental para a estruturação desse ramo do direito.



Nessa conjectura, o Estatuto da Cidade – Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 – sobreveio com a finalidade de regulamentar o referido Capítulo e se apresenta como um dos mais relevantes avanços legislativos das últimas décadas, haja vista que estabelece as diretrizes gerais da política urbana – cuja finalidade é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana –, os seus instrumentos, bem como dispõe sobre o plano diretor e a gestão democrática da cidade.

Em relação aos instrumentos da política urbana, elencados no Capítulo II, é válido ressaltar a sua relevância, haja vista que são os mecanismos que atribuem efetividade às disposições contidas no Estatuto da Cidade. Sendo que o art. 4º do referido diploma legal, estabelece, dentre outros, os seguintes instrumentos: (i) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (ii) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; (iii) planejamento municipal, em especial; (iv) institutos tributários e financeiros; (v) institutos jurídicos e políticos; e (vi) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

No rol de institutos tributários e financeiros, elencados no inciso IV do referido artigo, encontram-se o (i) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), (ii) contribuição de melhoria e (iii) incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Os referidos institutos viabilizam o financiamento e, conseqüentemente, a concretização dos usos e atividades tidas como relevantes para a política urbana brasileira, propiciando, ainda, a concretização do princípio da divisão equitativa dos bônus e ônus urbanísticos.

Diante disso, este estudo possui como objetivo geral analisar a aplicação dos institutos tributários e financeiros do Estatuto da Cidade no Plano Diretor Participativo do Município de Nísia Floresta/RN. Para tanto, faz-se necessário, especialmente, analisar a importância dos institutos tributários e financeiros do Estatuto da Cidade, tratando das definições, características, princípios, requisitos, elementos e da legislação federal; e, a partir disso, analisar o mencionado Plano Diretor sob a ótica desses institutos.



Para tanto, o presente trabalho utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental como ferramentas metodológicas. Desse modo, valeu-se de livros, trabalhos acadêmicos e artigos científicos que tratam do direito urbanístico e, especificamente, desses instrumentos; e, ainda, observou-se as disposições normativas contidas nas legislações vigentes, como a Constituição Federal de 1988 e a Lei n.º 10.257, de 2001.

2 DOS INSTITUTOS TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS

No presente item, serão apresentadas as definições relativas institutos tributários e financeiro, especificamente, sobre (i) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, (ii) contribuição de melhoria e (iii) incentivos e benefícios fiscais e financeiros (a seguir: tópico 2.1); em seguida, serão abordadas as suas principais características (2.2), princípios e requisitos (2.3), elementos (2.4), disposições normativas na legislação federal (2.5); e, por fim, será analisada a implementação dos referidos instrumentos no Plano Diretor Participativo do Município de Nísia Floresta/RN.

2.1 DEFINIÇÕES

Inicialmente, é necessário tratar da conceituação conferida ao primeiro instituto tributário e financeiro elencado no Estatuto da Cidade, isto é, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. De maneira geral, o imposto consiste na prestação pecuniária paga em favor do Estado, sendo oriunda da ocorrência de hipótese de incidência prevista em lei, a qual prescinde de qualquer contraprestação estatal específica, conforme o art. 16 do Código Tributário Nacional.

Outrossim, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu algumas hipóteses de incidência, bem como delimitou as suas competências entre os entes



federativos, tendo incumbido aos Municípios a regulamentação dos impostos acerca da propriedade predial e territorial urbana, nos termos do seu inciso I do art. 156.

Nessa conjuntura, tem-se o IPTU que consiste em um imposto cobrado dos indivíduos que possuem propriedade imobiliária urbana. Dessa forma, Paulsen (2017, p. 321) afirma que o IPTU é tido como um imposto real, haja vista que leva em consideração somente a propriedade de um imóvel de forma isolada e não as riquezas que dimensionem a possibilidade atual de o contribuinte pagar tributo.

Em segundo lugar, tem-se a contribuição de melhoria, cuja previsão encontra-se no art. 81 do Código Tributário Nacional (CTN), nos seguintes termos:

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado (BRASIL, 1966, p. de internet).

