

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
LÍVIA CRISTINA ELIAS DA SILVA

**APLICABILIDADE DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO
INSTRUMENTO DE REESTRUTURAÇÃO URBANÍSTICA DAS CIDADES**

CURITIBA
2018

DA SILVA, L.C.E.

APLICABILIDADE DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO INSTRUMENTO
DE REESTRUTURAÇÃO URBANÍSTICA DAS CIDADES

2018

LÍVIA CRISTINA ELIAS DA SILVA

**APLICABILIDADE DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO
INSTRUMENTO DE REESTRUTURAÇÃO URBANÍSTICA DAS CIDADES**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em MBA – Gestão Contábil e Tributária.

Orientador: Prof. Dr. Blênio Cezar Severo Peixe

CURITIBA

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

LÍVIA CRISTINA ELIAS DA SILVA

APLICABILIDADE DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO INSTRUMENTO DE REESTRUTURAÇÃO URBANÍSTICA DAS CIDADES

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista, Curso de MBA – Gestão Contábil e Tributária, Setor de Ciências Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Blênio Cezar Severo Peixe
Orientador – Departamento de Ciências Contábeis - UFPR

Prof.

Prof.

Curitiba, 30 de junho de 2018

À minha família que se abstiveram da minha companhia aos sábados e me ajudaram com incentivos à conclusão deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, pelo dom da vida e pela saúde que me concedeu para que fosse possível a conclusão deste trabalho.

Ao meu marido que acima de tudo é amigo e companheiro, que durante meses cuidou da nossa filha para que eu pudesse frequentar as aulas.

À minha filha Letícia que pacientemente entendeu a minha ausência aos sábados ao decorrer de um ano.

Ao professor doutor e orientador Blênio Cezar Severo Peixe pelo auxílio e dedicação em repassar seu conhecimento.

Às amigas que ganhei nesse ano de aprendizado.

Aos professores e colegas do curso de especialização.

RESUMO

A Constituição de 1988 estabeleceu aos Municípios competência para instituir o IPTU progressivo como instrumento extrafiscal a fim de atingir a função social da propriedade. Instrumento este que tem por objetivo o combate a especulação imobiliária e compêlir a subutilização de espaços urbanos. Este estudo teve como objetivo analisar a progressividade do IPTU no tempo para atingir a função social da propriedade na cidade de Curitiba/PR. Tendo como base bibliografias especializadas, base de dados acadêmicos e jurisprudência nacional, estabeleceu-se a aplicabilidade do IPTU progressivo em Curitiba. O resultado obtido do estudo foi que a aplicabilidade do IPTU progressivo no tempo como instrumento de reestruturação urbanística das cidades não vem sendo utilizado de forma eficaz na cidade de Curitiba, sendo empregado em apenas um pequeno espaço da região central da cidade, nos entornos do Paço Municipal.

Palavras-chave: Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo. Instrumento de Reestruturação Urbanística. Cidades.

ABSTRACT

The Constitution of 1988 established to the Municipalities the competence to institute the progressive IPTU as an extra-fiscal instrument in order to achieve the social function of property. This instrument aims to combat real estate bubble and combat the underutilization of urban spaces. This dissertation aimed to analyze the progression of IPTU over time to reach the social function of property in the city of Curitiba/PR. Based on specialized bibliographies, academic databases and national jurisprudence, the applicability of the progressive IPTU in Curitiba was established. The results obtained in this study show that applicability of progressive IPTU over time, a planning tool for urban restructuring, has not been used effectively in the city of Curitiba, it has being used only in a small area in the central region of the city, in the Paço Municipal.

Key-words: Progressive Urban Land and Territorial Tax. Instrument of Urban Restructuring. Cities.

LISTA DE SIGLAS

CC – Código Civil

CF – Constituição Federal

CTN – Código Tributário Nacional

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

LISTA DE ABREVIATURAS

ed. – edição

ex. – exemplo

nº. – número

p. – página

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 CONTEXTO E PROBLEMA	12
1.2 OBJETIVOS	13
1.3 JUSTIFICATIVA	14
2 METODOLOGIA.....	15
2.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS	15
2.2 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AO PROBLEMA DE PESQUISA ..	15
2.3 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO À ABORDAGEM DOS PROCEDIMENTOS.....	15
2.4 COLETA DOS DADOS E INFORMAÇÕES.....	16
3 DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO SOBRE O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO	17
3.1 CONCEITO DE PROPRIEDADE URBANA.....	17
3.1.1 Representante Legal da Propriedade.....	19
3.1.2 Extensão da Propriedade	20
3.1.3 Obrigações do Proprietário.....	21
3.2 DIREITO DE PROPRIEDADE	22
3.2.1 Propriedade e sua Função Social	24
3.2.2 Função Social da Propriedade à Luz da Constituição	24
3.2.3 Função Social da Propriedade e o IPTU	26
3.3 PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM O IPTU	27
3.3.1 Princípio da Legalidade	27
3.3.2 Princípio da Igualdade.....	28
3.3.3 IPTU e o Princípio da Capacidade Contributiva	29
3.4 CARACTERÍSTICAS DO IPTU	31
3.4.1 Fato Gerador	31
3.4.2 Base de Cálculo	33

3.4.3 Alíquota	34
3.5 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO.....	36
3.5.1 Fundamentação da Aplicação do IPTU progressivo no tempo.....	38
3.5.2 IPTU Progressivo e sua Extrafiscalidade	39
3.5.3 Aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo	40
3.6 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA.....	41
3.6.1 Competência Municipal	42
3.6.2 Competência Tributária para Constituir o IPTU.....	43
3.6.3 Município e o Plano Diretor	45
3.7 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO IPTU PROGRESSIVO EM CURITIBA...	48
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	52

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO E PROBLEMA

O escopo desta pesquisa é o enfoque do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo como instrumento de reestruturação urbana.

Ao passo que as grandes cidades se desenvolvem surge a necessidade de otimizar os espaços urbanos.

Face a importância do acesso à moradia para o efetivo exercício da cidadania e que em si não basta para se atingir a harmonia de uma sociedade. Cada vez mais o direito à cidade ganha força como sendo uma ferramenta a ser observada por todos.

A Constituição de 1988 estabeleceu aos Municípios competência para instituir o IPTU progressivo como instrumento extrafiscal a fim de atingir a função social da propriedade. Instrumento este que tem por objetivo o combate a especulação imobiliária e compelir a utilização de espaços urbanos subutilizados.

O referido instrumento encontra-se na política nacional de urbanismo desenvolvida pelo Ministério das Cidades e normatizada por meio do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01). Cada cidade que contenha mais de 20.000 habitantes deve criar seu Plano Diretor por determinação do Estatuto da Cidade e em conformidade a Constituição Federal de 1988.

A progressividade do imposto que será de atribuição do Ente Público Municipal só terá a sua aplicabilidade em imóveis que não observam a devida função social, de acordo com o princípio constitucional que estabelece a função social da propriedade.

Ao proprietário que não atender a esse princípio constitucional, deverá ser aplicado o IPTU progressivo no tempo com base no valor venal do imóvel, respeitada a alíquota máxima de 15% até que se cumpra tal obrigação.

Se o proprietário vir a cumprir com o parcelamento, edificação ou utilização de seu imóvel, a alíquota do IPTU deverá voltar aos padrões

ordinários. Caso isso não ocorra, ao término do 5º ano o Município fica autorizado a desapropriar o imóvel como forma de sanção ao proprietário.

É vedada a concessão de anistia ou isenções à tributação progressiva de acordo com o Estatuto da Cidade em seu artigo 7º, parágrafo 3º. Os proprietários notificados não poderão deixar de pagar o imposto progressivo, reforçando ainda mais o cumprimento da função social da propriedade.

É fundamental que o ente municipal tenha o devido monitoramento dos imóveis notificados e que sua base de dados seja constantemente atualizada para o melhor aproveitamento do imposto.

Tal instrumento tem por finalidade o reaproveitamento de espaços urbanos, principalmente os centros urbanos que já são dotados de infraestrutura, como saneamento básico, pavimentação, iluminação pública e transporte coletivo, ao invés de promover a ocupação de regiões distantes que exigirão novos investimentos.

A estratégia de cunho político/urbano estruturado no Plano Diretor vem reforçar a ocupação de espaços subutilizados, com a tentativa de resposta ao déficit habitacional presente nas grandes cidades.

Tendo em vista a real dificuldade das grandes cidades em manter seus centros urbanos organizados e habitáveis, visando a qualidade de vida dos moradores e o crescimento econômico harmônico na região, o IPTU progressivo no tempo tem consigo a nova proposta de cidade mais justa e sustentável.

Após ponderações sob o ponto de vista teórico e legislativo do IPTU e sua progressividade abordaremos sua aplicabilidade no caso concreto do Município de Curitiba/PR.

Como aplicar o IPTU progressivo no tempo por meio de instrumento de reestruturação urbanística da cidade?

1.2 OBJETIVOS

- Objetivo Geral

Este trabalho tem por objetivo analisar a aplicabilidade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) que pode ser aplicado progressivamente no tempo para atingir a função social da propriedade na cidade de Curitiba/PR.

- Objetivos Específicos: (i) evidenciar as características e natureza conferidas ao IPTU progressivo; (ii) demonstrar a influência do IPTU progressivo no tempo como ferramenta de reestruturação urbana; (iii) consolidar mediante análise de pesquisa a real aplicabilidade e efetividade desse instrumento na cidade de Curitiba/PR.

1.3 JUSTIFICATIVA

Do ponto de vista teórico o estudo do IPTU progressivo no tempo, como ferramenta para obtenção da função social predial, princípio consagrado na Carta Magna de 1988, apresenta uma significativa relevância diante das discussões doutrinárias do arcabouço jurídico brasileiro.

Tendo em vista ao cumprimento do princípio constitucional de dar função social a propriedade, não há que se falar na posse do imóvel individualmente e sim em prol a harmonia da coletividade. O IPTU progressivo tem como resultado à sua aplicação o desenvolvimento das cidades de forma organizada e mais justa.

