

## APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO EM OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

DEL PIERO, Arnaldo<sup>1</sup>  
HOFFMANN, Aline<sup>2</sup>

### RESUMO

Diante do que preconiza a Constituição Federal do Brasil em relação a aplicação da Função Social da propriedade, este artigo traz uma análise da aplicação do IPTU progressivo no tempo sobre a propriedade que não cumpre sua Função Social. Nossa Carta Magna delega aos Municípios estabelecerem qual a Função Social que a propriedade deverá cumprir e através do estatuto da cidade define as diretrizes que o município deve seguir, posto em seu plano diretor. A efetividade de sua aplicação no município de Cascavel-PR, com objetivo de organizar a utilização do espaço urbano, bem como o direito de propriedade. A propriedade que não atender a Função Social, em exercício de uma utilização adequada, sofrerá aumento na alíquota do IPTU ano-a-ano até um limite máximo e, ainda, se não obedecer a legislação poderá sofrer, inclusive, sua desapropriação em detrimento de outro que possa lhe dar melhor uso. Esse instituto, o do IPTU progressivo no tempo, tem por objetivo justamente evitar que um proprietário apenas faça especulação imobiliária, não dando o ideal retorno à sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Função Social da propriedade, IPTU progressivo, Estatuto da cidade, Plano diretor.

### PROPERTY TAX PROGRESSIVE APPLICATION OF TIME IN THE PRINCIPLE OF CONSTITUTIONAL OBEDIENCE OF THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY

Before calling for the Federal Constitution of Brazil in relation to implementation of the Social Function of the property, this article presents an analysis of the application of progressive property tax over time on property that does not fulfill its social function. Our Constitution delegates to the municipalities which establish the social function that the property must meet, through the city's status is defined guidelines that the municipality should follow, since in its master plan. The effectiveness of its application in Cascavel-PR in order to organize the use of urban space and the right to property. The property that does not meet the Social Function in exercise proper use will be increased in the rate of property tax year-on-year to a maximum limit, which does not obey the law may suffer including expropriation over another that can I give you best use. This institute, the progressive property tax on time, is intended precisely to prevent an attached owner to property speculation, giving the ideal return to society.

**KEYWORDS:** Social function of property, progressive property tax, city statute, master plan.

### 1. INTRODUÇÃO.

Diante do fato de haver nos municípios terrenos que aparentemente são objetos de especulação imobiliária, a falta do uso correto da propriedade em benefício da sociedade, mesmo que fosse dado uso exclusivamente pelo próprio proprietário, traz como consequência o grande número de vazios urbanos.

<sup>1</sup>, Acadêmico do 9º período do curso de Direito do Centro Universitário da Fundação Assis Gurgacz. arnaldo.dp@hotmail.com;

<sup>2</sup> Docente orientadora do curso de Direito do Centro Universitário da Fundação Assis Gurgacz. alinehoffmann@fag.edu.br.

Este trabalho tem por objetivo discutir acerca desse tema, trazendo o aspecto da legislação constitucional e municipal, bem como, através de uma pesquisa exploratória, verificar efetivamente a sua aplicação.

Para Orlando Gomes, a propriedade é um direito complexo sendo conceituado sinteticamente como a submissão de uma coisa, em todas as suas relações jurídicas a uma pessoa, analiticamente, o doutrinador ensina que a propriedade está relacionada com os direitos de usar, fruir, dispor e alienar a coisa e, findando seu conceito descritivamente a propriedade é um direito absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa está submetida à vontade de uma pessoa, delimitado pela lei (GOMES, 2005).

Considerando essa e outras construções doutrinárias, podemos definir a propriedade como o direito que alguém, uma pessoa, tem sobre ou em relação a um determinado bem. Direito esse, protegido pela Constituição Federal em seu artigo 5º, XXII, tratando-se, portanto, de um direito fundamental. O exercício da propriedade deve cumprir os requisitos constantes do Código Civil Brasileiro, artigo 1.228, sem negligenciar demais direitos, principalmente os constitucionais, sendo que a propriedade deve sempre atender a uma função social em prol de toda a coletividade (TARTUCE, 2014).

Uma das principais características do direito de propriedade é o direito absoluto em regra, pois, diante de algumas situações de fato pode ser relativizado. Apesar de seu caráter *erga omnes*, há limitações impostas em detrimento do interesse coletivo, que é o caso em que a propriedade deve cumprir efetivamente a função social, conforme preconiza o artigo 1.228 §1º do Código Civil, o que se não ocorrer, por força da obrigatoriedade de que a mesma deve cumprir a função social, poderá sofrer sanções. Assim, não podemos esquecer que o direito de propriedade coexiste com outros direitos protegidos por nossa Carta Magna, podendo, portanto, ser ponderado frente a outros direitos tidos como fundamentais, no caso da dignidade da pessoa humana, registrado em seu artigo 1º, III da Constituição Federal (TARTUCE, 2014).

