



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

Vitor Yoshimitsu Fukuda Ribas

**O IPTU progressivo no tempo como uma ferramenta de  
desenvolvimento social urbano**

Brasília – DF

2019

RIBAS, Vitor. O IPTU progressivo no tempo como uma ferramenta de desenvolvimento social urbano. Vitor Yoshimitsu Fukuda Ribas, Cidade: Cavalcante/GO. Universidade de Brasília, Orientadora: Prof. Dra. Fátima de Souza Freire, 2019.

Trabalho de conclusão de Curso (Monografia) - Especialização em Gestão Pública Municipal - Cavalcante-GO, Universidade de Brasília, 2019.

1. IPTU progressivo.
2. Desenvolvimento social.
3. Município.

**Universidade de Brasília - UnB**

**Reitora:**

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Márcia Abrahão Moura

**Vice-Reitor:**

Prof. Dr. Enrique Huelva

**Decana de Pós-Graduação:**

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Helena Eri Shimizu

**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública:**

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

**Chefe do Departamento de Administração:**

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

**Coordenadora do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal:**

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Fátima de Souza Freire

Vitor Yoshimitsu Fukuda Ribas

**O IPTU progressivo no tempo como uma ferramenta de desenvolvimento social urbano**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do certificado de especialista (*lato sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Dra. Fátima de Souza Freire

Brasília – DF

2019

Vitor Yoshimitsu Fukuda Ribas

**O IPTU progressivo no tempo como uma ferramenta de desenvolvimento social urbano**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

**Vitor Yoshimitsu Fukuda Ribas**

Dra. Fátima de Souza Freire  
Professor-Orientador

Dra. Fátima de Souza Freire  
Professor-Examinador

Dra. Danielle Montenegro Salamone  
Nunes  
Professor-Examinador

Brasília, 13 de abril de 2019.

Dedico a presente pesquisa à minha esposa, Rosângela, que esteve ao meu lado durante todo o desenvolvimento e pesquisa, sem sua força e vigília eu jamais teria concluído. Dedico a você o amor da minha vida, todo o esforço que aqui coloquei. Também dedico a minha filha, Aurora, por aos dois anos de idade, compreender as necessidades do pai.

## **AGRADECIMENTOS**

*Agradeço a você leitor por dispor do seu precioso tempo.*

## RESUMO

O presente trabalho tem como foco o estudo da principal forma de arrecadação tributária dos Municípios brasileiros, o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU. Especificamente a progressividade do IPTU como ferramenta de desenvolvimento social e urbano. Através de pesquisa bibliográfica e descritiva, houve a realização de estudo teórico, recorrendo a obras doutrinárias e artigos científicos em que inicialmente foram demonstradas as três modalidades tributárias existentes na esfera municipal, bem como esclarecimentos acerca do Estatuto da Cidade, este último que prevê a possibilidade da progressão na cobrança do IPTU. Como objetivo central temos a demonstração da existência de ferramenta introduzida pelo legislador brasileiro e prevista pela Assembleia Constituinte que até o momento vem sendo subutilizada pelas Prefeituras Municipais ao longo do Brasil. Constata-se que o IPTU possui um potencial de arrecadação ainda pouco explorado, não limitando-se apenas aos rendimentos econômicos dele provenientes fica demonstrada a necessidade do preenchimento dos vazios urbanos e do cumprimento da função social do território pertencente aos municípios.

Palavras-chave: IPTU progressivo. Desenvolvimento social. Município.



## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	O MUNICÍPIO COMO ATOR ECONÔMICO E SOCIAL	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.1	Breve introdução ao conceito de Tributo e Impostos	3
2.2	Impostos de competência Municipal	4
2.3	Breve introdução ao Estatuto da Cidade e a problemática acerca da utilização dos espaços urbanos	5
3	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana- IPTU	6
3.1	Natureza jurídica do IPTU	6
3.2	Sanções Administrativas	7
3.3	A progressividade do IPTU	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
3.4	O IPTU progressivo no tempo com o forma de desenvolvimento social	10
4	METODOLOGIA	<b>1 Erro! Indicador não definido.</b>
5	CONCLUSÃO	<b>1 Erro! Indicador não definido.</b>
	BIBLIOGRAFIA	17

## 1 INTRODUÇÃO

Tratando do desenvolvimento urbano nos municípios brasileiros algumas questões são recorrentes, tais como o planejamento, poder público, aglomeração urbana, favelas, saneamento básico, violência. Dificilmente os tributos são ligados ao desenvolvimento social urbano como ferramenta de ação direta, sendo protagonistas apenas no quesito arrecadatório.

Definidos pelos artigos 156 da Constituição Federal e 32 do CTN, os impostos de competência Municipal são: o imposto predial e territorial urbana; o imposto de transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos e sua aquisição; e imposto de serviços de qualquer natureza que não sejam de competência estadual. Conhecidos pelas siglas IPTU, ITBI e ISS.

Partindo da explicação técnica tributária não é possível fazer uma ligação direta a sua cobrança como ferramenta de desenvolvimento social urbano, sendo essa uma das razões que tornam tão gratificante do estudo do presente tema. Recentemente houve o desmoronamento de diversos edifícios na zona central de São Paulo, prédios abandonados e que não se ocupavam de sua função social. É possível observar nos centros urbanos de qualquer cidade a existência de construções abandonadas, subutilizadas ou a simples existência dos terrenos baldios.

A razão pela qual a progressividade na cobrança do IPTU foi escolhida como objeto de estudo está na urgente necessidade da utilização pelos entes municipais de ferramentas que venham a dar real função social ao cobiçado espaço urbano.

Para tanto os objetivos específicos do trabalho são: I – Conceituar os impostos municipais conceituando-os dentro do ordenamento jurídico; II – Demonstrar o objetivo do legislador que prevê a necessidade da utilização social dos espaços urbanos; III – Demonstrar a relevância do IPTU progressivo como ferramenta de desenvolvimento social urbano.

A relevância desse trabalho encontra-se na necessidade de o administrador público adotar papel de destaque na gestão, arrecadação e crescimento do município, buscando a independência orçamentária do ente sob sua tutela.

## 2 O MUNICÍPIO COMO ATOR ECONÔMICO E SOCIAL

As cidades são atores econômicos centrais. E no espaço físico das cidades desenvolve-se uma diversidade de ambientes propícios a mudanças sociais e econômicas. Encontram-se desde centros de desenvolvimento acadêmico a polos comerciais.

Progressivamente o administrador público moderno entende seu papel como parte chave no desenvolvimento local, utilizando-se de estratégias e mecanismos para o crescimento e desenvolvimento da localidade sob sua tutela. Algumas cidades e regiões no mundo passam a ser identificadas como novos atores no ambiente econômico (POCHMANN 2004, p. 42, apud SANCHES).

Assim, políticas que visam o desenvolvimento municipal e enfatizam as formas de desenvolvimento da economia local, devem ser um dos focos centrais das prefeituras brasileiras. Para tanto, é necessária bastante criatividade e inovação por parte do gestor urbano, que sempre deve respeitar as particularidades de sua região e as possibilidades econômicas locais de forma a alcançar o almejado objetivo.

Algumas ferramentas ao longo dos anos foram criadas, como as parcerias público-privada, famosas PPPs, a qual consiste na busca pela administração pública por recursos de origem privado, que viriam a financiar e gerar novos investimentos em setores de elevada necessidade social. Em síntese o Estado firma acordo com ente privado que ficará responsável pela execução de algum projeto ou serviço, em contrapartida recebe-se valores do Estado referentes a essa execução.

