

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E A APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO NO MUNICÍPIO DE CURITIBA - PR

SOCIAL FUNCTION OF URBAN PROPERTY AND THE APPLICATION OF PROGRESSIVE IPTU IN TIME IN THE MUNICIPALITY OF CURITIBA - PR

Irineu Teixeira Iachinski

Acadêmico no Curso de Direito na Universidade Tuiuti do Paraná.
Bacharel em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de União da Vitória – UNIUV.
e-mail: irineu.iachinski@hotmail.com

Fabiana Passos de Mello

Professora da Universidade Tuiuti do Paraná.
Mestre em Psicologia Forense pela Universidade Tuiuti do Paraná.
e-mail: fabiana.melo@utp.br

Resumo: O presente estudo tem como tema a função social da propriedade urbana e a aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo no Município de Curitiba/PR. A pesquisa foi realizada com a finalidade de identificar a aplicação do IPTU progressivo no tempo pelo município, para exigir que o proprietário cumpra com a função social da propriedade. O objetivo da presente pesquisa é no sentido e averiguar a realização da função social da propriedade e a utilização do IPTU progressivo no tempo identificando a legislação pertinente ao tema, delimitado ao município de Curitiba. A presente pesquisa trata-se de um estudo descritivo, bibliográfico e de levantamento. O trabalho está apresentado em dois capítulos: no primeiro aborda – se a função social da propriedade e os dispositivos constitucionais no Brasil nos seus aspectos históricos; no segundo capítulo é abordado o cumprimento da função social da propriedade estabelecidas no Plano Diretor do município de Curitiba/PR, bem como é identificado às legislações existentes no município inerente ao tema estudado. As análises apresentadas neste estudo indicam inobservância a dispositivos legais quanto ao controle da função social da propriedade, não sendo utilizado do mecanismo do IPTU progressivo no tempo.

Palavras-chave: Função social da propriedade. Direito de propriedade. Plano Diretor. Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU.

Abstract: The present study has as its theme the social function of property and the application of the Tax on Urban Property and Territorial Property (IPTU) progressive in time in the city of Curitiba / PR. The research was carried out with the purpose of identifying the application of progressive IPTU over time by the municipality, to demand that the owner comply with the social function of the property. The objective of the present research is in the sense of verifying the realization of the social function of the property and the use of IPTU progressive over time, identifying the pertinent legislation to the theme, delimited to the municipality of Curitiba. This research is a descriptive, bibliographic and survey study. The work is presented in two chapters: the first deals with the social function of property and the

constitutional provisions in Brazil in their historical aspects; in the second chapter, the fulfillment of the social function of property established in the Master Plan of the city of Curitiba / PR is addressed, as well as the existing legislation in the city inherent to the studied theme. The analyzes presented in this study indicate non-compliance with legal provisions regarding the control of the social function of the property, not being used by the mechanism of progressive IPTU over time.

Keywords: Social function of property. Property right. Master plan. Urban Territorial Property Tax - IPTU.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo como instrumento de controle da função social da propriedade no município de Curitiba.

A pesquisa é dividida em dois capítulos, no primeiro serão citados alguns conceitos de propriedade urbana e sua função social, bem como a evolução das previsões legais nas Constituições Brasileiras. No segundo capítulo será demonstrada a legislação e normas relacionadas ao tema no Município de Curitiba, bem como analisar sua aplicação.

Vale frisar também que o tema abordando, refere – se a função social da propriedade urbana, e as questões relacionada as propriedades rurais não será tratado no texto.

Iniciamos a primeira parte desse trabalho buscando estabelecer alguns conceitos de propriedade bem seu significado da palavra. Alguns autores citados estabelecem a propriedade como o direito de possuir alguma coisa ou dispor da coisa de modo pleno, sem limites (MARTIGNETTI, 1998, p. 1021). Porém, conforme referenciado no texto esse conceito passou por significativas mudanças, tornando obrigatória a toda propriedade observar parâmetros de bem-estar social.

Na sequência abordamos os aspectos históricos e legais referente a propriedade e a função social da propriedade.

Conforme abordado na sequência, alguns autores descrevem que, historicamente a construção do direito à Propriedade corpórea veio enraizada em valores como a individualidade, a exteriorização de poder, de classe social, de dominação e segurança social do indivíduo, nos dias atuais há de se destacar o coletivo que compõe a Sociedade em que o Direito e a Propriedade estão inseridos (PÍTICA, 2016, p. 12).

A pesquisa demonstra no tópico referente ao aspecto histórico Constitucional, que o direito de propriedade constitui – se como direito absoluto inerente ao indivíduo até o início da era Vargas, e somente com advento da Constituição de 1934, que esse direito passa a ter um novo aspecto voltado a justiça social.

Nesse sentido, Mendes e Branco (2017, p. 339) ensinam que “a função social da propriedade foi mencionada expressamente pela primeira vez na Constituição de 1967, que a elencava como princípio básico da ordem econômica.”

A promulgação da Constituição de 1988, a qual ficou conhecida como Constituição Cidadã, manteve-se entendimento de que o direito de propriedade não deve ser absoluto. Sendo o direito à propriedade estabelecido com garantia fundamental estabelecido no artigo 5º, inciso XXII do artigo 5º, e na sequência, esse direito é relativizado no inciso XXIII do mesmo artigo, estabelecendo que toda a propriedade atenderá sua função social.

Disciplina ainda a Carta Magna no §2º do artigo 182, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 1988). Esse Plano Diretor é regulado pela Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - denominado Estatuto das Cidades, a qual estabelece essas diretrizes gerais de políticas urbanas.

Nesse sentido, no segundo capítulo da pesquisa analisamos os dispositivos do Estatuto das Cidades, o qual prevê a possibilidade de aplicação da progressividade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

O IPTU progressivo no tempo faz parte de um dos instrumentos de realização de políticas de estruturas urbanas. Porém, para que possam ser implementados, se faz necessária previsão legal no Plano Diretor municipal, conforme os artigos 39 a 42 do Estatuto das Cidades.

O Plano Diretor de Curitiba está disciplinado pela Lei Municipal nº 14.771 de 17 de dezembro de 2015.

2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL

2.1 Conceito de propriedade

Para conceituação de propriedade, primeiramente se faz necessário buscar definição do significado da palavra.

Giuliano Martignetti traz na tradução da obra "Dicionário de política" a derivação da palavra propriedade:

[...] O substantivo Propriedade deriva do adjetivo latino proprius e significa: que é de um indivíduo específico ou de um objeto específico (nesse caso, equivale a: típico daquele objeto, a ele pertencente), sendo apenas seu. (MARTIGNETTI, 1998, p. 1021).

Nesse sentido, esclarece Martignetti que:

O conceito que daí emerge é o de "objeto que pertence a alguém de modo exclusivo", logo seguido da implicação jurídica: "direito de possuir alguma coisa", ou seja, de dispor de alguma coisa de modo pleno, sem limites. (MARTIGNETTI 1998, p. 1021).