Nesse sentido, Silva e Cunha (2020, p. 26) asseveram que, conforme a teoria pentapartite, a contribuição de melhoria consiste em uma espécie tributária autônoma, cuja previsão encontra-se no art. 5º do CTN, podendo ser entendida como o tributo estabelecido em face ao custo de obras públicas das quais decorra valorização imobiliária.

Ademais, Ataliba (2000) define a contribuição de melhoria como sendo “o instrumento jurídico pelo qual se transfere aos cofres públicos a valorização imobiliária, causada por obras públicas, cuja expressão financeira (da valorização) é atribuída pela ordem jurídica ao estado”. Nesse contexto, o mesmo autor assevera que a Constituição é responsável por atribuir esses tipos de valorizações à pessoa pública que empreende tais obras, seja de modo total ou parcial a depender dos critérios político-financeiros adotados.

Além disso, Machado Segundo (2018), sustenta que as contribuições de melhoria se encontram posicionadas de forma intermediária entre impostos e taxas, haja vista que, apesar de serem vinculadas a uma atuação estatal – obra pública –, isso não ocorre



tão diretamente como no caso das taxas, sendo exigido, ainda, naquele caso, uma manifestação de riqueza do contribuinte no sentido de valorização do seu imóvel por advento de obra pública.

Em terceiro, faz-se mister abordar os incentivos e benefícios fiscais e financeiros, os quais se encontram diretamente relacionados à função extrafiscal da tributação, isto é, quando a função da tributação supera o caráter meramente arrecadatório – voltado ao financiamento da máquina pública – e alcança um viés político, no “intuito de executar interesses sociais, políticos ou econômicos previstos constitucionalmente” (BEZ, 2022, p. 49).

Outrossim, Ferreira (2018, p. 70) afirma que “quando o sistema do direito positivo emprega as palavras “benefícios” ou “incentivos” em conjunto com a palavra “fiscais” há de se compreender as expressões de maneira equivalente a “benefícios” e “incentivos tributários”.”

Nesse sentido, por meio da extrafiscalidade – que se manifesta tanto na forma de estímulos quanto desestímulos fiscais –, a pessoa política incentiva os contribuintes a “fazerem algo que a ordem jurídica considera conveniente, interessante ou oportuno [...] Tais incentivos somente serão válidos se foram concedidos do exercício ou do não exercício da competência tributária da pessoa política que os concede” (RIBEIRO, 2006, p. 1).

Ademais, Carvalho Filho (2009, p. 44) assevera que o Poder Legislativo, por meio de instrumentos do Estatuto da Cidade, buscou estabelecer um sistema de incentivo aos investimentos voltados à geração de bem-estar geral em prol da comunidade e a que possibilitem a fruição dos efeitos benefícios ao maior número de segmentos sociais. De forma elucidativa, Miranda (2007) menciona o art. 47 do Estatuto da Cidade, o qual dispõe acerca da possibilidade de diferenciação dos tributos sobre imóveis urbanos – e tarefas relativas a serviços públicos — em razão do interesse social.

2.2 CARACTERÍSTICAS



A partir da leitura do § 1º do art. 156 da CF/1988, evidencia-se que o IPTU possui caráter predominantemente fiscal e, ainda, que o seu objetivo nuclear é a angariação de recursos financeiros para os entes municipais, os quais figuram como sujeitos ativos nesse tipo de imposto.

Para além disso, o inciso II do § 4º do art. 182 da CF/1988 dispõe acerca do caráter extrafiscal do IPTU, isto é, quando um tributo é utilizado pelo Estado para atingir determinados fins estabelecidos em sede constitucional (GIACOMINI, 2010, p. 3; PETER; ISQUIERDO; PAZINATO, 2015). Nesse sentido, observa a progressividade do IPTU, “caracterizada pelo aumento gradual da porcentagem incidente sobre a base de cálculo” (BEZ, 2022, p. 53), nos seguintes termos:

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: [...]

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (BRASIL, 1988, p. de internet).

Ademais, Pereira e Wütrich (2016) apresentam algumas características referentes à contribuição de melhoria, dentre as quais destaca-se que: (i) a cobrança é única, realizada quando da concretização da obra; (ii) o fato gerador possui a realização de obra pública e valorização imobiliária como seus dois núcleos básicos; (iii) o crédito tributário será materializado quando ocorrer a publicação do Edital de Contribuição de Melhoria; (iv) a inexistência de imunidades constitucionais; e (v) flexibilidade no parcelamento do tributo. Em relação aos incentivos e benefícios fiscais e financeiros, é possível destacar como característica o fato de que eles se situam no campo da extrafiscalidade, como supramencionado (RIBEIRO, 2006, p. 13).



