

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE**

**ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI**

**VALTER MOURA DO CARMO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Flavia Piva Almeida Leite; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valter Moura do Carmo  
- Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-439-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cidade. 3. Propriedade Urbana.

4. Função social. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



# **XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

### **Apresentação**

Apraz-nos apresentar os vinte e um trabalhos selecionados para publicação que foram apresentados no Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade apresentado no XXVI Encontro Nacional do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Brasília, entre os dias 19 a 21 de julho de 2017. O Grupo propiciou excelente oportunidade para debater o grande número de instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e a visão do tratamento da propriedade urbana e da função social no ordenamento brasileiro. De forma resumida, os trabalhos apresentados por este Grupo com a indicação de seus autores.

Esta obra inicia-se com o trabalho de Flavia Sousa Garcia Sanz, intitulado “A APROPRIAÇÃO DO TERMO SUSTENTABILIDADE POR INTERESSES CAPITALISTAS NAS CIDADES E O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E DA CULTURA POPULAR NO SEU ENFRENTAMENTO”, em que a autora analisa a influência de interesses econômicos sobre aspectos sociais e ambientais na construção da cidade e o antagonismo destas duas forças: as do capital e as dos movimentos sociais urbanos na construção das cidades sustentáveis.

No artigo “A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA – DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA À APLICAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA”, Ana Carolina Bueno Ferrer e Rafael Rodrigues de Andrade discutem o instituto da função social da propriedade urbana e sua aplicação atual a partir da evolução do conceito de propriedade.

Na sequência, Thiago Ribeiro de Carvalho discute as questões relativas à demora na prestação judicial e à busca pela agilidade na prestação jurisdicional no trabalho “A IMPORTÂNCIA DA TUTELA PREVENTIVA NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL”.

A seguir, Luiza Gaspar Feio e Lise Tupiassu apresentam o trabalho “A IMPORTÂNCIA DO PODER LOCAL PARA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS A PARTIR DA ANÁLISE DO INSTRUMENTO ‘ICMS ECOLÓGICO’” em que ressaltam o papel do Poder Local para efetivação dos Direitos Humanos com a finalidade de expor as transformações que ocorreram no federalismo brasileiro.

À Luz do advento do Estatuto da Metrópole, Jean Alves e José Carlos de Oliveira debatem em “A NECESSIDADE DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO NAS REGIÕES METROPOLITANAS”. A gestão associada no âmbito das regiões metropolitanas viabiliza a universalização e a equidade, uma vez que os municípios menos favorecidos são compensados com os aportes dos municípios maiores (subsídios cruzados).

No artigo “A OCUPAÇÃO DA ZONA RURAL COM FINS URBANOS, O ORDENAMENTO TERRITORIAL PELO MUNICÍPIO E A CIDADE SUSTENTÁVEL”, Marcos Prado de Albuquerque e Patrícia Cavalcanti Albuquerque debatem sobre a ocupação da zona rural com fins urbanos e o ordenamento territorial pelo município a partir das funções socioambientais da propriedade e da cidade, e do direito à cidade sustentável, conforme diretrizes do Estatuto da Cidade.

Já em “A PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA PROTEÇÃO URBANÍSTICA”, Ariel Augusto Pinheiro dos Santos e Júlio César de Souza abordam o Poder Judiciário como um ator na proteção ambiental e urbanística, impedindo assim que o particular pratique determinadas atividades lesivas. Da mesma forma, tratam do papel do Judiciário em evitar que haja uma regressão normativa em suas dimensões.

A participação da sociedade civil no processo de elaboração e implementação do Plano Diretor é apreciada no texto “ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL”. A autora Ana Cláudia Milani e Silva, para garantir a aplicação do princípio da Gestão Democrática, identifica as limitações do modelo participativo e a relevância do Plano Diretor. Destaca a necessária gestão democrática da cidade sem, contudo, deixar de afirmar que, a contrário senso, na prática, não garante a democracia do processo, logo a importância do papel do Executivo municipal, da Câmara de vereadores. Em conclusão, ressalta que o Plano Diretor municipal deve estar em consonância com os ideais de uma cidade sustentável e igualitária.

O tema do direito à moradia é analisado por Elizabeth Maria Campbell Neto Machado Peralta e Paulo Lage Barboza de Oliveira com o título “ACESSO à MORADIA EM CABO FRIO: INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E SUA EFETIVIDADE”. Estudam a implantação de programas de habitação de interesse social na cidade de Cabo Frio privilegiando o Plano Diretor. A função social da propriedade pública e privada também é objeto de estudo visando à efetividade dos instrumentos jurídico-urbanísticos. Ressaltam que o Plano Diretor de Cabo Frio já conta com quase 11 anos de idade e propõem que a imediata regulamentação dos instrumentos de política urbana oferecidos no Estatuto da Cidade pode

permitir ao Poder Público uma maior capacidade de intervir no sentido do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

“DIREITO À CIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SEMART CITY”, da autoria de Daniel Machado Gomes e Nicolas Arena Paliologo, constitui o tema que aborda o conceito de cidade inteligente e a relevância da tecnologia. Propõe conceituar a cidade inteligente e apontar os requisitos para a sua implementação prática em face do Direito à Cidade. O estudo também considera a relevância do acesso amplo à tecnologia digital mediante políticas públicas. Conclui que as cidades inteligentes não estão reduzidas a uma tendência tecnológica e, finalmente, afirmam que a cidade inteligente é o resultado da combinação entre a tendência tecnológica e as necessidades políticas, econômicas e sociais.

Émilien Vilas Boas Reis e Edson Roberto Siqueira Jr, no contexto histórico de migração e formação de cidades, indagam sobre a viabilidade da sustentabilidade no caso das cidades brasileiras. Assim, com o título “DIREITOS HUMANOS, MIGRAÇÃO E SUSTENTABILIDADE DAS CIDADES BRASILEIRAS” realizam a investigação, segundo uma abordagem interdisciplinar, considerando o meio ambiente como direito fundamental. Analisam também o conceito de ideologia para abordarem a questão da efetividade dos Direitos Humanos. Consideram essencial a efetividade dos direitos fundamentais na perspectiva da equidade social. Concluem no sentido da necessária ação do Estado Brasileiro, por meio de políticas públicas para a promoção dos direitos humanos fundamentais.

“O ESTUDO DE CASO DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM MG - PATRIMÔNIO INDUSTRIAL E EXPANSÃO IMOBILIÁRIA” realizado por Jesmar César da Silva enfrenta o conflito inerente entre a sociedade de mercado e proteção ao Patrimônio Cultural. Adota a concepção de Patrimônio como essencial à vida, construído e vinculado à história dos grupos sociais. Denuncia o equívoco de considerar a população regida pela lógica do mercado e, por consequência, o Patrimônio Cultural como mero produto para de consumo.

Analisa o caso do Empreendimento Oasis localizado no município de Contagem MG e constata, de forma coerente, a violação do texto constitucional.