Percebe-se que as definições dos autores citados demonstram que o conceito de propriedade emerge com caráter de exclusividade e autonomia plena sobre a propriedade. Para Maria Helena Diniz,

Poder-se-á definir, analiticamente, a propriedade, como sendo o direito que a pessoa natural ou jurídica, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem o injustamente o detenha. (DINIZ, 2006, p. 134).

Na definição citada, verifica-se que a autora descreve o uso, gozo e disposição do bem, sempre será condicionado a limites normativos.

Nesse mesmo sentido Pitsica (2016, p. 12) descreve em sua tese de Doutorado pela Universidade do Vale do Itajaí, intitulado "Propriedade e Função Social: Desapropriação Por Interesse Social", que "[...] a Propriedade sobre a coisa traz consigo, dentre outras, faculdades positivas, como a de o proprietário usar, transformar, transmitir ou abandonar a coisa, respeitados os limites impostos pelo ordenamento jurídico".

Quanto ao conceito de propriedade estabelecido nas normas legais do país citamos Bodnar (2009, p. 22), que destaca, "Ao contrário de outras codificações, o nosso CC (Código Civil) não apresenta um conceito de propriedade, limitando apenas a estabelecer no art. 1.228 seus elementos constitutivo."

Na visão de Mendes e Branco, o conceito de propriedade sofreu profundas alterações no século passado, perdendo seu caráter tradicional:

O conceito de propriedade sofreu profunda alteração no século passado. A propriedade privada tradicional perdeu muito do seu significado, como elemento fundamental destinado a assegurar a subsistência individual e o poder de autodeterminação como fator básico de ordem social. (MENDES; BRANCO, 2017, p.323).

Quando abordado a evolução do conceito constitucional de propriedade no século passado, percebe - se que há uma desvinculação pouco a pouco do conteúdo eminentemente civilístico de que era dotado (MENDES; BRANCO, 2017, p. 323).

Segundo Hesse (1988, p. 172 *apud* Mendes; Branco, 2017, p. 323):

[...] a base de subsistência e do poder de autodeterminação do homem moderno não é mais a propriedade privada em sentido tradicional, mas o próprio trabalho e o sistema previdenciário e assistencial instituído e gerido pelo Estado. (HESSE, 1988, p. 172 *apud* Mendes; Branco, 2017, p. 323).

Daí emerge que a propriedade perde de seu sentido tradicional e evolui seu conceito voltado a uma vinculação ao bem-estar social.

2.2 Aspectos históricos e legais

Conforme destaca Bodnar (2009, p. 19), "Na evolução histórica da propriedade é possível destacar três períodos": Período Romano, Idade Média, Idade Contemporânea. Argumenta o autor que no Período Romano, a propriedade que até então era coletiva passa a ser individual. Já na idade média a propriedade perde o caráter exclusivista, em decorrência do feudalismo e na Idade Contemporânea a propriedade passa por profundas transformações em decorrência do surgimento do Estado Social (BODNAR, 2009, p. 20).

Pítsica argumenta, em sua tese de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), que:

Se, historicamente a construção do direito à Propriedade corpórea veio enraizada em valores como a individualidade, a exteriorização de poder, de classe social, de dominação e segurança social do indivíduo, hodiernamente há de se destacar o coletivo na fina malha que compõe a Sociedade em que o Direito e a Propriedade estão inseridos. (PÍTICA, 2016, p. 12).

Dessa maneira, o direito de propriedade historicamente aos poucos perde seu caráter de direito individual e absoluto passando a observar interesses da sociedade.

Tratando da previsão na legislação brasileira, a Constituição de 1824 já previa o direito de propriedade, considerando – o direito dos cidadãos, conforme o artigo 179 e inciso XXII, vejamos:

A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiro, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.
XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude [...]. (BRASIL, 1824, Art. 179).

Conforme citação percebe-se que o direito de propriedade nesse período era constitucionalmente garantido em sua plenitude. Nesse mesmo sentido a Constituição de 1891, manteve o direito de propriedade em sua plenitude no art. 72, parágrafo 17, como segue:

A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes a liberdade, a segurança individual e a propriedade, nos termos seguintes:
§ 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia. (BRASIL, 1891, Art. 72, §17).

As Constituições citadas (1824 e 1891) foram influenciadas pelas constituições liberais dos Estados Unidos e da França, vale destacar, que naquele momento o Brasil havia recém conquistado sua independência em 1822, sendo essas constituições um processo de independência e também de construção de um novo país fortemente inspirados pela independência dos Estados Unidos e pelos ideais da Revolução Francesa, em função dessa influência, o direito de propriedade era constituído um direito absoluto, exclusivo e inquestionável, sem qualquer limitação (MOTTA; MORAES, 2019, *online*).

Vale destacar que no Código Civil Brasileiro de 1916, no Título II, que disponha da Propriedade, o legislador manteve o caráter absolutista, do direito de propriedade, vejamos o artigo 524, 525 e 527:

Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.
Art. 525. É plena a propriedade, quando todos os seus direitos elementares se acham reunidos no do proprietário; limitada, quando tem ônus real, ou é resolúvel.
Art. 527. O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário. (BRASIL, 1916).

Conforme apresentado, na redação do dispositivo do Código de 1916 prevalece a plenitude e a exclusividade do direito de propriedade.

Mendes e Branco, (2017 p.324), ensinam sobre a amplitude do direito de propriedade estabelecido na Constituição Alemã de Weimar, vejamos:

[...] sob o império da Construção de Wiemar passou-se a admitir que a garantia do direito de propriedade deveria abranger não só a propriedade sobre bens móveis ou imóveis, mas também os demais valores patrimoniais, incluídas aqui as diversas situações de índole patrimonial, decorrentes de relações de direito privado ou não. O art. 153 da Referida Constituição ao mesmo tempo em que consigna que a constituição garante a propriedade, estabelece, ao final do dispositivo que a propriedade obriga e seu uso constituirá, também, um serviço para o bem comum. [grifo do autor]. (MENDES; BRANCO, 2017, p.324).

Nesse sentido, tratando da função social da propriedade na Constituição de Weimar (1919), por Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro (2016. P. 120), descrevendo que:

O Capítulo V da Constituição de Weimar, por sua vez, ao tratar sobre “A vida econômica”, estabeleceu, ao lado de prescrições como a pertinente à função social da propriedade (art. 153) e à criação de um regime previdenciário (art. 161), um sistema de participação de empregados (“de todos os grupos profissionais importantes”) na condução das políticas de “desenvolvimento econômico das forças produtivas” (art. 165). (PINHEIRO, 2016, p. 120).

Conforme referenciado percebe-se que Constituição Alemã de Weimar foi pioneira em garantir direitos fundamentais e sociais, colocando o Estado como responsável pela proteção de todos os cidadãos.