2.3 PRINCÍPIOS E REQUISITOS

Ao tratar dos instrumentos tributários e financeiros, Farias e Correia (2021) ressaltam a preocupação do legislador infraconstitucional com o financiamento e, conseqüentemente, com a efetividade da política urbana. Tratando-se, segundo os mesmo autores, de uma forma de concretização do princípio da divisão equitativa dos ônus e ônus urbanísticos.

Ademais, é imprescindível destacar, especialmente em relação ao IPTU, os princípios constitucionais tributários da capacidade contributiva e da igualdade – ou isonomia –, sendo mister destacar que aquele, apesar de relacionado ao postulado da isonomia, não se confunde com este, já que, nas palavras de Sabbag (2017, p. 191), “a capacidade contributiva evidencia uma das dimensões da isonomia, a saber, a igualdade na lei, quando se busca tratar de forma distinta situações diversas”. Esses princípios encontram previsão constitucional, respectivamente, nos arts. 150, II e 145, § 1º, da CF/1988, a seguir:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos [...]

Art. 145. [...] § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (BRASIL, 1988, p. de internet).

A relação do princípio da capacidade contributiva com o IPTU já suscitou vários debates jurídicos, especialmente aquele relativo à progressividade fiscal para o IPTU, o qual se origina da possibilidade ou não de se aplicar esse princípio de caráter pessoal, para impostos reais – caso do IPTU. Contudo, após o advento da Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000, a referida questão foi solucionada no sentido de



autorizar o fisco municipal a exigir a progressividade segundo a capacidade econômica do contribuinte (SABBAG, 2017, p. 225).

Nesse conjectura, em relação à contribuição de melhoria, Zilveti (*apud* CUNHA; VALLE, 2015, p. 47) assevera que o “Estado deve respeitar o princípio, na execução de suas políticas extrafiscais de prestação de serviços ao cidadão ou na implementação de benefícios específicos, como a pavimentação de ruas e instalação de infra-estrutura básica para a população”.

Outrossim, no que tange aos benefícios fiscais, Ferreira (2018, p. 61-65) discorre, dentre outros, sobre os princípios da segurança jurídica, legalidade e anterioridade. Nesse sentido, observa-se que o princípio da segurança jurídica, o qual decorre da legalidade tributária – art. 150, I e III da CF/1988– deve ser observado, inclusive, no caso dos benefícios fiscais, não podendo existir nas relações estabelecidas entre contribuinte e Estado, por decorrência de normas relativas a essa espécie de estímulo fiscal, qualquer ruptura abrupta e desrespeito às regras dispostas sobre o desfazimento dessas relações.

Acerca do princípio da legalidade tributária, cuja previsão legal encontra-se no art. 150, I da CF/1988, ressalta-se a imprescindibilidade de que a criação e instituição de benefícios e incentivos fiscais ocorra em obediência a este princípio, em especial devida a menção expressa contida no § 6º do mencionado artigo, a seguir:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g (BRASIL, 2020, p. de internet).

Ademais, o princípio da anterioridade, estabelecido no art. 150, III, “b” e “c” da CF/1988, conforme Sabbag (2017, p. 103), objetiva garantir segurança jurídica e coibir a tributação de supetão, evitando com que o sujeito passivo da obrigação tributária seja surpreendido com um novo tributo sem ter o tempo razoável para a sua devida



preparação. No caso dos incentivos e benefícios fiscais, Ferreira (2018, p. 65) pontua que a observância da anterioridade é fundamental, inclusive, nos casos de revogação de normas concessivas, haja vista que haverá um maior dispêndio por parte dos contribuintes que, até então, eram incluídos nessas disposições.

No que diz respeito aos requisitos, faz-se necessário abordar, precipuamente, aqueles relacionados ao IPTU. Desse modo, menciona-se o § 1º do art. 32 do CTN, que trata da definição de zona urbana, a qual requer a presença, no mínimo, de dois melhoramentos elencados no incisos deste parágrafo, a seguir:

Art. 32. [...] § 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (BRASIL, 1966, p. de internet).