Do ponto de vista prático esta pesquisa tem por finalidade discutir a natureza e a aplicabilidade do IPTU progressivo no tempo na cidade de Curitiba, tendo em vista que sua utilização é de tamanha importância para o desenvolvimento das cidades.

Do ponto de vista profissional quer-se por meio de estudos salientar que a aplicação de mecanismos como o IPTU progressivo no tempo acarreta inúmeros benefícios às cidades que o fizer uso.

2 METODOLOGIA

Esta seção contém a tipologia da pesquisa quanto aos objetivos, tipologia da pesquisa quanto ao problema de pesquisa, tipologia da pesquisa quanto à abordagem dos procedimentos e coleta dos dados e informações.

2.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS

Este trabalho enquadra-se como uma pesquisa descritiva, pois, versa sobre um tema pouco abordado e tem por objetivo descrever o comportamento de determinada população analisada.

Para Andrade (2002) a pesquisa descritiva preocupa-se em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los e o pesquisador não interfere neles.

2.2 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AO PROBLEMA DE PESQUISA

Entende-se ser uma pesquisa qualitativa, por ser um estudo do emprego de um instrumento que afeta diretamente a população inserida nesse contexto e tem por objetivo descrever a complexidade do problema envolvendo grupos sociais e as particularidades do comportamento dos indivíduos.

2.3 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO À ABORDAGEM DOS PROCEDIMENTOS

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, isto é, buscou-se por meio de levantamento de dados colher informações e conhecimentos prévios acerca do problema abordado para que se encontre respostas à pesquisa.

Gil (1999) destaca que a principal diferença entre uma pesquisa bibliográfica e documental está na natureza das fontes. Aquela utiliza-se principalmente das contribuições de vários autores, enquanto está baseia-se em

materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

2.4 COLETA DOS DADOS E INFORMAÇÕES

- (1) O presente trabalho buscou por meio de pesquisa bibliográfica e documental conceituar as características e os casos que o IPTU progressivo pode ser utilizado.
- (2) Foram utilizados livros, artigos e dissertações para a coleta de dados, bem como apontamentos da mídia local para a real situação da utilidade do imposto na cidade de Curitiba.
- (3) Bem como análise ao atual Plano Diretor Lei nº 14.771/15 da Cidade de Curitiba para a identificação das possíveis áreas de aplicação do IPTU progressivo no tempo.

3 DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO SOBRE O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

3.1 CONCEITO DE PROPRIEDADE URBANA

Originalmente o direito de propriedade era identificado como uma relação da coisa e a pessoa, sendo considerado absoluto, natural e imprescritível. Entretanto, essa teoria foi derrubada, pois, para o direito não se pode estabelecer uma relação jurídica entre coisa e pessoa, cabendo apenas entre pessoas, que podem ser sujeitos de deveres e obrigações. (SILVA, 2012).

Expressão latina *proprietas proprius* (próprio, particular) a propriedade recebe definição:

A submissão de uma coisa, em todas as suas relações, a uma pessoa. Analiticamente, o direito de usar, fruir e dispor de um bem, e de reavê-lo de quem quer que injustamente o possua. Descritivamente, o direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei. (GOMES, 1973, p. 93)

O vocábulo “propriedade”, em sentido jurídico, é significativo de poderes inerentes ao domínio. Assim o conceito de propriedade só pode ser extraído em razão de direitos ou poderes que a integram, isto é, os emergentes das faculdades de uso, gozo, disposição das coisas, até os confins fixados para a coexistência do direito de propriedade dos demais indivíduos e das limitações de lei. (MARTINS, 1995, p. 305).

Sendo um instituto estabelecido no Código Civil Brasileiro em seu artigo 1.228, a propriedade assegura ao proprietário o direito de usufruir, gozar e dispor de um bem, além de reassumir, quando injustamente estiver em posse de outrem.

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou a detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2002).

Logo, a propriedade é a soma de três faculdades (gozar, fruir e dispor de um bem) e mais o direito de reaver essa coisa do poder de quem a estiver injustamente a ocupando.

Para o entendimento da matéria se faz necessário a conceituação do que vem a ser essas três faculdades.

De acordo com o artigo 1.414 do C.C/02 o proprietário pode ceder a outrem somente o uso da coisa “Quando o uso consistir no direito de habitar gratuitamente casa alheia, o titular deste direito não a pode alugar, nem emprestar, mas simplesmente ocupá-la com sua família”.

Uso – é o *jus utendi*, ou seja, o proprietário pode usar a coisa, pode ocupá-la para o fim a que se destina. Exemplo: morar numa casa, usar um carro para trabalho e lazer. (SILVA JÚNIOR, 2012, p. 21).

Pode ceder o uso e a fruição, artigo 1.394 do C.C/02. “O usufrutuário tem direito à posse, uso, administração e percepção dos frutos”.

Fruição (ou gozo) – o proprietário pode também explorar a coisa economicamente, auferindo seus benefícios e vantagens. Exemplo: vender os frutos das árvores do quintal; ficar com a cria dos animais da fazenda; alugar o imóvel. (SILVA JÚNIOR, 2012, p. 21).

Ou ceder apenas a disposição de acordo com o artigo 537 do C.C/02. “O consignante não pode dispor da coisa antes de lhe ser restituída ou de lhe ser comunicada a restituição”.

Disposição – *jus disponendi*; é o poder de abusar da coisa, de modificá-la, reformá-la, vendê-la, consumi-la e até destruí-la. A disposição é o poder mais abrangente. (SILVA JÚNIOR, 2012, p. 21).

O direito moderno exige que a propriedade cumpra uma função social, sendo este um fator de limite ao direito de propriedade.

A propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana; realizar, em suma, as funções sociais da cidade (CF, art. 182). (SILVA, 2012, p. 75).

Quando uma propriedade não cumpre sua função social, o Estado a desapropria não para si, mas para outros particulares que possam melhor utilizá-la. É absoluto porque se exerce contra todos, é direito *erga omnes*. (SILVA JÚNIOR, 2012, p. 22).

3.1.1 Representante Legal da Propriedade

Há dois tipos de sujeitos no direito de propriedade. O sujeito ativo, proprietário, que é todo aquele capaz, possa física ou jurídica. E o sujeito passivo indeterminado, isto é, todas as pessoas da sociedade que têm a obrigação de respeitar o direito de propriedade. (SILVA JÚNIOR, 2012).

Proprietário é o dominus, o dono do imóvel, ou seja, aquele que detém originalmente o direito de usá-lo, gozá-lo e dele dispor, bem como o de reavê-lo do poder de quem injustamente o possua. Se o proprietário tem imunidade tributária (CF, art. 150, VI, "a" e "c", e § 2º) o contribuinte será o eventual titular do domínio útil ou o possuidor do imóvel, pois a imunidade constitucional, sendo de natureza pessoal, não se estende a terceiros. (MEIRELLES^b, 2003, p. 205).

O registro é o modo mais comum de aquisição de imóveis. Antigamente chamava-se de transcrição; é aquisição derivada. Trata-se da inscrição do contrato em cartório de registro do lugar do imóvel. (SILVA JÚNIOR, 2012, p. 27).

Cada imóvel (terreno, apartamento, casa) possui um número de matrícula registrado no cartório de imóveis de seu respectivo bairro.

Tendo a função pública de regular os registros de propriedade, os cartórios verificam a situação de regularidade tributária dos imóveis, pois, não se pode inscrever imóvel que possua dívida de tributos.

Contribuinte do IPTU é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, do imóvel sujeito à tributação (CTN, art. 34). Essa enumeração abrange todas as pessoas que, por deterem no todo ou em parte os direitos relativos à propriedade imobiliária, podem ser sujeitos passivos da obrigação tributária em exame, cabendo o Município especificar a que deverá satisfazê-la diretamente. (BALEIRO, 1999, p. 143).

Contribuinte do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana é o proprietário do imóvel o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. (CTN, art. 34).

Entendemos que o contribuinte do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana é o proprietário, se este reúne em seu patrimônio os dois domínios do imóvel. Se há enfiteuse, o contribuinte é o titular do domínio útil. E, finalmente, se alguém, com ânimo de proprietário, tem a posse do imóvel, faltando-lhe para ser proprietário apenas o título respectivo, então será esse titular da posse o contribuinte. (MACHADO, 2010, p. 416).

Muito embora o IPTU seja real – incidindo, portanto, sobre imóvel, e não sobre o seu dono ou possuidor, nada impede que a lei que o instituir leve em consideração determinados atributos pessoais do contribuinte para reduzir sua alíquota. (MEIRELLES^b, 2003, p. 207).

3.1.2 Extensão da Propriedade

Quanto a sua extensão a propriedade detém dois limites a serem observados. O limite horizontal do terreno que será a cerca, muro, rio ou montanha. E o limite vertical, sendo este um critério mais subjetivo. Pois, até que profundidade ou altura do solo o dono terá posse?

Sendo o Estado o detentor do espaço aéreo e subsolo conforme artigos 20 e 176 da CF/88.

Art. 20. São bens da União:
VIII - os potenciais de energia hidráulica;
IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo.

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. (BRASIL^a, 1988).

Assim, o dono não pode obstar que um avião passe bem alto acima de seu terreno ou que haja exploração de recursos minerais do subsolo.

Art. 1.230. A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais. Parágrafo único. O proprietário do solo tem o direito de explorar os recursos minerais de emprego imediato na construção civil, desde que não submetidos a transformação industrial, obedecido o disposto em lei especial. (BRASIL^d, 2002).

Por fim, prevalece a plausibilidade do artigo 1.229 do C.C/02 que utiliza as expressões “úteis ao exercício” e “interesse em impedir”. Ponderando o interesse coletivo sobre o privado, via de regra.

Art. 1.229. A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las. (BRASIL^d, 2002).

Entende-se, portanto, que a extensão da propriedade é aquele descrito na lavratura da escritura do imóvel, não fazendo parte deste, o espaço aéreo e o subsolo.

3.1.3 Obrigações do Proprietário

Tendo seu caráter absoluto relativizado, o direito à propriedade ganhou novo status a partir da Carta Magna de 1988 que exige da propriedade o cumprimento de sua função social.