No Brasil, o direito de propriedade deixa de ser absoluto, e passa a ser submetido ao interesse social ou coletivo na era Vargas como advento da Constituição de 1934, passando a ter um novo aspecto com maior preocupação com a justiça social, esboçando a primeira vez a Função Social da Propriedade. Isso significa que este direito não seria mais ilimitado, estabelecendo que nenhuma propriedade ser exercida contra o interesse coletivo, conforme §17º. do artigo 113:

A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 17 É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar[...]. (BRASIL, 1934, Art. 113).

Ainda na Era Vargas, com a outorga da Constituição de 1937, embora mencionasse a propriedade como um dos direitos assegurados à população brasileira, manteve-se o entendimento de que a propriedade deveria ser um direito limitado e determinava que leis específicas fossem instituídas para esse fim (MOTTA; MORAES, 2019, *online*).

Para Mendes e Branco (2017, p. 339) “a função social da propriedade foi mencionada expressamente pela primeira vez na Constituição de 1967, que a elencava como princípio básico da ordem econômica.” Esse dispositivo constava no inciso III do artigo 157.

Posteriormente nas Constituições de 1946, 1967 e 1969, foram preservados os entendimentos de que o direito de propriedade não seria absoluto e que o interesse social deveria ser observado pelos cidadãos.

Com o fim do regime militar no Brasil, e a redemocratização com a promulgação da Constituição de 1988, que ficou conhecida como Constituição Cidadã, manteve-se entendimento de que o direito de propriedade não deve ser absoluto.

Com relação ao direito à propriedade na Constituição de 1988, encontra-se positivado no Título II que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, no Capítulo I onde são estabelecidos os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, especificamente no inciso XXII do artigo 5º, porém, logo na sequência o legislador prevê o inciso XXIII do mesmo artigo relativiza esse direito, estabelecendo que toda a propriedade atenderá sua função social, conforme segue:

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, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. (BRASIL, 1988, Art. 5º, XXII e XXIII).

Dessa maneira, evidenciamos que o legislador impôs que o direito à propriedade está condicionado a uma função social.

Disciplina ainda a Carta Magna no Capítulo que trata da Política Urbana no §2º do artigo 182, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

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. (BRASIL, 1988, Art. 182, § 2º).

O Plano Diretor esta regulamentado pela Lei Complementar Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominado Estatuto das Cidades, elaborada a fim de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e será abordado com maiores detalhes na sequência em tópico específico.

Importante ressaltar a preocupação que a Carta Magna tratou da função social da propriedade, que no Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira, estabelece a Função Social da Propriedade como um dos princípios da atividade econômica.

Nesse sentido, Davi Gomes Pontes descreve, em sua dissertação de Pós-Graduação pela Universidade Federal de Santa Catarina, que:

[...] a previsão do princípio da função social da propriedade no capítulo constitucional que trata da ordem econômica reflete a ideia de que a função social deve ser atingida não apenas no que diz respeito ao exercício da propriedade imobiliária, mas também de outras formas de propriedade, como, por exemplo, a propriedade industrial ou até mesmo a propriedade imaterial. (PONTES, 2017, p. 69).

No mesmo sentido, a respeito do princípio da função social inserida no capítulo constitucional que trata da ordem econômica, Márcia Vieira Marx Andrade (2016, p. 4) argumenta:

[...] se pode compreender que a diretriz prestigiada pelo constituinte, quando inseriu a função social como uma das bases de toda a ordem econômica e social, deixou claro que a sua finalidade não é apenas o desenvolvimento, mas também a justiça social, que somente será alcançada através da conjugação das óticas individual e coletiva sobre o mesmo bem. (ANDRADE, 2016, p. 4)

Com o exposto, a função social tratada como princípio de ordem econômica, reforça preocupação do legislador constituinte com o interesse social.

Frisa-se que no caso em estudo, serão tratados exclusivamente os imóveis urbanos e passíveis de aplicação de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

A previsão na Constituição brasileira determina que o direito de propriedade esteja condicionado à função social, mas são os Estatutos da Terra e da Cidade que determinam a função social a ser cumprida por propriedades rurais e urbanas, respectivamente (MOTTA; MORAES, 2019, *online*).

Nesse sentido, Márcia Vieira Marx Andrade, descreve em artigo intitulado “O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade - art. 7º do Estatuto da Cidade”, o qual encontra - se publicado na Revista de Direito Administrativo do Rio de Janeiro, que:

Deve-se, de plano, registrar que, atualmente, não há como separar a propriedade individual da coletiva, assim como separar o interesse público do interesse privado, pois, consoante reafirmado na Constituição de 1988, a propriedade privada só é garantida enquanto cumprir sua função social. Isso significa que o interesse privado deverá estar inserido no plano fático daquelas coisas que compõem a vida em sociedade, o que demonstra a inarredável simbiose dessas expressões. Pode-se então afirmar que a função social será atendida quando a utilização do bem provocar os efeitos desejados pela comunidade interessada, o que traz à baila as ideias de uso e de atividade. (ANDRADE, 2007, p. 161).

A autora citada reforça entendimento de que o exercício do direito à propriedade está condicionado ao cumprimento da sua função social.

A Constituição da República além de contemplar aspectos da utilização da propriedade quando menciona a função social, também valora o uso em mau ou bom, de acordo como Andrade:

[...] o art. 191 contempla a hipótese de alguém que invadiu um imóvel e nele realizou uma atividade (desenvolveu um uso) com seu trabalho e de sua família, de forma a tornar produtiva aquela propriedade. Nesse caso, a Constituição admite àquele indivíduo que usou o bem de forma desejável a respectiva aquisição. Esse é um exemplo do uso bom, ao passo que o § 4º do art. 182 prevê o mau uso. (ANDRADE 2007, p. 161).

Conforme citado, a previsão constitucional estabelecida no § 4º do artigo 182 refere - se a aqueles imóveis que não tem observando o interesse social, conseqüentemente o dispositivo faculta a poder público aplicar as penas estabelecidas nos incisos do parágrafo citado, que correspondem:

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. (Grifo nosso)

[...]

§ 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, art. 182).

As diretrizes previstas em lei referidas no caput do artigo 182 da Constituição foi regulamentada pela Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001- denominado Estatuto das Cidades, a qual estabelece as diretrizes gerais de políticas urbanas, as quais serão abordadas com maiores detalhes no próximo capítulo deste estudo.

Com o exposto, se faz necessário entender como isso tudo funciona na prática, ou se realmente é aplicado pelos gestores públicos, e no descumprimento da função social o que a lei brasileira prevê de sanção. No caso sob estudo, analisaremos a aplicação ou não no Município de Curitiba.

3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E A APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO NO MUNICÍPIO DE CURITIBA - PR

Conforme previsto no artigo 182 da Constituição de 1988, a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Na perspectiva de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 foi sancionada a Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto das Cidades, a qual estabelece diretrizes gerais de políticas urbanas.

O art. 2º do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001, Art. 2º) dispõe sobre a finalidade da Lei, estabelecendo que, “[...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]”.