Em relação aos requisitos mínimos a serem observados pela lei relativa à contribuição de melhoria, destaca-se o art. 82 do CTN, nos seguintes termos:

Art. 82. A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

I - publicação prévia dos seguintes elementos:

a) memorial descritivo do projeto;

b) orçamento do custo da obra;

c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;

d) delimitação da zona beneficiada;

e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;

II - fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior;

III - regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial (BRASIL, 1966, p. de internet).



Além disso, o § 1º do referido artigo estabelece que a determinação da contribuição referente a cada imóvel é obtida a partir do rateio da parcela do custo da obra – referente à alínea c do inciso I – pelos imóveis localizados na zona beneficiada em função dos atinentes fatores individuais de valorização. Sendo válido destacar que, quando do lançamento da contribuição de melhoria, cada contribuinte será notificado acerca do “montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integram o respectivo cálculo” (BRASIL, 1966, p. de internet).

Por fim, no que diz respeito aos incentivos e benefícios fiscais e financeiros, a CF/1988 estabelece no parágrafo 6º do art. 150 que a sua concessão somente poderá ocorrer mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que trata das matérias elencadas neste dispositivo.

Além disso, importa destacar o art. 14 da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 – que estabelece normas de finanças públicas referentes à responsabilidade na gestão fiscal –, intitulada de lei de Responsabilidade Fiscal, o qual trata das condições para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que importem em renúncia de receita, *in verbis*:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:



I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;
II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança (BRASIL, 2000, p. de internet).

2.4 ELEMENTOS

No concernente ao IPTU, observa-se que a sua regra-matriz de incidência tributária abarca cinco elementos – ou critérios –, quais sejam: (i) material; (ii) espacial; (iii) temporal; (iv) pessoal; e (v) quantitativo. Nessa conjuntura, o primeiro elemento, conforme Nogueira, é um dos mais complexos, partindo da perspectiva de que “contém as descrições de todos os dados de ordem objetiva, afinal, ele garante o ponto básico que permite identificar o tributo exigido e possibilita a indicação do núcleo da hipótese de incidência” (NOGUEIRA, 2020, p. 386).

Em outras palavras, significa dizer que o elemento material – também denominado de objeto ou nuclear – diz respeito à descrição dos episódios que implicam no surgimento da obrigação tributária. Diante disso, o elemento material do IPTU pode ser extraído do enunciado do art. 32 do CTN, a seguir: “[...] tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município” (BRASIL, 1966, p. de internet).

Desse modo, tem-se que a (i) propriedade – o direito que alguém possui de usar, gozar, dispor de dado bem e de reavê-lo de quem injustamente o esteja possuindo; o (ii) domínio útil – que engloba os direitos de utilização e disposição do imóvel enfitêutico, os quais são atribuídos ao foreiro em contraste com proprietário do bem, detentor do domínio direto – e a (iii) posse – poder de fato sobre a coisa – são os elementos materiais do IPTU (MARANINCHI, 2007; NOGUEIRA, 2020).

Em segundo lugar, faz-se necessário tratar do elemento espacial, que abrange as circunstância do local onde o fato imponible – ou gerador – ocorre, sendo esse, no caso do IPTU, o imóvel localizado na zona urbana do Município. Em terceiro, tem-se o critério



temporal, que diz respeito ao momento em que ocorre o nascimento da obrigação tributária, isto é, a partir da concretização do fato gerador. No caso do IPTU, esse elemento é definido pelo legislador municipal, ao qual incumbe estipular a data, sendo que, como regra geral, é adotado o dia 1º de janeiro de cada exercício financeiro (NOGUEIRA, 2020, p. 387).

Ademais, em quarto lugar, faz-se necessário abordar o elemento pessoal que diz respeito à identificação dos sujeitos envolvidos nesse vínculo jurídico-tributário. Desse modo, ainda conforme o referido autor, o Município – e o Distrito Federal – encaixa-se como sujeito ativo, ao passo que o proprietário de bem imóvel situado na zona urbana do Município, nos termos da Constituição Federal de 1988, ou o indivíduo que possui o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na mesma zona, conforme a CTN, ocupam o polo passivo dessa relação jurídico-tributária.

