

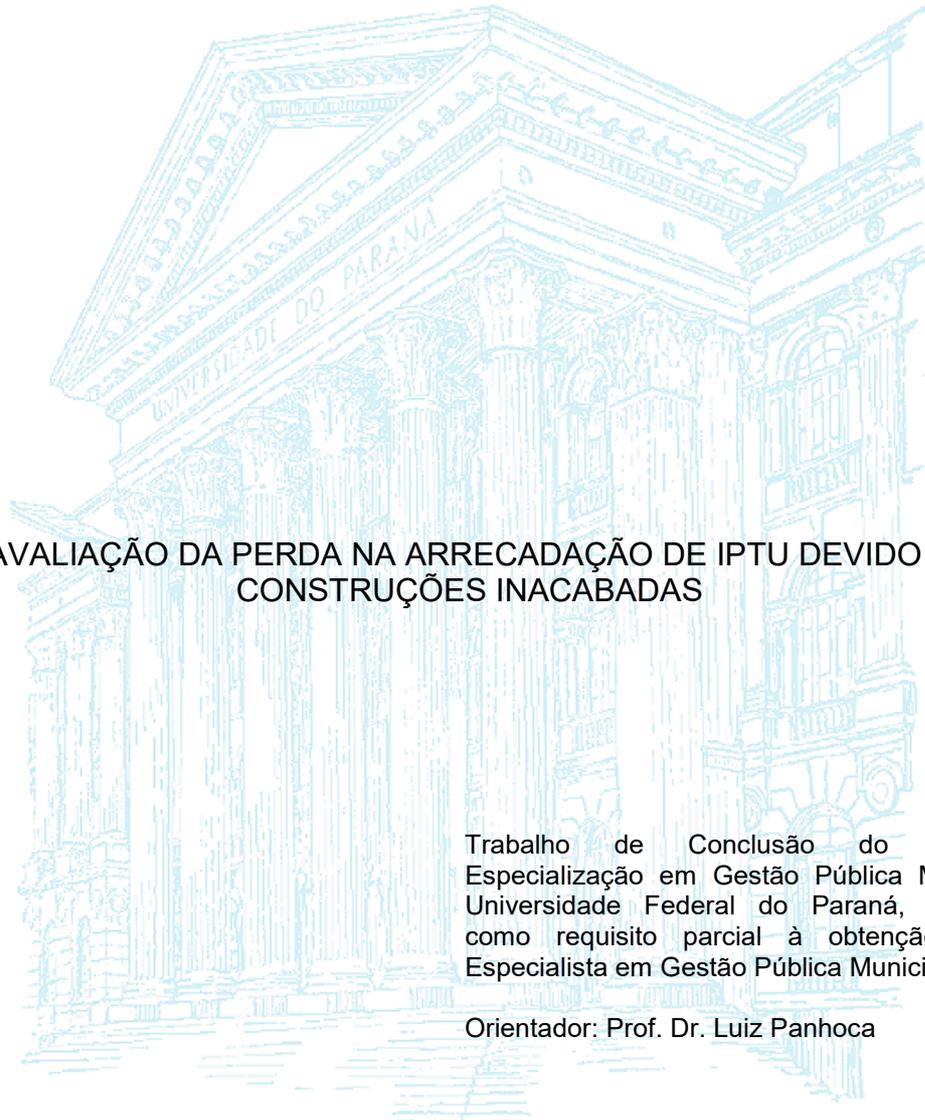
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARIO JOSÉ FERREIRA

AVALIAÇÃO DA PERDA NA ARRECADAÇÃO DE IPTU DEVIDO A
CONSTRUÇÕES INACABADAS

CURITIBA
2015

MARIO JOSÉ FERREIRA



AVALIAÇÃO DA PERDA NA ARRECADAÇÃO DE IPTU DEVIDO A
CONSTRUÇÕES INACABADAS

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Paraná, apresentado como requisito parcial à obtenção do título Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Panhoca

CURITIBA
2015

TERMO DE APROVAÇÃO

MARIO JOSÉ FERREIRA

TÍTULO: AVALIAÇÃO DA PERDA NA ARRECADAÇÃO DE IPTU DEVIDO A
CONSTRUÇÕES INACABADAS

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção
do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do
Paraná.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Panhoca
Ciências Sociais Aplicadas - UFPR
Presidente da Banca

Prof. Dr./Ms xxxxx
Departamento e Instituição onde atua o/a professor(a)

Prof. Dr./Ms xxxxxx
Departamento e Instituição onde atua o/a professor(a)

Curitiba
2015

Dedico este trabalho ao povo brasileiro.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Luiz Panhoca, da Universidade Federal do Paraná, pela dedicação e valiosa orientação deste trabalho.

Ao Coordenador do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal Prof. Dr. Prof. Dr. Glauco Gomes de Menezes.

Ao colegiado do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal pela paciência e dedicação em todos os momentos.

Aos Tutores do Curso de Gestão Pública Municipal, em especial ao Rhaoni Picoli, pelo acompanhamento e *feedbacks* nesta caminhada de crescimento.

Aos alunos do grupo Colombo 1, que estiveram sempre presente e atuantes nos fóruns e debates, por meio da plataforma AVA/Moodle.

“Quem sabe tomar decisões nunca parte da premissa que determinado caminho é o correto e todos os demais errados”.

Peter Ferdinand Drucker

RESUMO

Este trabalho propõe um levantamento sobre possível não arrecadação do IPTU no município de Curitiba devido a construções inacabadas e ou de longo prazo. Realiza uma pesquisa exploratória nas bases de dados da Prefeitura Municipal de Curitiba, junto a Secretaria Municipal de Urbanismo e busca apresentar a totalização destes imóveis que ainda não passaram pela conclusão de obra. Visto que o Plano Diretor estabelece a função social dos imóveis e mecanismos de coerção para grandes áreas pouco densas ou vazias, como o IPTU Progressivo, as edificações “permanentes” podem representar um mecanismo de proteção aos interesses latifundiários dos proprietários destas áreas de baixa ou nenhuma densidade habitacional.

Palavras-chaves: Coercibilidade, IPTU Progressivo, Ocupação Irregular, Habitação, Função Social.

ABSTRACT

This paper proposes a survey of non-collection of property tax in the city of Curitiba due to unfinished buildings and or long-term constructing. Conducts exploratory research in the databases of the City hall of Curitiba, at the Planning Department and seeks to present the aggregation of these properties that have not gone through the completion of work. Since the Master Plan establishes the social function of property and enforcement mechanisms for large sparsely populated areas or empty, as the Progressive property tax, the continuous buildings that didn't finish may represent a protective mechanism to landowners interests. In these areas there is low housing density.

Key words: Coercively, Progressive tax property, illegal occupation, social role housing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - FACHADA DO SUITE VOLLARD: DEPOIS DA PICHANÇA	12
FIGURA 2 – LOCAL PARA DOWNLOAD DOS ARQUIVOS HTTP://WWW5.CURITIBA.PR.GOV.BR/	25
FIGURA 3 – DADOS DA ÁREA E CONSTRUÇÃO DO IMÓVEL DA AMOSTRA	32
FIGURA 4 – TERRENO COM TAPUME NA R. MARECHAL DEODORO, 2786 – ALTO DA XV	33
FIGURA 5 – FACHADA DE CONDOMÍNIO HORIZONTAL DE ALTO PADRÃO NA RUA AV. TOALDO TÚLIO, 895	34
FIGURA 6 - TERRENO VAZIO NA RUA MSN IVO ZANLORENZI, CAMPO COMPRIDO	35
FIGURA 7 - GUIA AMARELA INDICAÇÃO FISCAL NÚMERO 29070179	35
FIGURA 8 - VISÃO DA INFRAESTRUTURA EM TORNO DA ÁREA ESTUDADA	36
FIGURA 9 - ALVARÁS DE TERRENOS EM ABERTO ATUALMENTE, PELA DATA DE CRIAÇÃO DO ALVARÁ	39

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - ALVARÁS POR TIPO X ANO.....	23
TABELA 2 - VARIÁVEIS DISPONÍVEIS NO BANCO DE DADOS	24
TABELA 3 – AÇÕES E ESTRATÉGIAS PARA O LEVANTAMENTO DE DADOS ...	44

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. OBJETIVO	14
3. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	15
4. METODOLOGIA	22
4.1 PANORAMA GERAL.....	23
4.2 OBTENÇÃO DO BANCO DE DADOS.....	25
5. DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	27
5.1 DEFINIÇÃO DE ÁREAS.....	27
5.1.1 Áreas Médias - 360 m ² a 1.800 m ²	28
5.1.2 Áreas Grandes – acima de 1.800 m ²	29
5.2 VERIFICAÇÃO DA REALIDADE A PARTIR DAS AMOSTRAS.....	31
5.3 AS SITUAÇÕES ENCONTRADAS NA ANÁLISE DE EXEMPLOS.....	36
5.4 ALVARÁS RECORRENTES PARA MESMA INDICAÇÃO FISCAL.....	37
5.5 CONSTRUÇÕES COM ALVARÁS EM ABERTO.....	38
5.6 DISPERSÃO DOS ALVARÁS POR ABRANGÊNCIA.....	40
5.7 ROTEIRO DE DIAGNÓSTICO DE OBRAS INACABADAS.....	41
6. PROPOSTA DE LEVANTAMENTO DE IMÓVEIS NÃO FINALIZADOS	43
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	48

1. INTRODUÇÃO

Após o estudo da disciplina do Plano Diretor e o entendimento sobre a ordenação do crescimento da cidade, obtive por conhecimento próprio e relatos sobre a moradia em prédios onde ainda não se paga o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) individualizado, pois o mesmo tem alvará de construção.

Algumas construções inacabadas ou inabitadas do bairro onde resido já perduram durante uma década e nada foi feito para que estes imóveis atinjam a sua função social de propriedade. Entre eles o exemplo do “Prédio giratório de Curitiba”, mostrado na FIGURA 1. O *Suite Vollard* se tornou o símbolo do abandono em uma das regiões mais valorizadas da capital Curitiba, como mostra a matéria do jornal Gazeta do Povo:

Concebido para ser o primeiro prédio giratório do mundo com andares que se movem independentemente, ele foi lançado em novembro de 2004, mas nunca chegou a ser habitado. No mercado imobiliário, a opinião é unânime: o preço alto impediu a venda das unidades. Vazio, ele se tornou um troféu para os vândalos que marcaram sua fachada esta semana – e assumiram a proeza nas redes sociais. (Gazeta do Povo, 2012)

O prédio foi construído pela Moro Empreendimentos e Participações S/A, com sede em Curitiba e registro no CNPJ de número 01.007.311/0001-45, no início dos anos 2000 e inaugurado em 2004.