Assim, como é comentado pelo Professor Carlos Alberto Dabus Maluf (2011, p.73) “ao antigo absolutismo do direito, consubstanciado no famoso *jus utendi et abutendi*, contrapõe-se hoje, a socialização progressiva da propriedade – orientando-se pelo critério da utilidade social para maior e mais ampla proteção aos interesses e às necessidades comuns”.

Dentro desse mesmo tema, vê-se as palavras de Orlando Gomes:

Estabelecidas essas premissas, abandonamos a concepção romana da propriedade, para compatibilizá-la com as finalidades sociais da sociedade contemporânea, adotando-se,

como preconiza André Piette, uma concepção finalista, a cuja luz se definam as funções sociais desse direito. No mundo, o direito individual sobre as coisas impõe deveres em proveito da sociedade e até mesmo no interesse de não proprietários. Quando tem por objetivo bens de produção, sua finalidade social determina a modificação conceitual do próprio direito, que não se confunde com a política de limitações específicas ao seu uso. A despeito, porém, de ser um conceito geral, sua utilização varia conforme a vocação social do bem no qual recai o direito – conforme a intensidade do interesse geral que o delimita e conforme a sua natureza na principal *rerum divisio* tradicional. A propriedade deve ser entendida como função social tanto em relação aos bens imóveis como em relação aos bens móveis (2005, p.129).

Assim, a propriedade deve sempre atender aos interesses sociais, no entanto, a Constituição Federal traz requisitos específicos apenas para a aplicação da função social em relação à propriedade rural, não trazendo critérios tão claros e definidos para a aplicação da função social em relação à propriedade urbana, todavia, o entendimento prevalecente nesse respeito é de que não há óbice para que esses requisitos incidam à propriedade urbana (TARTUCE, 2014).

Diante de todo exposto introdutório, destina-se o assunto ao instituto da desapropriação judicial. Assim sendo, o proprietário que não atender a função social poderá sofrer sanção. Nesse respeito, o Código Civil Brasileiro de 2002 trouxe uma inovação para o ordenamento jurídico brasileiro em seu artigo 1.228, §§ 4º e 5º, transcrito:

Art. 1.228 [...]

§ 4.º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5.º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Não trata o instituto aqui estudado o da usucapião, pois no ordenamento jurídico brasileiro não é admitido essa modalidade onerosa, assim, trata-se do instituto da desapropriação, isso porque o parágrafo 5º do artigo 1.228 do CC trata do pagamento de uma indenização, como esclarece Miguel Reale, na Exposição de Motivos do Anteprojeto do Código Civil de 2002:

Trata-se, como se vê, de inovação do mais alto alcance, inspirada no sentido social do direito de propriedade, implicando não só novo conceito desta, mas também novo conceito de posse, que se poderia qualificar como sendo de posse-trabalho, expressão pela primeira vez por mim empregada, em 1943, em parecer sobre o projeto de decreto-lei relativo às terras devolutas do Estado de São Paulo, quando membro do seu Conselho Consultivo (REALE *apud* TARTUCE, 2014, p.868).



Antes do extremo dessa ação, o Estado se vale de mecanismos com o intuito de fazer o proprietário dar a devida destinação à propriedade, com o uso correto, utilizando-a em respeito à aplicação da função social (TARTUCE, 2014).

A norma que determina quando a propriedade urbana cumpre a função social é o Estatuto da Cidade (Lei. 10.527/2001), em observância das exigências fundamentais, regulamentada pelo plano diretor de cada município, no qual trata da justiça social, desenvolvimento urbano, entre outros, pois o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (TARTUCE, 2014).

O plano diretor, utilizado como ferramenta ou mecanismo para os municípios se organizarem, é obrigatório para cidades com população superior a vinte mil habitantes, nas que são integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, cidades que integram áreas de interesse turístico, nas que fazem parte de empreendimentos ou atividades com impacto ambiental regional ou nacional e nas cidades onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no artigo 182 §4º da Constituição Federal, trazendo dentre outros instrumentos o IPTU progressivo. Como objetivo de compelir o proprietário à obrigação estabelecida, o Estatuto da Cidade forneceu ao Município o IPTU progressivo no tempo (TARTUCE, 2014).

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 PROPRIEDADE**

#### **2.1.1 Breve relato histórico**

Primitivamente, o homem se abrigava em grutas e cavernas, locais rudimentares e sem hierarquia entre os que coabitavam, o que se empregava era a luta pela subsistência, que conseqüentemente, com o passar dos tempos, ocorre o aumento dos indivíduos do mesmo grupo e outros grupos alheios, necessitando agora defender sua cavernas e grutas entre outras formas de abrigo de quem tentasse buscar refúgio nelas. Começa então a ideia de domínio, que, passando um pouco mais de tempo, se estende às áreas de vegetação, onde se encontravam alimentos (RIZZARDO, 2014).