Com o título “GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NAS ENTIDADES METROPOLITANAS FEDERATIVAS”, Edson Ricardo Salene e Renata Soares Bonavides analisam as possibilidades no campo do Direito Urbanístico com a criação de entidades

supramunicipais, especialmente as regiões metropolitanas reconhecidas como governança interfederativa. O estudo destaca Zoneamento Ecológico-Econômico e também inclui o caso da AGEM – Baixada Santista à luz do Estatuto da Metrópole.

Ressalta, por fim, o grande desafio da aprovação do PDUI (Plano de Desenvolvimento Integrado da Região) em lei estadual.

A aplicabilidade de instrumentos jurídico-urbanísticos prevista no Estatuto da Cidade é analisada por Felipe Jardim da Silva e Luciana Grassano de Gouvêa Melo no ensaio IPTU PROGRESSIVO NO TE: APLICABILIDADE NO NORDESTE DO BRASIL. Qualificado como uma sanção prevista na Constituição Federal da República de 1988 e no Estatuto da Cidade indutora do cumprimento da função social da propriedade. Os autores concentram o estudo empírico nas capitais do Nordeste do Brasil e concluem que, apesar dos avanços legislativos, o IPTU, o instrumento não é aplicado na prática nas cidades objeto de estudo, resultando, portanto, urgente a revisão/regulamentação deste e dos seus códigos complementares.

Na sequência, Nadja Karin Pellejero e José Ricardo Caetano Costano, no artigo intitulado “MORADIA PARA QUEM? UMA REFLEXÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À QUESTÃO DA MORADIA DE RIO GRANDE/RS”, fizeram uma análise sobre os impactos das políticas públicas direcionadas à habitação implementadas nos últimos anos no município de Rio Grande-RS.

No artigo "MULTIDIMENSIONALIDADE DO DIREITO À CIDADE NO ESTATUTO DA CIDADE", Jussara Romero Sanches e Miguel Etinger De Araújo Júnior analisam o desenvolvimento urbano contemporâneo tendo como base, no âmbito internacional, bem como no âmbito interno, o Direito à Cidade. Para tanto, apresentam uma reflexão sobre os contornos que o Direito à Cidade possui, para compreender sua complexidade e sua multidimensionalidade.

A seguir, Irene Celina Brandão Félix, por meio do trabalho “O ESTATUTO DA CIDADE E A GARANTIA AO DIREITO À MORADIA ADEQUADA”, faz uma análise das normas procedimentais e a possibilidade de criação de políticas públicas introduzidas pelo Estatuto da Cidade, para efetivar o direito social à moradia adequada.

Em sua apresentação do trabalho intitulado “O ESTATUTO DAS CIDADES, A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A GESTÃO URBANA DEMOCRÁTICA”, Glauce Suely Jácome da Silva aborda a participação como forma de controle social, sobretudo através dos Conselhos, visando o desenvolvimento das cidades.

Por sua vez, André Luiz Costa e Rossana Marina De Seta Fisciletti apresentam no artigo “O VALOR DA FUNÇÃO SOCIAL EM TEMPOS INCERTOS: PANACEIA OU UTOPIA” uma análise sucinta da questão da especulação imobiliária e sua relação com o poder público, observando a função social sob a perspectiva do proprietário, bem como a dos menos favorecidos, que, em razão dos “avanços” das leis, os excluem da possibilidade de aquisição da propriedade.

No artigo “OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: UM INSTRUMENTO PARA CONCRETIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES”, os autores Carolina Souza Castro e Carlos Henrique Carvalho Amaral demonstram que as Operações Urbanas Consorciadas constituem um importante instrumento no planejamento urbano, vez que permitem a flexibilização da legislação urbanística vigente em prol de uma melhor adequação com a realidade local.

Finalmente, com o intuito de finalizar as discussões acerca desse novel diploma normativo, Ana Luiza Novais Cabral e Samuel Fernandes Dos Santos apresentam o trabalho intitulado “PRIMAZIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM ALTERAÇÃO E REFORMA DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL”, no qual fazem uma análise da participação popular nas audiências públicas para alterações legislativas e reformas do plano diretor municipal por meio da gestão democrática descrita expressamente na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que compõem esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, no mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito.

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Flávia Piva Almeida Leite (FMU)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - Unimar



## **IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: APLICABILIDADE NO NORDESTE DO BRASIL**

### **PREDIAL AND TERRITORIAL URBAN TAX PROGRESSIVE IN TIME: APPLICABILITY IN THE NORTHEAST OF BRAZIL**

**Felipe Jardim da Silva** <sup>1</sup>

**Luciana Grassano de Gouvêa Melo** <sup>2</sup>

#### **Resumo**

As cidades brasileiras apresentam diversos problemas urbanísticos, como déficit habitacional, ocupação residencial em áreas de risco ou de proteção ambiental. Por outro lado, existem nas mesmas cidades uma grande quantidade de casas e prédios totalmente ou parcialmente inutilizados que poderiam abrigar diversas funções para além da habitação, seja pela abertura de praças e parques (esporte e lazer) ou construção de mercados populares (comércio). Para estimular o processo renovatório, os municípios brasileiros contam com a possibilidade de aplicar a extrafiscalidade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como sanção privada. Seria este o caso das capitais do Nordeste do Brasil?

**Palavras-chave:** Brasil, Desenvolvimento urbano, Estatuto da cidade, Iptu progressivo no tempo, Extrafiscalidade

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

Brazilian cities present several urban problems, such as the housing deficit and residential occupation in areas of risk or environmental protection. On the other hand, there are in the same cities a large number of houses and buildings totally or partially unused and that could house several functions besides the dwelling, either by the opening of squares and parks or the construction of any popular market. In order to stimulate the renewal process, the Brazilian cities have the possibility of applying the extrafiscality of “IPTU” as a private sanction. Is this the case of the capitals of Brazil’s Northeastern?

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Brazil, Urban development, City statute, Predial and territorial urban tax progressive in time, Extrafiscality

---

<sup>1</sup> Aluno do Mestrado do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista CNPq. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. Advogado. E-mail: felipejardim@outlook.com

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco. Procuradora do Estado de Pernambuco. E-mail: luggmelo@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o início da era colonial, o Brasil passa por um processo de urbanização excludente e devastador: a concentração de terras, o surgimento de assentamentos precários e sem estrutura, a ocupação de áreas de risco ou de proteção ambiental são alguns exemplos antigos, mas que ainda não foram superados e continuam a se repetir. Como consequência, agrava-se o quadro de desigualdade social, especialmente nos grandes centros urbanos. As cidades passam a se tornar problemas complexos e, aparentemente, sem solução, como no caso de ausência de moradias dignas, especulação imobiliária e subutilização de imóveis.

Todavia, um olhar diferenciado pode impulsionar um desenvolvimento urbano sustentável e melhorar a vida da população, a exemplo da implementação da extrafiscalidade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, uma sanção prevista na Constituição Federal da República de 1988 e no Estatuto da Cidade indutora do cumprimento da função social da propriedade e prevenção da especulação imobiliária.

