

# O IPTU PROGRESSIVO COMO INSTRUMENTO DE APLICAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: UMA ANÁLISE (MAPEAMENTO) DOS IMÓVEIS URBANOS DO BAIRRO CENTRO DO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO OESTE, SC

Roberta de Souza\*  
Mixilini Chemin Pires\*\*

## Resumo

Ao longo do tempo, o meio ambiente urbano passou por grandes modificações, as quais não são mais identificadas apenas nas grandes metrópoles, mas também nos pequenos centros, nas pequenas cidades. Nesse propósito, para que o uso da propriedade conduza ao exercício regular do direito em prol da sociedade, necessário se faz a realização de sua função social, pois ela se tornou uma exigência da vida em sociedade, e passa a ser fundamental também que se exijam do proprietário as potencialidades da propriedade em benefício da sociedade. Assim, destaca-se que o presente artigo é resultado de pesquisa de iniciação científica realizada no *Campus* de São Miguel do Oeste, SC. Nesta senda, traçou-se por objetivo verificar, por meio do levantamento (mapeamento) dos imóveis urbanos ociosos no bairro Centro do Município de São Miguel do Oeste, SC, se a implementação/cobrança/lançamento de IPTU progressivo, nos moldes previstos em lei municipal anterior ao Estatuto da Cidade, como forma de coação ao cumprimento da função social da propriedade urbana, é suficiente/efetiva para esse desiderato.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Função social da propriedade urbana. IPTU progressivo no tempo.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa apresentar os resultados do projeto de iniciação científica *O IPTU progressivo como instrumento de aplicação da função social da propriedade urbana: uma análise (mapeamento) dos imóveis urbanos do bairro centro do Município de São Miguel do Oeste, SC*.

A ideia do tema partiu da realidade urbana que com o decorrer dos anos passou a assolar grande parte das cidades brasileiras, inclusive as pequenas, como São Miguel do Oeste, em Santa Catarina, ao que se refere à ociosidade de imóveis urbanos em detrimento da função social da propriedade e favorecimento à especulação imobiliária, o que se representa pela elevada valorização nos preços dos imóveis em período curto de tempo.

Nesse contexto, buscou-se verificar se a implementação/cobrança/lançamento de IPTU progressivo, nos moldes previstos na Lei municipal n. 4.200/97 anterior ao Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/01, como forma de coação ao cumprimento da função social da propriedade urbana, é efetiva para esse desiderato, garantindo a possibilidade de consecução de uma cidade sustentável.

Destaca-se que em um primeiro momento se pensou em estabelecer a análise dos dados de forma comparativa, ou seja, verificar se os imóveis que pagavam o IPTU progressivo deixaram de fazê-lo, e se sim, em quanto tempo. Contudo, o Setor Tributário do Município apenas possui em sua base de dados os lançamentos integrais e atuais, não

\* Bolsista e Bacharel em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina de São Miguel do Oeste

\*\* Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina; Professora e orientadora da pesquisa pela Universidade do Oeste de Santa Catarina de São Miguel do Oeste; maxilini@yahoo.com.br

constando lançamentos anteriores e que não existem mais. Dessa forma, analisaram-se os dados obtidos a partir de uma análise progressiva de lançamentos anuais com base na quantidade de imóveis que agregam essa lista a cada ano.

Porquanto, a presente pesquisa corporificou-se como um instrumento jurídico que visa contribuir para a consecução de uma política urbana a qual privilegie a função social da propriedade imobiliária em detrimento da especulação imobiliária que tanto inibe o desenvolvimento dos centros urbanos e o cumprimento de funções sociais mínimas das cidades em privilégio de poucos.

## **2 A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA EM FACE DA FUNÇÃO EXTRAFISCAL: AS SOLUÇÕES DO DIREITO TRIBUTÁRIO PARA O ESPAÇO URBANO**

Planejar e organizar a infraestrutura das cidades é imprescindível para a atuação estatal e indispensável para o cumprimento de metas estipuladas pelo Poder Público, tanto no âmbito público quanto no privado. É modificando ambientes e estruturas e estimulando algumas atividades de determinados setores que o governo delinea um conjunto de funções, estabelecidas em razão da visualização de uma sociedade harmônica e que é atendida conforme suas expectativas e interesses (DI SARNO, 2004).