Embora, o direito à propriedade seja garantido pela Constituição, este direito se vê limitado à obrigação de observar o interesse da coletividade. Isto é, impõe um dever fazer, o proprietário deve respeitar às normas municipais, os impostos atribuídos ao seu imóvel, respeitar direitos de vizinhança e o dever de zelar e cuidar de seu bem.

Assim, é obrigação do proprietário de imóvel urbano preservá-lo limpo e livre de entulhos, evitando com isso possível foco de proliferação de doenças e até mesmo a criminalidade local.

Caso seja identificado o mau uso do bem imóvel ou descaso em sua manutenção. Consequência graves poderão sobrevir ao proprietário, como penalidades administrativas, multas ou até mesmo possível perda do bem.

As transformações sociais, a migração do campo à cidade, o inchaço dos grandes centros urbanos, falta de moradia, saneamento básico e má distribuição de renda, tudo isso exige a criação de um novo Direito. Sendo inevitável a aplicação da função social à propriedade.

Em meio a este cenário o novo Código Civil de 2002 em seu artigo 1.275, III estabelece a perda da propriedade por abandono. E o artigo 1.276 o complementa, como segue:

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, 3 (três) anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais. (BRASIL, 2002).

Tal instrução foi precedida pelo Estatuto das Cidades Lei 10.257/01 em seu artigo 4º, III que disciplina a ocupação do solo e no artigo 5º, §1º, concede ao município considerar a subutilização do imóvel. Importante salientar que tal perda não cabe indenização, pois não é caso de desapropriação. Desta forma é dever do proprietário ser cuidadoso e zelar pelo seu bem.

3.2 DIREITO DE PROPRIEDADE

O estudo ao direito de propriedade se faz necessário para a verdadeira percepção da sua função na Constituição Federal.

Com o avanço da teoria tradicional, que haveria relação jurídica entre a coisa e a pessoa, o direito de propriedade passou a entender que a relação está estabelecida entre um indivíduo (sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas, o qual tem o dever de observar esse direito, abstraindo-se de violá-lo. (SILVA, 2012).

Consoante Clóvis Beviláqua (1956, p. 11), o direito de propriedade se insere no denominado direito das coisas, que, na terminologia do Direito Civil, é complexo de normas reguladoras das relações jurídicas referente às coisas suscetíveis de apropriação pelo homem.

O direito de propriedade é uma das expressões de liberdade do indivíduo e a liberdade é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. (FERNANDES, 2005, p. 51).

Tal direito e suas características vêm caminhando ao passo que a sociedade e sua história evolui. Para Celso Antônio Bandeira de Melo:

Direito de propriedade é a expressão juridicamente reconhecida à propriedade. É o perfil jurídico da propriedade. É a propriedade, tal como configurada em dada ordenação normativa. É, em suma, a dimensão ou o âmbito de expressão legítima da propriedade: aquilo que o direito considera como tal. Donde as limitações ou sujeições de poderes do proprietário impostas por um sistema normativo não se constituem em limitações de direitos pois não comprimem nem deprimem o direito de propriedade, mas, pelo contrário, consistem na própria definição destes direitos, compõem seu delineamento e, deste modo, lhe desenham os contornos. Na Constituição – e nas leis que lhe estejam conformadas – reside o traçado da compostura daquilo que chamamos direitos de propriedade em tal ou qual país, na época tal ou qual. (MELO, 2002, p. 39).

Inscrito no artigo 5º, XXII e XXIV o constituinte assegura o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. (CARVALHO, 2005, p. 156).

A nossa Constituição assegura o direito de propriedade, mesmo porque é um direito individual por excelência, do qual resulta a prosperidade dos povos livres. É um direito individual, mas um direito individual condicionado ao bem-estar da comunidade. Admite limitações ao seu uso e restrições ao seu conteúdo em benefício da comunidade. Diante dessa realidade, a Constituição da República garante a propriedade (art. 5º), mas permite a *desapropriação*, mediante prévia e justa indenização (art. 5º, XXIV), autoriza a *requisição* em caso de perigo público iminente e em tempo de guerra, com indenização a *posteriori* (arts. 5º, XXV, e 22, III), e lhe atribui *função social* (arts. 5º, XXIII, e 170, III). (MEIRELLESa, 1997, p. 509).

Alojado no cerne de todas as situações materiais que sofrem o impacto tributário, o direito de propriedade é uma preocupação constante do legislador no desempenho da tarefa legislativa e requer a contínua vigilância dos cidadãos, para vê-lo efetivamente guarnecido na conformidade da proteção constitucional. (CARVALHO, 2005, p. 156).

3.2.1 Propriedade e sua Função Social

A teoria de Leon Duguit constitui um marco na história do direito de propriedade que até o século XX era observado do ponto de vista filosófico. Para Duguit, partindo de uma análise sociológica, a propriedade passa a não ter um caráter absoluto não existindo direitos do homem ou da coletividade, mas sim o papel de função social que cada indivíduo tem que cumprir na sociedade. Fundamentos estes que institui um dever fazer de todos, inclusive do Estado.

A propriedade não tem mais um caráter absoluto e intangível e que o proprietário, pelo fato de possuir uma riqueza (propriedade), deve cumprir uma função social. Seus direitos de proprietário só estarão protegidos se ele cultivar a terra ou se não permitir a ruína de sua casa, caso contrário será legítima a intervenção do Estado no sentido de obrigar o cumprimento de sua função social. (DUGUIT, 1975, p. 236).

Enquanto o homem viver em sociedade deve perseguir a paz e a harmonia da coletividade em detrimento de seus próprios interesses. Dessa forma “todo indivíduo tem o dever social de desempenhar determinada atividade, de desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, moral e intelectual, para com isso cumprir sua função social da melhor maneira”. (FIGUEIREDO, 2008).

As primeiras alusões à função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro não tiveram uma acepção especificamente urbana. (SOUZA, 2011).

E somente a partir da Constituição de 1988 entraram em vigor com esta especificidade. Embora, desde a Constituição de 1934 já havia, no Brasil, previsão legal de que a propriedade deveria sujeitar-se ao interesse comum e social.

3.2.2 Função Social da Propriedade à Luz da Constituição

Com o advento da Constituição Federal de 1988 a propriedade passou a ser uma obrigação vinculada a um dever do proprietário a dar a sua devida função social. Tão logo a instituiu no rol de direitos e garantias individuais, logo,

por se tratar de cláusulas pétreas entende-se que a função social da propriedade não poderá ser retirada ou se quer modificada da Lei Maior.

Ao passo que a Constituição Federal em seu art. 5º, inciso XXII determina que é garantido o direito de propriedade, ou seja, “o direito de propriedade, constitucionalmente consagrado, garante que dela ninguém poderá ser privado arbitrariamente, pois somente a necessidade ou utilidade pública ou o interesse social permitirão a desapropriação” Moraes (2003, p. 173). A Constituição Federal de 1988 avulta em seu art. 5º, inciso XXIII, que a propriedade atenderá sua função social.

Ante o exposto a propriedade não gira mais em função do interesse individual, deve-se criar meios para que ela seja útil, eficaz e atenda às necessidades da maioria respeitando os limites impostos pela Lei.

Quando se trata dos princípios que regem a ordem econômica a Constituição traz em seu arcabouço para assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
II - propriedade privada;
III - função social da propriedade. (BRASILa, 1988).

A Carta Magna prevê ato punitivo de competência dos Municípios aos que não se aterem ao cumprimento da função social da propriedade, conforme o art. 156, § 1º:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
(...)
§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:
I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e
II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Art. 182. 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.
(...)
§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

(...)

§ 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. (BRASIL, 1988).

Extrai-se após a análise dos dispositivos supracitados que a função social virou parte integrante da propriedade privada, isto é, o direito de agir deve observar o interesse da coletividade.

3.2.3 Função Social da Propriedade e o IPTU

O objetivo da norma estipulada na Lei das Leis no artigo 182 é impedir o crescimento urbano desenfreado que afeta de forma desastrosa a população.

O referido artigo prevê alíquotas progressivas ao proprietário que não dê adequado aproveitamento ao imóvel. Requerendo assim, que o proprietário atribua função social à propriedade.

Ganhando status extrafiscal, pois, não está investido apenas de natureza arrecadatória. O IPTU progressivo no tempo transforma-se como importante ferramenta à regulação urbanística e redução das desigualdades no direito à cidade.

Claro está que, sob o ângulo temporal, a progressividade do IPTU concerne, especificamente, à finalidade de coibir a especulação imobiliária com terrenos desocupados ou subutilizados. É com a progressividade no tempo que, além de ficar reforçada a dimensão de extrafiscalidade do IPTU (ou seja, a sua natureza não restrita a uma mera função tributária e arrecadadora), no caso a sua função disciplinadora, respeita-se mais estreitamente o espírito de serventia ao objetivo constitucional de garantia da “função social da propriedade”. (SOUZA, 2011, p. 227).

Verifica-se, após a análise dos dispositivos constitucionais supracitados, que a função social da propriedade é um elemento de transformação social para

se atingir a justiça social, com a adoção da expressa progressividade das alíquotas do IPTU. (FERNANDES, 2005, p. 62).

3.3 PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM O IPTU

O termo princípio originalmente do latim (*principium, principii*) busca a ideia de início, gênese, sustentação.

Em qualquer Ciência, princípio é começo, alicerce, ponto de partida. Pressupõe, sempre, a figura de um patamar privilegiado, que torna mais fácil a compreensão ou a demonstração de algo. Nesta medida, é ainda, a pedra angular de qualquer sistema. (CARRAZZA^b, 2012, p. 45).

No campo tributário, o princípio que realiza o ideal republicano é o da capacidade contributiva e este se manifestará no IPTU tanto na sua faceta objetiva como fato-signo presuntivo de riqueza, como na sua faceta relativa, por meio da aplicação de alíquotas progressivas com finalidades fiscais. (FERNANDES, 2005, p. 87).