O desenvolvimento da economia não anda sozinho, tratando-se de Municípios este é parceiro próximo do desenvolvimento urbano, não bastando a simples ação do setor privado na construção de novas formas de renda e atração de investimentos. Conforme aponta Harvey (2005, p.), o empreendedorismo enfoca muito mais a economia política do lugar do que o território. Em relação ao território, os projetos econômicos (moradia, educação, etc.) idealizados principalmente para melhorar as condições de moradia ou trabalho em uma jurisdição específica.

Por fim, não importa a forma, sendo aceito que a administração Municipal é crucial no desenvolvimento econômico e social da localidade a que se destina. E dessa forma a

arrecadação tributária, realizada por meio de impostos que se cumprem com o incremento das finanças municipais é objeto de estudo obrigatório na atualidade.

## 2.1 Breve introdução aos conceitos de tributo e impostos

O Direito Tributário trata de um ramo próprio do Direito brasileiro, com suas peculiaridades e normas que lhe são atribuídas. Na mesma esteira que outros ramos jurídicos este possui um Código próprio, o Código Tributário Nacional, conhecido pela sigla CTN. Como a exemplo, do Direito Civil e do Direito Penal, que também possuem seus próprios códigos, o Direito Tributário não se resume a uma única norma, invariavelmente diversas de suas aplicações e teorias estão previstas na Constituição ou em outros dispositivos legais, bem como em obras doutrinárias.

Diante da impossibilidade de se analisar um tributo específico sem que anteriormente compreenda-se o que é um Tributo em *latu sensu*, faz-se necessária a realização de breve conceituação do tema. Conforme estabelece o Código Tributário Nacional em seu artigo 3º, “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Em outras palavras, conforme ensina Amaro (2012), Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Entende-se como o tributo sendo uma prestação paga, historicamente, pela sociedade e da qual o Estado depende para que se possa custear os encargos da gestão social.

Nessa mesma esteira os impostos, que conforme bem define o artigo 16, do Código Tributário Nacional, “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

Ensina Sabbag (2013, p.), que o imposto é um tributo que possui como fato gerador uma situação que não depende de qualquer atividade estatal específica, essa obrigação não se relaciona diretamente à vida do contribuinte, à sua atividade ou a seu patrimônio.

Logo o imposto é uma espécie de tributo que se cobra do contribuinte após a ocorrência de um fato gerador e o qual não tem utilização vinculada, ficando a escolha do Estado a sua destinação. Portanto, pode ser utilizado nas diversas necessidades do Estado possibilitando o crescimento das diversas áreas em que seja necessária a utilização de seus gastos, podendo os valores arrecadados serem empregados em sua totalidade ou de maneira parcial.

Embora resguardado pela Lei, que define as obrigações do que se possa ou se deva deixar de fazer, o imposto também pode ser definido como uma forma de receita derivada que é cobrada pelo Estado utilizando-se de sua influência como poder máximo. Não sendo prestação oriunda de sanção de ato ilícito, tampouco depende da vontade do contribuinte, a obrigação surge independente da manifestação de vontade da parte, bastando que haja o fato gerador, por exemplo, ser proprietário de imóvel localizado na área urbana de um Município, faz com que o contribuinte tenha a obrigação de pagar o respectivo IPTU.

## **2.2 Impostos de competência Municipal**

Definidos pelos artigos 156 da Constituição Federal e 32 do CTN, os impostos de competência Municipal são: o imposto predial e territorial urbana; o imposto de transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos e sua aquisição; e imposto de serviços de qualquer natureza que não sejam de competência estadual. Conhecidos pelas siglas IPTU, ITBI e ISS.

Tratando inicialmente do ITBI que é um tributo devido por aquele que realiza a aquisição de propriedade imóvel, com registro no competente Cartório de Registro de Imóveis, de forma onerosa. Assim, essa transmissão devesse gerar o aumento ou diminuição do patrimônio das partes contratantes, ficando isento de cobrança aquela realizada de forma gratuita.

Por outro lado o ISS engloba a esfera de prestação de serviços, incidindo sobre os serviços que não possuam natureza mercantil como, por exemplo, consertos e reparos.