Esta “modalidade” de IPTU, a qual difere da ordinária função meramente arrecadatória, será objeto deste estudo a partir de uma análise legislativa e coleta de dados sobre a aplicabilidade em um recorte regional das capitais nordestinas brasileiras. Contudo, antes será apresentado um referencial-teórico tributário e constitucional sobre o extrafiscalidade, progressividade e sobre IPTU para dar embasamento ao trabalho. Serão apresentados, também, detalhes sobre o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e sobre a desapropriação-sanção (outras duas modalidades de sanção previstas no Estatuto da Cidade ao proprietário de solo urbano não utilizado, subutilizado ou não edificado) porque estas são fases anterior e posterior, respectivamente, ao IPTU progressivo no tempo - ou seja, estão intimamente relacionados.

Desta forma, será possível aprofundar o debate e iniciar a análise de dados obtidos através das prefeituras e câmaras municipais com o escopo de construir uma tabela-síntese da aplicabilidade do IPTU progressivo no tempo nas cidades estudadas, e por fim, afirmar ou negar a hipótese de que a modalidade do imposto em comento é um instrumento utilizado com intuito de promover o desenvolvimento urbano.

## **2 APONTAMENTOS BASILARES SOBRE EXTRAFISCALIDADE E A PROGRESSIVIDADE**

De maneira sintetizada, é ordinário doutrinadores argumentarem que o Direito é um instrumento de regulação das condutas humanas a fim de evitar a sobreposição de direitos e, desta forma, permitir que todos os indivíduos exerçam os direitos inerentes a eles (trata-se também de bem-estar social, em outras palavras). Esta afirmação é intimamente relacionada com o tema deste trabalho a ser exposto em seguida, posto que a tributação é uma atividade estatal que vai além do caráter estático e pré-moldado de situações-padrão, como a fiscalidade usualmente é: ela inclui a dinamicidade e prospectiva da extrafiscalidade (TAVARES, 2008, p. 84). Ainda, esta representa um outro lado da função do tributo, o qual deixa de ser estritamente arrecadatório (fiscal) para execução dos serviços administrativos e manutenção das ações governamentais e passa a possibilitar uma mudança de condutas através da interferência indireta estatal na vida social e econômica. Como consequência, segundo Benvenieto Griziotti, surgem efeitos psicológicos, morais, políticos e econômicos (1958, p. 190-203).

No Brasil, a extrafiscalidade possui amparo da Magna Carta de 1988, como nos casos do Imposto sobre Produtos Industrializados (art. 153, §3º, I) e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (art. 155, §6º, II). Desta forma, com a chancela e legitimação constitucional, a referida torna-se instrumento com fortes alicerces para implementação de políticas públicas (LAGO, DE LA MORA, 2006, p. 260-1) justamente por atender a “realização de outros valores constitucionalmente consagrados” (ATALIBA, 1990, p. 235).

Neste sentido, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), além da fiscalidade, também apresenta função extrafiscal, consoante arts. 156, II, §1º (alíquotas diferenciadas em razão do uso e localização do imóvel) e 182, §4º, II (alíquotas diferenciadas em razão da sanção ao não cumprimento da função social da propriedade), da Constituição Federal (CF) de 1988. A mesma se dá através da progressividade das alíquotas tributárias, a qual já foi alvo de debates jurídicos, chegando ao Supremo Tribunal Federal. Como produto, foi editada a Súmula 668, segundo a qual “é inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da emenda constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.”

Não obstante, é importante ressaltar que, “conforme os ditames da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, não se está, efetivamente, diante de um confisco” (MARIANO

JÚNIOR, 2011, p. 330), desde que respeitados os princípios da legalidade, da capacidade contributiva, da igualdade, da proporcionalidade e o da proibição de confisco. Destes, destaca-se a isonomia para uma exposição de encerramento, posto que, segundo Juan Alabern, a progressividade seria uma consequência daquela em razão do caráter injusto da tributação rígida e “fechada”, visto que no plano real existem tantas desigualdades (2009, p. 76).

### **3 ASPECTOS GERAIS SOBRE O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU)**

De acordo com o artigo (art.) 3º do Código Tributário Nacional (CTN), 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, trata-se de uma obrigação pecuniária que independe da vontade do contribuinte, a ser paga em moeda corrente no País (admitindo-se a dação em pagamento em bens imóveis na forma da lei, através do art. 156, XI do CTN) e que diverge da multa ou sanção por ter pressuposto em ato lícito.

Neste sentido, os impostos, ao lado das taxas e contribuições de melhoria, são tributos por força do art. 145 da Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988 e art. 5º do CTN, sendo impostos aqueles em que a “obrigação principal tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica” (art. 16 do CTN). Ou seja, o Estado não precisa agir (contraprestação) especificamente para aquele contribuinte a fim de legitimar a cobrança do imposto.

Dentre os diversos impostos, segundo a disposição da CF, o art. 156 institui o IPTU como de competência municipal (inciso I) e com possibilidade de progressão em razão do valor de imóvel, (§1º, I), bem como passível de ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel (§1º, II). Assim, o sujeito ativo (ente tributante) é o município e o sujeito passivo (contribuinte) é o proprietário do imóvel, o titular do domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título, estes definidos no art. 34 do CTN.

Como marco espacial para incidência do imposto, o art. 156, I da CF e o art. 32, §§1º e 2º do CTN<sup>1</sup> definem o território urbano do município. Além delas, a legislação municipal, da mesma forma que o marco temporal, é competente para definir o marco espacial, sendo costumeiro considerar o fato-gerador da obrigação tributária na data de 1º de janeiro do ano a que corresponder o lançamento anual. Quanto ao aspecto material, deve ser considerada a propriedade predial “e/ou” territorial urbana.

Por sua vez, a base de cálculo<sup>2</sup>, segundo art. 33 do CTN, é o valor venal do imóvel, a qual só pode ser majorada através de lei, ressalvada a atualização do respectivo valor pelos índices oficiais de correção monetária<sup>3</sup>. Não obstante, para determinar a base de cálculo, “não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade” (Parágrafo único do art. 33 do CTN). Desta forma, os bens móveis dentro do imóvel não importam para a base de cálculo do IPTU. Na verdade, como já antecipado acima, a fixação do *quantum* dependerá de providências, como o zoneamento da cidade, tipo de construção (madeira ou alvenaria), a política de expansão urbana, a função social da propriedade etc. (BARROS, 2008, p. 195). Finalizando, a alíquota<sup>4</sup> *ad valorem* varia de acordo com a lei de cada município, podendo ser progressiva após a Emenda Constitucional nº 29/2000 (art. 156, §1º, I da CF).

---

<sup>1</sup> **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.

<sup>2</sup> Base de cálculo é fator que dimensiona a materialidade da hipótese de incidência; está fixada no Código Tributário Nacional. (JORGE, 2015) Juntamente com a alíquota, é responsável por mensurar a presunção de riqueza gerada pelas hipóteses de incidência do imposto e, com esta operação matemática de multiplicação, definir o valor do tributo (FURLAN, 2002, p. 109).