O planejamento<sup>1</sup> urbanístico utiliza métodos e legislação específica para a execução do desenvolvimento urbano, como exemplo, subsídios, incentivos e sobrecargas fiscais (situação abordada neste artigo), intervenções na propriedade, desapropriações, entre outras (DI SARNO, 2004). A política de desenvolvimento urbano tem suas diretrizes gerais estabelecidas nos arts. 182 e 183 da CF e par dessas diretrizes, o Estatuto da Cidade traz uma regulamentação em todo o contexto urbanístico, estabelecendo políticas urbanas que visam ao desenvolvimento e à sustentabilidade social do país (DI SARNO, 2004).

Como exemplo e a ilustrar o problema de pesquisa delineado para este artigo, destaca-se que os tributos têm como objetivo arrecadar recursos financeiros para a manutenção da estrutura estatal. É por meio desses recursos angariados que a Administração Pública investe em políticas públicas. Conquanto, as contribuições não têm, essencialmente, caráter meramente fiscal, assim, por meio da tributação, obtêm-se outras finalidades, como a regularização financeira, o equilíbrio de mercado e a eficácia da função social da propriedade imobiliária.

Torna-se evidente que a função extrafiscal do IPTU progressivo<sup>2</sup> é viável no que se refere à instrumentalização de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. Seu papel extrafiscal comporta toda uma questão de socialização em relação à propriedade e torna executável a justiça concernente à distribuição imobiliária, arrecadando recursos municipais que possibilitem o investimento atinente a políticas urbanas.

A natureza do IPTU progressivo no tempo é de caráter extrafiscal, isso porque se caracteriza por não exercer função arrecadatória, mas instrumento sancionatório utilizado para a aplicação da função social da propriedade.

Para compreender melhor a questão da extrafiscalidade, inicialmente, o Estatuto da Cidade estabelece ao dono (inerte) do imóvel a possibilidade de parcelamento, edificação ou utilização obrigatória do imóvel, como meio de aplicação da política urbana. Posterior à notificação e como consequência da inadimplência da adequada utilização do solo pertencente ao proprietário, será então incidente o IPTU progressivo, e a alíquota padecerá de majoração pelo período de cinco anos sucessivos.

Conquanto, decorrido esse prazo de cinco anos, na hipótese de o proprietário não ter cumprido com o compromisso de parcelamento, edificação ou utilização de seu imóvel, o Município terá legitimidade para realizar a desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública, os quais terão prévia aprovação pelo Senado Federal. Em face disso, a função extrafiscal do imposto exerce sua função de forma efetiva, visto que visa contribuir para que o proprietário do imóvel use a área que o pertence devidamente.

Porém, transcorrido o prazo de cinco anos da progressão do IPTU, incidente em determinada área, na possibilidade de o município se deparar novamente com a mesma inércia do proprietário do imóvel, oferecem-se duas alternativas: pode optar por deixar a situação como está e deturpar retroativamente toda a função extrafiscal do IPTU, em razão da finalidade almejada com sua incidência não ter sido obtida (é o que ocorre no Município objeto da pesquisa – São Miguel do Oeste, SC); ou poderá emanar à desapropriação do imóvel, mas nessa possibilidade deverá esperar

a prévia aprovação pelo Senado Federal dos títulos da dívida pública com os quais serão pagos aqueles que tiverem sua propriedade subutilizada ou não utilizada, desapropriada.

Assim, as regras de Direito Tributário podem ser vistas como efetivos instrumentos de política urbana, atuantes também na proteção ambiental, a que refere à satisfação dos problemas urbanos (ALOCHIO, 2005).

Por derradeiro, passa-se agora, com base no enredo doutrinário e legislativo, mesmo que breve aqui exposto e leituras paralelas feitas, a analisar a inserção do Direito Tributário, na figura do IPTU progressivo, como mecanismo de cumprimento de função social da propriedade urbana de acordo com os ditames estabelecidos pelo Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/01.

Assim, para fins de análise conclusiva deste artigo, utilizou-se como amostragem uma lista de dados fornecida pelo Setor Tributário do Município, na qual consta o número de contribuintes que possuem mais de um imóvel baldio (ocioso) e, por isso, contribuem, melhor dizendo, tem um acréscimo progressivo na alíquota do IPTU, nos moldes da Lei específica n. 4.200/97,<sup>3</sup> que instituiu o Código Tributário Municipal.

Referida Lei foi instituída em 1997 e prevê o aumento progressivo de no máximo 3% sobre o valor venal do imóvel, iniciando sua aplicação em 0,3% ao ano, a partir de 1999. Todavia, não se soma a essa alíquota o percentual de 1% já devido pelo contribuinte a título de IPTU normal (imóveis utilizados). Melhor dizendo, somada a tributação do IPTU normal (alíquota de 1%) ao valor máximo de tributação progressiva (3%), o limite máximo que um imóvel urbano irá contribuir a título de IPTU será de 4%.