A seguir, abre-se espaço para outra questão normativa que está diretamente ligada a função social da propriedade privada. Sendo esta a Lei 10.257/01 que estabelece as normas de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, o chamado Estatuto da Cidade.

### **2.3 Breve introdução ao Estatuto da Cidade e a problemática acerca da utilização dos espaços urbanos**

Instrumento de desenvolvimento urbano, com a sua criação prevista na própria Constituição Federal, o estatuto cria uma série de instrumentos buscando o desenvolvimento urbano, regulariza e define o plano diretor e diversos outros instrumentos urbanísticos, entre eles o combate à especulação imobiliária e a regularização dos imóveis urbanos.

O Estatuto define a cobrança do IPTU progressivo, fixando seu valor, trata do uso e da ocupação do solo e se compromete com a recuperação do meio ambiente urbano. Segundo Mazza (2013, p.) explica que “A Lei n. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, estabelece 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. O Estatuto da Cidade é a lei geral sobre Direito Urbanístico no Brasil, um novo ramo do Direito Público nascido como uma especialização do Direito Administrativo e que tem por objeto os princípios e normas de proteção ao bem-estar das cidades. O conceito de cidade, é utilizado pelo Estatuto como sinônimo de município, mas tecnicamente seria mais correto tratar a cidade como somente a zona urbana do município. Nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal, a competência para legislar sobre Direito Urbanístico é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal. O Estatuto da Cidade, como visto, estabeleceu normas gerais sobre Direito Urbanístico, não excluindo a competência das demais entidades federativas para expedição de normas específicas sobre a matéria. Sendo aplicável simultaneamente a todos os âmbitos federativos, o Estatuto da Cidade tem natureza jurídica de lei nacional, e não simplesmente de lei federal. Lei nacional é aquela válida ao mesmo tempo para todas as esferas federativas, ao passo que a lei federal se aplica somente ao âmbito da União.”

Portanto, nos termos do próprio estatuto o Município, após a formulação de seu plano diretor, poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsório do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, através da fixação de condições e prazos para que seu proprietário ou possuidor cumpra com as referidas obrigações. Destaca-se que no próprio corpo da lei, fica também definido o que é um imóvel subutilizado, sendo que posteriormente descumpridos os prazos e obrigações definidas novamente pelo dispositivo legal, especificamente em seu artigo 5º da referida Lei, pode-se iniciar a aplicação do IPTU progressivo no tempo.

A implantação do Plano Diretor pelos Municípios brasileiros ainda é lenta, conforme estudo realizado pelo IBGE em matéria veiculada pelo CNM - Confederação Nacional de Municípios, apenas 286 Municípios com população acima de 100 (cem) mil habitantes declararam possuir um Plano Diretor. (IBGE, 2019).

Embora a legislação tenha trazido novo instrumento de regularização urbana e que também visa o aumento da arrecadação municipal, bem como legisla sobre norma complementar que restava pendente de complemento desde a Constituição Federal de 1988, a eficácia de sua aplicação ainda é limitada, por fatores não só de âmbito político, mas da real dificuldade dos municípios em especial aqueles com faixa territorial diminuta de estabelecer as suas diretrizes internas e seus limites, tais como as regiões de maior importância no que se diz respeito à função social do solo.

### **3 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - IPTU**

#### **3.1 Natureza Jurídica do IPTU**

Conforme anteriormente introduzido o IPTU é imposto instituído e, portanto cobrando através da propriedade, do domínio útil ou a posse de bem imóvel que deve estar localizado no perímetro urbano municipal. Em síntese o dono ou possuidor de imóvel urbano está obrigado ao recolhimento do imposto.

O fato gerador do IPTU é a propriedade, domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana municipal, sendo o titular dessa obrigação chamado de Contribuinte, conforme elenca o artigo 34 do Código Tributário Nacional.