<sup>3</sup> Vide (i) Súmula da jurisprudência predominante 160 do Superior Tribunal de Justiça, aprovada pela 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça. DJU 1, 19/06/96, p. 21.940. “É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária.” Referência: CF/88, art. 150, I. CTN, arts. 33 e 97, §§ 1.º e 2.º (ii) Jurisprudência - Pleno: Supremo Tribunal Federal. RE 87.763-1. Rel. Ministro Moreira Alves. 07/06/79. DJU, 23/11/79.

<sup>4</sup> É um percentual definido em lei, que pode ser proporcional, quando a lei estabelece uma base de cálculo que será conjugada sempre com uma única alíquota, de modo que a quantia devida será proporcional à variação da base de cálculo, ou progressiva, quando diversas alíquotas são estabelecidas em conformidade com a variação da base de cálculo.

#### 4 DAS PENALIDADES AO PROPRIETÁRIO DO SOLO URBANO NÃO EDIFICADO, SUBUTILIZADO OU NÃO UTILIZADO

O Estatuto da Cidade (EC) (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001) é uma lei federal que regulamenta os arts. 182<sup>5</sup> e 183 da CF e estabelece como diretrizes gerais da política urbana nacional ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante diversas diretrizes gerais (art. 2º), dentre as quais destaca-se:

I – direito às cidades sustentáveis; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; VI – ordenação e controle do uso do solo. VIII – (...) expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais (Trechos do art. 2º do Estatuto da Cidade com alterações do autor)<sup>6</sup>.

Sobre a função social da propriedade urbana, observa-se que esta, diferentemente da propriedade rural, não possui parâmetros constitucionais explícitos que caracterizem o cumprimento da mesma, cabendo, conforme os arts. 182, *caput*, da CF e 39 do EC, ao Plano

---

<sup>5</sup> **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.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (...)

<sup>6</sup> Destaques para os incisos que possuem maior relevância para o estudo do IPTU progressivo no tempo.

Diretor (PD) definir e estabelecer as diretrizes, limites e obrigações para o exercício da propriedade urbana. Entretanto, segundo o entendimento doutrinário de Brajato e Denaldi,

um imóvel urbano cumpre sua função social quando atende aos parâmetros legais de ocupação do solo e é efetivamente utilizado, abrigando usos e atividades definidos na legislação municipal. Ou ainda, quando a não utilização tiver como objetivo a preservação de áreas ambientalmente sensíveis. A função social não somente estabelece limites ao exercício do direito de propriedade, mas cria, também, a obrigação de agir, forçando o proprietário a dar uma destinação adequada ao seu imóvel. Isso significa que a propriedade imobiliária urbana que descumprir a função social poderá ser alvo de intervenção do Poder Público para que seja atendido o interesse coletivo, conforme previsto na legislação (2015, p. 11).

Desta forma, no EC foram regulamentadas três penalidades sucessivas ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, ou seja, que descumprem a função social da propriedade, sendo tais sanções previstas na CF (art. 182, §4º, I, II e III): Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); o IPTU progressivo no tempo; e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (desapropriação-sanção). Juntas, elas representam uma potencialidade em transformação do EC em um instrumento de “(re)organização da ocupação do espaço urbano e, portanto, tem possibilidades de servir como meio de realização do direito fundamental à moradia e a uma existência digna” (BUFFON, 2009, p. 240)

#### 4.1 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)

O PEUC, assim como seus sucedâneos legais, é instrumento urbanístico que, no caso de haver demanda de utilização, disponibilidade de infraestrutura e capacidade de absorção do mercado imobiliário (art. 42, I, do EC), pode ser aplicado para promover o ordenamento territorial da cidade e induzir, por exemplo, a ocupação de zonas e setores subutilizados, mas dotados de infraestrutura, como nas antigas áreas industriais, além “de favorecer a disponibilização de áreas para a provisão habitacional de interesse social, especialmente se a sua aplicação estiver combinada com a utilização de outros instrumentos urbanísticos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)” (BRAJATO; DENALDI, 2015, p. 26). Do contrário, a má projeção do instrumento pode causar um desequilíbrio na dinâmica imobiliária local.

A regulamentação da aplicação do PEUC e sucedâneos através do EC se dá por meio de parâmetros mínimos, posto que este é uma norma geral que deixa margem para que as legislações locais regulamentem os demais procedimentos, de acordo com a especificidade de cada território e da própria administração pública.

Em linhas gerais, pode-se resumir que o PEUC (e os sucedâneos) deve incidir sobre o imóvel “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente” (art. 5º, §1º, I). Neste processo, para identificar os imóveis não edificados e subutilizados o poder público deverá articular informações de diferentes fontes, como o cadastro imobiliário-fiscal; sistemas de controle interno (do setor de aprovação de obras particulares e outros); matrículas dos cartórios de registro de imóveis; imagens aéreas; vistorias físicas nos imóveis listados; eventuais outros processos administrativos sobre o imóvel. Acrescenta-se que, para configurar a não utilização, o município deve estabelecer um tempo de desocupação, até mesmo levando em consideração o percentual de área construída que não se encontra ocupada; e que existência de dívida de IPTU não significa, em plenitude, que o imóvel não esteja sendo utilizado.

Já no caso das edificações não utilizadas, a identificação é mais complexa e não pode se valer dos meios empregados para os casos dos imóveis não edificados e subutilizados. Alternativamente, as informações geradas pelas concessionárias de serviços públicos, como as de consumo de água, luz e gás, são relevantes. Salienta-se que as vistorias são importantes e devem ser complementadas com informações obtidas junto aos vizinhos do imóvel, de modo que se estimulem os cidadãos para que informem sobre edificações não utilizadas, posto que que nem sempre a não utilização apresenta evidências físicas claras.

A aplicação do PEUC, portanto, implica em uma série de ações e procedimentos encadeados que podem ser sintetizados em quatro etapas principais: planejamento da aplicação, notificação, averbação e monitoramento.