3.3.1 Princípio da Legalidade

A lei é o ato normativo primário por excelência. Editando a lei, a sociedade, por seus representantes imediatos (os legisladores), se autorregula, vale dizer, se impõe normas que cercearão a liberdade e a propriedade de seus membros, tendo em vista o bem comum. (CARRAZZA^b, 2012, p. 267).

Conhecida como a Lei das Leis, a Constituição Federal versa em seu art. 5º, II o sentido genérico do princípio da legalidade “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

A legalidade, assegurada como direito fundamental, reside na liberdade do indivíduo, já a legalidade determinada como princípio norteador da Administração Pública é dever, o que leva a entendê-la como ausência de liberdade da pessoa que administra o bem público, fato este que distingue o seu comportamento daquele previsto para os particulares. (FERRARI, 2005, p. 136).

No Direito Tributário tem-se uma especificação desse princípio, que se costuma chamar *princípio da legalidade tributária*, significando que nenhum

tributo pode ser criado, aumentado, reduzido ou extinto sem que o seja por lei. (MACHADO, 2010, p. 87).

A vida social não é possível sem certas restrições à atividade individual. Estas restrições, porém, unicamente podem ser estabelecidas pela lei, que deve ter um caráter geral e igualitário. (CARRAZZA^b, 2012, p. 269).

Contudo, como bem observou CARVALHO (2005, p. 158) o imperativo do art. 5º, II da Constituição ganha feição de maior severidade, como se nota da redação do art. 150, I “sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”.

O veículo introdutor da regra tributária no ordenamento há de ser sempre a lei (sentido lato), porém o princípio da legalidade diz mais do que isso, estabelecendo a necessidade de que a lei adventícia traga no seu bojo os elementos descritores do fato jurídico e os dados prescritores da relação obrigacional. Esse plus caracteriza a tipicidade tributária. (CARVALHO, 2005, p. 158).

Noutras palavras, o tributo há de nascer diretamente da lei, não se admitindo, de forma alguma, a delegação ao Poder Executivo da faculdade de instituí-lo ou, mesmo, aumentá-lo. O princípio da legalidade garante, decisivamente, a segurança das pessoas, diante da tributação. (CARRAZZA, 2012^b, p. 273).

3.3.2 Princípio da Igualdade

O princípio da igualdade, mandamento nuclear do sistema jurídico pátrio é princípio encampado pelo Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput, da CF). Sendo uma das maiores conquistas do Estado moderno, que se inspira nos direitos do homem e do cidadão. (CARRAZZA^a, 1996, p. 23).

Contido expressamente no art. 5º, caput, da Constituição o princípio da igualdade busca de forma singular garantir os valores morais de uma sociedade.

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...) (BRASIL^a, 1988).

Seu destinatário é o legislador, entendido aqui na sua proporção semântica mais larga possível, isto é, os órgãos da atividade legislativa e todos aqueles que expedirem normas dotadas de juridicidade. (CARVALHO, 2005, p. 151).

O princípio da igualdade é a projeção, na área tributária, do princípio geral da isonomia jurídica, ou princípio pelo qual todos são iguais perante a lei. Apresenta-se aqui como garantia de tratamento uniforme, pela entidade tributante, de quantos se encontrem em condições iguais. (MACHADO, 2010, p. 43).

Ao considerar o texto constitucional dentro de uma ordem lógico-sistemática, tendo como escopo os princípios da República, Federativo e da Igualdade, não se pode olvidar que sendo a capacidade contributiva um corolário lógico do princípio da igualdade no Direito Tributário, este necessariamente informará todos os impostos, dentre eles, o Imposto Predial e Territorial Urbano, sob pena de assim não se entendendo, haver quebra incorrigível do sistema. (FERNANDES, 2005, p. 125).

Não fere o princípio da igualdade, antes o realiza com absoluta adequação, o imposto progressivo. Realmente, aquele que tem maior capacidade contributiva deve pagar imposto maior, pois só assim estará sendo igualmente tributado. A igualdade consiste, no caso, na proporcionalidade da incidência à capacidade contributiva, em função da utilidade marginal da riqueza. (MACHADO, 2010, p. 43).

3.3.3 IPTU e o Princípio da Capacidade Contributiva

O Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU deve obediência ao princípio da capacidade contributiva. Princípio este considerado um dos mais importantes do Direito Tributário ao se igualar ao princípio da igualdade, pois, é através daquele que o legislador e o operador do direito podem “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais”. (NERY, 2002).

O princípio da capacidade contributiva estabelece ônus tributário àquele que demonstre capacidade econômica maior. Para Meirelles a expressão capacidade contributiva foi genericamente considerada como sinônimo de

riqueza ou de patrimônio, indicando as forças econômicas individuais que propiciavam o pagamento diferenciado dos tributos.

Define-se o princípio da capacidade contributiva como a imposição de gravame tributário mais oneroso àquele que demonstre maior capacidade econômica, a *contrario sensu*, aquele que exibir menor força econômica deverá arcar com imposto menor, como forma de haver igualdade na tributação, em outras palavras, ninguém pode ser obrigado a arcar com ônus tributário superior à riqueza que ostente. (ARAÚJO, 2000).

A nosso ver o princípio da capacidade contributiva, ou capacidade econômica, diz respeito aos tributos em geral e não apenas aos impostos, embora apenas em relação a estes esteja expressamente positivado na Constituição. Aliás, é esse princípio que justifica a isenção de certas taxas, e até da contribuição de melhoria, em situações nas quais é evidente a inexistência de capacidade contributiva daquele de quem teria de ser o tributo cobrado. (MACHADO, 2010, p. 45).

Entende-se por este princípio que todos, dentro da sua capacidade econômica, deve contribuir para a manutenção do Estado. Tratando desigualmente as pessoas com a finalidade de se atingir a igualdade tributária.

A Constituição Federal em seu artigo 145, § 1º faz alusão a este princípio quando afirma:

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

Assim, de acordo com Carrazza^b (2012, p. 128) “a alíquota do IPTU pode variar de acordo com o índice de aproveitamento do terreno, com o tipo de construção, com suas dimensões, com sua localização, com o número de pavimentos do imóvel, com sua destinação, e assim avante”.

É importante salientar que quando se fala de capacidade contributiva, para fins de IPTU, a aferição do tributo será feita com base no imóvel do contribuinte e não sob sua fortuna.

Por fim, o IPTU deve obedecer ao princípio da capacidade contributiva como mencionado no artigo 145, § 1º, devendo ser progressivo em razão do

valor do imóvel, tendo assim, um caráter pessoal e ser graduado de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Esta é uma progressividade fiscal, de exigência obrigatória. (CARRAZZA^b, 2012).

Assim, na tributação extrafiscal, exercida mediante a exigência de impostos, o princípio da capacidade contributiva, orientador dessas espécies tributárias, cede ante a presença de interesse público de natureza social ou econômica que possa ser alcançado mais facilmente se se prescindir de sua graduação consoante a capacidade econômica do sujeito. (COSTA, 2006, p.104).

Verifica-se que não se poderá admitir imposição de IPTU, sem se verificar a capacidade contributiva, e por consequência, também a progressividade, seja ela fiscal ou extrafiscal. (FERNANDES, 2005, p. 135).

3.4 CARACTERÍSTICAS DO IPTU

Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU é um imposto cobrado de todo cidadão que é detentor de um imóvel urbano.

Sendo um imposto de competência dos Municípios o IPTU se tornou muito popular, há de se falar que em muitos casos o próprio contribuinte vai ao encontro do Ente Público requerer o seu pagamento, caso em que o detentor não possui o título de domínio e se utiliza do carnê do IPTU para comprovar a legitimidade de sua posse.

3.4.1 Fato Gerador

Fato gerador ou *fato imponible* é o elemento, o ato ou a ocorrência que a lei tributária indica como causa jurídica do tributo. Desde que surja o fato definida em lei – e só a lei pode defini-lo (CTN, art. 97, III) – nasce a dívida fiscal. (MEIRELLES^b, 2003, p.165).

Segundo Ataliba (1978, p. 64) fato imponible – é a criação de tributos – que se traduz na descrição hipotética dos fatos cuja ocorrência dá nascimento às obrigações tributárias concretas (h.i) – é mais solene e elevada manifestação da competência tributária de que são investidas as pessoas públicas.

A identificação do fato gerador é de suma importância no direito tributário, a fim de se saber quando surge o crédito tributário e em que momento passa a ser devido pelo contribuinte. Ocorrendo o fato impositivo a obrigação tributária torna-se inalterável para o contribuinte, ainda que a lei posterior modifique a incidência ou altere a alíquota. (MEIRELLES^b, 2003, p.166).

O fato gerador do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. (MACHADO, 2010, p. 411).

Importante precisar que diferentemente do imposto sobre a propriedade territorial rural, que tem sua incidência apenas sobre a terra, o imposto sobre a propriedade territorial urbana tem sua especificação não só sobre a terra, mas também sobre as edificações situadas nesta.

Refere-se a um tributo cuja incidência é essencialmente sobre a propriedade predial e territorial urbana. Previsto no art. 156, inc. I da Constituição Federal de 1988 e melhor explanado no art. 32 do Código Tributário Nacional (CTN).

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 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.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior. (BRASIL^c, 1966).

Sua cobrança é feita anualmente através de um boleto que é enviado para o contribuinte, sendo seu lançamento efetuado e revisto de ofício.

Tecnicamente a impressão desse boleto é a notificação do lançamento do imposto, cabendo ao Estado a identificação do fato gerador, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido bem como o sujeito passivo (art. 142 e 149 CTN).

Sendo sujeito passivo, neste caso, o proprietário, contribuinte do imposto, o titular do domínio útil ou o possuidor do imóvel. Redação dada pela Lei Complementar Municipal de Curitiba nº 40/01.

Isto é proprietário é aquele que à luz do direito civil, tenha adquirido a propriedade por título translativo na circunscrição imobiliária, por acessão ou por usucapião. (FERNANDES, 2005, p. 323).

3.4.2 Base de Cálculo

Base de cálculo ou base imponible – um dos elementos do fato gerador – é a unidade de medida estabelecida pela lei tributária para quantificar o tributo. (MEIRELLES^b, 2003, p.166).