A moradia digna é assegurada pela Constituição de 1988, sendo um direito fundamental. A questão da moradia já considerada uma questão de dignidade humana e que faz parte dos direitos humanos reconhecida internacionalmente (MARQUES, 2015).

As políticas públicas de urbanização vêm promovendo a isonomia social em termos de moradia tentando combater o déficit habitacional relacionado às certos grupos sociais mais carentes.



FIGURA 1 - FACHADA DO SUITE VOLLARD: DEPOIS DA PICHAÇÃO
FONTE: GAZETA DO POVO (2012)

O consenso de que se deve haver terra urbana para que seja implementada a política de habitação dentro de um plano diretor existe; No entanto, também é consenso que em muitas cidades as políticas públicas acabam consolidando a segregação e desigualdade sociais (RIBEIRO, 2014).

O consumismo, a especulação imobiliária, trazem modelos de construções civis, precificações e margens especulativas que regulam o mercado capitalista. Esta prática mantém a segregação entre as classes sociais empurrando as famílias para as periferias das cidades (BRANDÃO, 2011).

Os vazios urbanos poderiam ser utilizados para atender demandas da habitação social por meio do plano diretor municipal e de seus instrumentos como: parcelamento, edificação, utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo, desapropriação e o direito de preempção (RIBEIRO, 2014).

A ilegalidade urbano-fundiária constitui um mecanismo para que seja garantida e perpetuada a exclusão e segregação socioespacial. (COSTA, 2014).

A situação problema aqui encontrada é a de que o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana, estabelecido pela Lei Complementar nº 40, de 18 de dezembro de 2001 (PMC,2001), e que tem a função coerciva de induzir a ocupação adequada do solo na metrópole de Curitiba, não é efetivo. Entre os motivos estão: a questão das moradias irregulares em terrenos irregulares, a questão das construções inacabadas e a questão dos terrenos vazios, muitos deles com alvarás de construção de longa data.

Este é o elemento motivador do trabalho a ser desenvolvido, ou seja, buscar uma relação entre alvarás construtivos em aberto e associação com grandes áreas ou importantes áreas dentro do perímetro urbano de Curitiba onde se tem a infraestrutura viária, saneamento, transporte, comércio bem dimensionado e consolidado.

Como a conclusão da construção constitui o fator gerador para que o imposto possa ser lançado ao contribuinte, os alvarás permanentemente em aberto ou ainda sem conclusão constituem uma perda de receita para o município bem como contribuem com a inserção de erros no processo de planejamento e dimensionamento do urbanismo naquela região ou bairro.

Em relação ao Plano Diretor de Curitiba, que possibilitara a aplicação do IPTU Progressivo, poderá esbarrar na questão da construção eternizada e de subterfúgios dos proprietários mais abastados das áreas nobres e menos habitadas. Neste sentido o trabalho poderá trazer presente uma dimensão da análise sobre o tema por meio da situação identificada de alvarás neste momento da gestão municipal.

2. OBJETIVO

O objetivo deste trabalho é apontar perdas de receita do IPTU com obras inacabadas, cujos alvarás de construção vêm sendo constantemente renovados ou ainda não tiveram sua conclusão, e, portanto não cumprem a função social da propriedade em áreas regulares.

Os objetivos específicos do trabalho são:

1. Identificar construções com alvarás em aberto, dentro dos principais eixos ou bairros cujas construções residenciais representam interesse de ocupação.
2. Identificar, por meio de exemplos práticos, grandes áreas de terreno urbano cujos alvarás construtivos estão em sendo frequentemente renovados.
3. Elaborar de um relatório de dispersão das construções inacabadas nas principais regiões da cidade por abrangência.
4. Propor um roteiro de diagnóstico de obras inacabadas ou mesmo que não tiveram início, a partir da base de alvarás em aberto.

3. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Os elementos importantes deste estudo são a Constituição Federal, as definições tributárias, a aplicabilidade dos tributos e seu papel na sociedade. O uso do solo urbano de acordo com parâmetros da justiça social, e a função social da propriedade.

Na democracia capitalista a legislação e, portanto, o Estado tende ser conservador no que diz respeito a desigualdade social, devido a interesses inerentes a sociedade brasileira de castas (SILVA, 2011). Um novo modelo de gestão surgiu com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1998) e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), e, neste modelo há uma idealização de participação de diferentes setores da sociedade para se modificar o direito individual e acumulativo referente a solo urbano para dar lugar ao conceito urbano de função social da propriedade.

Um dos parâmetros de qualificação da justiça social é o déficit habitacional, que vem sendo tratado por meio do Estatuto das Cidades, Ministério das Cidades gerindo, coordenando e formulando políticas públicas, utilizando-se também de instrumentos importantes como o plano diretor. (MARQUES, 2015. pag. 254).

Historicamente, cada cidade brasileira, passou pelo planejamento considerando duas linhas de atuação: a cidade oficial que era o território e área urbana reconhecida pelo Estado e a outra, chamada cidade não oficial, onde não havia presença do poder público; como exemplo de cidades não oficiais são as favelas, cortiços, loteamentos irregulares (SILVA, 2011).

Os artigos 156 e 182 da Constituição Federal definem as principais diretrizes do Imposto Predial Territorial Urbano. Dado que é um imposto municipal, cabe a Prefeitura de cada município estabelecer as políticas e diretrizes relacionadas, sua administração e principalmente a metodologia de cálculo. Artigo 182 da CF-1998:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretriz geral fixada 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 de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais." (Constituição Federal, 1998, art 182).

O cálculo do IPTU é feito tomando-se como base o valor venal do imóvel multiplicado por uma alíquota, sendo que o valor venal do imóvel depende das benfeitorias que o mesmo possua. Conforme o Código Tributário Nacional, Sá et al. (2013), explica:

Em seu art. 33, o CTN estabelece que o cálculo do IPTU de um imóvel é determinado por meio do produto de uma alíquota pelo valor venal da propriedade, considerando a terra e suas benfeitorias (construções) de caráter permanente, sem incluir o valor de outros bens mantidos no imóvel, em caráter permanente ou temporário, para a finalidade de sua utilização e/ou exploração. (SÁ et al., 2013, p. 107)

Os terrenos não edificados estão sujeitos a uma tributação especial chamada de extrafiscal ou do chamado IPTU Progressivo extrafiscal. Desta maneira o IPTU é utilizado para uma coerção do proprietário a edificar ou fazer uso do terreno em questão. SÁ et al, (2013) expõe como é aplicada a progressividade extrafiscal e para que serve:

A progressividade extrafiscal prevista no art. 7º do Estatuto das Cidades, e no art. 182, § 4º, da Constituição Federal de 1988, consiste na aplicação de alíquotas crescentes no tempo, à medida que prazos estabelecidos pelo poder

público para o aproveitamento adequado do solo urbano não são cumpridos. (SÁ et al, 2013, p. 107)

Assim, respaldado pela Constituição Federal, os municípios podem fazer uso da prerrogativa de Estado e também do imóvel (e propriedade) como função social e estabelecer mecanismos de indução ao uso correto do solo urbano de acordo com o Plano Diretor Municipal.

Um dos mecanismos é o IPTU Progressivo, instrumento que objetiva repovoar áreas vazias ou subutilizadas. A ideia central é fazer com que o proprietário do imóvel resida nele, promova sua venda ou o aluguel.

O Estatuto da Cidade trouxe os apontamentos e diretrizes necessários para as cidades se planejarem, obrigando as cidades com mais de 20 mil habitantes a elaborarem seus Planos Diretores. Esta proposta de reforma urbana estava baseada em alguns fundamentos, como dito por Souza, 2004, p 38:

aplicação de instrumentos tributários (como o IPTU progressivo) que, a par de suas importantíssimas funções e utilidades extrafiscais, variáveis conforme o instrumento, contribuem para gerar recursos adicionais para os cofres do município; 2) utilização dos recursos advindos com a aplicação desses instrumentos para investimentos em áreas de reconhecido interesse social (Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS), como favelas e loteamentos irregulares, visando à promoção de moradia popular e intervenções de urbanização e regularização fundiária, sendo essas áreas devidamente identificadas e classificadas por meio de um zoneamento; 3) centralização dos recursos para investimentos em ZEIS por meio de um Fundo de Desenvolvimento Urbano, a ser gerido com transparência e participação popular por um Conselho de Desenvolvimento Urbano. (SOUZA,2004, P38-42)

Em relação a habitação, a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tenta inserir uma organização e planejamento na ocupação do solo urbano, ainda que tenha duas correntes identificadas: aquela de indução onde o plano diretor organiza efetivamente as áreas de implementação e aquela de regularização, onde nelas os programas e políticas públicas de moradia tem características de regularização (SILVA, 2011). É relevante observar que as áreas urbanas irregularmente habitadas necessitam de um apoio sistematizado do poder público

referente, especialmente, a questões do Judiciário de regularização de sua propriedade.

Um plano diretor que cria novas ZEIS, na maioria dos casos, gera uma grande valorização da terra recém-denominada urbana e que a especulação imobiliária incide resultando num custo elevado para início dos projetos de habitação. De modo paradoxal, tanto mais o poder público delimita áreas distantes dos centros urbanos já consolidados buscando um custo menor para os projetos de habitação, tanto mais os preços fundiários se elevam por conta da especulação (RIBEIRO, 2014).

Um dos fundamentos em que se baseou o estatuto da cidade é a regularização fundiária (SOUZA, 2004). Este fundamento importante encontra grande obstáculo na maioria das pequenas cidades no Brasil. O acesso a poder judiciário e ao Estado para a legalização da terra muitas vezes é dificultado pela crença de que é necessária a presença de advogado, e documentos os quais não possui.