A ideia de propriedade desses, não tinha a característica de perpetuidade, pois permaneciam em localidades enquanto essas supriam suas necessidades de subsistência, no entanto, mesmo que

temporariamente, exerciam o domínio. Após, ocorreu a evolução desses grupos em grupos maiores, formando laços familiares sendo o mais velho detentor do poder central dentro desse círculo, nesse momento os bens passam a pertencer a todas as pessoas desse grupo, começando a ter um consenso coletivo da propriedade (RIZZARDO, 2014).

Darcy Bessone, explica como, a partir de então, a propriedade foi se particularizando:

Na medida em que foram se constituindo as famílias, como unidades sociais internas do grupo, elas foram localizando-se em certas áreas. O respeito mútuo destas situações levou à concepção da propriedade familiar, com a conseqüente desagregação do grupo social, para a formação de grupos menores. Com a evolução, foram-se reconhecendo certos direitos às pessoas integrantes do grupo familiar, como, por exemplo, ao dote e ao pecúlio castrense. Chegou-se, através dessas concessões sucessivas, à propriedade do indivíduo (1996, p. 18,19).

Propriedade é o direito real por excelência, pois é o direito real mais completo, onde dá ao proprietário uma autonomia absoluta da propriedade: o direito de gozar e dispor de maneira mais absoluta, desde que na execução desse amplo direito não se pratique atos ilegais. É fazer o que bem entender, fazer o que tiver vontade com o determinado bem, é ter a sensação e a convicção de ser o dono, onde terceiros não interferem em sua soberania sobre a coisa em decorrência da oponibilidade *erga omnes*, impondo a todos o dever de respeitá-la (RIZZARDO, 2014).

Sobre a propriedade no Direito Romano, Caio Mário da Silva Pereira escreve:

A raiz histórica do nosso instituto da propriedade vai se prender no Direito romano, onde foi ele individual desde os primeiros momentos. Dotada de certo caráter místico nos primeiros momentos. Mescladas de determinações políticas. Somente o cidadão romano podia ter seu objeto, uma vez que a dominação nacionalizava a terra conquistada. E a técnica da aquisição – *mancipatio* – um cerimonial tipicamente romano, restringia o fenômeno e limitava o exercício *ex iure quiritium*. Mais tarde estendeu-se o *ius commercii* aos estrangeiros, ampliou-se a suscetibilidade da aquisição ao solo itálico, e depois além deste; e par daquela modalidade aquisitiva hermética, surgiram novos usos e os juriconsultos elaboraram novas técnicas: *traditio*, *in iure cessio* (2015, p.63).

Na Idade Média, com a formação do regime feudal, concentrou-se os bens em poder de poucos. O restante dos povos somente cultivavam as terras em troca de alimentos (RIZZARDO, 2014).

Na França, os reis proclamaram seus direitos sobre todas as terras, e quem as possuía, as tinham como concedidas a meros súditos (RIZZARDO, 2014).

Ocorreu a propagação do liberalismo em advento da Revolução Industrial, afastando qualquer intervenção Estatal, pois era prejudicial ao interesse econômico. Assim, a iniciativa privada se expandiu devido a ampla liberdade na aquisição da propriedade (RIZZARDO, 2014).

### 2.1.2 Ordem Constitucional.

Com o aumento da população surgiu a necessidade em olhar para os direitos fundamentais de forma mais justa e humana em ter consciência de que o homem precisa viver dignamente, afastando o rigorismo individualista que anteriormente imperava sobre a propriedade (RIZZARDO, 2014).

Assim, a propriedade privada, na Constituição de 1988, ganha grande relevância em relação a sua aplicação da função social, por isso o artigo 5º, inciso XXII garante o direito de propriedade, mas ordena que a mesma cumpra a função social como previsto no inciso XXIII. Também, em atenção aos fundamentos da ordem econômica brasileira, respeitando o princípio da sociedade privada, o artigo 170, inciso II, trata da propriedade privada, atendendo a função social, abordado no inciso III (RIZZARDO, 2014).

### 2.1.3 Função Social da Propriedade.

Na Constituição Federal do Brasil, de 1988, traz a previsão que a propriedade deve atender a função social em seu artigo 182, §2º, quando esta obedece as exigências fundamentais trazidas no plano diretor dentro do ordenamento da cidade. O que se extrai do texto constitucional é que a propriedade não pode mais ser concebida dentro do absolutismo original. O direito de usar, gozar, dispor e reaver que o proprietário tem sobre o bem tem limites, não pode ofender a função social da propriedade, de forma que a exemplo de um bem deixado ou colocado de lado pelo desamparo, não tem a soberania da propriedade protegida, justamente por não cumprir a função social (RIZZARDO, 2014).