Base imponible é uma perspectiva mensurável do aspecto material da h.i., que a lei qualifica, com a finalidade de fixar critério para a determinação, em cada obrigação tributária concreta, do *quantum debeat*. É a dimensão do aspecto material da hipótese de incidência. É, portanto, uma grandeza insita na h.i. (ATALIBA, 1978, p. 114).

O que convém reter é que a *base de cálculo* há que estar vinculada ao *fato gerador* e deve manter estrita pertinência com a matéria tributável, sob pena de descaracterizar o tributo e invalidar sua cobrança. (MEIRELLES^b, 2003, p.167).

A base de cálculo é a grandeza instituída na consequência da regra-matriz tributária, e que se destina primordialmente, a dimensionar a intensidade do comportamento inserto no núcleo do fato jurídico, para que, combinando-se à alíquota, seja determinado o valor da prestação pecuniária. (CARVALHO, 2005, p. 331).

Como esclarece a melhor doutrina, a base de cálculo deve guardar uma relação de inerência (uma correlação lógica) com o tributo ao qual se refere.

Assim, quando se tributa a renda, a base de cálculo deve levar em conta um aspecto da renda. (CARRAZZA^a, 1996, p. 90).

A base de cálculo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana é o valor venal do imóvel (CTN, art. 33). Valor venal é aquele que o bem alcançaria se fosse posto à venda, em condições normais. O preço, neste caso, deve ser o correspondente a uma venda à vista, vale dizer, sem incluir qualquer encargo relativo a financiamento. (MACHADO, 2010, p. 415).

O Código Tributário Nacional em seu artigo 33 parágrafo único estabelece que a base de cálculo do IPTU incida sobre o valor venal do imóvel. Não considerando o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

O valor venal do imóvel é o valor real do bem que se pretende alcançar na sua venda, levando em consideração o terreno acrescido de suas edificações, estabelecido por critérios técnicos previstos em Lei municipal.

3.4.3 Alíquota

Alíquota é a quota (fração), ou parte da grandeza contida no fato imponible que o estado se atribui. Não integra a base imponible. É um termo do mandamento da norma tributária, mandamento esse que incide se e quando se consoma o fato imponible. (ATALIBA, 1978, p. 119).

Alíquota é a parte da unidade de medida, fixa ou proporcional, que a lei determina para a obtenção do montante do tributo devido em cada caso concreto. A alíquota geralmente é um percentual a ser multiplicado pela base de cálculo da matéria tributável. Esse percentual pode ser fixo ou gradual, progressivo ou regressivo em relação à base escolhida ou à política fiscal adotada. Daí as alíquotas variáveis na proporção direta ou indireta do crescimento do valor do bem ou da atividade tributada. (MEIRELLES^b, 2003, p.167).

No direito tributário brasileiro, a alíquota é matéria submetida ao regime de reserva legal, integrando a estrutura da regra-modelo de incidência. Congregada à base de cálculo, dá a compostura numérica da dívida, produzindo

o valor que pode ser exigido pelo sujeito ativo, em cumprimento da obrigação que nascera pelo acontecimento do fato típico. (CARVALHO, 2005, p. 342).

Etimologicamente, *alíquota*, vocábulo latino da primeira declinação, quer dizer *parte*, a parcela que se contém no todo um número exato de vezes. Motivo pelo qual a doutrina insiste em considerá-la como a quota, fração ou parte que o Estado chama para si, do valor dimensível (base de cálculo) manifestado pelo fato jurídico tributário. (CARVALHO, 2005, p. 342).

As alíquotas do imposto sobre a propriedade predial urbana são fixadas pelos Municípios, sem que a Constituição Federal nem o CTN imponham qualquer limitação. (MACHADO, 2010, p. 413).

A alíquota tem por função graduar a obrigatoriedade do imposto. Assim, para se estimar o valor da obrigação tributária referente ao IPTU, há de se utilizar sobre a base de cálculo um segundo aspecto quantitativo da hipótese de incidência – a alíquota.

No entendimento do respeitoso doutrinador Hugo de Brito Machado, não se confunde progressividade com seletividade. Tem-se progressividade quando a alíquota cresce em função do crescimento de sua base de cálculo. Nos casos em que a alíquota se diferencia em função da localização ou outro critério tem-se a seletividade.

Seletivo, por sua vez, é o imposto cujas alíquotas são diversas em razão da diversidade do objeto tributado. Assim, o IPTU será seletivo se as suas alíquotas forem diferentes para imóveis diferentes, seja essa diferença em razão da utilização, ou localização, ou de um outro critério qualquer, mas sempre diferença de um imóvel para outro imóvel. (MACHADO, 2010, p. 415).

A alíquota aqui trata-se de um percentual a ser multiplicado pelo valor venal, determinando a parcela a ser paga pelo contribuinte ao ente público municipal.

Para a cidade de Curitiba a alíquota do IPTU varia 0,20% a 1,10% para imóveis residenciais; de 0,35% a 1,80% imóveis não residenciais e 1% a 3% para imóveis territoriais. (CURITIBA_b).

O valor desta alíquota pode ser estabelecido de acordo com a dimensão da capacidade contributiva do sujeito passivo, tendo como função a mera arrecadação.

Para o ministro Carlos Ayres Britto “trata-se de justiça social imobiliária, com tratamento desigual para quem é imobiliariamente desigual”.

Contudo a Constituição de 1988 permite a utilização do IPTU como instrumento disciplinador. Como consta em seu artigo 182, II § 4º, concedendo ao Poder Público municipal, mediante lei específica, para área incluída no plano diretor e em desacordo com este, exigir, alíquotas maiores.

Em decorrência a falta do cumprimento social da propriedade, o IPTU será empregado como ferramenta de desestímulo à prática equivocada do uso do solo urbano. Conferindo nestes casos o IPTU progressivo, não mais com caráter arrecadatório e sim com uma natureza extrafiscal, o chamado IPTU progressivo no tempo.

3.5 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Cada vez mais vem se discutindo o uso do espaço urbano com base no interesse, bem comum da comunidade. Sendo que a melhor forma de se definir o rumo de uma cidade é com a elaboração de um Plano Diretor. Ademais de permitir um planejamento estruturado da cidade, concede ao Poder Público municipal a possibilidade de se fazer uso de inúmeros instrumentos de intervenção urbana. Um dos quais é o IPTU progressivo no tempo.

Progressivo é o imposto cuja alíquota cresce em função do crescimento de sua base de cálculo. Essa é a progressividade ordinária, que atende ao princípio da capacidade contributiva. A progressividade no tempo é um conceito diverso. Nesta que é instrumento de política urbana, a alíquota do imposto cresce em função do tempo durante o qual o contribuinte se mantém em desobediência ao plano de urbanização da cidade. Seja como for, na progressividade tem-se que o imposto tem alíquotas que variam para mais em função de um elemento do fato gerador do imposto, em relação ao mesmo objeto tributado. (MACHADO, 2010, p. 414).

A progressividade é a técnica mediante a qual, à medida que aumenta a base de cálculo do imposto, aumenta a alíquota sobre ela aplicável. (COSTA, 2006, p. 105).

Mediante a redação dada pela Emenda Constitucional 29, de 13.9.2000, que atribui ao IPTU a progressividade, nos termos de lei

municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Cuidava-se, aqui, da disciplina extrafiscal do IPTU, no sentido de utilizá-lo para inibir ou incentivar comportamentos dos contribuintes. (COSTA, 2006, p. 105).

Instrumento previsto no Estatuto da Cidade art. 7, da Lei 10.257/2001 o IPTU progressivo permite aos Municípios majorar a alíquota do imposto progressivamente caso o proprietário de imóvel urbano não seguir com o estabelecido no plano diretor do município.

Tal medida serve para desestimular proprietários a deixar imóveis abandonados, não edificadas, subutilizados ou não utilizados, isto é, cujo aproveitamento seja inferior ao plano diretor ou em legislação dele decorrente.

Com previsibilidade no artigo 182, § 4º, III da Constituição Federal de 1988, que faculta ao poder público municipal, para estes casos, o parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

A desapropriação é o moderno e eficaz instrumento de que se vale o Estado para remover obstáculos à execução de obras e serviços públicos; para propiciar a implantação de planos de urbanização; para preservar o meio ambiente contra devastações e poluições; e para realizar a justiça social, com a distribuição de bens inadequadamente utilizados pela iniciativa privada. A desapropriação é, assim, a forma conciliadora entre a garantia da propriedade individual e a função social dessa mesma propriedade, que exige usos compatíveis com o bem-estar da coletividade. (MEIRELLES^a, 1997, p. 514).

As áreas passíveis de tal sanção devem estar previamente especificadas no plano diretor que deverá definir o que é considerado subutilização para cada região da cidade. A partir dessas especificações será possível identificar se o imóvel está ou não cumprindo sua função social e aplicar os mecanismos de utilização, edificação e parcelamento compulsório conforme os artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade. (FRANZESE, 2005).

O objetivo do IPTU progressivo no tempo é promover o adequado e aproveitamento social de imóveis urbanos. Possibilitando o aumento da carga tributária aos proprietários que não observam as normas estabelecidas pela legislação específica ou plano diretor. (FRANZESE, 2005).

Por não ter o proprietário dado à sua propriedade a destinação estabelecida no Plano Diretor do Município, admite-se aqui a aplicação do IPTU progressivo de cunho preponderantemente extrafiscal.

3.5.1 Fundamentação da Aplicação do IPTU progressivo no tempo

O regramento constitucional da aplicação de alíquotas progressivas ao IPTU progressivo no tempo, encontra-se sustado nos seguintes preceitos:

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 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. (BRASIL, 1988).

Aqui se depara com uma progressividade de alíquotas de cunho preponderantemente extrafiscal, por não ter o proprietário dado à sua propriedade a destinação estabelecida no Plano Diretor do Município. (FERNANDES, 2005, p. 391).

Tal dispositivo constitucional faculta ao Poder Público Municipal, “mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos

termos de lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e, se tais expedientes não forem suficientes para compelir o proprietário à realização daquele fim, 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 juros legais. (COSTA, 2006, p. 110).