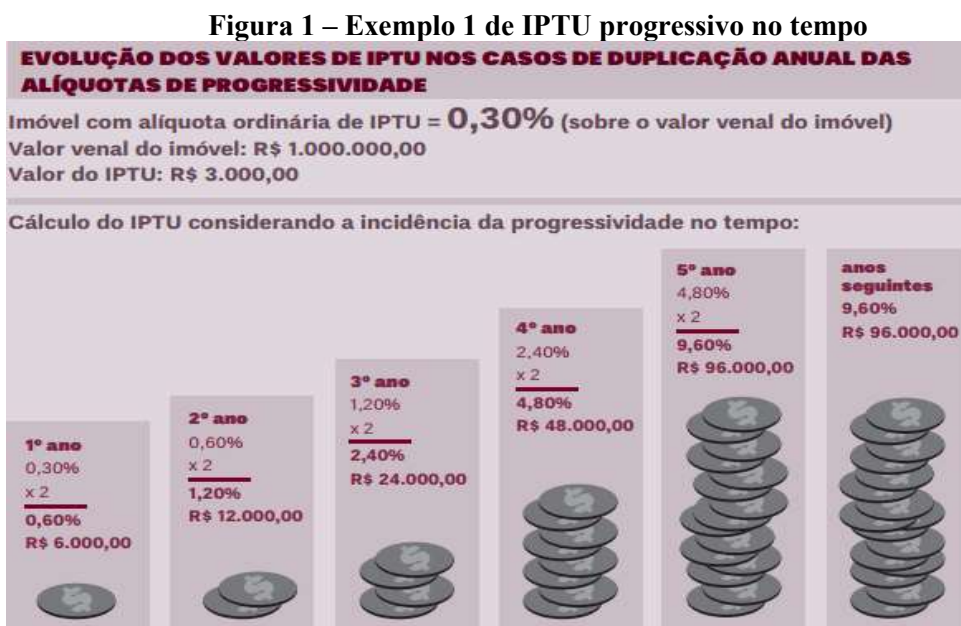
#### 4.2 O IPTU progressivo no tempo

Uma vez notificados os proprietários dos imóveis definidos, no caso de descumprimento da determinação municipal de PEUC, o imóvel fica sujeito à aplicação do instrumento seguinte – o IPTU progressivo no tempo (art. 182, §4º, II da CF). Este instrumento, assim como o anterior (PEUC), é voltado para o cumprimento do art. 2º do EC (diretrizes gerais do plano nacional de política urbana) no que tange à prevenção da retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização (inciso VI, alínea e) e da deterioração das áreas urbanizadas (inciso VI, alínea f), posto que proprietários notificados não poderão deixar de pagar o imposto progressivo, o que pressiona ainda mais em favor do cumprimento da função social da propriedade, além de ser vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva (art. 7º, §3º do EC).

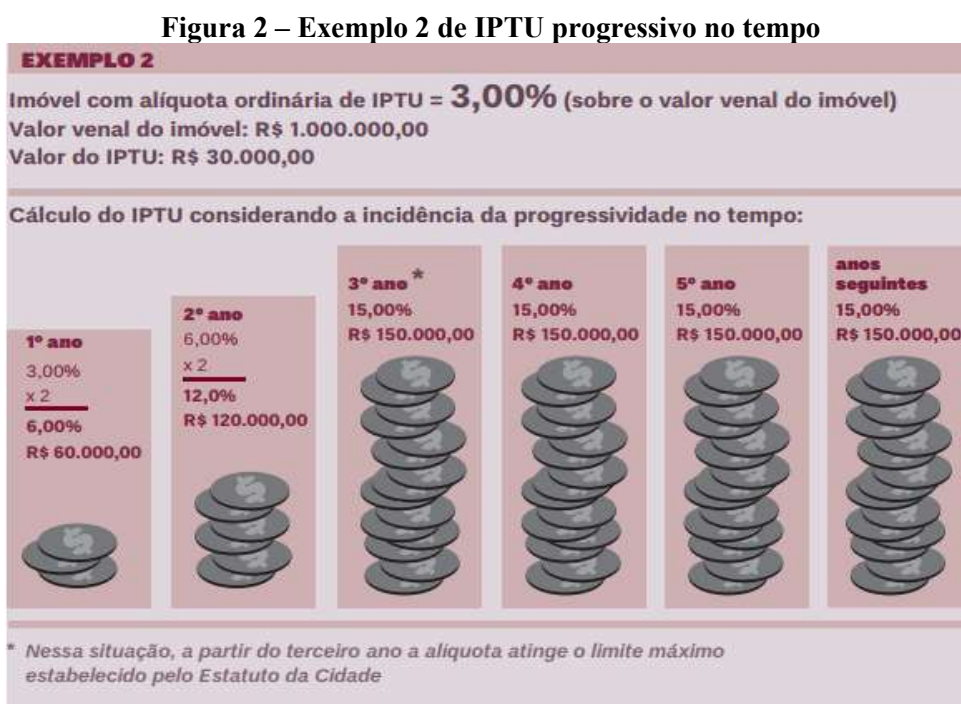


Neste caso, a alíquota do imposto será majorada, podendo ser duplicada ano a ano, por cinco anos (art. 7º do EC), até o limite de 15% (art. 7º, §1º do EC), mas este aumento não pode ser maior do que o dobro do ano anterior. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja atendida nesse prazo, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima (15%), até que se cumpra a referida obrigação (art. 7º, parágrafo 2º, EC).

Seguem os exemplos nas figuras abaixo:



Fonte: BRAJATO; DENALDI, 2015, p. 58



Fonte: BRAJATO; DENALDI, 2015, p. 58

Quanto aos procedimentos para a aplicação do IPTU progressivo no tempo, a informação obtida pelo setor de planejamento urbano sobre os imóveis notificados que não cumpriram com a obrigação<sup>7</sup> deve ser passada para o setor de finanças municipais. Recebida a informação, a autoridade tributária municipal procederá, então, ao lançamento do imposto com a alíquota progressiva, fazendo gerar a guia de pagamento. Essa atividade dispensa qualquer tipo de comunicação prévia ao proprietário do imóvel, posto que houve notificação prévia para promover o PEUC.

Como ressaltam Brajato e Denaldo, o IPTU progressivo no tempo não é um novo imposto porque a hipótese de incidência, a base de cálculo e os sujeitos ativo e passivo permanecem os mesmos, havendo modificação apenas na alíquota. Portanto, o lançamento do IPTU progressivo no tempo pode seguir os mesmos procedimentos adotados pelo órgão de finanças para os demais casos, já que, embora a finalidade do IPTU progressivo no tempo seja sancionar a propriedade pelo não cumprimento da função social, isso, contudo, não retira do instrumento sua natureza tributária (2015, p. 60). As autoras destacam, ainda, que é importante que o setor de tributos defina uma data limite para a recepção da relação de imóveis sobre os quais deverá incidir a progressividade no exercício subsequente. Uma vez que o lançamento do imposto é providenciado ao final do exercício fiscal, ocorrerão casos em que o notificado terá mais tempo para cumprir a notificação do PEUC (2015, p. 60).

Sobre este caso, exemplifica-se que

a lei municipal que tenha estabelecido prazo de um ano para apresentação de projeto e que o imóvel tenha sido notificado no dia 20 de fevereiro de 2010, passado um ano, em 20 de fevereiro de 2011, não sendo cumprida a obrigação, a propriedade será destacada para fins de IPTU progressivo no tempo; porém, como o lançamento ocorre ao final do exercício, a progressividade somente incidirá sobre o imóvel em questão a partir de ano fiscal de 2012. Em relação ao carnê para pagamento do imposto, o Município deverá emitir uma única guia, pois se trata de um só imposto. (BRAJATO; DENALDI, 2015, p. 61)

O proprietário pode recorrer contra o lançamento da progressividade do IPTU. Caso isso ocorra, o município deve fazer com que o recurso seja juntado ao processo administrativo do

---

<sup>7</sup> Se os imóveis estão ocupados e cumprem uma função social, não são objeto de aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo. A irregularidade da ocupação não caracteriza descumprimento da função social da propriedade. Devem prevalecer, nesse caso, as tradicionais posturas municipais relativas ao controle do uso do solo (MONTEIRO, 2006, p. 95). A questão deve ser tratada pelos órgãos de controle urbano, habitação e/ou meio ambiente, de forma a promover a regularização das ocupações irregulares ou, quando não for possível essa alternativa, dar fim ao uso indevido mediante o exercício do poder de polícia administrativa. (BRAJATO; DENALDI, 2015, p. 75)

PEUC para que a análise seja devidamente instruída, a qual deverá ter análise inicial pelo setor de planejamento urbano (ou pela área que coordena o PEUC) para que haja uma avaliação urbanística.