Tal instituto é tão importante que a Constituição Federal de 1988 autoriza a desapropriação – por causa do interesse social – do imóvel que não cumpre a função social, logicamente, mediante justa indenização, no entanto, o imóvel estando em abandono, verificando que o proprietário não usa e goza do mesmo, não realizando a função social, a indenização será simples, não plena, pois não se apura a supressão de vantagens sobre o referido imóvel (RIZZARDO, 2014).

Em destaque os parâmetros trazidos pelo artigo 186 da Constituição Federal, são para a propriedade rural, mas não se deve olhar para esse artigo apenas observando sua literalidade, uma vez que não há impedimento qualquer que tal instituto recaia sobre a propriedade urbana, pois como

explicado anteriormente, o artigo 182 da Constituição Federal trata da função social da propriedade urbana, porém não traz critérios esclarecidos (TARTUCE, 2014).

Por essa ótica, as novas concepções no direito de propriedade se têm evidenciado, pois os poderes do proprietário cedem em detrimento de outros direitos preponderantes e vitais, reconhecidos por causa do direito natural. É por esse motivo que se uma pessoa se estabelecer em uma área, construindo sua moradia, sem condições de exercê-la de outra forma ou em outro local, esse possuir cumprindo certos requisitos pode invocar a função social da propriedade e a partir de então ter a proteção Estatal, onde tal condição encontra respaldo não somente na Constituição Federal, pois o Código Civil regulamenta tal norma geral, encerrando que “o proprietário pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicando..., na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos...” (RIZZARDO, 2014).

Diante do exposto, vemos o quão importante é o princípio constitucional da função social da propriedade, pois visa assegurar dentro da lei um país com maior igualdade e justiça social para todos. Esse princípio, inicialmente, tem o objetivo de estimular o proprietário a destinar o uso da propriedade ao interesse da coletividade em atenção às necessidades sociais, proporcionando o bem estar social, pois quando vemos um imóvel abandonado sem utilidade, é verdadeiramente uma situação de descumprimento da função social da propriedade (ELEUTÉRIO, 2014).

O Doutrinador Celso Antônio Bandeira de Melo conceitua a função da propriedade da seguinte forma:

[...] A função da propriedade consiste em que esta deve cumprir um destino economicamente útil, produtivo, de maneira a satisfazer as necessidades sociais preenchíveis pela espécie tipológica do bem (ou pelo menos não poderá ser utilizada de modo a contraditar estes interesses), cumprindo, destarte, às completas, de molde a canalizar as potencialidades residentes no bem em proveito da coletividade (ou, pelo menos, não poderá ser utilizada de modo a adversá-las, [...] (1987, p.72).

Pelo interesse existente ante o princípio da função social da propriedade, foi dada autoridade ao Município para trazer o desenvolvimento urbano e coibir o proprietário em manter imóveis subutilizados (ELEUTÉRIO, 2014).

### **3. PERDA DA PROPRIEDADE**

O ordenamento jurídico brasileiro trata de diversas causas que ensejam a perda da propriedade, dentre elas, de acordo com o artigo 1.275 do Código Civil, em seu inciso V a

desapropriação, que trata de uma forma especial, em que ocorre por parte do proprietário a perda de seu bem, imposta pelo poder público. O poder público com fundamento no interesse social dentre outros, toma ou retira do proprietário, no caso, o imóvel (RIZZARDO, 2014).

É preciso lembrar, porém, do caráter permanente do poder de proprietário, que em regra o proprietário somente perde o domínio sobre a coisa a seu desejo ou por sua morte, ocorrendo, portanto, a perda da propriedade como exceção, algo que ocorre independente da vontade do proprietário, em extinção ao direito real, sendo visto dentre outros institutos o da desapropriação (VENOSA, 2013).

O não uso da propriedade por si não gera a perda da propriedade, o titular não perde o bem por causa de prescrição extintiva, se o proprietário nunca utilizar da coisa, ainda assim, essa sempre lhe pertencerá, o que ocorre é a desapropriação da propriedade em favor ou benefício de um terceiro (VENOSA, 2013).

Como abordado acima, a perda da propriedade pode se dar pela renúncia, alienação ou abandono. A renúncia ocorre quando o proprietário não quer mais a coisa, abre mão de seu direito real sobre o bem que deve ser feita de forma expressa, a alienação acontece quando o proprietário transmite a coisa, no caso da venda, a título de exemplo, o abandono que encontramos suas regras no artigo 1.276 do Código Civil, onde traz previsão de que a coisa é abandonada quando o proprietário deixa de praticar os atos de posse e não cumpri com as obrigações fiscais, por perecimento da coisa, quando se constitui sua perda total, a exemplo de deixar cair uma joia em alto mar e, por fim a desapropriação, que poderá ocorrer em duas circunstâncias, para fins de necessidade do interesse público e a decorrente do interesse privado, no caso da posse-trabalho (FARIAS, 2012).