Optou-se por analisar a relação de contribuintes (base de dados) com mais de um imóvel pagador de IPTU progressivo, pois já autoriza por si só a identificação nos moldes de função social estabelecida em lei para a propriedade urbana, da prática da especulação imobiliária. E, ainda, em decorrência dessa especulação ser muito mais incidente em imóveis bem centralizados, em vista das taxas de valorização serem bem maiores, é que se escolheu também analisar os imóveis pertencentes ao bairro Centro do Município de São Miguel do Oeste, SC.

Para tanto, considerando que o Município não possui base de dados com lançamentos em períodos anuais isolados, o que possibilitaria uma análise comparativa quanto à efetiva promoção de função social urbana nos moldes da progressividade utilizada pelo Município (saber por quanto tempo os proprietários dos imóveis pagaram o IPTU progressivo), destacaram-se, em um primeiro momento, da lista geral (todos os imóveis urbanos em que se aplica a progressividade em relação a contribuintes com mais de um imóvel, sem que conste na lista os que deixaram de ter esse acréscimo – por isso a impossibilidade da análise comparativa inicialmente esperada), apenas os imóveis do bairro centro em que se aplica a progressividade do imposto.

Da lista de proprietários de mais de um imóvel, pagantes (baldio/ocioso) de IPTU progressivo no centro da cidade, identificou-se o seguinte (dados colhidos até 18 de outubro de 2011):

Tabela 1 – Proprietários de mais de um imóvel, pagantes de IPTU progressivo

Ano-base de aplicação da progressão	Sujeitos passivos do imposto progressivo (quantidade de imóveis)
1999	190
2000	14
2001	34
2002	15
2003	42
2004	22
2005	57
2006	33
2007	50
2008	42
2009	77
2010	14
2011	3
<b>TOTAL</b>	<b>593 imóveis ociosos/baldios</b>

Fonte: os autores.

Somado a esses dados, importante referir que em relação ao Município de forma geral – toda a extensão territorial urbana –, até outubro de 2011, São Miguel do Oeste, SC contava com 1.327 imóveis inutilizados (ociosos/baldios),

conforme informações obtidas com a municipalidade; desses 1.327, 25 são de propriedade do Estado, 115 do próprio Município, e 1.187 de particulares.

Há que se destacar, com base na interpretação da Tabela 1, que de 1.187 imóveis não utilizados em toda a extensão urbana do Município, no bairro Centro estão localizados 593. Em percentuais, de 100%, ter-se-iam no centro 44,68%. Praticamente a metade dos imóveis inutilizados, abandonados ou baldios está no centro da cidade, o que, em análise mais crítica, amparada na situação imobiliária atual e na doutrina e legislação vigente, induz a razão de ser da especulação imobiliária, pois a possibilidade de valorização de um imóvel depende, entre outros fatores, de forma muito mais incisiva, de sua boa localização.

Ainda, em uma análise mais pormenorizada, verifica-se que em 1999 (ano-base para o início da cobrança/incidência da progressividade), havia 190 imóveis em situação de inutilização, caracterizados pelo Ente Federado para fins de lançamento do imposto como baldio, e que ainda mantêm essa condição, por isso, não foram excluídos da lista.

A cada ano há novos lançamentos, conforme progressividade anual mostrada na Tabela 1, ao invés de uma redução no número de lançamentos, houve acréscimo nas alíquotas já aplicadas (sob os imóveis que já pagavam progressivamente o imposto) e inserção de novos imóveis sujeitos a esse pagamento, pela caracterização de sua ociosidade e não cumprimento de função social da propriedade urbana.

Porém, se essa análise for feita considerando o IPTU progressivo no tempo nos moldes preestabelecidos pelo Estatuto da Cidade, destaca-se o favorecimento ao cumprimento de função social, pois em relação ao Município, enquanto Ente Federado com competência tributária exclusiva em algumas situações, para que possa exigir do proprietário de imóvel urbano o cumprimento de função social com a aplicação de parcelamento, utilização ou edificação compulsória, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção, a Constituição Federal lhe impõe a necessidade de edição de lei específica regulamentadora para a área incluída no plano diretor. Nesse caso, é necessário o Município ter elaborado e aprovado para fins de planejamento e política urbana o plano diretor.

Implementado o plano diretor pelo Município, reconhecida está a permissão pela progressividade no que se refere ao IPTU nos moldes preconizados pela Lei n. 10.257/01 com alíquotas mais afetivas, eis que propiciam aumento progressivo de até 15% no período máximo de cinco anos, no intuito de persuadir o proprietário ao cumprimento de função social urbana.