O § 1º do art. 182 estabelece que 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, sendo que, por expressa previsão constitucional, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (MORAES, 2017, p. 243).

Alexandre de Moraes destaca que:

[...] o entendimento do Supremo Tribunal Federal, pelo qual essa norma prevista no artigo 182 da Constituição Federal não pode ser alterada pelas Constituições Estaduais, de forma a estender a obrigatoriedade do plano diretor para municípios

que não possuam mais do que vinte mil habitantes, pois haveria violação ao princípio da autonomia dos municípios. (MORAES, 2017, p. 243).

Nesse contexto, não é possível os Estados instituir a obrigatoriedades do Plano Diretor para municípios com menos de vinte mil habitantes. Porém o Estatuto das Cidades incluiu no art. 41 mais cinco situações em que os municípios são obrigados a elaboração Plano Diretor:

O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). (BRASIL, 2001, Art. 41).

Com a previsão legal referida acima, a abrangência da obrigatoriedade de aplicação de um Plano Diretor não se limita aos municípios com mais de vinte mil habitantes.

Conforme o inciso III, quando o Poder Público municipal pretenda utilizar um dos os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal de 1988, dentre eles o IPTU Progressivo no tempo é indispensável que se tenha a previsão no Plano Diretor.

O artigo 7º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, prevê a possibilidade de aplicação da progressividade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana IPTU, conforme segue:

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 (grifo nosso). (BRASIL, 2001, Art. 7º).

Sendo assim, se faz necessário entendermos o que dispõe o artigo 5º do Estatuto das Cidades:

Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação (BRASIL, 2001, Art. 5º).

Percebe-se assim que o IPTU Progressivo no tempo poderá ser aplicado quando não cumprido o plano diretor.

Destaca ainda o artigo 39 do Estatuto das Cidades que praticamente transcreve o § 2º do art. 182 da Constituição de 1988, dispondo que:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei. (BRASIL, 2001).

Logo percebe-se, que a função social da propriedade será cumprida quando o Plano Diretor estabelecido pelo município é atendido.

Prevê o Estatuto das Cidades no Capítulo II que trata dos instrumentos da política urbana no artigo 7º, que os municípios podem proceder a 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 (BRASIL, 2001, Art. 7º).

Conforme o referido dispositivo, o IPTU progressivo no tempo faz parte de um dos instrumentos de realização de políticas de estruturas urbanas. Porém para que possa ser implantado se faz necessária previsão legal no Plano Diretor municipal, o qual é realizado conforme os artigos 39 a 42 do Estatuto das Cidades.

A Constituição da República Brasileira de 1988 em seu artigo 156, inciso I, estabelece a competência tributária do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, aos municípios. No parágrafo primeiro e incisos dispõe que, sem prejuízo a progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o IPTU poderá ter alíquotas diferenciadas, conforme segue:

Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

[...]

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000). (BRASIL, 1988).

A redação original do parágrafo primeiro do art. 156 da Constituição Federal de 1988, estabelecia que, “§ 1º - O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.” A Emenda Constitucional Nº 29 de 2000 alterou o parágrafo primeiro do artigo 156 e acrescentou dois incisos, conforme citado acima, os quais estabeleceram a possibilidade de progressividade e alíquotas diferenciadas para o IPTU.

O parágrafo primeiro do artigo 32 do CTN estabelece os requisitos para definição de zona urbana pelo município para fins de aplicação do IPTU, conforme segue:

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. (BRASIL, 2001).

Além das zonas urbanas definidas no parágrafo primeiro do artigo 32, o parágrafo segundo estabelece outras possibilidades que podem ser consideradas áreas urbano, sendo elas:

§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, 2001).

Conforme exposto, o parágrafo segundo amplia a possibilidade de inclusão de áreas urbanas, sendo eles, os loteamentos aprovados pelos órgãos competentes destinados para habitação, indústria ou comércio, mesmo que estes forem localizados fora das áreas urbanas definidas do parágrafo primeiro.

Em relação ao IPTU Progressivo no Tempo, em artigo publicado no XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Goiânia – GO, que aconteceu entre os dias 19 a 21 de junho do ano de 2019, Poliana Cristina Gonçalves e Patrick Juliano Casagrande Trindade, destacam que:

O IPTU não possui apenas função arrecadatória, ou seja, não serve somente para angariar dinheiro para os cofres públicos, mas também para fazer cumprir a função social da propriedade privada, como no caso do IPTU progressivo, que é aquele que faz uso de alíquotas crescentes no decorrer do tempo. (GONÇALVES; TRINDADE 2018, p. 9).

Conforme citado, o IPTU possui função de extrafiscalidade, sendo instrumento de política urbana utilizada para que cada imóvel cumpra sua função social, conforme argumento de David Gomes Pontes, vejamos:

O IPTU com caráter extrafiscal é utilizado, pois, como medida de política urbana, tendo por finalidade compelir o proprietário a fazer com que seu imóvel atenda à função social da propriedade, evitando-se, assim, os nefastos efeitos que a não utilização ou a subutilização de imóveis pode trazer aos centros urbanos. Relevante, pois, é a função que a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao IPTU como instrumento da política urbana nacional. (PONTES, 2017, p. 88).

No caso sob estudo, verifica-se que o IPTU progressivo no tempo também pode ser utilizado pelo poder público municipal para desestimular a especulação imobiliária, conforme é destacado por Gonçalves e Trindade (2018, p. 235),

A progressividade no tempo é um critério de aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que objetiva combater a especulação imobiliária, desestimulando os proprietários de imóveis de mantê-los fechados, ou subutilizados, provocando redução de oferta de imóveis para o mercado, seja para venda, seja para locação, e ainda visa concentrar a população mais ao centro das cidades.

O instrumento da progressividade do IPTU disposto no artigo 5º do Estatuto das Cidades poderá ser majorada por cinco anos consecutivos. Logo o § 1º da Lei estabelece que a alíquota a ser aplicado a cada ano será fixada na lei específica e não pode exceder a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

Percebe-se assim que o IPTU progressivo faz parte de um dos mecanismos de realização de políticas urbanas. Porém para que possa ser implantado se faz necessária previsão legal no

Plano Diretor municipal, o qual é realizado conforme os artigos 39 a 42 do Estatuto das Cidades.

Vale destacar que o art. 40 do Estatuto das Cidades prevê em seu parágrafo terceiro que o plano diretor de cada município deve ser revisado a cada dez anos.

3.1 Legislação do município de Curitiba/PR

Conforme informação extraída do site do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC o primeiro Plano Diretor de Curitiba teve início em 1943 com o Plano Agache, conforme segue:

A história formal do planejamento urbano inicia em 1943 com o Plano Agache. O Plano Diretor de Urbanização de Curitiba, como também era conhecido, estabeleceu diretrizes e normas para ordenar o crescimento da cidade, com ênfase no tráfego e no zoneamento das funções urbanas. (CURITIBA, 2020, IPPUC, *online*).