### 3.1 DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação é prevista na Constituição Federal e regulamentada no direito administrativo, pois o Estado instituiu prioridades públicas e sociais que sobrepõe o interesse do particular, que ocorre quando o Estado por necessidade, entre elas o interesse social, obriga o titular do bem, no caso imóvel, a desfazer-se desse bem, sendo posteriormente indenizado de forma justa. É previsto no Código Civil no artigo 1.228, em seu §3º, a hipótese de desapropriação diante da necessidade ou interesse público e a desapropriação por interesse social, o §4º trata da desapropriação por interesse privado (FARIAS, 2012).

A desapropriação por necessidade denota urgência em obras ou atividade do Estado, ao passo que a de utilidade demonstra conveniência de apropriação do bem sem urgência (RIZZARDO, 2014).

Segundo Rizzardo (2014), o Decreto-lei nº 3.365/41, transcrito abaixo, trata da norma básica que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, contudo elenca hipóteses que justificam a desapropriação, envolvendo também a necessidade pública, como no artigo 5º:

Art. 5º: consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais.

A desapropriação por interesse social se destina à coletividade e não à órgãos da administração, decorre da resolução de problemas da coletividade, é aquele que permite ao Estado buscar o sentido social da propriedade com objetivo de melhorar a distribuição e fruição da propriedade privada (RIZZARDO, 2014).

A Lei nº 4.132/62 define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação, tendo como objetivos a justa distribuição da propriedade e condicionar o uso da mesma ao bem estar social, como vemos abaixo:

Art. 2º Considera-se de interesse social:



- I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;
- II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;
- III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;
- IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;
- V - a construção de casa populares;
- VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;
- VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.
- VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

Para fins urbanísticos a Constituição Federal prevê a desapropriação em seu artigo 182 §3º e no §4º trata das sanções que o poder público poderá utilizar para compelir o proprietário a fim de que promova a utilização adequada, são medidas de repressão ao mau uso da propriedade, dentre elas, em seu inciso II, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo que se não cumpridas as normas para a utilização correta da propriedade, conseqüentemente ocorre a desapropriação. Inicialmente, o proprietário é notificado, dando-lhe oportunidade para que dê ao bem uma utilização proveitosa, o que após, diante da inércia incidirá tal imposto, com majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos e se mesmo assim o proprietário não cumprir a obrigação, o bem é encaminhado à desapropriação (RIZZARDO, 2014).

#### **4. IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO**

Com o crescimento exponencial dos espaços urbanos, fez-se necessário a aplicação de um instituto específico protegendo o coletivo e também o próprio proprietário, pois esta disciplina atribui a efetividade de normas vigentes, observando sua aplicação em respeito a função social da propriedade, dando uma demonstração de cidadania, pois essa, se sobrepõe ao direito absoluto de propriedade, fato que nos dias atuais também aumentou o interesse na aplicação da sócio-política, efetivando os direitos coletivos e sociais que fazem parte como princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito (GARRIDO, 2013).

Tal crescimento acelerado confronta a sociedade, em especial os proprietários que desrespeitam os preceitos legais para utilização real dos espaços urbanos, o desenvolvimento da cidade é convidativo à especulação imobiliária e o mau uso da propriedade (GARRIDO, 2013).

Nesse ponto, Milton Santos trata o assunto da seguinte forma:

As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há espaços vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. O modelo rodoviário urbano é fator de crescimento disperso e do espraiamento da cidade. Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano (1996, p. 96).

Tais ordenamentos visam melhorar os espaços urbanos existentes, que são escassos, promovendo uma qualidade de vida correspondente, assim, os gestores públicos utilizam recursos com base legal para que a função social da propriedade seja efetiva. Por isso, com objetivo de dar uma finalidade real e útil ao imóvel, o poder público utiliza o IPTU progressivo obrigando o proprietário nesse sentido, lembrando que esse instituto, diante de sua importância, é expresso na Constituição Federal (GARRIDO, 2013).

O artigo 34 do Código Nacional Tributário defini o contribuinte que tem obrigação de pagar o IPTU. O art. 34 do CNT dispõe que “Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título” (PLANALTO, 1966).

Eduardo Sabbag (2013) ensina que o sujeito passivo a que trata o artigo 34 é aquele que detêm qualquer direito e gozo relativamente ao bem imóvel, mesmo que seja limitado.

O IPTU progressivo é previsto nos artigos 156, §1º e 182, §4º, II da Constituição Federal, transcrito:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:  
I - propriedade predial e territorial urbana;

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.

