

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

JOÃO CARLOS LIMA CRUZ

**O IPTU PROGRESSIVO E SUA FUNÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DA
IMPLANTAÇÃO DESSE INSTRUMENTO NA CIDADE DE PALMAS –
TO**

Palmas
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

JOÃO CARLOS LIMA CRUZ

**O IPTU PROGRESSIVO E SUA FUNÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DA
IMPLANTAÇÃO DESSE INSTRUMENTO NA CIDADE DE PALMAS –
TO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, para obtenção do título de mestre em Economia, Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Orientação: Prof.º Dr.º João Aparecido Bazolli.

Palmas
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

C957i Cruz, João Carlos Lima da.

O IPTU Progressivo e sua função social: análise da implantação desse instrumento na cidade de Palmas - TO . / João Carlos Lima da Cruz. – Palmas, TO, 2017.

132 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2017.

Orientador: João Aparecido Bazolli

Coorientadora : Solange Bitterbier

1. Palmas. 2. PEUC. 3. IPTU Progressivo no Tempo. 4. Função Social da Propriedade. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

JOÃO CARLOS LIMA DA CRUZ

**“O IPTU PROGRESSIVO E SUA FUNÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DA
IMPLANTAÇÃO DESSE INSTRUMENTO NA CIDADE DE PALMAS - TO”**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Desenvolvimento
Regional da Universidade Federal do
Tocantins para obtenção do título de
mestre.

Orientador: Prof. Dr. João Aparecido
Bazolli

Aprovada em 14/01/2017

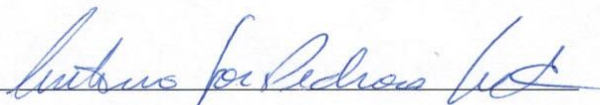
BANCA EXAMINADORA:



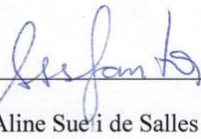
Prof. Dr. João Aparecido Bazolli – UFT (Orientador)



Profª. Dra. Solange Bitterbier - UFT



Prof. Dr. Antonio José Pedroso Neto - UFT



Profª. Dra. Aline Sueli de Salles Santos - UFT

Para Deus. Joésia, filhos e netos, um exemplo.

AGRADECIMENTO

Em primeiro lugar, a Deus, minha família e a Nossa Senhora do Carmo, por me mostrar que somente o caminho reto é capaz de levar a termo a tarefa.

Ao Professor Doutor João Aparecido Bazolli por entender a dificuldade desse desafio e tê-lo aceito.

A Professora Doutora Solange Bitterbier pela coorientação, ajustando os detalhes, analisando com critérios as proposições e pelas cobranças e incentivos durante a elaboração desse trabalho.

Ao Professor Doutor Airton Cançado, por me fazer ver que o menos muitas vezes é mais.

Ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e aos colegas, por sempre se colocarem à disposição e pelo incentivo durante todo o curso.

RESUMO

Palmas, a última capital planejada de um estado brasileiro, a despeito do exíguo tempo decorrido de sua gênese, apresenta, assim como tantas outras cidades do nosso país, elementos afeitos à especulação imobiliária, elementos estes que levam à ocupação desordenada dos seus espaços urbanos, à exclusão sócio territorial e ao desadensamento em virtude dos diversos espaços vazios. Esses problemas são resultantes de um mercado imobiliário caracterizado pelo aspecto econômico em detrimento ao social. Com o intuito de resolver, ou pelo menos minimizar, as causas desse processo complexo, instituiu-se o instrumento extrafiscal – o IPTU Progressivo no tempo, com a finalidade de que a propriedade urbana cumprisse sua função social. Esse fato justificou o presente estudo, pois percebe-se a necessidade de refletir sobre a atual situação do referido imposto que, passados 8 anos de sua instituição, ainda persistem os mesmos problemas. Objetivando analisar quais motivos de tais dificuldades, analisou-se a variação nos valores dos imóveis circunscritos nas áreas sujeitas ao Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC, donde concluiu-se que a progressividade do imposto possui a capacidade de desencadear um processo de controle do mercado imobiliário fomentando a função social da propriedade urbana. Porém, a instrumentalização na aplicabilidade da legislação efetivada pelo Poder Público Municipal, devido à elisão fiscal, pode resultar na não Desapropriação Sanção, o que traz empecilhos para efetivação da função social da propriedade urbana.

Palavras-chaves: Palmas, PEUC, IPTU Progressivo no Tempo, Função Social da Propriedade Urbana.