O caráter sancionatório da progressividade no tempo ora em exame, não decorre da incidência do IPTU sobre um ato ilícito. O IPTU, mesmo nesse caso incide sobre o fato lícito de uma pessoa ser proprietária de um imóvel urbano. A sanção advém, sim, do mau uso (de acordo com a lei local) que esta pessoa faz de sua propriedade urbana. (CARRAZZA^a, 1996, p. 98).

Dispositivo legalmente amparado pelo Estatuto das Cidades, o IPTU na sua natureza extrafiscal tem a incumbência de fazer valer o dispositivo constitucional quando se trata de função social da propriedade. Tal instrumento é um meio pelo qual os municípios podem reestruturar sua zona urbana.

3.5.2 IPTU Progressivo e sua Extrafiscalidade

Os impostos tanto podem ser criados pelo legislador com fins meramente fiscais, como com fins ordinatórios da vida social, econômica, cultural etc. Na segunda hipótese, o Estado utiliza-se da tributação para buscar finalidades outras, que não as de arrecadação de numerário. (CARRAZZA^a, 1996, p. 68).

A *extrafiscalidade* é a utilização do tributo como meio de fomento ou de desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à comunidade. É ato de política fiscal, isto é, de ação de governo para o atingimento de fins sociais, através da maior ou menor imposição tributária. (MEIRELLES^b, 2003, p. 186).

Há extrafiscalidade quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou as bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. Por aí se vê que a extrafiscalidade nem sempre causa perda de numerário; antes, pode aumentá-lo, como, por

exemplo quando se exacerba a tributação sobre o consumo de cigarros. (CARRAZZA^b, 2012, p. 125).

Desta forma, quando o legislador faz uso de outros elementos jurídicos que não os usados na configuração do tributo, no sentido de prestigiar certas situações, como social, política ou económica. Perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatários, temos à extrafiscalidade do tributo. (CARVALHO, 2005).

Há de se entender que a progressividade extrafiscal do IPTU depende da edição do plano diretor, que mostrará a melhor destinação e localização do imóvel urbano. Progressividade esta estipulada pelo art. 156, inciso II do §1º da CF).

3.5.3 Aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo

Primeiramente há que se falar na elaboração de um Plano Diretor que preveja as áreas passíveis de aplicação dos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsória. Será encaminhada uma proposta de lei para a Câmara de Vereadores determinando que aquele proprietário específico dê a devida utilidade social para seu imóvel. (FRANZESE, 2005).

Havendo a aprovação da referida lei, um funcionário público deverá notificar o proprietário de suas obrigações e o prazo para a regularização da situação de seu imóvel. Caso frustrada a notificação, por três tentativas, esta será feita por meio da publicação de um edital. (BRASIL^c, 2001).

Começando a contar o prazo para o cumprimento do estabelecido em lei, a partir da ciência do contribuinte. O não atendimento à determinação legal caberá a prefeitura à cobrança do IPTU progressivo no tempo. Tal cobrança se faz pelo aumento gradual da alíquota do imposto, podendo dobrar o valor de um ano para o outro, até o máximo de 15% do valor venal do imóvel. (BRASIL^c, 2001).

Persistindo o proprietário no descumprimento das condições e prazos previstos em lei, após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, o Município poderá desapropriar o imóvel, mediante o pagamento com títulos da dívida pública. Usando o valor venal do imóvel como parâmetro para a desapropriação.

O não interesse do Município na desapropriação caberá a continuação da cobrança do imposto, tendo por base o valor máximo da alíquota de 15% até o cumprimento da obrigação por parte do proprietário. (BRASIL^c, 2001).

3.6 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

Exaustivamente, o texto constitucional aborda as competências da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Estabelecendo também, dentre as várias competências, a competência tributária.

Competência Tributária é a aptidão para criar, *in abstracto*, tributos descrevendo, legislativamente, suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos, seus sujeitos passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas. Como corolário disto, exercitar a competência tributária é dar nascimento, no plano abstrato, a tributos. (CARRAZZA^b, 2012, p. 567).

A competência é a particularização do poder do Estado em alguma pessoa, que recebe esta responsabilidade através de disposição legal. Esta responsabilidade é atribuída para que os fins do Estado se realizem através de atos e fatos jurídicos. (DI SARNO, 2006, p. 61).

A competência tributária, em síntese, é uma das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que são portadoras as pessoas políticas, consubstanciada na possibilidade de legislar para a produção de normas jurídicas sobre tributos. (CARVALHO, 2005, p. 218).

Já o Código Tributário Nacional em seu artigo 7º descreve a competência tributária:

A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra. (BRASIL^c, 1966).

Sendo uma tarefa exclusivamente legislativa, a competência tributária não se confunde com a capacidade tributária ativa.

O estudo da competência tributária é um momento anterior à existência mesma do tributo, situando-se no plano constitucional. Já a capacidade tributária ativa, é tema a ser considerado no ensejo do desempenho

das competências. Sendo que, a competência tributária é intransferível, enquanto a capacidade tributária ativa não o é. (CARVALHO, 2005, p. 219).

Em suma, a competência tributária é a habilitação ou, a faculdade potencial que a Constituição confere a determinadas pessoas (pessoas jurídicas de direito público interno) para que, por meio de lei, tributem. Quem pode tributar pode, do mesmo modo, aumentar o tributo, minorá-lo, parcelar seu pagamento, isentá-lo, no todo ou em parte, remi-lo, anistiar as infrações fiscais ou, até, não tributar, observadas sempre as diretrizes constitucionais. (CARRAZZA^b, 2012, p. 569).

A competência tributária esgota-se na lei. Depois que esta for editada, não há falar mais em competência tributária (direito de criar o tributo), mas, somente, em capacidade tributária ativa (direito de arrecadá-lo, após a ocorrência do fato imponible). (CARRAZZA^b, 2012, p. 571).

3.6.1 Competência Municipal

A grande novidade trazida pelo legislador constitucional de 1988 é justamente a definição do federalismo brasileiro como um federalismo de três níveis. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 é a primeira Carta que eleva os Municípios à condição de integrantes da Federação. (MARCONDES e ATALLAH, 2012, p. 49).

Como consequência deste ato, os municípios receberam competência exclusiva para legislar em matéria de assuntos de interesse local, bem como a competência para subsidiar a legislação federal e a estadual no que impender.

A Constituição brasileira não criou tributos, mas, apenas discriminou competências para que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, por meio de lei, venham a fazê-lo. (CARRAZZA^b, 2012).

Expressamente disposta no artigo 156 da Constituição Federal de 1988, a competência para tributar a propriedade predial e territorial urbana é do Ente Municipal. Vale ressaltar que essa competência é indelegável, irrenunciável, facultativa e incaducável. (FERNANDES, 2005).

Nos artigos 29 e 30 a Constituição Federal elenca um rol de competências atribuídas aos Municípios:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
(...) (BRASIL^a, 1988).

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (BRASIL^a, 1988).

Observa-se então, que está contida nos artigos 29 e 30 da Carta Magna o princípio da autonomia municipal.

Tão expressivo é o princípio insculpido nestes artigos, que lei alguma, nenhum poder, nenhuma autoridade (inclusive judiciária), poderá, direta ou indiretamente, às claras ou sub-repticiamente, mediante ação ou omissão, derogá-lo ou, de algum modo, amesquinhá-lo. (CARRAZZA^b, 2012, p. 182).

Sua autonomia, sob a óptica do Direito, é a faculdade que a pessoa política Município tem de, dentro do círculo de competência pré-traçado pela Constituição, organizar, sem interferências, seu governo e estabelecer, sponte própria, suas normas jurídicas. (CARRAZZA^b, 2012, p. 186).

Tendo em vista sempre o interesse local, os Municípios, sempre observando os ditames da Lei Maior, poderá por meio de Lei vir a atender aos seus interesses.

Cada Município é livre para organizar-se, consultando seus interesses particulares, observadas apenas, as restrições que objetivam manter de pé os marcos que separam as competências das pessoas jurídicas. (CARRAZZA^b, 2012, p. 190).

3.6.2 Competência Tributária para Constituir o IPTU

Como esclarecido anteriormente, a autonomia dos Municípios está no âmbito de seus interesses locais.

Os interesses do Municípios são os que atendem, de modo imediato, às necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País. (CARRAZZA^b, 2012, p. 194).

Compete aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”. Essa locução veio substituir a de “peculiar interesse”, no que ganhou em amplitude e precisão conceitual, permitindo a evolução e adaptação do regime estabelecido, em face da vastidão do território nacional e das particularidades de cada localidade. (MEIRELLES, 2003^b, p. 134).

O Município, no Brasil, é entidade autônoma. Pessoa política, legisla para si, de acordo com as competências que a Carta Magna lhe deu. Nenhuma lei que não a emanada de sua Câmara tem a possibilidade jurídica de ocupar-se com assuntos de interesse local. (CARRAZZA^b, 2012, p. 202).

Aqui, cabe concluir que o interesse local se caracteriza pela *predominância* (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. (MEIRELLES^b, 2003, p. 135).

Seguindo este mesmo contexto de que os Municípios dispõem de autonomia para mediar assuntos de interesse local o art. 32 do Código Tributário Nacional dispõe:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. (BRASIL^b, 1966).

Sendo assim, o Município tem plena competência tributária para legislar sobre o IPTU, seja de caráter fiscal ou de caráter extrafiscal, eis que a Constituição Federal, ao traçar as competências tributárias, deixou claro quais os fatos-signos presuntivos de riqueza sobre os quais a tributação deverá incidir. (FERNANDES, 2005, p. 240).

Diante de todo o contexto constitucional, a competência tributária dos municípios é um corolário impostergável da possibilidade da instituição do IPTU com o exclusivo delineamento outorgado pelo legislador municipal, isto, desde o princípio da Constituição Federal de 1988, com

o fito de se atingir a função social da propriedade, esteja ela contida no âmbito da política urbana ou em um contexto genérico, objetivando o alcance da justiça social através de uma melhor distribuição de riquezas, sob a égide dos princípios da igualdade e da capacidade contributiva, com a eleição da progressividade das alíquotas, seja com finalidade fiscal ou extrafiscal. (FERNANDES, 2005, p. 240).