§ 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:

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

Tendo previsão legal na Constituição Federal como norma geral, tal instituto foi regulamentado pela Lei 10.257 de 2001, ‘Estatuto da Cidade’ e dado sua importância, o legislador



caprichou em dar uma seção própria para o IPTU progressivo no tempo, especificando os critérios que devem ser respeitados na sua aplicação, conforme abaixo transcrito:

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.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Como prerrogativa do Município em aplicar a referida ferramenta, faz uso do ‘plano diretor’ como instrumento para a implantação da política de desenvolvimento urbano, através da legislação de Cascavel-PR em análise da utilização, organização do espaço urbano, bem como do direito a propriedade e o cumprimento de sua função social.

É previsto no Plano Diretor o aumento progressivo do valor da alíquota do IPTU de um imóvel, através da Lei complementar n.º: 28/2006, transcrita abaixo:

#### SEÇÃO I - Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

Art. 188. Na área Urbana, apresentada no Mapa 2 do Anexo II desta lei, será exigido do proprietário do imóvel urbano subutilizado que promova o seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de aplicação dos seguintes instrumentos:

- 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.

Art. 189. Lei municipal específica estabelecerá regras para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo, entre as quais:

- I. Notificação do proprietário do imóvel subutilizado, observada a legislação federal aplicável;
- II. Prazo e a forma para apresentação de defesa por parte do proprietário;
- III. Conclusão do processo para análise de eventual solicitação de consórcio imobiliário;
- IV. Órgão competente para, após apreciar a defesa, decidir pela aplicação do parcelamento, ocupação ou utilização compulsórios do imóvel;
- V. Prazos para cumprimento do dever de parcelar, edificar ou utilizar o solo urbano, observando, no que couber, a legislação federal aplicável;
- VI. Situações que representam o cumprimento do dever de parcelar, edificar ou utilizar o solo, inclusive para fazer cessar ou retornar a aplicação do IPTU progressivo, quando for o caso;
- VII. Majoração da alíquota do IPTU progressivo no tempo.

Art. 190. As obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas serão transferidas em caso de transmissão do imóvel nos termos da legislação federal aplicável.

#### SEÇÃO II - Do IPTU Progressivo no Tempo

Art. 191. Em caso do descumprimento das condições e dos prazos estabelecidos na lei municipal específica, prevista no artigo 189 desta lei, o Município procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar conforme o caso.

§ 1º A aplicação do IPTU progressivo no tempo poderá ocorrer desde que verificado a existência da infra-estrutura básica.

§ 2º A progressividade das alíquotas será estabelecida em lei municipal específica prevista no art.189 desta lei, observando os limites estabelecidos na legislação federal aplicável.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas ao IPTU progressivo no tempo.

Na aplicação do IPTU progressivo o legislador impôs o percentual a ser aplicado à base de cálculo do IPTU aumentando-o anualmente, limitando-se ao prazo de 5 anos.

O jornal CGN publicou uma matéria em edição do dia 09 de dezembro de 2012, sobre o tema: “IPTU progressivo, ou proprietário constrói, ou pagarão mais caro”, destinado a dar conhecimento à população sobre a regulamentação da referida lei. A matéria dizia:

Foi publicada na última semana a lei que regulamenta a política urbana no município. Entre outras coisas, a lei implanta o IPTU progressivo (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) para imóveis baldios ou subutilizados. A regra prevê aumento do imposto pago anualmente, partindo de 3% do valor do imóvel no primeiro ano e chegando a 7% no quinto ano, mantendo o percentual enquanto não seja realizada a edificação. A lei prevê que o município notifique os proprietários e a única forma de fugir do aumento do imposto seria, num período de dois anos, apresentar o projeto para o aproveitamento da área.

Os objetivos constam na lei e são nobres: fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade; promover a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; recuperar parcela da valorização imobiliária gerada por investimentos públicos feitos em infraestrutura. A lei, em suma, pressiona especialmente os grandes proprietários, a investir nos lotes que possuem. Caso não o faça, terá que pagar valor diferenciado, contribuindo na arrecadação. A regra proíbe o município de conceder isenções ou anistias para a tributação do imposto progressivo e dá diretriz para a desapropriação dos imóveis. [...] (2012, s/p).

A referência para o uso e a ocupação do espaço urbano encontra suas diretrizes espaciais no macrozoneamento como é descrito no Plano Diretor: “SEÇÃO III – Do Macrozoneamento da Cidade. Art. 101. O Macrozoneamento da cidade de Cascavel se encontra espacialmente representado no mapa 1 do anexo I integrante dessa lei”.

As áreas das quais são cabíveis a aplicação do IPTU progressivo no tempo, devem ser especificadas no Plano Diretor, o qual deve também definir os critérios que estabeleçam o que é a subutilização para cada região da cidade (FRANZESE, 2010).