Nesses moldes, destaca Camargo (2008, p. 150-151):

Até a publicação da emenda constitucional 29/2000, o STF fixou entendimento de que no que toca ao IPTU, a progressividade permitida por nossa Carta Maior é a extrafiscal, destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, nos moldes do art. 156, 1 observada a limitação imposta pelo artigo 182, 4, inciso II, sendo dependente de lei federal para sua aplicação pelos Municípios.

Isso porque, com o IPTU progressivo como política urbana de caráter extrafiscal, a administração pública consegue impedir a não utilização de imóveis e até mesmo induzir os proprietários a aproveitarem de forma mais coerente os espaços urbanos, inclusive com a utilização de outros instrumentos de política urbana para a promoção social, atendendo ao mesmo tempo a função social da propriedade urbana e das cidades.

Destaca-se e reafirma-se que o IPTU progressivo instituído pelo Estatuto da Cidade tem como finalidade não a instituição de nova arrecadação, todavia, de instrumento que estimule o exercício da função social e desestimule a prática da especulação imobiliária.

Nesses termos, referido imposto, nos moldes de uma política urbana mais arrojada e adequada à realidade social e urbana na qual está inserida, atua como um imposto-sanção, que punirá o não cumprimento de função social com um aumento progressivo da alíquota de incidência sobre o imóvel urbano. Essa progressividade extrafiscal especial é objeto de regulamentação pelo Estatuto da Cidade.

Contudo, sua aplicação, conforme já exposto alhures de forma mais bem detalhada, não ocorre de forma arbitrária ou imediata, se instituído nos moldes do Estatuto da Cidade, pois é necessário que o proprietário descumpra condições e prazos de aproveitamento adequado à propriedade urbana, conforme dita o art. 5º, da Lei n. 10.257/01.

Nesse sentido, aduz Bueno (2002 apud COUTINHO; ROCCO, 2009, p. 335):

[...] o Poder Público Municipal [...] deve elaborar plano diretor e editar “lei específica” que fixe as condições e prazo dessas obrigações. Uma vez notificado, o proprietário tem o dever de utilizar adequadamente sua propriedade. Se nada fizer, então o Poder Público pode impor-lhe sanção pecuniária, consistente no pagamento de IPTU progressivo, pelo descumprimento da obrigação de adequada utilização. Decorrido novo lapso de tempo sem que o proprietário faça a adequação do uso de sua propriedade aos fins do plano diretor, o Poder Público pode impor-lhe nova sanção – e, desta vez, o Município está apto a proceder à desapropriação do imóvel.

Esse instrumento contribui de forma significativa para a viabilização de políticas urbanas que não permitam a acumulação da propriedade em mãos de poucos – o favorecimento à especulação imobiliária.

Isso porque institui processo de implantação com prazos certos e determinados e punição em caso do não cumprimento dos prazos exigidos em lei, como é o caso da desapropriação. De modo algum atuará de forma cômoda aos proprietários, como tem sido a Lei Municipal que vigora no Município atualmente em relação à progressividade do IPTU; nesta, o proprietário observa a vantagem da especulação imobiliária com alíquotas irrisórias que poderão reverter em lucros futuros e compensatórios e desvantagem na promoção da função social da coletividade.

A manutenção da progressividade do IPTU em relação aos imóveis ociosos no Município de São Miguel de Oeste, SC, se não adequada à normativa estabelecida pelo Estatuto da Cidade, com a implantação desse mecanismo em seu plano diretor e regulamentação por lei específica, continuará a fadar ao insucesso a função social e organização sustentável da cidade.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de resolver e trazer uma resposta ao problema proposto, pode-se afirmar, com base nos resultados obtidos e em consonância com a legislação e doutrina atual e pertinente ao tema, que o modelo tributário das cidades, ao que se refere à instituição de meios coercitivos de cumprimento de função social da propriedade urbana anterior à edição da Lei n. 10.257/01 – o Estatuto da Cidade, como é o caso do Município de São Miguel do Oeste, SC, mostra-se ineficaz/insustentável, pois mesmo que de forma não intencional, acaba proporcionando a arrecadação de receita tributária (IPTU progressivo no tempo) nos moldes da Lei municipal n. 4200/97, o fomento à especulação imobiliária – em outras palavras, o privilégio de poucos em detrimento da função social das cidades.