A propriedade esta ligada ao direito de utilizar, usufruir e dispor de algum bem, o proprietário também é aquele que pode jurídica ou administrativamente reaver este bem caso a posse lhe seja indevidamente tirada. Por domínio útil entende-se aquele que usufrui de coisa alheia como se fosse própria, através de contraprestação pecuniária previamente definida. Já a posse é a situação em que se encontra aquele que tem de fato o exercício sobre a propriedade do bem. Caso os elementos da propriedade não estejam reunidos sobre o poder de uma só pessoa, o IPTU recairá sobre aquele que detém o domínio útil ou a posse do bem. (CHIMENTI e PIERRI, 2012).

O IPTU é um imposto municipal instituído pelo município no plano arrecadatório, sendo que este é um imposto importante nas finanças municipais. Nesse cenário, ao passo em que a Constituição Federal de 1988 é inovadora no ordenamento jurídico brasileiro no que diz respeito à proteção da propriedade privada, está também não deixou de verificar e estabelecer legalmente os limites de seu domínio e uso, através da garantia de que aquele proprietário estará obrigado aos encargos de ordem econômica, tentando impedir que aquele que a detém o controle de grandes porções de terra urbana não a subutilize. (SABBAG, 2013).

Assim, o município estabelecendo as diretrizes através do seu plano diretor pode dar optar pela utilização do instituto do IPTU progressivo no tempo, que embarca uma série de sanções administrativas que incidiram de forma sucessória até finalmente chegar ao aumento de fato do tributo.

### **3.2 Sanções administrativas**

Para que seja possível a implementação das políticas urbanas é necessário que haja a previsão de sanções direcionadas a aqueles que não deem com o cumprimento da função social da propriedade urbana. Como abordado, o Estatuto da cidade não apenas define os instrumentos de política urbana, mas também apresenta as sanções que inevitavelmente, também servem como instrumento de garantia do plano municipal.



Não sendo cumprida a sua função social, nos termos do plano diretor, a propriedade privada urbana através da ação do Poder Público municipal poderá determinar o seu parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo.

Prioritariamente o Município deverá notificar o proprietário, para o cumprimento das sanções, que consistira no parcelamento, edificação ou utilização (conhecida pela sigla PEUC), nos termos do plano diretor local. Após o descumprimento dessa determinação é que se iniciará a cobrança do IPTU progressivo no tempo.

Como segunda medida adotada pelo Município com o intuito de obrigar o proprietário a dar adequado uso ao solo urbano, após a ordem de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, pode o Município realizar a aplicação do IPTU progressivo no tempo, o qual fixará alíquota progressiva e que não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15%. (MAZZA, 2013).

Continuando o parcelamento, edificação e utilização compulsórias são sanções disciplinadas pela Lei n. 10.257, de 10/07/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que cumpre a função de legislar quanto a matérias previstas na Constituição Federal. Os imóveis de que trata a lei, necessitam estar incluídos no plano diretor do Município que é o instrumento primordial para a implantação de uma gestão voltada ao desenvolvimento e expansão urbana, inclusive sendo obrigatório para Municípios com mais de vinte mil habitantes.

Cumpridas as exigências legais, a Prefeitura Municipal poderá notificar o proprietário de bem imóvel urbano que não esteja cumprindo com sua função social, ou seja, não edificado, subutilizado ou não utilizado, para que o particular cumpra com as exigências, sob pena de sucessivamente ser aplicado o instituto do IPTU progressivo e ser submetido o referido imóvel ao parcelamento ou à edificação compulsórios. (BELLOTE, 2012).

Os imóveis ociosos são classificados como **não edificado**, **subutilizado** ou **não utilizando**, sendo que caberá ao proprietário parcelar, edificar ou utiliza-lo de forma a cumprir com a função social. Conforme o Programa Nacional de Capacitação das Cidades, “A aplicação do PEUC, portanto, implica em uma série de ações e procedimentos encadeados, que devem ser cuidadosamente planejados e executados, de forma a garantir eficácia ao instrumento. Organiza-se em quatro etapas principais – (a) planejamento da aplicação, (b) notificação, (c) averbação e (d) monitoramento –, as quais não são necessariamente sequenciais. Ao longo do

processo, muitas vezes, faz-se necessário revisar o que foi inicialmente planejado; da mesma forma, a notificação pode vir a ser refeita, o monitoramento deve ser constante e as avaliações, periódicas”.