No final do ano de 2012, foi sancionada a lei que regulamenta a política urbana no município de Cascavel, segundo o jornal gazeta do Paraná foi publicada uma matéria, a qual trazia a conhecimento público o referido instituto. A lei implanta o IPTU progressivo (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) para imóveis baldios ou subutilizados. A nova regra prevê o aumento do imposto pago anualmente, partindo de 3% do valor do imóvel no primeiro ano e podendo chegar na casa dos 7% no quinto ano, mantendo o percentual enquanto não seja realizada a edificação. A lei ainda prevê que o município notifique os proprietários, e a forma de fugir do aumento do imposto seria, em um período de dois anos, apresentar um projeto para o aproveitamento da área (WESSLER e LIOTO, 2012, s/p).

O macrozoneamento define a divisão territorial dentro do município de Cascavel-PR, identificando as regiões, inclusive onde pode ser aplicado o IPTU progressivo, que como se vê na figura em anexo, nota-se a demarcação da região central da cidade.

A hipótese de incidência do IPTU progressivo pouco a pouco vai ganhando atenção, até porque, em um primeiro momento haja a ilicitude de descumprir a função social da propriedade. Após, o que ocorre é a incidência de seu aumento progressivo no tempo revestido de um caráter sancionatório, mas não o imposto em si, portanto o imposto em si não é sanção, mas sim sua modalidade progressiva.

A crítica pessoal é que o espaço onde incide o IPTU progressivo é muito pequeno em razão do grande número de propriedades subutilizadas que existem na cidade de Cascavel-PR, algo que poderia com uma alíquota diferenciada atingir as demais regiões delimitadas no macrozoneamento.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em vista dos argumentos apresentados, a proposta do trabalho foi fazer uma análise do IPTU progressivo no tempo como uma das ferramentas para a busca da aplicação da função social. Não é o objetivo ir contra o direito de propriedade, mas fazer com que o proprietário de uma utilização correta, harmonizando seu interesse, seu direito com o interesse social, coletivo.

A necessidade da aplicação do IPTU progressivo surge diante de vazios urbanos localizados na região central do perímetro urbano, porém poderia incidir nas demais áreas, tendo maior eficácia.

O IPTU progressivo é uma ferramenta com previsão constitucional e utilizada como instrumento de política pública, tendo com objetivo estimular o proprietário a cumprir o

estabelecido no plano diretor e, em último caso aplicar a referida ferramenta como meio de imposição para que entenda o princípio da função social da propriedade.

## REFERÊNCIAS

BESSONE, Darcy. **Direitos Reais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1996. P. 18 - 19.

BRASIL. **Plano Diretor do Município de Cascavel-PR. Lei 28/2006**. Artigos 188 a 191. Disponível em <[http://www.cascavel.pr.gov.br/arquivos/22052014\\_lei\\_compl\\_\\_28-2006\\_-\\_plano\\_diretor-com\\_\\_alteracoes.pdf](http://www.cascavel.pr.gov.br/arquivos/22052014_lei_compl__28-2006_-_plano_diretor-com__alteracoes.pdf)> acesso em: 25 de maio de 2016.

BRASIL. **Código Civil de 2002. Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Artigo 1.228, §§ 4º e 5º: Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)> Acesso em: 05 de mar.2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Artigos 156, §1º e 182, §4º, II. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 13 de maio de 2016.

BRASIL. **Estatuto da Cidade. Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Artigo 7º: disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em: 13 de maio de 2016.

BRASIL. **Código Tributário Nacional. Lei 5.172** de 25 de outubro de 1966. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm)>. Acesso em: 30 de maio de 2016.

BRASIL. **Decreto Lei n.º 3.365** de 21 de junho de 1941. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1941. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm)> acesso em: 30 de maio de 2016.

BRASIL. **Lei 4.132** de 10 de setembro de 1962. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1962. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm)> Acesso em: 30 de maio de 2016.

ELEUTÉRIO, Vinicius Rebouças. **A progressividade da alíquota do IPTU**. Disponível em <<http://monografia.brasilecola.uol.com/direito/a-progressividade-aliquota-iptu-luz-principio-capacidade-contributiva-funcao-social-propriedade.html>> Acesso em: 09 de março de 2016.

FARIAS, Cristiano Chaves. **Direito Civil Sistematizado**. 5 ed. São Paulo: Método, 2012, p. 807.

FRANZESE, Cibele. **IPTU Progressivo no Tempo**. Disponível em: <<http://infoecidade.blogspot.com.br/2010/05/iptuprogessivo-no-tempo.html>>. Acesso em 30 de maio de 2016.