Em caso de indeferimento do recurso, o proprietário é comunicado e o processo arquivado pelo setor de planejamento urbano. Porém, se o recurso for deferido, o processo administrativo deve seguir para o setor de finanças municipais, a fim de que a autoridade tributária cancele o lançamento da progressividade e informe o proprietário.

Se, após o lançamento do IPTU progressivo no tempo, o proprietário cumprir a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, então a alíquota do imposto deve retornar ao patamar ordinário no exercício seguinte, sem que haja devolução de valores pagos com base na alíquota majorada ao contribuinte porque a sanção era válida quando de sua aplicação.

A hipótese de cancelamento da progressividade do IPTU somente ocorrerá se e quando o proprietário, efetivamente, cumprir com a obrigação que lhe foi imputada. Após o cancelamento, se o proprietário novamente incorrer em descumprimento da função social da propriedade os procedimentos de enquadramento no instrumento são reiniciados, isto é, a partir do PEUC, com as mesmas regras legais. Isso é diferente da simples apresentação de projeto após o lançamento do IPTU progressivo no tempo, caso em que a progressividade será suspensa (mas não cancelada), podendo ser retomada caso não ocorra, de fato, o cumprimento da obrigação dentro dos prazos legais estabelecidos. A apresentação de projeto é uma obrigação acessória que pode suspender a aplicação do IPTU progressivo no tempo, mas que não impede sua retomada (BRAJATO; DENALDI, 2015, p. 61).

#### 4.3 A desapropriação-sanção

Caso, durante o período de aumento do IPTU, o proprietário venha a cumprir com a obrigação do parcelamento, edificação ou utilização de seu imóvel, dando-lhe a devida função social, a alíquota do IPTU deverá regressar aos padrões ordinários. Por outro lado, se isso não ocorrer, ao final do quinto ano, o município pode manter a alíquota máxima até o cumprimento da obrigação (art. 7, §2º do EC), reservado o direito de se fazer possível a desapropriação-sanção, isto é, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e critérios diferenciados de avaliação em relação à “justa e prévia indenização em dinheiro”<sup>8</sup> (art. 8º do EC).

---

<sup>8</sup> A desapropriação por utilidade pública ou por interesse social ocorre independente do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, pois não se trata de punição aos proprietários que descumprem a função

O cálculo da indenização refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo poder público na área onde o imóvel está localizado, após a notificação do PEUC. Além disso, a indenização não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. O pagamento ocorrerá mediante títulos da dívida pública resgatáveis no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% ao ano, sendo que tais títulos não poderão ser utilizados pelo particular para pagamento de tributos.

## **5 APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO NAS CAPITALS DO NORDESTE DO BRASIL**

Para realizar a identificação da aplicação do IPTU progressivo no tempo nas cidades objeto de estudo (Aracaju/SE, Fortaleza/CE, João Pessoa/PB, Maceió/AL, Natal/RN, Recife/PE, Salvador/BA, São Luís/MA, Teresina/PI), foi necessário, em primeiro lugar, verificar a existência do Plano Diretor em cada uma através do sítio eletrônico da prefeitura e/ou câmara municipal delas. Por vezes, não sendo possível acessar estas últimas por razões diversas, outras fontes em rede foram buscadas. Também se utilizou como fonte, o relatório “PEUC nas capitais brasileiras”, do ano de 2015, do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Ao fim desse procedimento, constatou-se que todas as nove capitais possuem Plano Diretor.

Em seguida, a busca deu-se em razão da existência de lei municipal regulamentando a aplicação de PEUC e/ou IPTU progressivo no tempo, a fim de especificar prazos e alíquotas, por exemplo, para torná-lo aplicável. Entretanto, desta vez o resultado foi bem diferente, posto que apenas duas cidades (22,2% do total), **João Pessoa** e **Teresina**, apresentam este tipo de legislação até a data de elaboração deste trabalho.

Em continuidade, a partir de dados do relatório do IPEA supramencionado, foi possível constatar que nenhum dos municípios em questão realizou a aplicação do IPTU progressivo no tempo até o ano de 2015 (passados, aproximadamente, 14 anos de vigência do EC).

---

social de seus imóveis. Por isso, a Constituição de 1988 assegura que a indenização deverá ser prévia, justa e em dinheiro nesse caso (art. 5º, inciso XXIV). (BRAJATO; DENALDI, 2015, p. 17)

A partir do que foi apresentado, procedeu-se à construção de um panorama sobre a aplicação desse instrumento no Nordeste do País:

**Quadro 1 – Síntese dos dados obtidos sobre IPTU progressivo no tempo no Nordeste do Brasil**

<b>Cidade</b>	<b>Plano Diretor (PD)</b>	<b>Lei municipal específica para PEUC e/ou IPTU progressivo no tempo</b>	<b>Aplicação de IPTU progressivo no tempo</b>
<b>Aracaju</b>	Lei nº 042/2000	Não possui	Não
<b>Fortaleza</b>	Lei nº 14.020/09	Não possui	Não
<b>João Pessoa</b>	Lei nº 003/92	Lei nº 12.147/11	Não
<b>Maceió</b>	Lei nº 5.486/05	Não possui	Não
<b>Natal</b>	Lei nº 082/07	Não possui	Não
<b>Recife</b>	Lei nº 17.511/08	Não possui	Não
<b>Salvador</b>	Lei nº 9069/16	Não possui	Não
<b>São Luís</b>	Lei nº 4.669/06	Não possui	Não
<b>Teresina</b>	Lei nº 3.558/06	Lei nº 4.781/15	Não

**Fonte:** Quadro elaborado pelo autor.

Por fim, foi realizada uma pesquisa sobre os valores das alíquotas no caso da aplicação do instrumento por cada município em destaque. Como resultado, foi possível perceber que apenas quatro cidades (44,4% do total) determinam especificamente os valores, quais sejam **Aracaju, João Pessoa, Natal e Teresina**, como segue:

- 1. Aracaju:** em vigor<sup>9</sup>, adota-se, segundo art. 104 do PD: I - no primeiro ano, alíquota de 5%; II - no segundo ano, alíquota de 6%; III - no terceiro ano, alíquota de 7%; IV - no quarto ano, alíquota de 8%; V - no quinto ano, alíquota de 10%.
- 2. Fortaleza:** Existe previsão do IPTU progressivo no tempo no art. 216 do PD, mas não há referência às alíquotas além da previsão geral do EC.
- 3. João Pessoa:** Através da Lei nº 12.147/11, art. 6º: I - Imóvel Construído: a) 1,5% (um e meio por cento) no 1º (primeiro) ano; b) 3,0% (três por cento) no 2º (segundo) ano; c) 5,0% (cinco por cento) no 3º (terceiro) ano; d) 7,0% (sete por cento) no 4º (quarto) ano; e) 10,0% (dez por cento) no 5º (quinto) ano. II - Imóvel Não Construído: a) 2,0% (dois por cento) no 1º (primeiro)

<sup>9</sup> Sobre Aracaju, ressalta-se que no projeto de lei do novo PD/2015 (art. 109, §1º), que ainda está em elaboração, a previsão é de: I - de 6% (seis por cento) do valor do imóvel no primeiro ano; II - de 8% (oito por cento) do valor do imóvel no segundo ano; III - de 10% (dez por cento) do valor do imóvel no terceiro ano; IV - de 12% (doze por cento) do valor do imóvel no quarto ano; V - de 15% (quinze por cento) do valor do imóvel no quinto e último ano.

ano; b) 4,0% (quatro por cento) no 2º (segundo) ano; c) 6,0% (seis por cento) no 3º (terceiro) ano; d) 8,0% (oito por cento) no 4º (quarto) ano; e) 10,0% (dez por cento) no 5º (quinto) ano.