Como tratado no título anterior até que se chegue à sanção antecedente a desapropriação, qual seja o IPTU progressivo no tempo, o município possui uma série de percalços regulatórios e o proprietário uma série de garantias, direitos e deveres, que podem ser adimplidos impedindo que haja uma cobrança tributária excessiva sobre seu imóvel.

### **3.3 A progressividade do IPTU do tempo**

A cobrança progressiva do IPTU está devidamente prevista nos artigos 156 e 182 da Constituição Federal, bem como no Estatuto da Cidade, a previsão legal tem por objetivo sanção progressiva, que aumenta anualmente a cobrança referente ao imposto, novamente com o intuito de promover a função social da propriedade urbana.

Não se pode esquecer que a discussão acerca da progressão do IPTU, tem por objeto a propriedade que não vem servindo a sociedade de forma constitucionalmente prevista, não possui função social alguma. O imóvel em questão não é uma residência habitada, ou um imóvel comercial utilizado, são apenas edificações, irregulares, desabitadas, imóveis vazios que independentemente do objetivo do proprietário, depois de transcorrida todas as sanções administrativas usufruem da inércia de seu possuidor.

A progressão da alíquota progressiva terá o prazo máximo de cinco anos consecutivo, não podendo o valor da alíquota fixada em cada ano exceder a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15%. E embora não seja a última das sanções que o Município pode tornar, sem dúvidas é destinada a definitivamente retirar a inércia do proprietário sem que haja a necessidade de interferir em seu direito a propriedade.

### 3.4 O IPTU progressivo no tempo como forma de desenvolvimento social

Embora seja sempre perigoso definir as vontades do legislador constituinte, a progressividade do IPTU é entendida como uma política de desenvolvimento urbano. Nesse sentido Mazza (2013, )

O art. 182 da Constituição Federal estabelece que 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.

É claro que os tributos são prioritariamente uma ferramenta de arrecadação governamental, porém expandir sua utilização além das fronteiras do erário é certamente elogiável. Nesse sentido foi elenca o artigo publicado na revista de artigo público.

No entanto, enquanto o IPTU em si, serve como instrumento de arrecadação ao Estado, o IPTU progressivo, desde sua previsão, demonstra interesses que vão além da simples arrecadação. Em relação à extrafiscalidade, Raul Mariano Júnior (2011, p. 319) conclui que “a utilização de um tributo como uma espécie de ferramenta a levar o contribuinte a realizar ou a deixar de realizar algumas condutas necessárias à coletividade ou ao estado, tem se mostrado uma solução eficiente”. A progressividade no tempo do IPTU prevista no artigo 182, que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder público municipal, foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001. Apesar do IPTU ser classificado pelo artigo 4º da referida legislação como um instrumento tributário e financeiro, é possível afirmar que ele vai além desses limites. O artigo 7º, faz referência expressa a progressividade no tempo do IPTU, e o vincula ao descumprimento da determinação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória em área incluída no plano diretor. A parte final do artigo deixa claro que o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória poderão recair sobre solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, caracterizando de forma clara, os vazios urbanos. Ou seja, é possível verificar diversas medidas que poderão ser adotadas pela municipalidade para incentivar que o proprietário não utilize seu imóvel urbano apenas para mera valorização monetária.