A iniciativa do Plano Agache, ocorreu em 1940 pelo prefeito Rozaldo de Mello Leitão, o qual contratou a empresa carioca Coimbra Bueno & Cia Ltda, que era a representante no Brasil do urbanista francês Alfred-Donat Agache (1875/1959), para o desenvolvimento daquele que seria o primeiro Plano Diretor da cidade (CURITIBA, 2015, *online*).

Conforme citado, a ênfase do Plano Agache foi no sentido de ordenar a cidade em relação os eventuais problemas relacionados ao tráfego e na organização do zoneamento das funções urbanas. Assim, foram criados centros especializados como: Militar no bairro Bacacheri, Esportivo no bairro Tarumã, de Abastecimento o Mercado Municipal no Centro, de Educação o Centro Politécnico, Industrial no bairro Rebouças e Administrativo no bairro Centro Cívico, cuja construção é iniciada em 1955 (CURITIBA, 2020, IPPUC, *online*).

Dessa maneira, percebemos que o plano diretor não abordou de maneira específico ao tema de estudo concernente a função social da propriedade.

Conforme informação extraída de artigo do site da Câmara municipal de Curitiba, de texto intitulado “Conheça a história dos Planos Diretores de Curitiba” escrito por João Cândido Martins de Oliveira Santos, o Plano Agache foi prejudicado pelo crescimento populacional acima das expectativas:

[...] o planejamento sugerido por Agache exigia um controle rígido do crescimento da cidade, conduta que se mostrou impraticável. A população saltou de 120 mil habitantes em 1940 para mais de 600 mil, no início dos anos 70. “O Plano Agache não previa a pressão dessa massa populacional, pois se adotara uma taxa de crescimento demográfico de 2,5% ao ano, enquanto a taxa real foi de 7,4% ao ano entre 1950 e 1960”, diz Luiz Armando Garcez, citado por Bodega do Carmo. (CURITIBA, 2015, *online*).

Devido ao crescimento populacional de Curitiba, surgiu a necessidade de um novo Plano Diretor que nasce então em 1964 um Plano Preliminar, o qual originou - se de um concurso público ganho pelas empresas paulistas Série Engenharia S.A. e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, que propuseram uma estrutura da cidade com a adoção de modelo linear de expansão urbana, dando origem no ano 1966 ao novo Plano Diretor estabelecido pela Lei Municipal nº 2.828 de 31 de julho (CURITIBA, 2020, IPPUC, *online*).

O Plano Diretor de Curitiba de 1966 estabeleceu no seu § 1º do artigo 1º, assim como no artigo 5º, que visava propiciar o desenvolvimento harmônico da comunidade e o bem-estar social de seus habitantes, vejamos:

Fica instituído o Plano Diretor de Curitiba e aprovadas as suas Diretrizes Básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município, de acordo com os documentos que o acompanha como parte integrante e complementar de seu texto.

§ 1º - O Plano visa propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado e harmônico e o bem-estar social da comunidade, bem como da região metropolitana de Curitiba.

Art. 5º Considera-se zoneamento, para fins desta Lei, a divisão do Município em Zonas de usos diferenciados, segundo a sua precípua destinação, objetivando o desenvolvimento harmônico da comunidade e o bem-estar social de seus habitantes. (CURITIBA, 1966).

Esse novo Plano Diretor propõe algumas características e certa preocupação em estabelecer o desenvolvimento social harmônico da comunidade observando o bem-estar social.

Com o advento da Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominado Estatuto das Cidades, o Plano Diretor Municipal de Curitiba (Lei Municipal nº 2.828/1966) passou por alterações significativas através da Lei Municipal nº 11.266 de 16 de dezembro de 2004.

A Lei Municipal nº 11.266/2004 no inciso X do Art. 7º, estabeleceu diretrizes gerais da política urbana de Curitiba evitar o uso especulativo da terra como reserva de valor, visando a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Complementarmente àquelas estabelecidas no Estatuto da Cidade, também são diretrizes gerais da política urbana de Curitiba:

X - evitar o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade; (grifo nosso).

O parágrafo 3º do artigo 4º do Estatuto das Cidades determina que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Sendo assim, para atender ao requisito mencionado do Estatuto das Cidades, foi aprovada junto ao legislativo municipal e sancionada pelo executivo, a Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, a qual estabeleceu a revisão do Plano Diretor de Curitiba.

No panorama da legislação Municipal no que concerne ao Plano Diretor de Curitiba, verifica-se que foi instituído pela Lei nº 2.828, de 10 de agosto de 1966, posteriormente com a finalidade de adequar ao Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10. 527/2001) foi instituído a Lei nº 11.266, de 16 de dezembro de 2004 e finalmente revisado pela última vez pela Lei Municipal de Curitiba nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015.

O artigo 8º da Lei nº 14.771/2015, estabelece no inciso VI que o Sistema de Planejamento Municipal deve promover o ordenamento das funções sociais da propriedade e da cidade.

Vale frisar que o dispositivo citado constitui dever do Sistema de Municipal de Planejamento a promoção do ordenamento das funções sociais da propriedade e da cidade.

Nesse sentido, o Título II da referida lei municipal que trata da política de desenvolvimento urbano, estabelece no artigo 13 os princípios da política de desenvolvimento urbano, dentre

eles o inciso XI estabelece que o cumprimento da função social da propriedade é um desses princípios.

Estabelecido o cumprimento da função social da propriedade como princípio da política de desenvolvimento urbano no artigo 13, na sequência o artigo 15º, inciso III do Plano Diretor, também reafirma que os princípios de planejamento urbano são diretrizes gerais da Política urbana do Município de forma a adequar a ocupação e uso do solo a função social da propriedade, vejamos:

Art. 15. Sem prejuízo ao contido no Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole, são diretrizes gerais da política urbana do Município:

I - consolidar o Município como centro regional integrado de desenvolvimento humano sustentável;

II - fortalecer a eficiência administrativa da cidade de forma a ampliar os ganhos sociais e reduzir os custos operacionais do setor público;

III - ordenar o desenvolvimento do Município conforme os objetivos, diretrizes e princípios do planejamento urbano, de forma a adequar a ocupação e uso do solo à função social da propriedade e da cidade (CURITIBA, 2015).

Conforme destacado, as diretrizes de políticas urbanas devem ordenar o desenvolvimento do Município conforme os objetivos, diretrizes e princípios do planejamento urbano, de forma a adequar a ocupação e uso do solo à função social da propriedade e da cidade. (CURITIBA, 2015).