**4. Maceió:** Existe previsão do IPTU progressivo no tempo no art. 147 do PD, mas não há referência às alíquotas além da previsão geral do EC.

**5. Natal:** Através do PD, art. 73, I – no primeiro ano a partir da vigência da Lei, alíquota de 1%; II - no segundo ano, alíquota de 3%; III - no terceiro ano, alíquota de 5%; IV - no quarto ano, alíquota de 8%; V – a partir do quinto ano, alíquota de 15%.

**6. Recife:** Existe previsão do IPTU progressivo no tempo no art. 154 do PD, mas não há referência às alíquotas além da previsão geral do EC.

**7. Salvador:** O valor das alíquotas ainda será introduzido no Código Tributário e de Rendas, segundo o art. 290, §7º do PD.

**8. São Luís:** O valor da alíquota será estabelecido em lei específica, e será calculado através da Planta Genérica de Valores do Município em consonância com os valores do mercado imobiliário, segundo art. 120 do PD.

**9. Teresina:** Não há menção do IPTU progressivo no tempo no PD, mas há lei específica, a Lei Complementar nº 4.781/2015, que determina os valores iniciais das alíquotas no Anexo I, Tabela I, da Lei Complementar nº 3.606/2006 – Código Tributário Municipal (vide anexo A deste trabalho). Ainda determina a Lei nº 4.781/2015, no art. 8º, §1º, que “a majoração da alíquota será anual e corresponderá à alíquota aplicada no ano anterior acrescida de 60% (sessenta por cento), obedecendo-se às faixas de valores venais previstas no Anexo I, Tabela I da Lei Complementar Municipal nº 3.606/2006 (TERESINA, Lei Complementar nº4.781. Prefeitura de Teresina/PI, 2015)”.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Contrariando a lógica de produção de cidades excludentes, o PEUC (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios), o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção possuem amparo constitucional e no Estatuto das Cidades e representam a possibilidade de um urbanismo socialmente mais justo e ambientalmente menos predatório, ampliando o acesso à terra urbanizada, otimizando a infraestrutura instalada, evitando o crescimento dos municípios em direção às áreas rurais e ambientalmente frágeis ou de risco. Assim, os três instrumentos supramencionados podem contribuir com o ordenamento territorial, induzindo o crescimento ou o adensamento de regiões ou setores urbanos mais adequados ao combater a especulação imobiliária.

A extrafiscalidade, progressividade foram brevemente expostas no capítulo 2 para dar aporte as considerações sobre IPTU do capítulo 3, o qual apresentou as noções gerais sobre o tributo para, posteriormente, haver diferenciação entre este (fiscal) e o IPTU progressivo no tempo (extrafiscal), foco deste trabalho. Quanto a isso, pode-se destacar a diferença no fato gerador, aplicação dos recursos arrecadados e razão do aumento da alíquota.

Entretanto, o IPTU progressivo é apenas uma das etapas. Os três instrumentos são sucessivos e, por isto, foram trabalhados isoladamente no capítulo 4. Pode-se perceber que eles necessitam de regulamentação municipal específica para ter aplicabilidade e que, em primeiro lugar, impõe aos proprietários o encargo de dar o devido aproveitamento a seus imóveis. Em seguida, quando desrespeitados todos os prazos da notificação para execução do PEUC, o município tem o poder de aplicar o IPTU progressivo no tempo (majorando a alíquota do imposto conforme legislação municipal específica). Só então, em último caso, é cabível a expropriação do imóvel, quando a obrigação de efetivar a função social torna-se municipal.

Após apresentados os fundamentos e quesitos específicos, no que concerne a pesquisa a empírica, o capítulo 5 apresentou um panorama geral sobre a aplicabilidade do IPTU progressivo no tempo nas capitais do Nordeste do Brasil, tendo como resultado o Quadro 1 (p. 12). Foi constatado que todas as nove cidades (Aracaju/SE, Fortaleza/CE, João Pessoa/PB, Maceió/AL, Natal/RN, Recife/PE, Salvador/BA, São Luís/MA, Teresina/PI) apresentam Plano Diretor (base para aplicação dos três instrumentos), mas apenas duas delas, **João Pessoa** e **Teresina** (22,2% do total), possuem a regulamentação específica para PEUC e/ou IPTU progressivo no tempo. Contudo, o mais grave é que nem estas duas cidades que tornaram possível a aplicabilidade do IPTU progressivo do tempo apresentaram, segundo dados do IPEA

(2015, p. 31), registros de casos relacionados, ou seja, a aplicabilidade é nula na região. Observou-se, ainda, que apenas quatro das nove cidades (44,4% do total) determinam especificamente os valores das alíquotas progressivas, quais sejam **Aracaju, João Pessoa, Natal e Teresina**.

Com base no exposto, conclui-se que, apesar dos avanços legislativos impulsionando o cumprimento da função social da propriedade e da vigência do Plano Diretor nos nove municípios pesquisados, o IPTU progressivo no tempo não é aplicado na prática. Desta forma, é urgente a revisão/regulamentação deste e dos seus códigos complementares de forma a possibilitar o cumprimento efetivo das diretrizes constitucionais e infraconstitucionais, consolidando o IPTU progressivo no tempo como instrumento de política urbana capaz de realizar a transformação social.