Assim nas palavras dos autores Sanches, Romero, Araujo e Etinger, Cenci e Elve (2018, p. 259/290): “Dessa forma, é possível compreender o IPTU progressivo como um significativo instrumento de combate a concepção de propriedade absoluta e voltada para os interesses econômicos individuais. Os interesses da coletividade em ter uma cidade justa, assegurados pelo princípio da função social, são instrumentalizados através do IPTU progressivo, que deixa de lado a função meramente arrecadatória dos tributos e passa a cumprir os objetivos e valores sociais previstos constitucionalmente”.

Merece destaque que não surtindo efeito a aplicação do IPTU em sua forma progressiva o Município poderá adotar a desapropriação sancionatória do imóvel. Que consiste ao fim dos cinco anos de cobrança progressiva do IPTU, sem quaisquer providências, nos termos das sanções anteriormente elencadas que consistem no parcelamento, edificação ou utilização do imóvel, o Município pode promover a desapropriação do imóvel.

Essa situação, prevista no artigo 8º do Estatuto da Cidade apenas corrobora com a vontade do legislador de acabar com má utilização dos espaços urbanos, com a especulação imobiliária e seu compromisso com o desenvolvimento urbano, não devendo o Município continuar passivo, como agente apenas responsável por saneamento básico, segurança, saúde, educação e bem estar social, mas como um agente responsável e atuante no desenvolvimento social e econômico dentro de suas divisas.

Outro ponto que bem destaca o trabalho acadêmico publicado na Revista de Direito Público de Londrina. “Os vazios urbanos destacam a continuidade de uma concepção liberal e absoluta de propriedade que não mais encontra respaldo no ordenamento jurídico interno, uma vez que a Constituição Federal de 1988 garante, em seu artigo 5º, inciso XXII, a propriedade privada, mas vinculando-a ao atendimento da função social, no inciso seguinte.”

Novamente volta-se que o objetivo do aumento das alíquotas está diretamente ligado com o desejo de evitar que os proprietários mantenham imóveis fechados, subutilizados, abandonados ou em qualquer situação que não seja desejosa para o interesse coletivo. Situação atual e que trouxe a tona o debate acerca do tema é o recente desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, que desabou em incêndio de grandes proporções no Centro de São Paulo no dia 1ª de março de 2018.

Embora o edifício em questão fosse de propriedade pública, portanto gozava de imunidade tributária, a tragédia não deixou passar em branco os problemas relativos a construções urbanas abandonadas. Como no caso em questão, várias destas localizam-se nos centros das cidades, e agravam o déficit habitacional, em especial das grandes cidades.

Em matéria recentemente veiculada pelo G1 – Globo apura-se que em São Paulo existem 1.385 imóveis ociosos, situação que segundo informado na reportagem este imóveis foram devidamente notificados em 2014 e a modalidade de IPTU progressivo no tempo foi implantado.

De toda forma, o monitoramento e a regulamentação do território urbano municipal urge assim como, embora existam dificuldades e entraves ao gestor municipal, é necessário o comprometimento com função social da propriedade urbana e a utilização das ferramentas tributárias que atingem somente a propriedade imobiliária ociosa, aumentando a arrecadação dos cofres públicos.

#### **4 METODOLOGIA**

A presente pesquisa é descritiva. Utiliza-se da observação, registro e análise de questão teórica com aplicação prática social, observando-se os fenômenos e fatos no ambiente natural em que o fenômeno ocorre, sem que para tanto haja interferência direta do pesquisador.

Em relação a Natureza ela é bibliográfica. Busca-se o conhecimento e estudo do tema utilizando-se de obras doutrinárias que tratam do Direito Tributário e da função social ligada as alterações realizadas pelo Estatuto das Cidades. A pesquisa dita as bases que levam o trabalho até sua finalidade que é o esclarecimento dos temas investigados, que são definidos e delineados de forma a orientar e construir o estudo proposto.

O presente trabalho estuda uma das sanções que podem ser aplicadas pelos municípios brasileiros, quanto da ocorrência de propriedade urbana privada que não esteja cumprindo com a sua função social.