Os motivos mencionados com mais frequência são: o desconhecimento sobre onde acessar os serviços, a distância e o isolamento da comunidade dos centros onde estão localizados os postos de atendimento, a conhecida morosidade dos processos judiciais, a crença de que para acionar o Judiciário sempre é necessário o acompanhamento de um advogado, e a grande dificuldade em apresentar a documentação necessária para se intentar uma ação judicial. (TREVIZAN, 2014).

Na questão da regularização fundiária urbana, se o Estado não atuar no papel de promover a igualdade social sendo ativo nas formas possíveis e legais, as comunidades cujas posses são propriedades irregulares por si só não conseguem ter seus direitos plenos de propriedade reconhecidos. Em parte pela questão de descrença e em parte pela segregação já estabelecida entre as classes sociais.

Dentro do crescimento da cidade, o mercado imobiliário, o poder público e a sociedade segregam dois tipos de espaços:

- a. Cidade legal: contemplada pelo poder público com infraestrutura e equipamentos públicos, reconhecida propriedade pelo poder judiciário, valorizada pelo mercado imobiliário, protegida e amparada por diversas

leis urbanas (silêncio, mobilidade, limites de velocidade, estacionamento para idosos, entre outras);

- b. Cidade ilegal: não reconhecida pelo poder público, não amparada pelo judiciário quando muito com direito a posse e não propriedade, desprovida de segurança social, desvalorizada pelo mercado, lembrada pelo Estado quando do evento de proclamação das lideranças políticas (COSTA, 2014).

As ocupações em áreas ilegais ou em áreas distantes dos centros urbanos acabam por gerar o caos e a desordem. Entre os principais problemas desta prática usual nas cidades estão o acesso a bens e serviços, o tipo de ocupação e preservação do solo, a mobilidade, o acesso a serviços públicos (MARQUES, 2015). As áreas urbanas irregulares ou ditas ilegais não são foco deste trabalho.

Dentre as propriedades regulares, o IPTU progressivo é aplicado aos imóveis cuja propriedade não esteja atendendo a função social; Ano após ano o IPTU pode ser aumentado até 15% do valor venal do imóvel.

Há necessidade de uma Lei Municipal que regulamente o que está disposto no Estatuto da Cidade, no Plano Diretor e na Constituição Federal. Esta lei deve discursar sobre a função social da propriedade, a capacidade econômica do contribuinte, respeitando a justiça social entre outras variáveis.

Pessler (2009) traz didaticamente que o poder público poderá desapropriar o imóvel após um período de 5 anos se este não cumprir a determinação de uso do solo urbano:

Não havendo o aproveitamento do terreno, a cobrança poderá permanecer na alíquota máxima. Se após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo o proprietário não tiver cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá desapropriar o imóvel, pagando ao proprietário com títulos da dívida pública, sendo o valor pago calculado com base no valor venal do IPTU. (PESSERL, 2009)

Ainda segundo a PESSERL (2009), a segunda metade do século XX nos países em desenvolvimento fez surgir bolsões de migrantes ao redor das grandes metrópoles. Os migrantes não encontraram domicílio na cidade formal e legal, sendo forçados a se abrigar e ocupar áreas impróprias, áreas de proteção ambiental, mananciais, margens de rios e arredores da cidade.

Foram buscar na ilegalidade aquilo que a legislação formal não lhes permitia adquirir, imóvel (ainda que abrigando diversas famílias) e obtenção de sustento, ou trabalho não regularizado, em todos os setores da economia. (PESSERL, 2009)

Deste modo, com base na justiça social, é que o poder do Estado se prepara para ocupar áreas vazias e utiliza instrumentos de indução a ocupação. Pois entre estes bolsões de ocupação e a cidade próspera, nas áreas mais centrais, se encontram grandes vazios de ocupação cuja infraestrutura já foi provida substancialmente.

Curitiba ainda não implementou plenamente o IPTU Progressivo extrafiscal no tempo, ao invés disso optou por implementar o IPTU progressivo, onde leva em conta a evolução no valor venal do imóvel e as alíquotas baseada na renda da população. Ainda que com participação de conselhos populares no plano diretor e na formulação de leis, o mecanismo que modifica a tendência de ocupação e uso do solo, para uma melhor orientação social, precisa ser implementado.

Muitas são as dificuldades da aplicação deste tipo de dispositivo, devido principalmente ao jogo político e de poder, de lobistas e especuladores. Um retrato desta realidade nos traz Pesserl (2009):

Nesse sentido, as avaliações da maioria dos técnicos indica que o IPTU progressivo no tempo não vem sendo implementado devido às dificuldades inerentes ao próprio instrumento, o que contraria a visão, muito forte no urbanismo e na geografia urbana, de que isso ocorre devido ao poder que especuladores e empresários da construção civil teriam de direcionarem as políticas urbanas de acordo com seus interesses particulares. (PESSERL, 2009, p. 119).

A forma de garantir a equidade na aplicação do imposto de acordo com a capacidade de pagamento do contribuinte ainda é um desafio. Em alguns casos foi utilizado o padrão construtivo para estabelecer estes degraus de aplicação (SÁ, 2013).

O Estatuto da Cidade diferencia terreno urbano e terreno rural. Contudo ainda resta regulamentar a nível municipal o que e como delimitar uma área como sendo urbana, e ainda, se esta área atinge ambas as tipologias (urbana e rural) como esta será tratada (SÁ, 2013).

O presente trabalho sugere adicionalmente verificar a possibilidade de que dentro de eixos e áreas de vazios existam alvarás de construção sendo utilizados como válvula de escape para não cair no IPTU extrafiscal progressivo no tempo, ainda que não haja aplicabilidade momentânea deste instrumento no município de Curitiba.

4. METODOLOGIA

A metodologia utilizada para o trabalho em suas fases consiste de uma pesquisa documental bibliográfica para estabelecer os conceitos e fundamentos teóricos necessários para a realização do mesmo.

Esta pesquisa segundo (Ander-Egg apud Lakatos; Marconi, 1991, p. 154), é:

...um procedimento reflexivo, sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir fatos novos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento (ANDER-EGG *apud* LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 154).

A pesquisa aplicada visa solucionar problemas concretos, reais e neste caso será aplicada junto aos dados da Secretaria Municipal de Urbanismo visando a obtenção de informações que possam ser objeto de estudo neste trabalho.

De acordo com Zanella (2012), a pesquisa utilizada neste trabalho possui as seguintes características:

- Quanto a natureza das variáveis será quantitativa e descritiva em relação ao seu relacionamento com a situação-problema.
- Quanto aos objetivos será exploratória e a obtenção de dados será em comunicação direta com a Secretaria de Urbanismo via site público.
- O objetivo é levantar amostras e distribuí-las de acordo com as regiões e ao longo do tempo.

Segundo Gil (2007), a pesquisa exploratória busca um conhecimento mais apurado a respeito de um fenômeno ou situação para depois partir para uma pesquisa ou documentação mais específica. Neste caso a pesquisa sobre imóveis que não estão finalizados pela PMC e continuam em construção aparente é um bom começo para ver a significância da amostra.

A principal fonte de dados para o trabalho está no sítio da Prefeitura Municipal de Curitiba que traz relatórios mensais da última década até o presente sobre Alvarás e Certificados de Vistoria de Conclusão de Obras.

O ponto fundamental deste trabalho é elaborar um banco de dados e extrair deste as informações sobre os imóveis finalizados ao longo desta última década bem como o seu volume no total municipal. Conceituamos aqui imóveis finalizados aqueles em que estão habitáveis mesmo que não tenham sido registrados pela Prefeitura ou que estejam em processo de registro, mas que possuam uma Identificação Fiscal inequívoca, dentro da regularidade urbana conceituada anteriormente.

Um segundo efeito desta análise é a elaboração do mapeamento destas indicações fiscais de acordo com a Abrangência, isto é, a que regional pertence; e ainda, não obstante a divisão por bairros, quais bairros estão ou foram mais suscetíveis a Alvarás em aberto.

O levantamento visual por meio de registro fotográfico poderá exemplificar e confirmar os casos obtidos a partir da análise e dados técnicos.

4.1 PANORAMA GERAL

A tabela abaixo mostra o total de Alvarás expedidos ao longo dos últimos anos em Curitiba. Este é o ponto de partida para a montagem do banco de informações sobre as edificações na cidade.

TABELA 1 - ALVARÁS POR TIPO X ANO

Ano	CONSTRUÇÃO	DEMOLIÇÃO	MORADIA POPULAR	REFORMA E AMPLIAÇÃO	Total Geral
2005	3037	7	699	315	4058
2006	3743	12	599	459	4813
2007	2830	35	836	273	3974
2008	4046	64	655	357	5122
2009	4335	139	391	400	5265
2010	4446	228	351	380	5405
2011	3766	251	285	296	4598
2012	3944	398	254	309	4905
2013	4487	284	163	354	5288
2014	4735	171	82	386	5374
2015	2696	141	86	216	3139

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA-SMU, 2015.

ELABORADO PELO AUTOR

Cada um destes alvarás possui as seguintes informações, conforme levantamento preliminar:

TABELA 2 - VARIÁVEIS DISPONÍVEIS NO BANCO DE DADOS

Nome da variável	
Indicação Fiscal – número da indicação fiscal do lote	Inscrição Imobiliária
Data Criação Alvará – Data da criação do alvará	Data Início Obra –
Data Conclusão Obra – Data de Conclusão da Obra (*)	Logradouro - Endereço
Número - Endereço	Bairro - Endereço
Grupo Zoneamento	Abrangência
Quantidade Pavimentos	Quantidade de Unidades Residenciais
Quantidade Unidades Não Residenciais	Número Alvará
Uso Alvará	Sub-Uso Alvará
Finalidade	Material
Metragem Área Remanescente	Metragem Construída Lote
Área Liberada	Metragem Área Reforma Alvará
Quantidade Blocos Alvará	Quantidade Sub-Solo Alvará
Número Registro Crea RT	Responsável Técnico
Firma Construtora	Num CVCO
Tipo Vistoria	Data Vistoria

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015

(*) A CONCLUSÃO OFICIAL DE OBRA É DADA PELA EMISSÃO DO CVCO – CERTIFICADO DE VISTORIA DE CONCLUSÃO DE OBRA.

A TABELA 2 contem as variáveis armazenadas pelo sistema da Secretaria Municipal de Urbanismo acerca de cada solicitação de alvará para qualquer finalidade.