Isso porque o município, diante do aumento da alíquota progressiva do IPTU, sem qualquer penalização maior, visualiza mais vantagem na manutenção da ociosidade do que no investimento para a efetivação de função social ou venda para que tal desiderato aconteça. Melhor dizendo, diante da realidade tributária vigente, é melhor ter um imóvel ocioso do que dar a ele retorno social, pois a demanda pela especulação imobiliária é muito mais vantajosa economicamente – o investimento para o futuro.

Nesse ápice, a progressividade do IPTU como instrumento urbano de coação ao cumprimento da função social da propriedade urbana somente poderá surtir algum efeito positivo em prol da coletividade e das funções sociais da cidade, quais sejam, habitação, lazer, circulação e moradia, se elaborado, aprovado e implantado pelo plano diretor do Município, com base em lei municipal específica, e se esta estiver adequada aos moldes vigentes do Estatuto da Cidade e não aos moldes de lei anterior ao Estatuto e que hoje vige no Município de São Miguel do Oeste, SC, ou seja, o Estatuto da Cidade oferta ao Poder Público alternativas para uma melhor e maior efetivação na política tributária no intuito de que o sistema de arrecadação extrafiscal cumpra necessariamente a função social da propriedade urbana e, conseqüentemente, das cidades por meio da progressividade do IPTU.

Tal alternativa tributária nos moldes do Estatuto da Cidade é melhor, pois diante do não cumprimento da função social, pode o Poder Público, se previsto em seu plano diretor e regulamentado por lei específica, aplicar IPTU progressivo em alíquotas de até 15% pelo prazo máximo de cinco anos, percentual “que fará diferença no bolso” do contribuinte, forçando-o, sob pena de sanções mais gravosas, a dar destinação social ao imóvel em prol da coletividade. E, caso a situação de ociosidade se mantenha durante esse período, pode o Poder Público optar em manter a cobrança do último percentual de alíquota aplicada até que a função social efetivamente se cumpra, ou determinar a desapropriação do imóvel urbano – a perda da propriedade imobiliária.

Por fim, indignar-se e indicar/promover mudanças é o melhor que se pode fazer na construção de cidades melhores para se viver. Não foi à toa que o Estatuto da Cidade instituiu a gestão democrática das cidades, permitindo uma participação mais atuante da população, pois se indignar e ficar inerte é ter que, necessariamente, em vez de fazer do lugar em que se está o melhor para se viver, viver uma busca incessante por melhores lugares.

***The progressive property tax as a tool for implementing the social function of urban property: an analysis (mapping) property urban downtown district of São Miguel do Oeste, SC***

*Abstract*

*Over time, the urban environment has undergone major changes, which are no longer identified only in big cities, but also in small centers, small towns. In this way, for the use of the property leads to the regular exercise of the right for society, it is necessary to make the realization of its social function, since it has become a requirement of society life, as it is now fundamental also to require the owner the potential of the property for the benefit of society. Thus, it is emphasized that this article is the result of scientific research survey conducted on the Campus of São Miguel do Oeste, SC. In this vein, we draw the aim to verify through the survey (mapping) of idle urban real estate downtown of São Miguel do Oeste, SC, if the progressive property tax implementation/collection/release, as provided in previous law by the City Statute, as a means of coercion to fulfill the social function of urban property, is sufficient/effective for this goal.*

*Keywords: City Statute. Social function of urban property. Progressive property tax in time.*

**Notas explicativas:**

<sup>1</sup> “O planejamento não é uma faculdade do administrador – é um dever constitucional.” (GAZOLA, 2008, p. 75). Ainda, compete ao administrador a implantação de um “[...] processo de planejamento e definição de objetivos determinados em função da realidade local.” (SILVA, 2000 apud GAZOLA, 2008, p. 75).

<sup>2</sup> Como dispõe a Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade), em seu art. 7º, a respeito da aplicação do IPTU progressivo no tempo: Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

<sup>3</sup> IPTU progressivo nos moldes de lei municipal anterior à Lei n. 10.257/01 como instrumento ao favorecimento da especulação imobiliária: estudo de caso no bairro centro do Município de São Miguel do Oeste, SC.

**REFERÊNCIAS**

ALOCHIO, L. H. A. **Do solo criado – outorga onerosa do direito de construir**: instrumento de tributação para a ordenação do ambiente urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CAMARGO, J. W. **O IPTU como instrumento de atuação urbanística**. Belo Horizonte: Forum, 2008.

COUTINHO, R.; ROCCO, R. (Org.). **O direito ambiental das cidades**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI SARNO, D. C. L. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

GAZOLA, P. M. **Concretização do direito à moradia digna**: teoria e prática. Belo Horizonte: Forum, 2008.