ABSTRACT

Palmas, the newest planned capital of a Brazilian state, in spite of the short time that has elapsed since its genesis, presents, like so many other cities of our country, elements related to real estate speculation who lead not only to the disordered occupation of its urban spaces, but also to the socio-territorial exclusion and to the urban deconsolidation due to the several empty spaces. These problems are the result of a housing market characterized by the economic aspect to the detriment of the social. In order to solve, or at least minimize, the causes of this complex process, the extra-fiscal instrument was instituted - the time-progressive IPTU, with the objective that the urban property could fulfill its social function. This fact justified the present study, since it is necessary to reflect upon the current situation of this tax that, after 8 years of its institution, does not seem to have contributed to solve these problems. In order to analyze the reasons for such difficulties, we analyzed the variation in the values of the real estate circumscribed in the areas subject to *Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC* (Compulsory Installment, Building and Use), where it was concluded that the progressivity of the tax has the capacity to trigger a process of control of the Real estate market fostering the social function of urban property. However, the instrumentalization in the applicability of the legislation implemented by the Municipal Public Power, due to tax evasion, can result in the absence of the application of the expropriation sanction, which causes obstacles to the implementation of the social function of urban property.

KEYWORDS: Palmas, PEUC, Time-progressive IPTU, Social Function of Urban Property.

LISTA DE TABELAS E ILUSTRAÇÕES

TABELAS

Tabela A: Receita tributária por tributo municipal.....	36
Tabela B: Critérios de caracterização para sujeição ao PEUC.....	57
Tabela C: A Relação entre a tipologia e a obrigação da propriedade.....	57
Tabela D: Etapas para implantação do PEUC.....	58
Tabela E: Instrumentos para elaboração da regularização fundiária.....	61
Tabela F: Imóveis lançados ao IPTU Progressivo em Palmas – TO	97
Tabela G : Relação das áreas de vazios urbano e dos imóveis sujeitos ao PEUC. Palmas – TO.....	98
Tabela H: Quantidade de lançamentos do IPTU Progressivo por área. 2015/2016	99
Tabela I: Quadras agrupadas por regiões (R's)	102
Tabela J: Quantidade de lançamentos de lotes no IPTU Progressivo por região (R's).....	104
Tabela K: Relação de imóveis notificados versus imóveis pesquisados	106
Tabela L: Valores nominais médios do m2 dos lotes à venda em Palmas-TO. 2012/2016.....	108

MAPAS

Mapa 1.0: Traçado da Rodovia BR-153 – Belém Brasília.....	72
Mapa 2.0: Área urbana de Palmas – Tocantins.....	74
Mapa 3.0: Áreas notificadas ao IPTU Progressivo no Tempo. Palmas - TO	100
Mapa 4.0: Distribuição das regiões (R's) no Plano Diretor de Palmas – TO.....	103

GRÁFICOS

Gráfico 1: Quantitativo dos imóveis pertencentes ao Estado do Tocantins	93
Gráfico 2: Quantitativo total dos lançamentos dos imóveis sujeitos ao IPTU Progressivo no Tempo em Palmas – TO, por região (R). 2015/2016	106
Gráfico 3: Valor médio por m ² dos lotes na Região 1. Palmas – TO	109
Gráfico 4: Valor médio por m ² dos lotes na Região 2. Palmas – TO	110
Gráfico 5: Valor médio por m ² dos lotes na Região 3. Palmas – TO	111
Gráfico 6: Valor médio por m ² dos lotes na Região 4. Palmas – TO	112
Gráfico 7: Valor médio por m ² dos lotes na Região 5. Palmas – TO	113
Gráfico 8: Valor médio por m ² dos lotes na Região 6. Palmas – TO	114
Gráfico 9: Valor médio por m ² dos lotes na Região 7. Palmas – TO	115
Gráfico 10: Variação percentual dos valores dos lotes nas regiões, em reais.2012/2016 .	116
Gráfico 11: Comportamento dos valores dos imóveis no Plano Diretor de Palmas – TO...	117
Gráfico 12: Comportamento dos valores dos imóveis nas áreas notificadas ao IPTU Progressivo no Tempo em Palmas – TO	118