GARRIDO, Rafael Adeodato. **IPTU progressivo no tempo: sanção administrativa**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 111, abr 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-uridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13060](http://www.ambito-uridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13060)> Acesso em: 13 de maio de 2016.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19. ed. Atualizador: Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 109 – 129.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao Direito de Propriedade**. 3. ed. São Paulo: RT, 2011, p. 73.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**, vol. Único. 4 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo. Método, 2014. p.663-723.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Vol. IV. 23 ed. Revista e atualizada por: Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 68.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas**. 7 ed. Revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, p. 167.



SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 3 ed. São Paulo: Hucitec Editora, 1996. p.96.

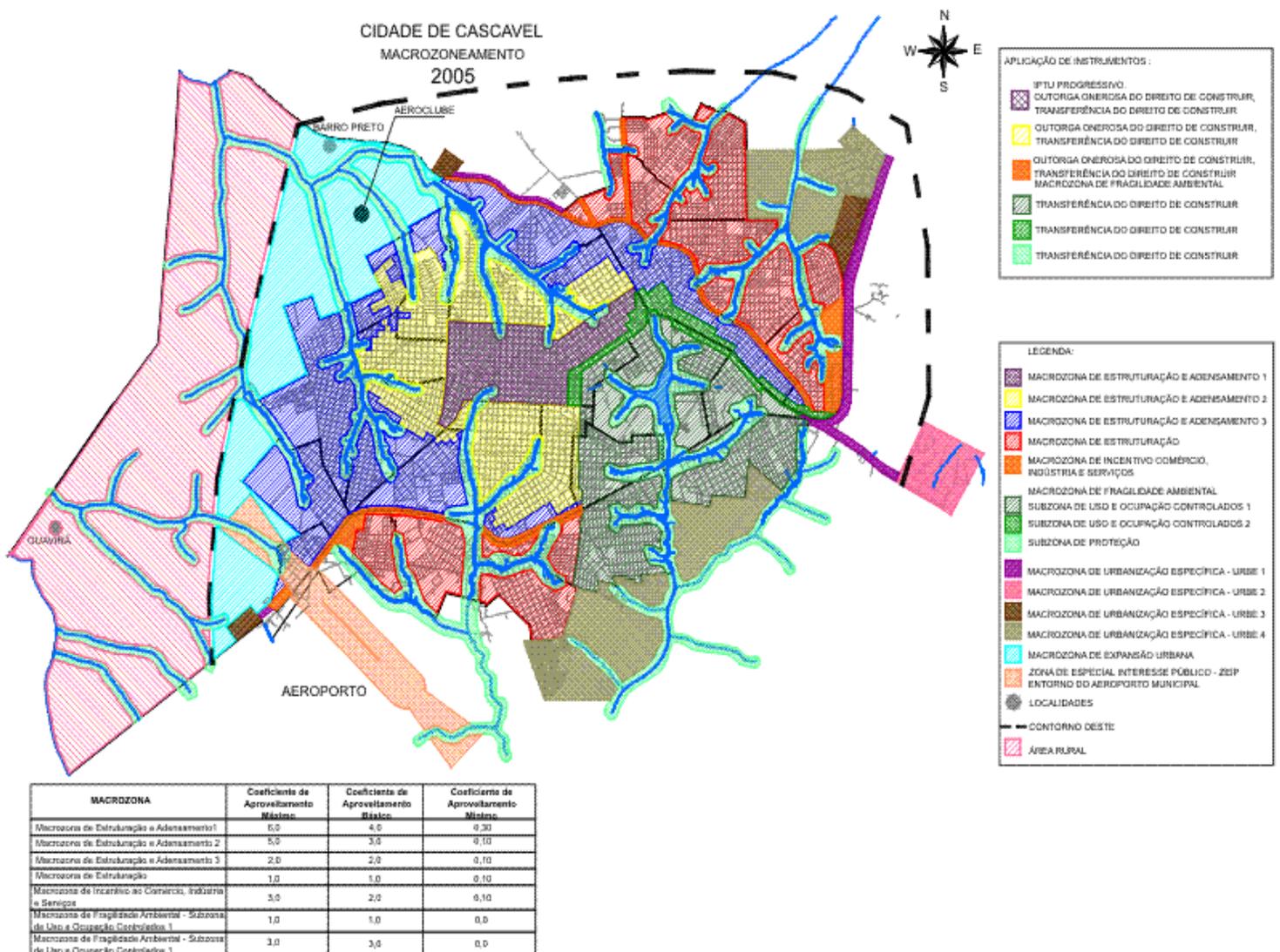
SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5 ed. São Paulo: Saraiva. 2013. p. 997.

VENOSA, Silvio S. **Direito civil: direito reais**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2013. p.256.

WESSLER, Luiz Carlos, LIOTO, Mariana. **IPTU progressivo, ou proprietários constroem ou pagarão mais caro**. Disponível em: < <http://cgn.uol.com.br/noticia/39475/col-icon-more>>. Acesso em: 04 de março de 2016.

## ANEXO 01

### Mapa 01



Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Cascavel