A coleta dos dados que possibilitaram o trabalho procederam-se através da pesquisa de informações públicas junto aos entes regulatórios como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, legislação constitucional e infraconstitucional e obras doutrinárias.

## 5 CONCLUSÃO

Por fim, sabe-se que embora crescentes, as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do espaço urbano ainda engatinham. Entretanto existem ferramentas, como o IPTU progressivo que possui eficácia comprovada, sua existência no ordenamento jurídico brasileiro é amplamente conhecida fazendo necessária apenas a sua aplicação.

O conflito existente entre a propriedade privada e o interesse público é saliente, mas a garantia constitucional é inequívoca e o interesse social incansavelmente deve ser buscado pelo ente municipal. Ao tratarmos de tributos que são um tema sensível na sociedade, ainda mais ao pensarmos nele de maneira progressiva, temos os ingredientes perfeitos para uma combustão política dos gestores. Por outro lado, é visto que não atacasse o proprietário que tem sua residência, o seu negócio ou qualquer que seja sua atividade ligada ao solo urbano, o objeto da progressão é a propriedade subutilizada, aquela sem a devida função social, a muitas vezes pertencente ao especulador imobiliário, assim é necessária coragem do administrador público, para que se faça valer o direito social e não somente o individual.

Infelizmente não se pode realizar estudo estatístico que relacione sua aplicação e o desenvolvimento social urbano, sendo para tanto necessária maior utilização da ferramenta pelos municípios brasileiros, bem como a transparência e publicidade dos dados pelos entes municipais.

Pode-se considerar que as principais porções de terra urbana também pertencem a aqueles que possuem aspirações políticas e ocupam cargos na administração de forma a garantir o *status quo* e, portanto não teriam qualquer interesse no aprimoramento do espaço urbano e tão pouco no desenvolvimento social daquele município. A democracia assim como nenhuma forma de governo está imune aos oportunistas, sendo o voto sua principal ferramenta de sobrevivência. Existe a necessidade da sociedade como um todo olhar para o futuro, não para os próximos um ou dois anos, mas para a próxima década, para o seu próprio futuro e

questionar-se sobre qual é o local em que pretendem viver. A partir dessa reflexão cabe a escolha da direção que as coisas devem tomar e assim aceitar que mudanças estruturais e administrativas em nossos municípios são necessárias, nossa maldita herança social não vai sumir apenas porque todos querem, mas porque mudanças, mesmo que desagradáveis, são feitas.

Por fim a utilização pelo gestor público das ferramentas que possui para o desenvolvimento social, econômico e urbano dentro de suas atribuições não é mero direito que pode levianamente ser implementado pelo gestor. Por mais que pareça idealizada a situação, fato é que o agente público que possui a sua disposição ferramentas que podem trazer crescimento e desenvolvimento na sua área de atuação, deve, a todo custo utilizar-se de tais.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AMARO, Luciano **Direito tributário brasileiro**. – 18. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

BELLOTE, Fabio Gomes. **Elementos de Direito administrativo**. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

PEREIRA, Luciano de Almeida **Direito tributário simplificado**. – São Paulo: Saraiva, 2011.

SABBAG, Eduardo **Manual de direito tributário**. – 5. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHOUERI, Luís Eduardo **Direito tributário**. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. **Código Tributário Nacional** <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm)> Acesso em 10 abr. 2019.

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. - **Estatuto da Cidade** <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em 10 abr. 2019.

**Constituição da República Federativa do Brasil** <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 10 abr. 2019.

Manual de Programa Nacional de Capacitação das Cidades, Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, volume 2, **PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS (PEUC) E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO** do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil.

SANCHES, Jussara Romero; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de; CENCI, Elve Miguel.

**Crise do Estado e o IPTU progressivo no tempo como instrumento de intervenção no desenvolvimento do espaço urbano**. Revista do Direito Público. Londrina, v. 13, n. 1, p.259-290, abr. 2018. DOI: 10.5433/1980-511X2018v13n1p259. ISSN: 1980-511X.