Os critérios a serem observados no Plano Diretor Municipal para que se cumpra a função social da propriedade está disciplinada no artigo 16 e seus incisos:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende aos critérios de ordenamento, planejamento e desenvolvimento urbano, previstas no Plano Diretor e na legislação urbanística, respeitadas as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, de forma a assegurar:

I - o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas;

II - o aproveitamento adequado e racional do solo, compatíveis com a infraestrutura e a disponibilidade de serviços públicos;

III - a qualidade ambiental do espaço urbano;

IV - o equilíbrio entre a ocupação urbana e a densidade populacional;

V - o respeito aos proprietários e possuidores de áreas vizinhas, compatibilizando os poderes inerentes ao domínio com as diretrizes do planejamento urbano. (CURITIBA, 2015).

Posto isso, o presente estudo aborda a seguir a legislação municipal de Curitiba aplicável no IPTU Progressivo no Tempo.

De início ressaltamos que a possibilidade de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, possui previsão legal no Título IV que trata da Ordem Econômica da Lei Orgânica do Município Curitiba, e no inciso II, § 2º do art. 145 na seção II que trata da Política Urbana, vejamos:

A política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas no Plano Diretor, tem por objetivo propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado e sustentável e o bem-estar social da comunidade de Curitiba, integrada com a Região Metropolitana.

[...]

§ 2º É facultado ao Município, 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 de, sucessivamente:

I - Parcelamento ou edificação compulsórios.

II - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, progressivo no tempo. (grifo nosso).

III - Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (CURITIBA, 2011).

Vale frisar que a redação do artigo 145 citado acima, foi dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15, de 20 de dezembro de 2011.

Nesse sentido, o Plano Diretor de Curitiba através da Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, estabelece em seu 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;(grifo nosso).

III - desapropriação, com pagamento mediante títulos da dívida pública. (CURITIBA, 2015).

Percebe-se que os incisos do artigo 132 o legislador estabeleceu uma forma de sanção aos proprietários de solo urbano não edificam, subutilizam ou não utilizam seus imóveis.

O artigo 133 do Plano Diretor de Curitiba (Lei nº 14.771/2015) trata dos imóveis passíveis de aplicação dos mecanismos previstos no artigo 132, que são os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizado, vejamos na íntegra:

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, 2015).

Já o art. 134 elenca os imóveis em que não são passíveis da aplicação desses mecanismos.

Os mecanismos previstos no art. 132 não se aplicam em:

I - unidades de conservação;

II - imóveis com bosques nativos relevantes, onde o índice de cobertura florestal seja igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) da área do imóvel;

III - imóveis com áreas de preservação permanente, conforme o estabelecido no Código Florestal Brasileiro, onde o índice de comprometimento dessas áreas seja igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) da área do imóvel. (CURITIBA, 2015).

Conforme o dispositivo do artigo citado acima, o legislador estabelece quais imóveis devem ser privados dos mecanismos do artigo 132 do Plano Diretor.

O Plano Diretor de Curitiba estabelece a previsão de uma lei específica que determine as etapas de aplicação dos mecanismos está dispondo o seguinte:

Art. 135 Lei municipal específica, com base neste Plano Diretor, estabelecerá a definição das etapas de aplicação deste instrumento considerando, dentre outros critérios, a localização, proximidade de infraestrutura implantada e a dimensão dos lotes. (CURITIBA, 2015).

Ocorre que nosso estudo não identificou a lei específica referida no artigo 135, a qual deve estabelecer as definições de etapas de aplicação dos instrumentos, bem como demais critérios.

Dessa maneira, buscaremos no próximo tópico identificar se os dispositivos do Plano Diretor estão sendo observadas pelo município no que se refere ao comprimento da função social da propriedade e a aplicação do IPTU Progressivo no tempo.

3.2 Aplicabilidade do plano diretor

Faz-se necessário aqui referir-se a Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, no artigo 132 que estabelece mecanismos para exigir que os proprietários do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promovam seu adequado aproveitamento, dentre eles IPTU progressivo no tempo.

Na sequência o artigo 133 da referida lei dispõe quais os imóveis passíveis de aplicação dos mecanismos previstos no artigo 132. E, conforme já citado no item anterior o art. 134 da lei, elenca os imóveis em que não se aplicam esses mecanismos.

Conforme já citado, no art. 135 do Plano Diretor de Curitiba está previsto que lei municipal específica, com base neste Plano Diretor, estabelecerá as definições das etapas de aplicação dos instrumentos do artigo 132, bem como o IPTU progressivo no tempo. Ocorre que este estudo não identificou essa lei específica referida no artigo 135.

Para obtermos um posicionamento formal do Município de Curitiba, acerca da aplicabilidade dos mecanismos estabelecidos no artigo 132 do Plano Diretor (Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015), bem como identificar se há mecanismos de controle e fiscalização quanto a função social da propriedade, formulamos solicitação de informação junto ao site da Prefeitura Municipal através do Portal da Transparência (Protocolo nº 74-001541/2020) com base na Lei Federal Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), na data de 03 de junho de 2020, e a informação nos encaminhada foi por *email* no dia 05 de junho de 2020.

A informação foi formulada solicitando a Secretaria Municipal de Finanças do Município de Curitiba o quantitativo de lançamentos e arrecadação de valores com a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo. A resposta recebida foi no sentido de que o artigo 132 não é impositivo, sendo autorizatório, o qual faculta o Município a aplicação dos incisos deste, conseqüentemente, também faculta a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo e argumenta ainda que a aplicação do referido dispositivo carece de regulamentação para que seja efetivada a aplicação dos mecanismos citados.

Assim sendo, com exposto na informação recebida da Secretaria Municipal de Finanças do Município de Curitiba, percebe-se que o IPTU progressivo no tempo, até o presente momento, não foi aplicado no município, pois apesar de existir previsão Constitucional, ter a previsão no Estatuto das Cidades, na Lei Orgânica do Município e no Plano Diretor de Curitiba, ainda carece de Lei normativa do Município para definidos critérios de aplicação relacionados a localização, proximidade de infraestrutura implantada e a dimensão dos lotes, conforme a exigência estabelecida no artigo 135 do Plano Diretor.

Com o exposto, percebemos que os mecanismos do artigo 132, qual estabelece a possibilidade de aplicação de algumas exigências pelo poder público visando a obrigatoriedade da observação a função social da propriedade ainda carece de regulamentação por parte do município.

A legislação do município dispõe sobre a observação ao cumprimento da função social da propriedade no Plano Diretor Municipal de alguns critérios de ordenamento, planejamento e desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, dispõe o artigo 16 do Plano Diretor, conforme segue:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende aos critérios de ordenamento, planejamento e desenvolvimento urbano, previstas no Plano Diretor e na legislação urbanística, respeitadas as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, de forma a assegurar:

I - o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas;

II - o aproveitamento adequado e racional do solo, compatíveis com a infraestrutura e a disponibilidade de serviços públicos;

III - a qualidade ambiental do espaço urbano;

IV - o equilíbrio entre a ocupação urbana e a densidade populacional;

V - o respeito aos proprietários e possuidores de áreas vizinhas, compatibilizando os poderes inerentes ao domínio com as diretrizes do planejamento urbano. (CURITIBA, 2015).