Sem prejuízo para demais, serão descritas as principais variáveis que foram ou serão utilizadas ao longo deste trabalho:

- Indicação Fiscal:- número atribuído para identificar unicamente uma área;
- Data Criação Alvará:- Data de criação do alvará;
- Bairro – Endereço:- Indica em qual bairro o imóvel se localiza;
- Abrangência:- A qual regional municipal o imóvel pertence;
- Metragem Área Remanescente:- Indica o total de área superficial de uma indicação fiscal;
- Metragem Construída Lote:- é o total de construções daquela indicação fiscal, incluindo sublotes, se houverem;
- Responsável Técnico:- Nome do responsável que possua registro ativo e válido no órgão de engenharia do Paraná (CREA-PR);

- Num CVCO:- Número que identifica o Certificado de Vistoria e Conclusão de Obra;
- Finalidade:- Para que se está solicitando o Alvará;

4.2 OBTENÇÃO DO BANCO DE DADOS

Os dados para a realização deste trabalho foram obtidos a partir do sitio da Prefeitura Municipal de Curitiba¹, FIGURA 2, a partir do qual foi realizado o procedimento de baixa (*download*) para todos os arquivos dos últimos 10 anos, mês-a-mês.

FIGURA 2 – LOCAL PARA *DOWNLOAD* DOS ARQUIVOS
[HTTP://WWW5.CURITIBA.PR.GOV.BR/](http://www5.curitiba.pr.gov.br/)

O acesso a este site é público bem como a baixa dos arquivos de relatório de alvarás mensais².

Cada arquivo obtido, em formato específico para o MS Excel, corresponde aos alvarás criados naquele mês.

Foram baixados todos os arquivos correspondentes aos últimos 132 meses, ou seja, 11 anos de registros de Alvarás.

Também foram obtidos, em igual número, os arquivos de CVCOs, ou solicitações de vistorias para uso no trabalho.

De posse dos arquivos, estes foram concatenados para que pudesse ter uma visão anual dos alvarás, e da mesma forma os CVCOs. O uso do arquivo de CVCOs se mostrou pouco efetivo pela redundância e diferenças de informações. Surge aqui

¹ A lei Federal número 12.527/2011 regulamentada no âmbito do Município de Curitiba através do Decreto 1.135/2012, garante ao cidadão o direito constitucional de acesso às informações públicas.

² A prefeitura de Curitiba disponibiliza, no Portal da Transparência, as seguintes informações:

- Informações referentes ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomada de contas realizadas no Município de Curitiba.

uma oportunidade de comparação entre estes dois bancos de dados sobre o retrato da realidade que estes demonstram.

Como chave de busca entre os arquivos verificou-se que a própria sequência numérica que define a Indicação Fiscal poderia ser esta chave.

Os dados dos 11 anos de alvarás foram então compilados em um único arquivo de dados.

Conforme visualizado na TABELA 1 - Alvarás por tipo x Ano, foram analisados 51.941 registros de alvarás.

5. DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Inicia-se pelo procedimento de análise utilizado para se chegar aos registros com maior relevância de acordo com os objetivos deste trabalho.

O método de divisão e segmentação foi adotado para se obter um subconjunto representativo de dados, que se espera evidenciar a situação-problema.

O primeiro passo foi reduzir a amostra à apenas alvarás do tipo Construção utilizando a variável Finalidade, que expressa para quais fins se solicita o documento.

O segundo passo foi utilizar o Número Alvará para localizar na planilha de CVCOs quais imóveis já haviam passado ou estavam passando por vistoria. Deste total de 42.065 registros, cerca de 33.645 não possuíam pelo menos um certificado de vistoria;

Como terceiro passo, eliminaram-se da amostra os registros daqueles que possuíam data de conclusão de obra, restando 22.044.

Uma duplicidade foi encontrada neste momento que diz respeito a uma mesma indicação fiscal possuir mais de um alvará construtivo. Tal duplicidade foi levada em conta no próximo passo e para um dos objetivos específicos do trabalho que é buscar a recorrência de alvarás, conforme descrito adiante no item 5.4.

5.1 DEFINIÇÃO DE ÁREAS

Para que o estudo ficasse mais representativo, optou-se por dividir as amostras em grupos de acordo com o tamanho da Área Remanescente. Deste modo tem-se os seguintes agrupamentos:

- De 1 a 360 m² – não será tratado neste estudo;
- De 360 m² a 1.800 m² – denominado área Média;
- Acima de 1.800 m² – denominado área Grande.

5.1.1 Áreas Médias - 360 m² a 1.800 m²

Ao aplicar o filtro pela área média, com área remanescente entre 360 metros quadrados e 1.800 metros quadrados, obtêm-se uma amostra de 8.187 registros do total acima mencionado de 22.044.

A estes registros aplicou-se outro redutor visando obter alvarás cujas obras possuam área construída menor que 1/3 (um terço) da área remanescente, obtendo 679 registros. A aplicação deste redutor nas amostras é para novamente trazer a primeiro plano as situações de terreno com área média ou grande, cujo percentual de utilização é baixo.

Como último passo, foi aplicado o filtro que visa trazer apenas os registros com mais de 5 anos de idade, ou seja, que a solicitação deste alvará é igual ou anterior ao ano de 2010. O número de registro obtido foi de 423 alvarás.

Conforme o GRÁFICO 1 abaixo a regional municipal com mais alvarás em aberto é a Unidade Regional Boa Vista.

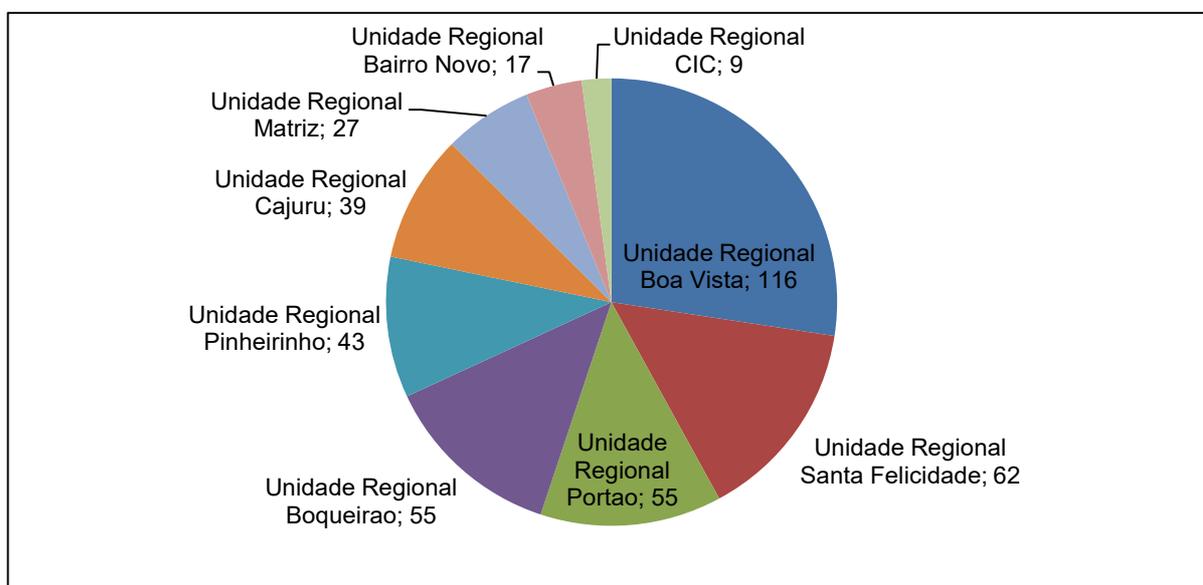


GRÁFICO 1 – NÚMERO DE INDICAÇÕES FISCAIS COM ALVARÁS ABERTOS POR ABRANGÊNCIA COM CRIAÇÃO ENTRE 2005-2010.

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015.
ELABORADO PELO AUTOR

Para uma visualização da distribuição por bairros destes imóveis, optou-se por exibir apenas os 80% mais representativos, de acordo com a regra de Pareto.

Os 80% dos imóveis desta categoria ficaram assim distribuídos por bairro:

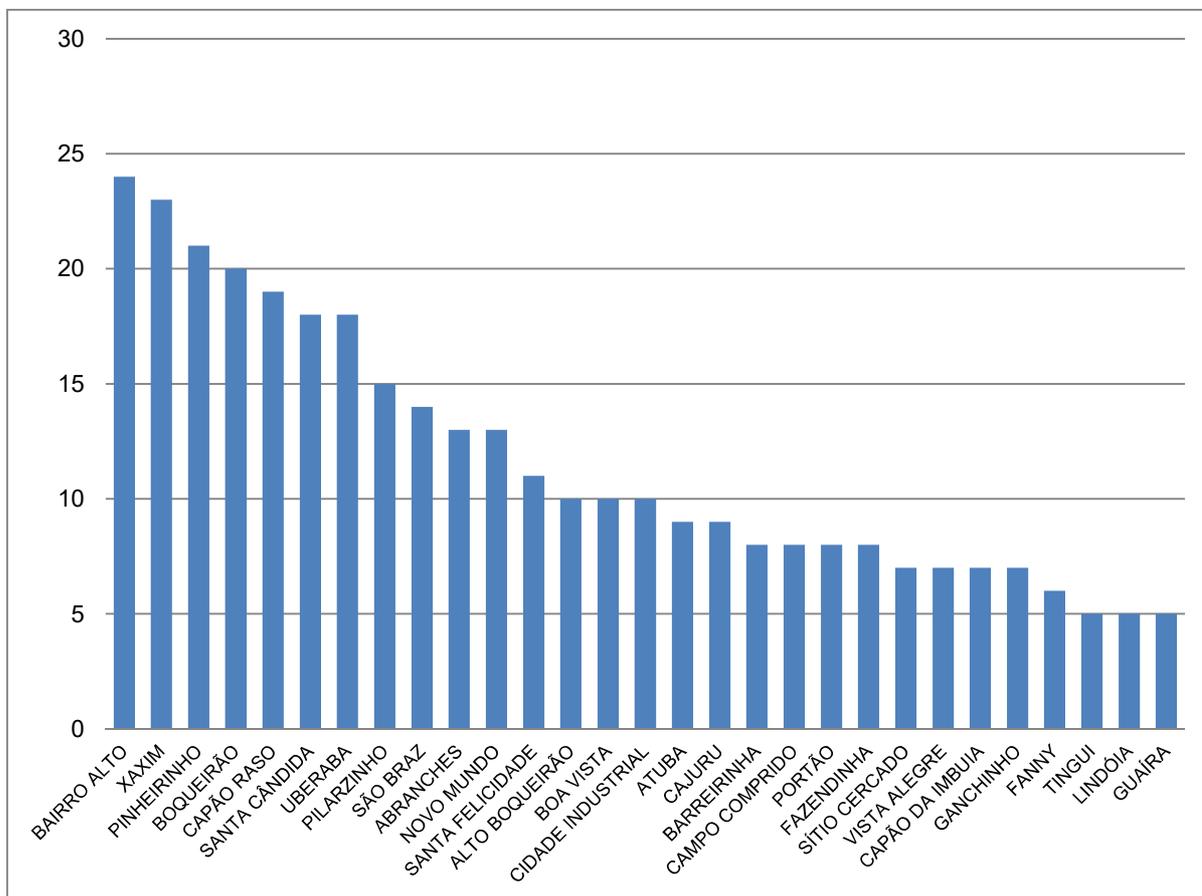


GRÁFICO 2 – INDICAÇÕES FISCAIS POR BAIRRO COM ALVARÁS ENTRE 2005-2010.