Portanto, não obsta ao Ente Municipal valer-se da progressividade do IPTU, dispositivo legalmente amparado para a melhor estruturação de seus centros urbanos. Cumprindo com a função social da propriedade, estabelecido na Constituição Federal, e, criando, desta forma, a harmonia almejada pela comunidade local.

3.6.3 Município e o Plano Diretor

Com plena competência de instituir instrumentos para renovação e ou estruturação de seu perímetro urbano, o Município deve valer-se do plano diretor para o planejamento de seu espaço urbano, atendendo assim, a harmonia desejada da coletividade.

O plano diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade. (MEIRELLES^b, 2003, p. 518).

Fixando normas de política urbana, a Constituição Federal estabelece para cidades com mais de vinte mil habitantes a obrigatoriedade de um plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O plano diretor é, nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. É obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos

ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional. (SILVA, 2012, p. 137).

É muito mais que um plano de obras. Deve tratar o espaço como uma manifestação social, que envolve aspectos físicos, econômicos, sociais, institucionais. Não é um fim em si mesmo, seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida da população. (FERRARI, 2005, p. 236).

Sendo uma ferramenta norteadora dos futuros empreendimentos da prefeitura o plano diretor deve ser, como assim bem define Meirelles (2003, p. 519), “*uno e único*, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local”.

Para administrar a cidade, em especial a que se encontra em processo de crescimento, é preciso elaborar planos de expansão e aproveitamento adequado do solo, com a devida conformação do sistema viário e localização dos serviços, de modo a melhorar a qualidade de vida, prevenindo-a contra o crescimento desordenado e situações urbana caóticas. (FERRARI, 2005, p. 236).

O plano diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a *lei suprema e geral* que estabelece as prioridades nas realizações do governo local. (MEIRELLES^b, 2003, p. 519).

Seus *objetivos* são *gerais e específicos*. São gerais: promover a ordenação dos espaços habitáveis do Município, ou seja, seu objetivo geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local. São específicos: dependem da realidade que se quer transformar. Traduzem-se em objetivos concretos de cada um dos projetos que integram o plano, tal como reurbanização de um bairro, alargamento de determinada via pública, construção de vias expressas, intensificação da industrialização de área determinada, construção de casas populares, construção de rede de esgoto, saneamento de determinada área, retificação de um rio e urbanificação de suas margens, zoneamento, arruamento, loteamento etc. (SILVA, 2012, p. 138).

Aqui cabe a análise do Plano Diretor da cidade em estudo, Curitiba. Entender sua importância como instrumento de planejamento e desenvolvimento urbano, bem como. Identificar o “fazer” do município, este vinculado ao que determina o Estatuto da Cidade que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Definição dada pelo município de Curitiba, Plano Diretor é:

A Lei do Plano Diretor define a função social da cidade e da propriedade urbana, além de organizar o crescimento e o funcionamento do município. Consiste em um pacto sociopolítico da sociedade em direção a uma cidade mais humana, participativa, inovadora, inclusiva, funcional, sustentável e que ofereça qualidade de vida para a população. Deve apresentar uma visão de futuro para as próximas décadas, orientando o desenvolvimento do município. (CURITIBA_b).

Sendo uma preocupação que aludi desde o século XIX, o planejamento urbano em Curitiba foi elaborado pelo engenheiro francês Alfred Agache.

Em decorrência ao acelerado crescimento do município, o planejamento urbano tornou-se indispensável. Em 1966 foi aprovado o primeiro Plano Diretor de Curitiba que se fundava no tripé transporte coletivo, sistema viário e uso do solo.

Já para o revisado Plano Diretor, Lei nº 14.771/2015 em seu artigo 4º define que:

O Plano Diretor visa propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado, harmônico e sustentável de Curitiba com a Região Metropolitana, sendo o instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes, públicos e privados. (CURITIBA_c, 2015).

A preocupação com a função social da propriedade sempre esteve presente nos planos urbanísticos do município de Curitiba. Pode-se notar que desde o plano diretor de 1966, artigo 49 da Lei nº 2.828/66, faz menção ao uso da propriedade adquirida por interesse social. (CURITIBA_b).

Na Lei Ordinária nº 14.771/2015, por sua vez, realça a importância da função social da propriedade. Ela se faz presente em dezenas dos seus artigos e incisos, a saber: artigos 8º, inc. VI, 13, inc. XI - Cumprimento da função social da propriedade como diretriz, artigos 14, 15, 16 - Explica o que é a função social da propriedade no novo estatuto, artigos 17, inc. VIII, 23, 26, 58, 61, 68, 94, 95 e 132. Neste diploma, também, o uso e a ocupação do solo se fazem citar seguidamente em diversos artigos, porém, sem determinar a efetivação de planos de sociabilização e uso da propriedade. (PINHEIRO, 2016, p. 111).

Portanto, muito mais que um instrumento de planejamento, o plano diretor é uma ferramenta para a imposição da função social à propriedade de acordo ao princípio da igualdade. Este tão aspirado pela Carta Magna vigente,

consubstanciado em seu artigo 5º, que nos inspira a observar os iguais conforme as suas igualdades e os desiguais na medida de suas desigualdades.

3.7 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO IPTU PROGRESSIVO EM CURITIBA

A regulamentação do IPTU progressivo no tempo como ferramenta inibidora do não aproveitamento social da propriedade está normatizada no Estatuto da Cidade Lei nº 10.257/01. Prevendo o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios caso o proprietário não observe a função social da propriedade em detrimento à comunidade.

Cabe ao ente municipal, nestes casos, a majoração da alíquota do IPTU pelo prazo de cinco anos. Ou ainda, em permanência ao descumprimento poderá haver a desapropriação, com pagamento mediante títulos da dívida pública.

O atual Plano Diretor de Curitiba Lei nº 14.771/2015 faz cumprir a função social da propriedade em seu artigo 132:

Art. 132 Em cumprimento à função social da propriedade, o Município poderá exigir que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicar sucessivamente os mecanismos previstos no Estatuto da Cidade, de:

- I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- II - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU progressivo no tempo;
- III - desapropriação, com pagamento mediante títulos da dívida pública. (CURITIBA_c, 2015).

Já o dispositivo 133 define as áreas passíveis da incidência dos instrumentos do referido art. 132.

Art. 133 São passíveis de aplicação dos mecanismos previstos no art. 132 os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados situados nas seguintes áreas:

- I - macrozonas eixo estruturante, eixo de adensamento, área com predominância residencial de média densidade, área de ocupação mista;
- II - SEHIS de Vazios;
- III - área delimitada de operação urbana consorciada;
- IV - área delimitada de redensolvimento urbano. (CURITIBA_c, 2015).

Regulamentado pelo Estatuto da Cidade o artigo 136 do Plano Diretor de Curitiba conceitua o que é imóvel não edificado, subutilizado e não utilizado.

“Art. 136 Para fins de aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios considera-se:

I - imóvel não edificado:

- a) lote ou gleba com área igual ou superior a 2.000 m² (dois mil metros quadrados) definido como não edificado na legislação tributária municipal;
- b) lote na zona central e setor histórico ou demarcado como SEHIS de Vazios - conforme a legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo - independente de sua área, definido como não edificado na legislação tributária municipal;
- c) lote com construção paralisada, em ruínas ou edificações inadequadas à utilização de qualquer natureza, independente da área do lote, conforme legislação tributária municipal.

II - imóvel subutilizado:

- a) lote ou gleba com área igual ou superior a 2.000 m² (dois mil metros quadrados) cuja área construída represente um coeficiente de aproveitamento igual ou inferior a 15 % (quinze por cento) do coeficiente de aproveitamento básico previsto na legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo;
- b) lote na zona central, setor histórico ou demarcado como SEHIS de Vazios - conforme a legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo - independente de sua área, cuja área construída represente um coeficiente de aproveitamento igual ou inferior a 15 % (quinze por cento) do coeficiente de aproveitamento básico previsto na legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo;
- c) imóvel constituído por mais de uma unidade autônoma para fins residenciais ou não residenciais, com área computável superior a 500 m² (quinhentos metros quadrados), onde haja desocupação de pelo menos 80% (oitenta por cento) das unidades, pelo prazo de 3 (três) anos ininterruptos.

III - imóvel não utilizado: imóvel constituído por uma ou mais unidades autônomas para fins residenciais ou não residenciais, com área computável superior a 500 m² (quinhentos metros quadrados), onde haja desocupação de 75% (setenta e cinco por cento), pelo prazo de 3 (três) anos ininterruptos.

§ 1º A tipificação como não edificado, subutilizado e não utilizado se estende aos lotes que apresentam as características previstas nos incisos I, II e III deste artigo, ainda que com metragem inferior a ali fixada, quando originários de desmembramentos aprovados após a publicação desta lei, ou quando, somados a outros contíguos do mesmo proprietário, perfaçam área superior a 5000 m² (cinco mil metros quadrados).

§ 2º Caberá ao IPPUC identificar os imóveis que se caracterizam como não edificados, subutilizados e não utilizados, admitindo-se ainda o recebimento de denúncias por qualquer cidadão, por procedimento previsto na lei regulamentadora do instrumento.

§ 3º Lei específica definirá critérios diferenciados de classificação como não edificados, subutilizados e não utilizados aos imóveis que contenham atividades econômicas, sociais, culturais, esportivas ou agrícolas, com áreas construídas inferiores aos parâmetros definidos no inciso II deste artigo.

§ 4º O Município deverá publicizar as informações relativas aos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, atualizadas anualmente. (CURITIBA_c, 2015).

Para que se possa aplicar tais sanções é necessário que seja editada legislação específica. Até o momento, contudo, Curitiba criou uma Lei Complementar Nº 74/2009 que dispõe, dentre outras coisas, o IPTU progressivo em apenas uma região pequena situada no centro da cidade, localizada nos entornos do Paço Municipal.