Por último, tem-se o critério quantitativo que engloba, essencialmente, dois elementos indicadores: base de cálculo e alíquota, a partir dos quais é possível mensurar pecuniariamente a parcela a ser recolhida do tributo. Respectivamente, no caso do IPTU, a base de cálculo corresponde ao valor venal do imóvel, isto é, o valor do bem em hipótese de venda à vista no mercado; já a alíquota varia conforme a legislação municipal em apreço (NOGUEIRA, 2020, p. 387).

Em relação ao segundo instituto, a contribuição de melhoria, também é mister tratar da sua hipótese de incidência a partir dos referidos critérios. Primeiro, o critério material pode ser definido como “a ação de perceber valorização imobiliária em decorrência de obra pública [...] possui, então, como núcleo o verbo adquirir, e como complemento: riqueza por meio de valorização imobiliária causada por obra pública” (SILVEIRA, 2004, p. 292).

No tocante ao elemento espacial, este refere-se a zona de influência, a qual abrange toda a área que, realmente, sofreu a valorização imobiliária. Sendo que, a depender do ente federativo, a zona de influência estará limitada à área territorial de sua competência. Em relação ao critério temporal, Silveira (2004, p. 293) afirma que a



sua verificação ocorre em momento posterior à realização da obra pública a partir da qual decorra a valorização imobiliária.

Acerca do elemento pessoal, observa-se que o sujeito ativo é o ente político responsável pelo empreendimento da obra pública da qual decorre a valorização, isto é, a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. E, por sua vez, o sujeito passivo é proprietário do imóvel valorizado. Ainda segundo o mesmo autor, em relação ao critério quantitativo, tem-se que a base de cálculo deste tributo é a valorização imobiliárias, cujos limites são: (i) global – referente ao custo total da obra; e (ii) individual – atinente ao “acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado” (SILVEIRA, 2004, p. 294).

Outrossim, no que diz respeito aos critérios dos incentivos e benefícios fiscais e financeiros, Ferreira pontua que não se aplica a regra-matriz de incidência tributária, em outras palavras “não há incidência pelas lentes da regra-matriz, todavia haverá incidência quando se ver o fato pela perspectiva da norma especial de isenção” (FERREIRA, 2018, p. 104). Nesse sentido, a lei que tratar dos incentivos e benefícios fiscais e financeiros consistirá em uma norma especial em relação a norma geral que instituir determinado tributo, ocorrendo, dessa forma, uma preferência de aplicação por aquela norma, tendo em vista o critério da especialidade.

2.5 LEGISLAÇÃO FEDERAL

Em relação aos institutos tributários e financeiros, é imprescindível destacar, dentre os diversos diplomas normativos vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, os preceitos legais que versam sobre a mencionada temática, especialmente aqueles relativos à legislação federal, isto é, a legislação oriunda do poder público federal.

Nesse sentido, ressalta-se, em primeiro lugar, a Lei n.º 10.257, de 2001, comumente denominada de Estatuto da Cidade, a qual regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, bem como estabelece diretrizes gerais da política urbana



e dá outras providências. A referida Lei federal possui patente importância por estabelecer, dentre outros, os instrumentos da política urbana, caso dos institutos tributários e financeiros, objeto do presente trabalho.

Outrossim, merece destaque a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, intitulada de Código Tributário Nacional, que dispõe acerca do Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. A relevância da Lei supracitada reside na extensão de suas disposições, pois se trata de um dos diplomas legislativos que mais apresenta definições jurídicas, dentre as quais ressalta-se aquelas referentes ao IPTU e a contribuição de melhoria, dois dos institutos tributários e financeiros, cujas conceituações encontram-se, respectivamente, nos arts. 31 e 82 do CTN.

3 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE NÍSIA FLORESTA/RN À LUZ DOS INSTITUTOS TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS

O Plano Diretor Participativo do Município de Nísia Floresta/RN, de dezembro de 2007, dispõe de uma Seção (II) dentro do Capítulo I (Dos Instrumentos Urbanísticos), localizado no Título III (Do Planejamento e Gestão Urbana), dedicada exclusivamente ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana progressivo no tempo.