FONTES: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015.

ELABORADO PELO AUTOR

O GRÁFICO 2 mostra a distribuição de 80% das indicações fiscais dentro dos bairros de Curitiba, cuja data de criação antecede a 2010 e ainda permanecem em aberto, em teoria, sem a conclusão da obra.

5.1.2 Áreas Grandes – acima de 1.800 m²

Ao aplicar o filtro para área remanescente superior a 1.800 metros quadrados, obtiveram-se 1.472 amostras, já descontados os itens que possuíam a mesma indicação fiscal.

Em ambas as análises de área, foram adotadas a maior área construída de uma mesma indicação fiscal neste estudo.

Em função da análise de áreas superiores a 1.800 m², adotou-se como construção mínima a área de 300 metros quadrados. Isto implicou em 108 indicações fiscais dentro deste parâmetro.

Da mesma forma, ao trazer apenas registros com idade superior a 5 anos obteve-se 45 indicações fiscais, como mostrado na GRÁFICO 3:

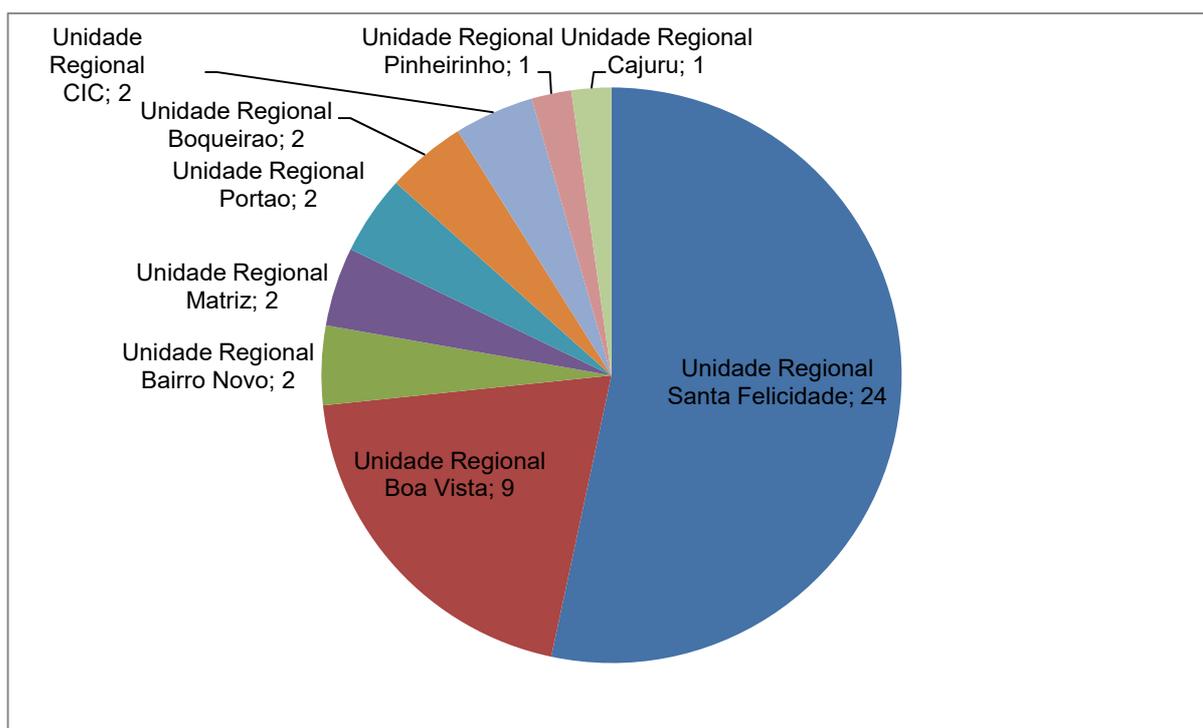


GRÁFICO 3 – NÚMERO DE INDICAÇÕES FISCAIS POR ABRANGÊNCIA (ÁREA > 1.800 M² E IDADE DOS ALVARÁS > 5 ANOS).

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015.
ELABORADO PELO AUTOR

A distribuição por Bairros ficou como exposto no GRÁFICO 4 – Indicação Fiscal por Bairros com alvarás anteriores a 2010. para todas as Indicações Fiscais analisadas, cuja criação dos alvarás foi anterior a 2010, e que permanecem sem a conclusão legal ou baixa do alvará.

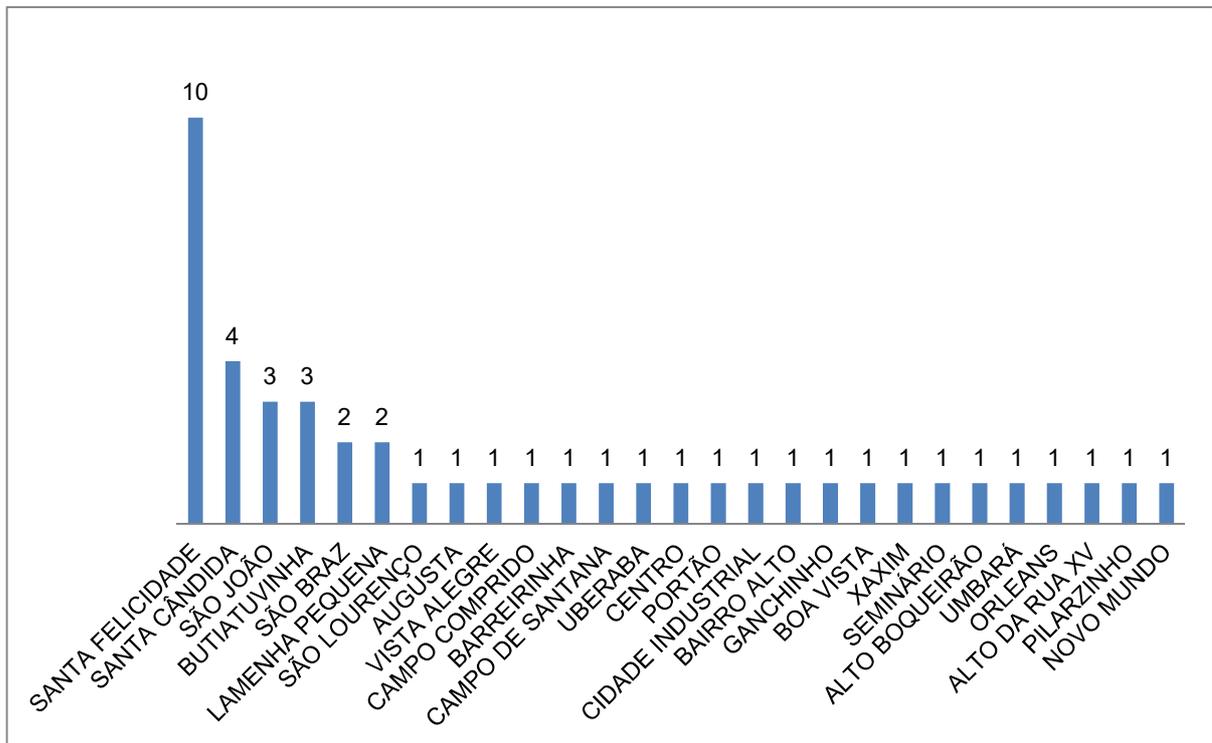


GRÁFICO 4 – INDICAÇÃO FISCAL POR BAIRROS COM ALVARÁS ANTERIORES A 2010.

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015.
ELABORADO PELO AUTOR

5.2 VERIFICAÇÃO DA REALIDADE A PARTIR DAS AMOSTRAS

Como uma forma de verificar se as amostras são de fato representativas foram escolhidas duas indicações fiscais destas amostras para um procedimento de verificação.

O procedimento adotado foi:

- Consultar, por meio do link disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Curitiba, as informações da chamada guia amarela;
- Por meio do endereço e utilizando o Google Earth, bem como o Google Streetview, confrontar a informação obtida visando obter uma similaridade de situação.

Exemplo 1:

Indicação Fiscal – 14.044.036.

Observando-se a guia amarela, verifica-se muitos alvarás de construção mas sem área construída. Não foi possível um aprofundamento no motivo e razões para estas renovações de alvará construtivo.

A consulta foi realizada na data de 11.01.2015, utilizando-se do acesso: http://www5.curitiba.pr.gov.br/gtm/gam/gam_form.asp, onde foram encontradas as seguintes informações.

Informações da SMF - Secretaria Municipal de Finanças					
Espécie: Normal		Área do Terreno: 1.977,75 m ²		Área Total Construída: 0,00 m ²	Qtde. de Sublotes: 1
Dados dos Sublotes					
Sublote	Utilização			Ano Construção	Área Construída
0000	Vago			0	0,00 m ²
Infraestrutura Básica					
Cód. Logradouro	Planta	Pavimentação	Esgoto	Iluminação Pública	Coleta de Lixo
C010	C	ASFALTO	EXISTE	Sim	Sim
E030	A	ASFALTO	EXISTE	Sim	Sim

FIGURA 3 – DADOS DA ÁREA E CONSTRUÇÃO DO IMÓVEL DA AMOSTRA
 FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA – SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

O imóvel desta indicação fiscal está localizado na Rua Marechal Deodoro, 2786, e mede 1.977,75 metros quadrados.