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 TRIBUTOS, ESPAÇOS URBANOS E TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA	16
1.1 O TRIBUTO	17
1.2 O IMPOSTO.....	21
1.3 A PROPRIEDADE	23
1.4 O TERRITÓRIO	25
1.4.1 A organização dos espaços urbanos e o capital no Brasil	27
1.5 ELEMENTOS DA TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA	30
1.5.1 Sobre a avaliação e o cadastro imobiliários	32
1.5.2 Características do Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana	– 34
IPTU	
2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	38
2.1 AS ESPECIFICIDADES DO ESTATUTO DA CIDADE.....	46
2.1.1 O parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios – PEUC	53
2.1.1.1 A regularização fundiária.....	59
2.1.1.2 O Plano Diretor e suas particularidades.....	62
2.1.2 A progressividade no IPTU	65
2.1.3 A desapropriação sanção	69
2.4 O IPTU PROGRESSIVO EM PALMAS – TOCANTINS	71
3 O TERRITÓRIO URBANO DE PALMAS – TOCANTINS	78
3.1 O PROJETO E A OCUPAÇÃO.....	78
3.2 O MERCADO IMOBILIÁRIO E O ADENSAMENTO EM PALMAS – TO.....	82
3.3 DISCUSSÃO.....	90
3.3.1 Dos imóveis pertencentes ao Executivo Estadual	91
3.3.2 Da Planta Genérica de Valores Imobiliários	94
3.3.3 O PEUC e seus sucedâneos em Palmas – TO	96
3.3.4 Das áreas notificadas no PEUC em Palmas – Tocantins	97
3.4 METODOLOGIA	101
3.4.1 Das quantidades de imóveis	103
3.4.2 Dos valores dos imóveis	107
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	122
ANEXO I – Zonas para o reajuste proposto pelo Executivo Municipal do IPTU – 2017 – Palmas – TO	131
ANEXO II – Relação dos endereços antigos e novos de Palmas – TO para os imóveis lançados no IPTU Progressivo no Tempo	132

INTRODUÇÃO

É notório observarmos que os últimos dois séculos se caracterizam pela rapidez das mudanças mundiais em diversos setores, destacando-se o econômico, o social, o cultural, o científico-tecnológico e o do capital humano. Entre tais mudanças, podemos apontar a das relações socioeconômicas que foram impactadas, com veemência, pelo consumismo exacerbado, pela posse de informações tecnológicas assimétricas, pela mundialização dos mercados numa vertente oligopolista e, ainda, pelas políticas monetárias, fiscais e cambiais definidas pelos países.

Diante dessa nova configuração, surgiram enormes aberturas político-econômico-sociais imputando ao Estado a condição de idealizador e provedor de políticas públicas direcionadas para a resolução de graves problemas nas áreas de saúde, educação e infraestrutura, oportunizando à sociedade um movimento de mudança do seu “*status quo*” na efetivação de seus direitos que garantem o seu bem-estar social, derivados da participação dos diversos movimentos populares, a fim de se modificar o processo de seu autoconhecimento não só pela ótica do capitalismo, mas também como ser social. Assim, Pesserl nos ensina que,

Sob a ótica crítica, a evolução da prática política no Brasil se deve à evolução no pensamento científico e ao engajamento dos pesquisadores à esfera política, no intuito de compreender os meandros da estrutura organizacional brasileira e seus objetivos, reconhecidos pelos pesquisadores como de origem econômica capitalista. Trata-se de um importante avanço do pensamento social, já que não é possível encontrar soluções sem compreender a origem dos problemas, em seu âmbito socioeconômico. Concordamos com esta visão, mas é preciso acrescentar que a evolução do pensamento sociopolítico e socioeconômico continua ocorrendo, e portanto, é tempo de aceitar vertentes de pensamento diferentes para o estudo da cidade, já que as ferramentas usuais não se mostraram eficientes [...] (2009, p. 58).

A fim de cumprir direitos fundamentais, o Estado, como entende Júnior (2009, p. 68), “é uma sociedade política criada pela vontade de unificação e desenvolvimento do homem, com intuito de regulamentar, preservar o interesse público” e se vê imbuído da necessidade de arrecadar tributos, os quais deverão fomentar a implantação de políticas garantidoras de melhores condições de vida para a população.

No Brasil, em face dos índices econômicos das últimas décadas, percebe-se duras contradições do crescimento econômico. Contudo, em termos econômicos, crescimento não significa/implica desenvolvimento ou distribuição de renda, pois pode, ao contrário, ser elemento de concentração de riquezas para alguns e de extrema pobreza para outros.

Nesse sentido, as crises sociais podem ser resultado do modo como a sociedade nos dias atuais se organiza quanto ao acesso e a distribuição dos recursos naturais, financeiros e culturais, já que essa organização pode se processar de forma extremamente desigual, ao admitir regalias a uma pequena parcela da sociedade em desfavor da grande e absoluta maioria.