O dispositivo do artigo e seus incisos acima citado, demonstram a complexidade que a administração pública se depara ao tentar atender esses critérios de ordenamento, planejamento e desenvolvimento urbano, previstas no Plano Diretor e na legislação urbanística, para que se cumpra a função social da propriedade.

Nesse sentido, este estudo busca aqui citar alguns exemplos da ausência de observância por parte do poder público municipal da legislação no que se refere ao cumprimento da função social da propriedade em Curitiba.

O inciso I do artigo 16 (citado acima) estabelece que um dos critérios para que se cumpra a função social está ligada à qualidade de vida e à justiça social. Assim, buscamos alguns dados no que diz respeito a produção de habitação de interesse social no município. E, em consulta ao site da COHAB Curitiba, no dia 22 de junho de 2020, a fim de consultar a quantidade de famílias inscritas para o programa de moradias populares, verificamos a existência de 39.637 (trinta e nove mil seiscentos e trinta e sete) cadastro/pessoas ou famílias na fila de espera por uma moradia.

Não é conhecida a situação em que vivem essas pessoas, mas é possível, que para esses cidadãos os termos qualidade de vida e justiça social prevista no inciso I do artigo 16 do Plano Diretor estejam um pouco distantes.

Dentro do mesmo artigo, no inciso II é estabelecido que o município deva assegurar o aproveitamento adequado e racional do solo, compatíveis com a infraestrutura e a disponibilidade de serviços públicos para que se cumpra a função social da propriedade.

Nesse sentido, também buscamos informações junto a Prefeitura Municipal de Curitiba relacionado ao uso e ocupação do solo, especificamente no que diz respeito ao quantitativo de imóveis urbanos não edificados, pois são perceptíveis tanto nas áreas centrais como nos bairros, terrenos sem construção e alguns aparentemente abandonados, os quais demonstram – se em desacordo com interesses sociais.

No dia 17 de junho de 2020, solicitamos informações na Prefeitura Municipal através do Portal da Transparência (Protocolo 74-001714/2020) e com base na Lei Federal Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), referente ao o quantitativo de imóveis não edificados, os quais recebem lançamentos de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

A informação recebida da Prefeitura Municipal através da Secretaria Municipal de Finanças foi no dia 19 de junho deste ano, enviado através de e-mail.

O total de imóveis territoriais não edificados informado e cadastrados no sistema do município e que recebem lançamento de IPTU é de 44.588 (quarenta e quatro mil, quinhentos e oitenta e oito) unidades.

Com o exposto, percebemos que existe um número consideravelmente elevado de terrenos urbanos sem edificação.

O artigo 42 do Código Tributário do Município de Curitiba (Lei Complementar Nº 40 de 18 de dezembro de 2001) estabelece quais imóveis não são considerados edificados para fins de lançamento do IPTU e seus incisos estabelecem algumas exceções, vejamos:

Não se considera edificado o imóvel cujo valor da construção não alcance a 20ª (vigésima) parte do valor venal do respectivo terreno, à exceção daquele de:

- I - uso próprio, exclusivamente residencial, cujo terreno, nos termos da legislação específica, não seja divisível;
- II - uso residencial, cuja área construída represente um coeficiente de aproveitamento não inferior a 5,0% (cinco por cento) do coeficiente máximo previsto na legislação de uso do solo;
- III - uso residencial associado à produção de hortifrutigranjeiros, cuja área destinada a este fim, não seja inferior a 2/3 (dois terços) da área do terreno;
- IV - uso não residencial vinculado ao alvará de funcionamento, cuja área destinada a este fim não seja inferior a 2/3 (dois terços) da área do terreno. (CURITIBA, 2001).

Sendo assim, verifica que os imóveis elencados nos incisos acima não compõem o número de imóveis informado pela Prefeitura Municipal. Dispõe ainda o parágrafo único do artigo que, “Parágrafo Único. Também não se considera edificado, o imóvel com construção paralisada, em ruínas ou edificações inadequadas à utilização de qualquer natureza.” (CURITIBA, 2001, Art. 42).

Apesar de o município não aplicar o IPTU progressivo no tempo (inciso II art. 132 do Plano Diretor), conforme já mencionado, o artigo 39 do Código Tributário Municipal (Lei Complementar Nº 40 de 18 de dezembro de 2001), estabelece alíquotas diferenciadas para lançamento do IPTU em razão de sua utilização, conforme segue, “As alíquotas do imposto serão diferenciadas em função da utilização e progressivas em razão do valor venal dos imóveis, fracionado por faixas, nas tabelas previstas no Anexo II desta lei.” (CURITIBA, 2001, Art. 39).

O valor venal e alíquotas para lançamento do IPTU está disposto na tabela anexa ao Decreto Municipal Nº 2.257 de 27 de dezembro de 2017, conforme seu artigo primeiro, demonstrado na Tabela 1 a seguir:

TABELA 1 - ALÍQUOTAS PARA O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO
IMÓVEIS RESIDENCIAIS

Valores Venais Por Faixa	Alíquotas
Até R\$ 38.645,00	0,20%
de R\$ 38.645,01 a R\$ 48.386,00	0,25%
de R\$ 48.386,01 a R\$ 67.710,00	0,35%
de R\$ 67.710,01 a R\$ 87.036,00	0,55%
de R\$ 87.036,01 a R\$ 125.685,00	0,75%
de R\$ 125.685,01 a R\$ 183.659,00	0,85%
de R\$ 183.659,01 a R\$ 241.632,00	0,95%
de R\$ 241.632,01 a R\$ 299.606,00	1,00%
Acima de R\$ 299.606,00	1,10%

IMÓVEIS NÃO RESIDENCIAIS

Valores Venais Por Faixa	Alíquotas
Até R\$ 48.388,00	0,35%
de R\$ 48.388,01 a R\$ 67.710,00	0,55%
de R\$ 67.710,01 a R\$ 87.036,00	0,85%
de R\$ 87.036,01 a R\$ 106.360,00	1,60%
Acima de R\$ 106.360,00	1,80%

IMÓVEIS TERRITORIAIS

Valores Venais Por Faixa	Alíquotas
Até R\$ 19.320,00	1,00%
de R\$ 19.320,01 a R\$ 38.645,00	1,50%
de R\$ 38.645,01 a R\$ 57.969,00	2,00%
de R\$ 57.969,01 a R\$ 96.619,00	2,50%
Acima de R\$ 96.619,00	3,00%

Fonte: Decreto Municipal de Curitiba Nº 2.257/2017.

A Lei Complementar Nº 105 de 08 de dezembro de 2017, que aprova a Planta Genérica de Valores para efeitos de lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano relativo ao exercício de 2018, 2019, 2020 e 2021, nos demonstra essa diferenciação de alíquotas no lançamento do IPTU, especificamente no seu artigo segundo e incisos, vejamos:

Art. 2º O valor do IPTU, em função de sua base de cálculo, para os exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2021, fica limitado de modo a que o valor do imposto de um exercício não supere o do exercício imediatamente anterior acrescido de correção monetária e:

I - 4,00% (quatro por cento), para imóveis edificados;

II - 7,00% (sete por cento), para imóveis não edificados.