Utilizando o Google Streetview é possível visualizar o imóvel com tapume na sua testada, conforme FIGURA 4.



FIGURA 4 – TERRENO COM TAPUME NA R. MARECHAL DEODORO, 2786 – ALTO DA XV

FONTE: GOOGLE STREETVIEW³, 2014

Exemplo 2:

O caso 2 trata-se de uma área grande, com indicação fiscal de número 75.009.010, a qual possui apenas 274 m² de área construída e uma área total de 48.300 metros quadrados.

³ Todo conteúdo publicado no Google Maps é público, incluindo o local onde a foto foi tirada. Se sua imagem for aceita para utilização no Google Maps, ela ficará publicamente visível para qualquer pessoa que acessa nossos produtos de mapas



FIGURA 5 – FACHADA DE CONDOMÍNIO HORIZONTAL DE ALTO PADRÃO NA RUA AV. TOALDO TÚLIO, 895

FONTE: GOOGLE STREETVIEW, 2014.

Neste caso não foi encontrado na consulta a guia amarela qual a situação do imóvel, porém pelo Google StreetView é possível ver que um condomínio já está formado nesta área, conforme ilustrado na FIGURA 5.

Exemplo 3:

O caso 3 trata-se de uma área no bairro Campo Comprido, na rua Monsenhor Ivo Zanlorenzi, 3450 no Campo Comprido. O mesmo pertence ou possui alvará relacionado com uma construtora e possui 3.645 metros quadrados de área. Como observado na FIGURA 6, o mesmo continua sem sua função social a qual pertence dentro do zoneamento do bairro. O alvará (número 160702) foi criado em 07 de Janeiro de 2003.

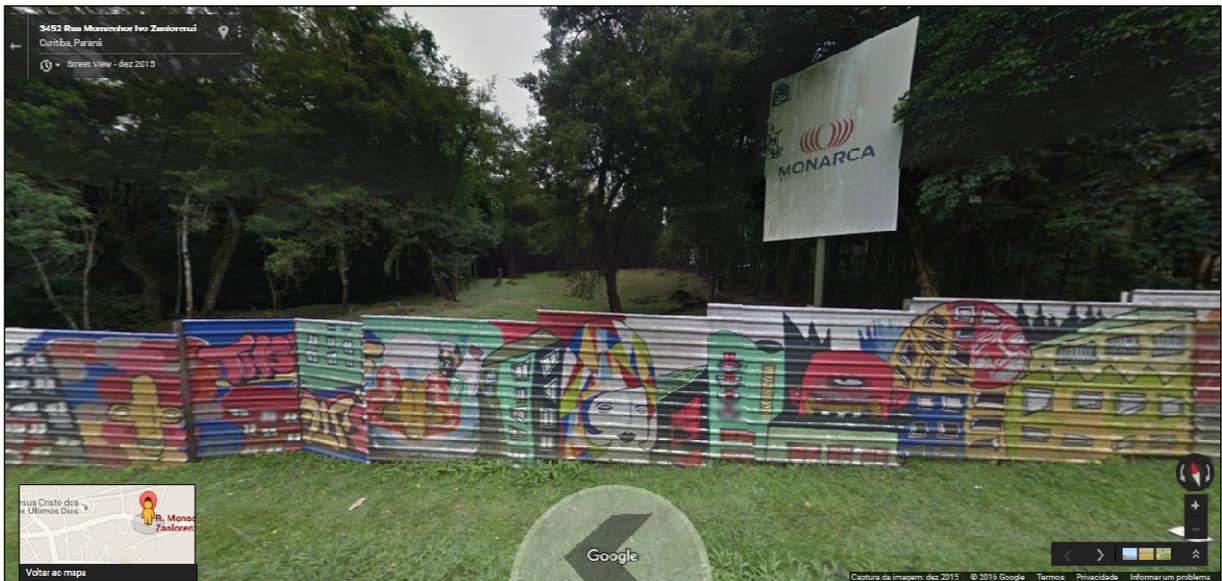


FIGURA 6 - TERRENO VAZIO NA RUA MSN IVO ZANLORENZI, CAMPO COMPRIDO
 FONTE: GOOGLE STREETVIEW, 2014.

As informações sobre construção, o tamanho da área e infraestrutura constam na guia amarela cujo recorte é apresentado na FIGURA 7.

Informações da SMF - Secretaria Municipal de Finanças					
Espécie: Normal		Área do Terreno: 3.465,00 m ²		Área Total Construída: 0,00 m ²	Qtde. de Sublotes: 1
Dados dos Sublotes					
Sublote Utilização		Ano Construção		Área Construída	
0000 Vago		0		0,00 m ²	
Infraestrutura Básica					
Cód. Logradouro	Planta Pavimentação	Esgoto	Iluminação Pública	Coleta de Lixo	
W853D	K ANTI-PO	EXISTE	Sim	Sim	
W908	I ASFALTO	NAO EXISTE	Sim	Sim	

FIGURA 7 - GUIA AMARELA INDICAÇÃO FISCAL NÚMERO 29070179.
 FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015.

A FIGURA 8 mostra a localização do terreno analisado. É possível perceber a infraestrutura que norteia o mesmo.



FIGURA 8 - VISÃO DA INFRAESTRUTURA EM TORNO DA ÁREA ESTUDADA

FONTE: GOOGLE STREETVIEW, 2015.

A FIGURA 8 mostrando a localização do terreno e o seu entorno com toda infraestrutura urbana. A esquerda é possível ver uma Unidade de Saúde 24 Hrs da Prefeitura Municipal de Curitiba (US Campo Comprido). Conta também com linha de ônibus alimentador (linha Mossunguê) e com o expresso Campo Comprido – Rui Barbosa.

5.3 AS SITUAÇÕES ENCONTRADAS NA ANÁLISE DE EXEMPLOS

A Secretaria Municipal de Urbanismo de Curitiba tem a função de fornecer e liberar alvarás de funcionamento e alvarás de construção para realização de obras de qualquer natureza.

O mesmo órgão mantém registros de consulta pública, através da internet, de suas liberações e autorizações.

A partir de consulta a estes alvarás é possível realizar uma análise quantitativa e estatística em relação a várias dimensões conforme apontadas mais adiante neste trabalho.

A situação problema objeto deste estudo diz respeito ao prazo de permanência destas licenças para construção de imóveis que poderiam cumprir a

função social, mas que podem, devido a especulação imobiliária, permanecer em longos processos, com inúmeros Alvarás construtivos.

O objetivo aqui é encontrar áreas que possam não ser imputadas do IPTU Progressivo em função de já ter alvará de construção; Porém ainda não recolhem o IPTU da área construída em função de seu não término. Ainda, devido a pressão de empresários e investidores, por certo haverá mecanismos de retardar a imputação das referidas prerrogativas de cumprimento da função social dos imóveis. Aqui cabe lembrar que toda a infraestrutura para que os imóveis tenham esta condição de cumprir seu papel de habitação urbana já está pronta.

Sendo que a partir deste certificado e da conclusão das obrigações fiscais relativas a construção, é possível impetrar o IPTU no imóvel em questão, em sua plenitude de função social, de acordo com a Lei Complementar nº 40, de 18 de dezembro de 2001.

5.4 ALVARÁS RECORRENTES PARA MESMA INDICAÇÃO FISCAL

A identificação de alvarás criados para um mesmo terreno urbano pode ser encontrada pela chave Indicação Fiscal. Tal chave é única e permite a busca por tantos alvarás quanto existam. Da mesma forma que nas demais análises, tomamos como exemplo as indicações fiscais segmentadas pelo tamanho da área remanescente.

Como uma das diretrizes do trabalho era considerar os alvarás acima de 5 anos em aberto, para este caso também fez-se uso deste período.

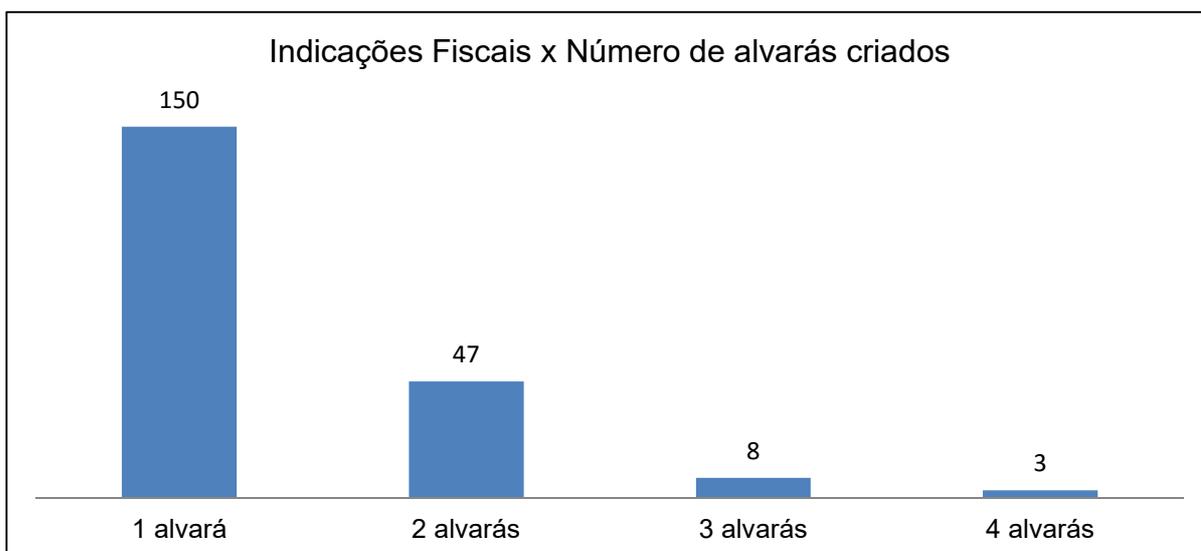


GRÁFICO 5 - UM OU MAIS ALVARÁS POR INDICAÇÃO FISCAL

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015.