## REFERÊNCIAS

- ALABERN, J. *Extrafiscalidad y dogmática tributaria*. Madrid: Marcial Pons, 2009.
- ARACAJU. Lei nº 042. **Plano Diretor Municipal** (2000). Disponível em: <[http://www.aracaju.se.gov.br/userfiles/emurb/licenciamento\\_de\\_Obras/RELACOES\\_DE\\_DO\\_CUMENTOS\\_PARA\\_O\\_PUBLICO\\_MODELO\\_DE\\_REQUERIMENTO/indice\\_artigos\\_1\\_\\_281.pdf](http://www.aracaju.se.gov.br/userfiles/emurb/licenciamento_de_Obras/RELACOES_DE_DO_CUMENTOS_PARA_O_PUBLICO_MODELO_DE_REQUERIMENTO/indice_artigos_1__281.pdf)> Acesso em 09 jan. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Anteprojeto de lei do novo Plano Diretor Municipal** (2015). Disponível em: <<http://www.aracaju.se.gov.br/userfiles/anteprojeto-de-lei-pddu.pdf>> Acesso em 09 jan. 2017.
- ATALIBA, G. IPTU: progressividade. *Revista de Direito Público*, v. 23, n. 93. São Paulo, p.233-238, jan./ mar., 1990.
- BARROS, L. **Direito Tributário** – 2 ed. – Bauru: Edipro, 2008.
- BRAJATO, D.; DENALDI, R. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/24913341eba9a5572ee3fcede9855a81.pdf>> Acesso em 02 jan. 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade (2001)**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **STF - Súmula 668**. Brasília: Conteúdo Jurídico, 15 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=237.2187&seo=1>>. Acesso em: 05 jan. 2017.
- BUFFON, M. **Tributação e dignidade humana: entre direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2009.
- CASSONE, V. **Direito Tributário: fundamentos constitucionais da tributação, definição de tributos e suas espécies, conceito e classificação dos impostos, doutrina, prática e jurisprudência** – 22 ed. - São Paulo:Atlas, 2011.
- FORTALEZA. Lei Complementar nº 14.020. **Plano Diretor Municipal** (2009). Disponível em:<[http://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/legislacao/Alvara\\_Funcionamento/PDPFOR.pdf](http://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/legislacao/Alvara_Funcionamento/PDPFOR.pdf)> Acesso em 09 jan. 2017.
- FURLAN, V. **Apontamentos de Direito Tributário** – 2 ed. – São Paulo: Malheiros, 2002.
- GRIZIOTTI, B. *Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1958.
- IPEA. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação/** Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) : 2015. 317p. : il. color -- (Série pensando o Direito; 56) ISBN: ISSN: 2175-5760. Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/PoD\\_56\\_atualizada\\_011020153.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/PoD_56_atualizada_011020153.pdf)>. Acesso em 09 jan. 2017.

JOÃO PESSOA. Lei Complementar nº 003. **Plano Diretor Municipal** (1992). Disponível em: < <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/PMJP-PlanoDiretor.pdf?x92016>> Acesso em 09 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 12.147. **Regulamentação do IPTU progressivo no tempo** (2011). Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joaopessoa/lei-ordinaria/2011/1215/12147/lei-ordinaria-n-12147-2011-institui-os-instrumentos-para-o-cumprimento-da-funcao-social-da-propriedade-urbana-no-municipio-de-joao-pessoa-iptu-progressivo-e-da-outras-providencias>> Acesso em 9 jan. 2017.

JORGE, K. **Seu IPTU está correto?** In: Jusbrasil Online. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/10957/iptu-reclamacaoerevisao-do-lancamento> >. Acesso em: 01 jan. 2017.

LAGO, M; DE LA MORA, M. *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: Iustel, 2006.

MARIANO JÚNIOR, R. **O IPTU utilizado como ferramenta de direito urbanístico: a progressividade no tempo**. In: DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. L. (coord.). Direito Urbanístico e Ambiental. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 313-333.

MACEIÓ. Lei nº 5.486. **Plano Diretor Municipal** (2005). Disponível em: <[http://sempla.maceio.al.gov.br/sempla/dpu/PLANO%20DIRETOR\\_MAPAS%20A3/PLANO%20DIRETOR%202006\\_AT3.pdf](http://sempla.maceio.al.gov.br/sempla/dpu/PLANO%20DIRETOR_MAPAS%20A3/PLANO%20DIRETOR%202006_AT3.pdf)>. Acesso em 09 jan. 2017.

NATAL. Lei nº 082. **Plano Diretor Municipal** (2007). Disponível em: < <http://docplayer.com.br/16513736-Lei-complementar-no-082-de-21-de-junho-de-2007.html> >. Acesso em 09 jan. 2017.

RECIFE. Lei nº 17.511. **Plano Diretor Municipal** (2008). Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-recife-pe>>. Acesso em 09 jan. 2017.

SALVADOR. Lei nº 9.069. **Plano Diretor Municipal** (2016). Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-salvador-ba>>. Acesso em 09 jan. 2017.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.669. **Plano Diretor Municipal** (2006). Disponível em: <<http://www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%204669.pdf>>. Acesso em 09 jan. 2017.

TAVARES, D. **A capacidade contributiva na tributação extrafiscal**. In: Direito Tributário e Políticas Públicas, José Marcos Domingues (coord.) São Paulo: MP, 2008.

TERESINA. Lei Complementar nº 3.558. **Plano Diretor Municipal** (2006). Disponível em:<<http://www.teresina.pi.gov.br/sistemas/portalpmt/admin/upload/documentos/f77f8cb7ca.pdf>>>. Acesso em 09 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 3.606. **Código Tributário Municipal** (2006). Disponível em: <<http://docplayer.com.br/7488575-Lei-complementar-n-3-606-de-29-de-dezembro-de-2006-atualizada-ate-a-lei-complementar-n-4-391-de-16-de-maio-de-2013.html>>. Acesso em 09 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 4.781. **Regulamenta a aplicação do IPTU progressivo no tempo** (2015). Disponível em: <<http://pgm.teresina.pi.gov.br/admin/upload/documentos/dbdecf821f.pdf>>. Acesso em 09 jan. 2017.

## ANEXOS

**A - TABELA I – Anexo I da Lei 3.606/2006 (com alterações da Lei nº 4.048/2010) - ALÍQUOTAS PARA O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO**

UTILIZAÇÃO	ALÍQUOTA
<b>IMÓVEIS EDIFICADOS PARA FINS RESIDENCIAIS</b>	
<b>FAIXA DE VALOR VENAL</b>	
00,00 A 23.753,74	0,2%
23.753,75 A 59.384,39	0,5%
59.384,40 A 118.768,79	0,6%
118.768,80 A 154.393,18	0,7%
154.393,19 A 213.783,48	0,8%
213.783,49 A 273.167,78	0,9%
ACIMA DE 273.167,78	1,0%
<b>IMÓVEIS EDIFICADOS PARA FINS NÃO RESIDENCIAIS</b>	
<b>FAIXA DE VALOR VENAL</b>	
00,00 A 23.753,74	0,2%
23.753,75 A 59.384,39	0,7%
59.384,40 A 118.768,79	0,8%
118.768,80 A 154.393,18	0,9%
154.393,19 A 213.783,48	1,0%
213.783,49 A 273.167,78	1,1%
ACIMA DE 273.167,78	1,2%
<b>IMÓVEIS NÃO EDIFICADOS (TERRENOS)</b>	
<b>FAIXA DE VALOR VENAL</b>	
00,00 A 23.753,74	1,2%
23.753,75 A 59.384,39	1,8%
59.384,40 A 118.768,79	1,9%
118.768,80 A 154.393,18	2,0%
154.393,19 A 213.783,48	2,2%
213.783,49 A 273.167,78	2,4%
ACIMA DE 273.167,78	2,6% ”

Fonte: Lei 3.606/2006 (Plano Diretor de Teresina)