(grifo nosso). (CURITIBA, 2017).

As tabelas de valores venais para lançamento do IPTU demonstram certa progressividade nas alíquotas conforme o tipo de imóvel. Porém, ressaltamos que esse tipo de progressividade de lançamento não corresponde ao objeto de estudo, ou seja, não corresponde ao IPTU progressivo no tempo estabelecido no artigo 182 §4º, inciso II da Constituição De 1988 e demais dispositivos legais citados.

4. CONCLUSÃO

Conforme demonstrado, o atendimento a função social da propriedade tem previsão constitucional, especificamente no inciso XXIII do artigo 5º e vem no sentido de relativizar o direito à propriedade.

Disciplina ainda a Carta Magna em seu §2º do artigo 182, que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Conforme previsto no artigo 182 da Constituição de 1988, a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A lei a que se refere o *caput* do artigo 182 da Constituição de 1988, foi a Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto das Cidades, a qual estabelece diretrizes gerais de políticas urbanas. No seu art. 2º estabelece sua finalidade, dispondo que, “[...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]”.

Prevê o referido Estatuto no Capítulo II que trata dos instrumentos da política urbana, no artigo 7º que os municípios podem proceder a 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.

O município de Curitiba, instituiu o Plano Diretor pela Lei nº 2.828, de 10 de agosto de 1966 e encontra – se atualizado na Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015.

O artigo 32 da referida lei estabelece mecanismos para exigir que os proprietários do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento de cumprir a função social da propriedade e no inciso II prevê o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU progressivo no tempo como um desses mecanismos.

Com o exposto, e considerando as informações recebidas da Secretaria Municipal de Finanças do Município de Curitiba, podemos afirmar que o IPTU progressivo no tempo, até o presente momento, não foi aplicado no município, pois apesar de existir previsão Constitucional, ter a previsão no Estatuto das Cidades, na Lei Orgânica do Município e no Plano Diretor de Curitiba, ainda carece de Lei normativa do Município para definir os critérios de aplicação relacionados a localização, proximidade de infraestrutura implantada e a dimensão dos lotes, conforme a exigência estabelecida no artigo 135 do Plano Diretor.

Conforme exposto neste estudo, o caput do artigo 132 do Plano Diretor de Curitiba dispõe que em cumprimento a função social da propriedade, o Município poderá exigir que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado promova seu adequamento mediante a aplicação dos instrumentos estabelecido nos seus incisos, dentre esses o inciso II que prevê a aplicação do IPTU progressivo no tempo. Apesar do caráter autorizatório da legislação municipal, e considerando que os dados apresentados neste estudo indicam ineficiências quanto ao controle da função social da propriedade, a não aplicação dos mecanismos do artigo mencionado, independente das razões acabam afastando por completo o cumprimento a função social da propriedade previsto na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Márcia Vieira Marx. O IPTU Progressivo no Tempo como instrumento da Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade art. 7º do Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42126>. Último acesso em 15 de junho de 2020.
- BODNAR, Zenildo. **Curso objetivo de direito de propriedade**. 1ª ed. Jaruá, Curitiba 2009.
- BRASIL. **Lei nº 10.406, (2002)**: Código Civil Brasileiro. Promulgada em 10 de janeiro de 2002.
- _____, **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- _____, **Lei Nº 5.172 (1966)**. Código Tributário Nacional: promulgado em de 25 de outubro de 1966.
- _____, **Lei Nº 10.257 (2001)**. Estatuto das Cidades: regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, promulgado em de 10 de julho de 2001.
- CURITIBA. **Lei Orgânica Municipal. Atualizada pela Emenda nº 15, de 20 de dezembro de 2011**. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-curitiba-pr>.
- _____, **Lei Complementar Nº 40 (2001)**. Código Tributário de Curitiba: Dispõe sobre os tributos municipais, revogando as leis nº 6.202/80, 6.457/83, 6.619/85, 7.291/88, 7.832/90, 7.905/92, 7.983/92, lei complementar nº 17/97 e lei complementar nº 28/99. Promulgado em de 18 de dezembro de 2001.
- _____, **Lei Complementar Nº 105 (2017)**. Aprova a Planta Genérica de Valores, para efeitos de lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano relativo ao exercício de 2018, 2019, 2020 e 2021 e dá outras providências. Promulgada em 08 de dezembro de 2017.
- _____, **Lei Nº 14.771 (2015)**. Plano Diretor de Curitiba: de acordo com o disposto no art. 40, § 3 do Estatuto da Cidade, promulgado em de 17 de dezembro de 2015.

_____, **Câmara Municipal**. Conheça a história dos Planos Diretores de Curitiba - Parte I. 2015. Disponível em: https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=25680#&panel1-1.

_____, **Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba**. 1940 a 1960 - O Plano Agache. Disponível em: <https://ippuc.org.br/>.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito brasileiro**. Direito das coisas, 28º ed. Saraiva. 2006.

GONÇALVES, Poliana Cristina; TRINDADE, Patrick Juliano Casagrande. A Progressividade no Tempo do Imposto Predial e Territorial Urbano: Análise do Limite Quantitativo e Temporal e sua Aplicação nos Municípios Brasileiros com Menos de 20 Mil Habitantes. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI. **Anais...** Goiânia/GO, 2019. Disponível em <https://www.conpedi.org.br/>.

MARTIGNETTI, Giuliano. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmem C. Varrialle, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 11 ed. Brasília: UnB, 1998 Vol.1. Título original: Dizionariodi Política. Verbetes: Propriedade. Disponível em: Último acesso em 14 de junho de 2020 <https://www.passeidireto.com/arquivo/1856657/dicionario-de-politica-norberto-bobbio>.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de Direito Constitucional**: 12ª ed. Saraiva. São Paulo, 2017.

MOTTA, Eduarda Victoria; MORAES, Isabela. Inciso XXII – Direito de propriedade. “É garantido o direito de propriedade”. **Site Politize**. Publicado em: 08 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.politize.com.br/artigo-5/direito-de-propriedade>.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**: 33ª ed. Atlas. São Paulo, 2017.

PITSICA, Helena Nastassya Paschoal. **Propriedade e Função Social**: Desapropriação Por Interesse Social. Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica. Ano 2016. Disponível em <https://siaiap39.univali.br/repositorio/handle/repositorio/2260>.

PINHEIRO. Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais**. A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. Brasília a. 43 n. 169 jan./mar. 2006. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?Acesso em 24/06/2020](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?Acesso%20em%2024%2F06%2F2020).

PONTES, David Gomes. **Função Social da Propriedade**: O IPTU Progressivo no Tempo em Razão de seu Descumprimento e a Legislação do Município de Sobral CE. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 2017. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>.