O GRÁFICO 5 mostra a quantidade de alvarás em aberto e criados no período de 2005 a 2010. Observa-se que a quantidade de alvarás para uma mesma indicação fiscal não é um fator significativo visto que apenas 3 indicações tiveram no decorrer do período 4 novos alvarás criados.

O número de casos com mais de um alvará criado e em aberto, identificando a recursividade de terrenos com alvará de construção não se mostra contundente.

A análise foi feita utilizando-se de áreas urbanas acima de 1.800 metros quadrados e considerando o uso para fins residenciais.

5.5 CONSTRUÇÕES COM ALVARÁS EM ABERTO

Com preocupação de obter uma massa de dados de maior abertura ao longo do tempo, a análise das construções com alvarás em aberto teve ampliado o período. Essencialmente para esta análise foram buscados 71.046 alvarás no período 1999-2015; sendo que as finalidades e o uso do alvará são de variada tipologia. Alinhado com o objetivo deste trabalho que é identificar assuntos relacionados com a função social da propriedade e da terra urbana utilizaremos as seguintes tipologias e especificações como filtro da base de dados:

- Finalidade: Construção, Moradia Popular

- Uso do alvará: Habitação unifamiliar; conjunto habitacional de residências isoladas; conjunto habitacional de edifícios de apartamentos; conjunto habitacional misto; habitação unifamiliar em série; habitação coletiva; unidades habitacionais;
- Data Conclusão Obra: <vazio>

Deste modo o número resultante de alvarás ficou em 32.958 que serão tomados como base para a análise e dinâmicas de diagnóstico.

Nesta análise foram considerados os alvarás em aberto considerando as datas de criação dos mesmos no período de 1999 a 2015. Foram considerados para esta análise as áreas de qualquer tamanho, para que tivéssemos um olhar mais assertivo sobre o que ocorreu nos últimos 15 anos.

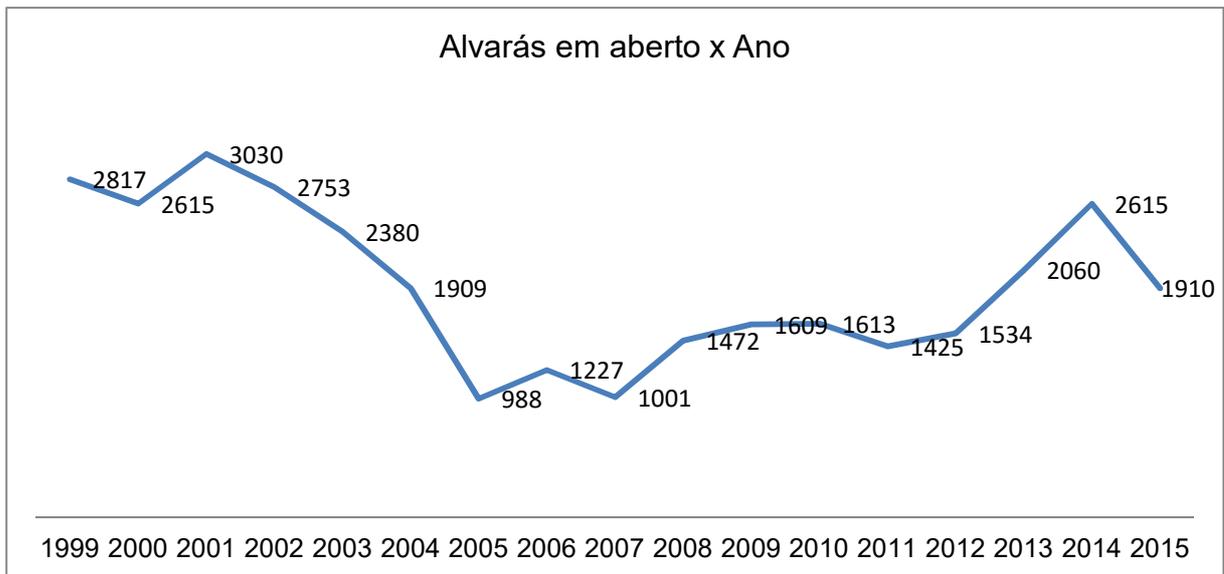


FIGURA 9 - ALVARÁS DE TERRENOS EM ABERTO ATUALMENTE, PELA DATA DE CRIAÇÃO DO ALVARÁ

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015.

Ao observar a curva, distribuída na Figura 9, é possível observar um vale entre os anos 2005 e 2007. Historicamente foi um período de início da valorização imobiliária e pode ser conjecturado que a legalização imobiliária buscando baixar alvarás construtivos e consequente possibilidade averbação de áreas tenha sido o motivador.

Já a partir de 2015 nota-se uma tendência de queda, desta vez reflexa da crise econômica em que se encontra a construção civil e o país.

5.6 DISPERSÃO DOS ALVARÁS POR ABRANGÊNCIA

A análise de dispersão dos alvarás criados e ainda abertos visa identificar setores ou ainda regiões da cidade onde pudesse haver um indicativo de segregação ou diferença.

Para esta análise foram considerados os alvarás criados no período de 1999 a 2015 de acordo com as seguintes características:

- Finalidade: Construção e Moradia Popular
- Uso do Alvará: casa popular, casa popular em série, condomínio residencial horizontal, conjunto habitacional de edifícios de apartamentos, conjunto habitacional de residências isoladas, conjunto habitacional misto, habitação unifamiliar, habitação unifamiliar em série, unidades habitacionais.
- Metragem de área remanescente: qualquer

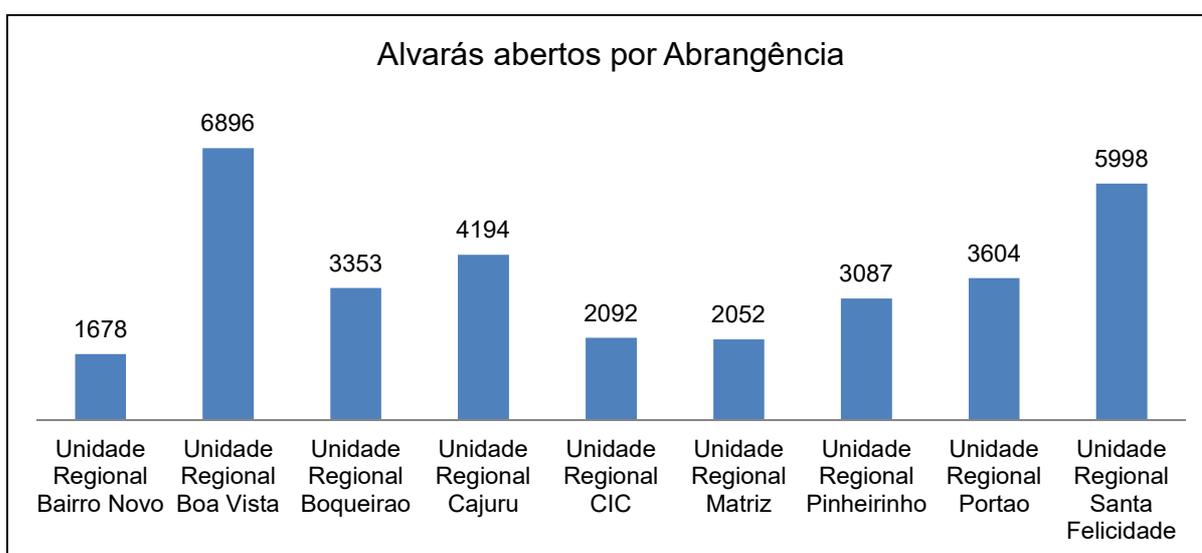


GRÁFICO 6 - ALVARÁS POR ABRANGÊNCIA

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015.

Conforme ilustrado no GRÁFICO 6, as unidades regionais do bairro Boa Vista e do Bairro Santa Felicidade são as que mais possuem alvarás em aberto.

Destaca-se também o bairro Bairro Novo onde aparece como sendo a regional com menor número de alvarás construtivos em aberto.

O objetivo aqui consolidado de apresentar o estudo de alvarás por abrangência motiva novos estudos entre eles a comparação com a regularidade fundiária encontrada nestes bairros.

5.7 ROTEIRO DE DIAGNÓSTICO DE OBRAS INACABADAS

Com base nos exemplos analisados e estudados neste trabalho, expõe-se aqui uma proposta de roteirização para o diagnóstico de construções inacabadas, visando a evasão fiscal de tributos.

As áreas construídas e o padrão de construção interferem diretamente na questão determinação do valor do IPTU. Desta maneira, ao fiscalizar e regularizar as questões relativas aos alvarás em aberto o Município estaria ganhando em recursos.

Em contrapartida, a regularização de área dos imóveis valorizam os mesmos pois permitem financiamento total do imóvel, também beneficiando o munícipe contribuinte.

A partir da base de dados de informações dos alvarás e dos certificados de conclusão de obras pode se dar início as análises.

O estabelecimento de objetivos a serem buscados, como por exemplo, mapear terrenos com construção paralisada, mapear terrenos com alvarás cuja criação do alvará foi superior a um número de anos, mapear terrenos de acordo com determinado uso do alvará, entre outros; fazem parte do roteiro de análise.

A utilização de recursos computacionais de relevante capacidade também é um fator importante neste tipo de análise. Eventualmente, alguns cruzamentos são extremamente demorados em um ambiente computacional normal ou de escritório. Preparar o ambiente computacional adequado melhora o trabalho de pesquisa e análise.

Correlacionar as informações desta base de alvarás com outras bases de dados não públicas das diversas secretárias do Município também são primordiais

para o sucesso da análise. Neste trabalho o objetivo foi demonstrar a capacidade de roteirização com o intuito de verificar possíveis situações relacionadas a aplicação do IPTU sobre imóveis. A acessibilidade a outras fontes internas de informações e sistemas propiciam um êxito majorado na análise e resultados.

A avaliação *in-loco* da situação dos imóveis pode fazer parte do roteiro de análise, sendo que se mostrou muito eficiente o uso de ferramentas gráficas georeferenciadas e de imagem, como o Google Streetview e o Google Earth. Os custos e dificuldades de visitas aos locais para uma confirmação certamente serão minimizadas com o uso destas ferramentas.