A referida Seção, apresenta, no *caput* do art. 99, a aplicação progressiva do IPTU no tempo como sanção ao descumprimento das condições dos prazos ou das etapas elencadas em seu art. 97 – que dispõe acerca do parcelamento, edificação ou utilização compulsória –. Por sua vez, as alíquotas do IPTU são estabelecidas em seu § 1º. Outro aspecto importante é que o Plano Diretor de Nísia Floresta veda a concessão de isenções ou anistias em relação a tributação mencionada (art. 99, § 2º).

Acerca da contribuição de melhoria, em que pese não ter sido localizadas disposições em seu Plano Diretor, observa-se que o Código Tributário Municipal de 2017 foi bem claro quanto a sua aplicação, estabelecendo que “Art. 452. A contribuição de



melhoria tem como fato gerador a valorização do imóvel decorrente da execução de obra pública” (NÍSIA FLORESTA, 2017, p. 33). Além disso, o artigo seguinte, também localizado no Capítulo I do Título VI (Contribuição de Melhoria), dedica-se a esclarecer essa hipótese de incidência, estabelecendo, dentre outros, as construções que podem ser compreendidas como obras públicas.

No que diz respeito aos benefícios e incentivos fiscais e financeiros, faz-se mister destacar o § 3º do art. 37, localizado na Seção VI – que dispõe sobre as áreas especiais de interesse histórico e cultural –, haja vista que essa disposição normativa possibilita ao Município “instituir incentivos fiscais ou de outra natureza aos imóveis peculiares identificados pelo órgão competente, que forem restaurados e/ou recuperados, com fins de reutilização correlatos já definidos no § 2º” (NÍSIA FLORESTA, 2007, p. 33).

CONCLUSÃO

Percebeu-se, destarte, a grande relevância dos institutos tributários e financeiros – IPTU, contribuição de melhoria e incentivos e benefícios fiscais e financeiros –, os quais se encontram estabelecidos no inciso IV do 4º do Estatuto da Cidade e objetivam, mediante o financiamento, a devida concretização dos usos e atividades relevantes para a política urbana brasileira.

Nesse contexto, foi possível compreender a definição dos mencionados institutos a partir das lições doutrinárias e de alguns diplomas legais, em especial o Código Tributário Nacional, bem como foram evidenciadas algumas das suas principais características.

Em relação aos princípios, destacou-se a divisão equitativa dos bônus e ônus urbanísticos, haja vista que os institutos supracitados se constituem como uma forma de concretização. Além disso, o presente trabalho ressalta a relevância dos princípios constitucionais tributários da capacidade contributiva e da igualdade – ou isonomia –,



em especial em relação ao IPTU e à contribuição de melhoria. No que diz respeito aos incentivos e benefícios fiscais e financeiros, verificou-se a importância de abordar princípios da segurança jurídica, legalidade e anterioridade.

Outrossim, o presente estudo tratou dos requisitos mínimos relativos à definição de zona urbana, presentes no § 1º do art. 32 do CTN, os quais são essenciais para a aplicação do IPTU. Em relação à contribuição de melhoria, destaca-se o art. 82 do CTN, que aborda os requisitos mínimos a serem observados pela lei relativa à contribuição de melhoria. E, ainda, acerca dos incentivos e benefícios fiscais e financeiros, destaca-se o § 6º do art. 150 da CF/1988, que trata da necessidade de lei específica para sua concessão e, ainda, tem-se o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que versa acerca das informações que devem acompanhar a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária a partir do qual decorra renúncia de receita e apresenta outras condições para tanto.

Além disso, o presente trabalho apresentou as definições dos elementos – ou critérios – que compõem a regra-matriz de incidência tributária, tais quais: (i) material; (ii) espacial; (iii) temporal; (iv) pessoal; e (v) quantitativo. A partir disso, foram aplicados os referidos conceitos ao IPTU e à contribuição de melhoria, tratando de cada um daqueles elementos a partir das especificidades dos institutos. No que tange aos incentivos e benefícios fiscais e financeiros, verificou-se que não se aplica a regra-matriz de incidência tributária, mas que, na realidade, a lei que trata desses incentivos e benefícios consiste em uma norma especial em relação a norma geral que institui determinado tributo.