Trata-se em suma de uma revitalização da área central da cidade, o Projeto Centro Vivo – Associação Comercial do Paraná. Que surgiu em 2004 e tem por objetivo “transformar o Centro da Cidade em um local onde as pessoas queiram morar, se encontrar, fazer suas compras e seu lazer, possibilitando um considerável crescimento na circulação de consumidores de bens e serviços e um conseqüente aumento no fluxo de capital, gerando novos empregos e riqueza para nossa cidade”. (CENTRO VIVO, 2012, p. 1).

Em consonância com esse projeto houve diversos investimentos do Poder Público Municipal como a revitalização da rua Riachuelo que abrangeu a recuperação das fachadas de edificações históricas, pavimentação e substituição das calçadas.

Para o vice-presidente da Associação dos Moradores e Comerciantes da Riachuelo, Chain Jaber, destaca reflexos positivos com as mudanças. Dono de loja na região há 25 anos, Jaber afirma que os últimos 15 anos foram terríveis. "Ficamos parados no tempo. O consumidor recuperou a confiança na Riachuelo", diz. Jaber argumenta que a inauguração do novo Paço Municipal, deu novo fôlego à via. "Houve uma melhora nas vendas", afirmou. (CURITIBA_a).

Após o término das obras a prefeitura, que já havia sinalizado com isenção de tributos como IPTU, ISS, ITBI aos proprietários que fizessem melhorias e dessem utilidade aos imóveis, notificou 6 (seis) edificações vazias e deterioradas localizadas nos entornos do Paço Municipal. Apenas duas apresentaram projetos.

Segundo a imprensa local “O número de imóveis desocupados e alvo de processo da Secretaria Municipal de Urbanismo por estarem com manutenção inadequada aumentou 36% em relação a 2014. Ao todo, são 188 imóveis nessa situação”. (GAZETA DO POVO, 23/08/2016).

Diante do novo Plano Diretor, em vigência a partir de 2015, mais de 20 entidades, entre associações de moradores, empresas e pesquisadores se

juntaram na chamada Frente Mobiliza Curitiba para acompanharem e discutirem o crescimento da cidade nos próximos 10 anos.

Para o Mobiliza Curitiba a falta de detalhamento do instrumento IPTU progressivo, que tem por objetivo otimizar os espaços urbanos e fazer cumprir a função social dos imóveis, não há grandes avanços neste sentido.

Para que o IPTU progressivo seja utilizado de acordo com a sua natureza tem de ser regulamentado, ou seja, faz-se necessário um decreto que descreva as características dos imóveis que venham a ser alvo desse instrumento. “Isso nunca aconteceu em Curitiba e, à parte do projeto de revitalização da Rua Riachuelo, o IPTU progressivo nunca cumpriu o seu papel na cidade”. (GAZETA DO POVO, 23/08/2016).

Para o arquiteto e urbanista Alexandre Pedrozo, que faz parte da Frente Mobiliza, o IPTU sempre foi subutilizado pelos municípios como forma de controle e uso do solo no Brasil. “Por aqui, o valor do IPTU parte de um valor defasado, já distante do valor de mercado de um imóvel. Quando falamos de um terreno vazio, então, estamos falando de 1% ou 2% do valor daquele imóvel segundo uma base defasada. A conclusão é que compensa, e muito, manter um terreno valorizando e fora do mercado”. (GAZETA DO POVO, 23/08/2016).

O IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba pretende discutir a proposta de uma emenda ao novo plano diretor tendo por objetivo a redução de imóveis e ou terrenos vazios nas áreas centrais da cidade que são bem equipadas e desenvolvidas. (GAZETA DO POVO, 04/10/2017).

Na visão do economista Alberto Paranhos, um dos coordenadores da revisão da Lei de Zoneamento, o modelo atual de fiscalização desses terrenos é ineficiente. Hoje, o proprietário precisa construir 15% da área total do terreno para que o espaço não seja considerado mal aproveitado. (GAZETA DO POVO, 04/10/2017).

Em muitos casos há se falar em vontade política para que esses meios possam ser utilizados na reforma urbana e redistribuição social do solo. Existe uma ausência de compreensão por parte dos parlamentares em entender o real significado do IPTU progressivo no tempo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como alvo a definição e a real aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no tempo na cidade de Curitiba/PR.

Entender em que casos e áreas, previstos no Plano Diretor são passíveis do IPTU na sua natureza extrafiscal, quando se pretende a obtenção da função social da propriedade.

Bem como evidenciar a influência do IPTU progressivo no tempo como ferramenta de reestruturação urbana.

No decorrer desta pesquisa buscou-se por meios literários e doutrinários a conceituação do que vem a ser a progressividade no tempo do IPTU, natureza esta desconhecida do habitual IPTU pago por todos os contribuintes anualmente.

Tendo como foco a sua aplicação na cidade de Curitiba, concluiu-se que sua utilização não tem sido eficaz para a capital.

É notadamente que o novo Plano Diretor Lei nº 14.771/2015 está voltado ao interesse público e estabelece uma política de desenvolvimento urbana. Contudo, inferiu-se do estudo aos dispositivos que seus alcances estão dirigidos a aspectos futuros e não ao presente.

Como demonstrado no presente estudo, apenas uma pequena parte da região central de Curitiba sofreu a influência do IPTU progressivo no tempo. Infelizmente os gestores ainda não entenderam a abrangência de tal instrumento. Impedindo à acessibilidade as áreas urbanas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. A propriedade e sua função social. In: LARANJEIRA, Raymundo. Direito agrário brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero. São Paulo: LTr, 2000.

ATALIBA, G. Hipótese de Incidência Tributária. 2ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1975.

BALEEIRO, A. Direito Tributário Brasileiro. 11ª ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BRASIL_a. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05.10.1988. Disponível: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm]. Acesso em: 19/07/2017.

BRASIL_b. Código Tributário Nacional: Promulgado em 25.10.1966. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm]. Acesso em: 19/07/2017.

BRASIL_c. Estatuto das Cidades Lei nº 10.257 de 10/07/2001. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 19/07/2017.

BRASIL_d. Código Civil Lei nº 10.406 de 10/01/2002. Disponível: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/2002/L10406.htm. Acesso em 20/05/2018.

BEVILÁQUA, C. Direito das Coisas. Forense, 1956, vol. I.

CARRAZZA_a, E.N. Progressividade e IPTU. 1ª ed, 2ª tiragem. Curitiba: Juruá Editora, 1996.

CARRAZZA_b, R.A. Curso de Direito Constitucional Tributário. 28ª ed. Brasil: Malheiros Editores, 2012.

CARVALHO, P.B. Curso de Direito Tributário. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CENTRO VIVO (2012). História. Disponível em: <http://centrovivo.acpr.com.br/quemsomos/historia/>. Acesso em: 19/07/2017.

COSTA, R.H. Instrumentos Tributários para a Implementação da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/01. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CURITIBA_a Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba - <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/projeto-marco-zero-de-reducao-do-iptu-incentiva-recuperacao-do-centro/18231> (acessado em 21/07/2017 as 10:00h)

CURITIBA_b. Portal da Prefeitura de Curitiba - <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/iptu-tabela/368> (acessado em 14/07/2017 as 22:44h).

CURITIBA_c. Revisão do Plano Diretor de Curitiba. Lei nº 14.771. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-curitiba-pr>. Acesso em: 19/07/2017.

DI SARNO, D.C.L. Competências Urbanísticas (arts. 3º e 51). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/01. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

DUGUIT, Las Transformaciones del Derecho Publico y Privado. Bueno Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 1975.

FARIA, J.R.V. (2012) |1200| Função Social e IPTU Progressivo: O Averso do Averso num Desenho Lógico.

FERNANDES, C.E. IPTU Texto e Contexto. 1ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FERRARI, R.M.M.N. Direito Municipal. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FIGUEIREDO, G.J.P. A propriedade no Direito Ambiental. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FRAGA, H.R. O IPTU e Suas Principais Características. Mestre em Direito Tributário pela Univ. Cândido Mendes RJ.

FRANZESE, C. Ideias para Ação Municipal nº 222 (2005) Instituto Pólis. São Paulo – SP – Brasil.

Gazeta do Povo - <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/mexer-com-o-iptu-e-tao-dificil-quanto-mexer-na-tarifa-de-onibus-critica-arquiteto-51tjek4ue65g8rr1l0qf1u79y> (acessado em 21/07/2017 as 11:00).

GOMES, O. Direitos Reais. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

GORSODORF, L.F. FABRO, M.F.W. A Cidade e o Debate sobre o Plano Diretor de Curitiba, 2014 Curitiba – PR.

HARADA, K. Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). IPTU– aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

JÚNIOR, J.J.S. Direito Imobiliário. Minicurso “O Laudêmio e sua Juridicidade”. TV Justiça – STF: Programa Saber Direito Aula, 2012.

MACHADO, H.B. Curso de Direito Tributário. 31ª ed. Brasil: Malheiros Editores, 2010.

MARCONDES, A.K. ATALLAH, F.K. Coletânea de Legislação Ambiental do Paraná e Legislação Federal Correlata. Tomo 1. Campinas-SP: Millennium Editora, 2012.

MARTINS, I.G.S. Curso de Direito Tributário. 4ª ed. Belém: CEJUP; Centro de Estudos de Extensão Universitária, 1995.

MEIRELLES^a, H.L. Direito Administrativo Brasileiro. 22ª ed. Brasil: Malheiros Editores, 1997.

MEIRELLES^b, H.L. Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed. Brasil: Malheiros Editores, 2003.

MELO, C.A.B. Novos Aspectos da Função social da Propriedade no Direito Público. 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MORAES, A.D. Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários aos art. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. (Coleção temas jurídicos; 3).

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. Novo código civil e legislação extravagante anotados. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PINHEIRO, A.I.C. O Plano Diretor de Curitiba (Lei nº 14.771/2015) E sua Relação com a Função Social da Propriedade na Perspectiva dos Direitos Urbanístico e Ambiental. Curitiba, 2016.

SILVA, J.A. Direito Urbanístico Brasileiro. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SOUZA, M.L. Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbana. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.