6. PROPOSTA DE LEVANTAMENTO DE IMÓVEIS NÃO FINALIZADOS

A proposta de levantamento de imóveis não finalizados visa não somente o aspecto fiscalizatório e de regularização de área averbada, mas também contribui para um levantamento mais assertivo dos dados do município influenciando no planejamento do mesmo.

O levantamento de terrenos vazios constitui um importante instrumento para auxiliar nas tomadas de decisões e formulação de políticas públicas dentro do município. A identificação e quantificação destes imóveis traz a percepção dos administradores públicos o quanto se está desperdiçando infraestrutura pronta nos mais variados bairros da cidade.

Por outro lado, a expansão horizontal da metrópole acaba tornando mais difícil a vida da administração pública em geral tendo que balancear os recursos do município entre as áreas e bairros mais centrais e a periferia.

Visando a conscientização da administração pública e sociedade é que se propõe este trabalho de identificação das áreas urbanas destinadas a habitação e que se encontram em paralisia funcional. Entenda-se paralisia funcional como sendo a acumulação de imóveis para especulação por grandes investidores. A leniência com que são conduzidas obras mantendo a especulação capitalista da moradia.

Com o estudo e os exemplos apresentados ao longo deste trabalho é possível comprovar em uma primeira análise a existência de tais áreas urbanas sem realizar sua função a que se definiu. Um estudo e um plano de ação dentro da administração pública podem chegar a níveis de detalhes e descobertas que vão além da questão tributária e destinação das áreas urbanas.

Há que se ponderar as dificuldades de planejar, orçar e implementar solução para o problema de habitação, a qual passa por outras esferas do poder público e sofre constante pressão das classes mais altas.

As linhas de ações a serem tomadas e as estratégias para cada uma estão apresentadas na TABELA 3 a seguir:

TABELA 3 – AÇÕES E ESTRATÉGIAS PARA O LEVANTAMENTO DE DADOS

Estratégia	Ação
Motivacional	A apresentação de áreas urbanas vazias próximas a equipamentos públicos pode ser um motivador para o início do trabalho.
Mobilização	Necessário mobilizar um grupo mínimo de apoio nas questões de capacidade computacional, acesso a informações, acesso a dados
Utilização	Criar a demanda pela informação e pelo resultado dela junto a área de planejamento urbano
Planejamento	Identificar as variáveis a serem buscadas na análise, como por exemplo, terrenos desocupados com alvarás construtivos.
Engajar	Envolver outras secretarias é de suma importância para realizar os cruzamentos objetivando o expurgo dos casos fora do objetivo. A secretaria de finanças pode lançar mão de informações sobre áreas e moradias já consolidadas, por meio da cobrança do imposto, independente da situação urbanística. A secretaria do meio ambiente promove redutores para áreas com bosque nativo, por exemplo.
Regularização	Ações de regularização de áreas urbanas ilegais traz segurança social e aumenta a presença do Estado, e pode gerar aumento na receita. A busca por áreas habitadas irregularmente mas com plenas condições de cidadania e infraestrutura contribui para o aumento de arrecadação.
Base de dados	Obtenção dos dados para se trabalhar a pesquisa;
Focalização	Realizar filtros e segmentações nos dados para atingir
Verificação	Consiste em visitar em loco algumas amostras da pesquisa para validar se representa a realidade. Num primeiro momento pode ser utilizadas ferramentas georeferenciadas e a Internet (Google Streetview) para esta verificação.
Similaridade	Uma verificado, caracteriza-se todas as áreas de acordo com os parâmetros procurados.
Apresentação	O relatório de apresentação deve conter as áreas com as irregularidades ou com as características buscadas para serem utilizadas dentro da política pública ou planejamento

ELABORADO PELO AUTOR

Criar um procedimento de vistoria dos imóveis com o objetivo fiscalizatório confrontando as informações de alvarás renovados, pode ser uma opção para se ampliar a receita do município.

Aplicar o IPTU progressivo extrafiscal pode ser uma maneira de diminuir o “estoque” de áreas urbanas já com infraestrutura e mantidas pela Prefeitura Municipal.

O planejamento urbano, planejamento tributário pode utilizar a pesquisa e propor novas alíquotas bem como ajustes para contribuições mais justas.

A desapropriação de solo urbano com pagamento em títulos da dívida pública pode gerar um efeito positivo na oferta de habitações

A análise conjunta entre o município e as prefeituras de cidades da região metropolitana pode corrigir eventuais distorções nos limites destes municípios.

A aplicação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios das áreas urbanas parece ser um mecanismo de extrema relevância e que pode trazer resultados positivos para o Município. Neste sentido esta pesquisa é importante para mapear e confirmar os imóveis sujeitos a este tipo de ferramenta social. Mais do que a arrecadação, a utilização compulsória é o caminho mais justo para tentar diminuir o distanciamento entre classes sociais já bem delineadas entre os bairros da cidade.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O levantamento de terrenos vagos dentro do município com a intenção de redirecioná-los para a habitação social é uma das ações que podem ser tomadas para diminuir o déficit habitacional existente em todas as cidades.

A aplicação de parcelamento e uso compulsório do solo urbano é uma linha muito interessante para se aproveitar a infraestrutura já disponibilizada e mantida pelo município. Tais medidas sempre vão enfrentar resistência dos grandes investidores proprietários de grandes áreas de solo urbano. Medidas como essa pode democratizar mais o mercado de terrenos urbanos melhorando o equilíbrio entre oferta e procura.

Também há necessidade de se implementar políticas públicas diretas voltadas a habitação, no sentido de regularizar áreas invadidas ou ainda ocupadas sem um planejamento da Prefeitura. Nas análises realizadas os bairros mais recentes que cresceram dentro de um planejamento urbano possuem menos alvarás irregulares.

Aponta-se Capítulo 5 exemplos de terrenos urbanos que não estão cumprindo a função social identificados a partir da análise do banco de dados de alvarás. Alguns destes terrenos encontrados possuem alvarás antigos, de mais de dez anos.

Adicionalmente foram apresentadas composições gráficas que mostraram a dispersão e volume de alvarás criados pela Secretaria Municipal de Urbanismo, com as suas características e parâmetros de uso; algumas tipologias destes alvarás permitiram observar, por exemplo, a relação entre construção, reforma, ampliação, demolição, entre outros.

Alvarás em aberto, sem a devida baixa, pode representar um ponto de partida para um procedimento de regularização fiscal e recuperação de receita. Porém, para tanto, ainda carece de estratégias de engajamento, alinhamento, boa vontade política e trabalho do setor administrativo da administração pública. Neste sentido, foi proposto um roteiro simplista que poderá sofrer evoluções, principalmente se

existir a demanda, a necessidade de se olhar para a arrecadação fiscal e a justiça social como um desejo da sociedade.

REFERÊNCIAS

PMC. **Prefeitura Municipal de Curitiba**: Secretaria Municipal de Urbanismo de Curitiba. 2015. Disponível em: <http://www5.curitiba.pr.gov.br/gtm/pmat_alvaraconstrucao/relatoriomensalalvara.aspx>. Acesso em: 12 dez. 2015

PMC, Prefeitura Municipal de Curitiba; FINANÇAS, Secretaria Municipal de. **Lei Complementar nº 40, de 18 de dezembro de 2001**: Dispõe sobre os tributos municipais e dá outras providências. 2001. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/smf-legislacao-municipal/104>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988

MARQUES, César; FREY, Henrique. **As mudanças habitacionais em regiões metropolitanas brasileiras**. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, [curitiba], v. 2, n. 7, p.250-267, ago. 2015.

RIBEIRO, Joana Aparecida Zavaglia Mascarenhas Torres; MOREIRA, Tomás Antonio. **A política fundiária nos planos locais de habitação: entre a demanda terra e o direito de propriedade**. Ambiente Construído, v. 14, n. 4, p. 217-232, dez. 2014.

TREVIZAN, Salvador Dal Pozzo; LEÃO, Beliny Magalhães. **Pluralidade jurídica: sua importância para a sustentabilidade ambiental em comunidades tradicionais**. Sociedade e Estado, v. 29, n. 2, p. 539-560, 2014.

COSTA, Sandra Maria Fonseca da et al. **Entre a cidade legal e a cidade ilegal: a realidade das pequenas cidades da Amazônia-um estudo de Ponta de Pedras, Pará**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 6, n. 1, p. 127-139, 2014.

UNESP, Jornal da. **Poder aos Municípios**. 1998. Disponível em: <<http://www.unesp.br/aci/jornal/152/polsocia.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

SÁ, José Delfino et al. **Um modelo de otimização para alíquotas do IPTU socialmente mais justas**. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 1, p. 105-132, 2013.

SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. **Habitação de interesse social e as legislações municipais da região metropolitana de Campinas**. Ambiente Construído. Cap. 11. p.55-71, set. 2011.

BRANDÃO, Douglas Queiroz. **Disposições técnicas e diretrizes para projeto de habitações sociais evolutivas**. Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 11, n. 02, p.73-96, jun. 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: relações de complementaridade**. In. Ciência e Cultura [online]. Abril/Junho 2004, vol.56, no.2, p.38-42 ISSN 0009-6725. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jul. 2007

ARRETCHE, Marta T. S.. **POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: descentralização em um Estado federativo**. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009>. Acesso em: 12 mar. 2015.

PESSERL, Camila Parmo Folloni. **IPTU progressivo no tempo, aplicabilidade e eficácia: Exemplo prático do momento atual da Política Urbana Brasileira**. Dissertação de Mestrado em Geografia do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPR, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 2. ed. ver. ampl. São Paulo: Atlas, 1991.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração** – 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.160p. : il.

PMC; CURITIBA, Prefeitura Municipal de. **Curitiba e municípios da RMC preparam políticas públicas conjuntas**. 2015. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-e-municipios-da-rmc-preparam-politicas-publicas-conjuntas/29262>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Gazeta do Povo. BRODBECK, Pedro. **O mocó mais caro do mundo**. 2012. Texto publicado na edição impressa de 20 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/o-moco-mais-car-do-mundo-33u1bm0rl9mi4ipzhm61wd2ry>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

GOOGLE. **Google Streetview políticas de acesso e uso**. 2015. Disponível em: <<https://www.google.com/maps/streetview/policies/>>. Acesso em: 20 fev. 2016.