Por fim, demonstrou-se a aplicação dos institutos tributários e financeiros do Estatuto da Cidade – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, contribuição de melhoria e incentivos e benefícios fiscais e financeiros – no Plano Diretor e no Código Tributário Municipal do Município de Nísia Floresta.



REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BEZ, Ana Paula Schroeder. **A concessão de benefícios fiscais sobre os impostos municipais como instrumento de revitalização do Centro Histórico de Florianópolis**. 2022. 84 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/233072>. Acesso em: 06 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 01 abr. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CUNHA, Carlos Renato; VALLE, Maurício Dalri Timm do. Apontamentos sobre a contribuição de melhoria. **Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 33-50, 2015. Disponível em:



<http://www.aprolon.com.br/pkp/ojs/index.php/rdp-pgmlondrina/article/viewFile/84/55>. Acesso em: 15 maio 2022.

FARIAS, Talden; CORREIA, Arícia Fernandes. Considerações sobre o Estatuto da Cidade: balanços e desafios. In: FERNANDES, Edésio (org.). **20 Anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Rio de Janeiro: Gaia Cultural, 2021. p. 41-45. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20_anos_do_estatuto_da_cidade-spread.pdf. Acesso em: 26 maio 2022.

FERREIRA, Stéfano Vieira Machado. **Benefícios Fiscais: definição, revogação, anulação**. 2018. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20963/2/St%C3%A9fano%20Vieira%20Machado%20Ferreira.pdf>. Acesso em: 13 maio 2022.

GIACOMINI, Lívia Barletta. IPTU: uma análise da função social da propriedade e de sua progressividade. **Vianna Sapiens**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 29-42, out. 2010, p. 3.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARANINCHI, Fernando Castro da Silva. **O Elemento Material e a Sujeição Passiva do IPTU**. 2007. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp037859.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2022.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. O Estatuto da Cidade e os novos instrumentos urbanísticos de defesa do patrimônio cultural. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 2007, v. 5, n. 1, p. 1 - 14.

NÍSIA FLORESTA. **Código Tributário Municipal de Nísia Floresta**. Nísia Floresta: Prefeitura de Nísia Floresta, 2017. Disponível em: <http://nisiastore.rn.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/Novo-CTM-PDF.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022, p. 33.

NÍSIA FLORESTA. **Lei Complementar do Plano Diretor Participativo de Nísia Floresta**. Nísia Floresta: Prefeitura de Nísia Floresta, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MPBB-86UG3H/16/referencias_bibliogr_ficas.pdf. Acesso em: 23 jun. 2022.



NOGUEIRA, Rafael Coelho Pacheco. Aspectos Gerais e Polêmicos do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 45, v. 1, p. 328-401, 2020. Disponível em: <https://ibdt.org.br/RDTA/aspectos-gerais-e-polemicos-do-imposto-sobre-a-propriedade-predial-e-territorial-urbana/>. Acesso em: 01 de abr. 2022.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PEREIRA, Gislene; WÜTRICH. 15 Anos de Estatuto da Cidade: contribuição de melhoria e a recuperação da valorização. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 37, n. 131, p. 21-36, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5772347>. Acesso em: 01 jun. 2022.

PETER, Priscilla Brandão; ISQUIERDO, Ana Maria Correa; PAZINATO, Liane Francisca Hüning. O imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e suas progressividades: breve análise sobre a possibilidade de realização da Justiça Social. **Juris**, Rio Grande, v. 23, n. 1, p. 183-209, 2015.

RIBEIRO, Maria de Fátima. As Concessões de Incentivos Fiscais Ambientais e o Princípio da Igualdade Tributária. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UEA, 15., 2006, Manaus. **Anais [...]**. Manaus: CONPEDI/UEA, 2006. p. 1-21. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/desenv_econom_maria_de_fatima_ribeiro.pdf. Acesso em: 09 maio 2022.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, Leticia Emanuelli Cruz; CUNHA, Carlos Renato da Cunha. Instrumentos Tributários no Estatuto da Cidade em Prol da Função Social e do Meio Ambiente. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 5, n. 1, p. 10-30, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.revistadoidcc.com.br/index.php/revista/article/view/63/62>. Acesso em: 29 mar. 2022.

SILVEIRA, Rodrigo Maitto. Contribuição de Melhoria. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, v. 1, n. 18, p. 380-295, 2004.