Esse processo de distribuição desigual de recursos evidencia-se nas cidades brasileiras e nos remete, dentre outras, à questão representada pela instalação da indústria nacional como um processo na formação do espaço urbano ao longo do tempo, em que o econômico (capital-minoria) levou o ser humano (social-maioria) a se adaptar a determinados espaços circunscritos no território-habitat, tal como nos afirma Lefebvre:

A indústria e o processo de industrialização assaltam e saqueiam a realidade urbana preexistente, até destruí-la pela prática e pela ideologia, até extirpá-la da realidade e da consciência. Conduzida segundo uma estratégia de classe, a industrialização se comporta como um poder negativo da realidade urbana: o social urbano é negado pelo econômico industrial (2008, p. 28).

Nessa análise do processo de industrialização de Lefebvre é necessário refletir, então, sobre como o espaço, por vezes restrito pelo âmbito industrial, tem uma dimensão ampla que abrange a economia e a urbanização das cidades, Para tanto, torna-se imprescindível considerar que a capitalização da economia fomentada no território municipal pelo setor imobiliário é um dos principais incentivadores para ocupação dos espaços urbanos. Reflexo desta condição, o território se forma pela descontinuidade dos espaços, espaços esses pertencentes ao social, à comunidade, ao todo, mas que, contraditoriamente, é encalcado numa realidade econômica excludente do homem.

A dinâmica da ocupação dos territórios e sua urbanidade tem uma relação intrínseca com o modo pelo qual se irradia o capital. Assim, falarmos hoje em urbanização é falarmos sobre o mercado¹, com todas as suas falácias ensejadas pela conformação aos novos padrões de consumo de uma população urbana crescente, embalada pelas desigualdades produzidas pelas contradições capitalistas. Sendo assim, podemos afirmar que,

Com o desenvolvimento das forças produtivas, a desigualdade regional cessa de ser o resultado das aptidões naturais e está se tornando ao mesmo tempo mais profunda e mais especulativa: existe uma maior necessidade de capitais crescentemente volumosos; os recursos sociais também tendem a se concentrar

¹ Mercado: [...] o conjunto de pontos de contato, segundo os quais os compradores e os ofertantes de recursos produtivos ou de determinado produto, ou grupo de produtos finais, e os usuários e prestadores de um serviço ou grupo de serviços estabelecem as condições contratuais de compra e venda ou de prestação do serviço, e concretizam os negócios resultantes do acordo. Garófalo e Carvalho (1995, p. 340)

em certos locais onde a produtividade do capital é cada vez mais alta. Tudo está ligado (SANTOS, 2003, p. 22).

No mesmo sentido, considerando a estreita relação dos espaços urbanos com o capitalismo, Lefebvre (2008), reverbera e nos chama a atenção para que, sendo o resultado de construções mentais realizadas a cidade possui elementos intrinsecamente orientados para a acumulação expressa do capital nas suas formas,

A própria cidade é uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos. [...] O uso principal da cidade, isto é, das ruas e das praças, dos edifícios e dos monumentos, é a Festa (que consome improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e em dinheiro) (LEFEBVRE, 2008, p. 12).

As concepções de Lefebvre expostas acima podem ser trazidas para a realidade de Palmas, a capital do Tocantins, não sendo necessário irmos ao limite das linhas que a circunscrevem como município para verificarmos as diferenças existentes nas suas construções: ao longo de largas e extensas avenidas de prédios espelhados, *shoppings*, áreas comerciais e industriais contrastam ilhas espaciais vazias representadas por diversas glebas detentoras de infraestrutura, porém semi-habitadas.

Temos, ainda, um sistema incentivador do uso de veículos automotores, dadas as distâncias entre os locais destinados às moradias e aos serviços prestados à população, o que, caracteriza uma lógica embasada no modelo de planejamento urbano capitalista em que a valorização da terra pela especulação imobiliária está em contraponto ao bem-estar social. Esse processo se explicita nas palavras de Freitag (2012, p. 132), quando esta discorre acerca do processo de formação urbana das cidades brasileiras:

A realidade urbana, as formas de morar, trabalhar e se divertir não seguiram o modelo racionalista dos franceses e sim o modelo de planejamento urbano, [...] a lógica do capital, da propriedade de territórios urbanos e o uso do automóvel são incompatíveis com a prática da cidadania e do bem-viver. O modelo americano infiltrou todas as esferas da vida urbana brasileira, como a cultura do *shopping center* desenhado para substituir as antigas galerias que haviam encantado Benjamin em Paris. Os *shoppings* viraram palacetes do consumo, da exposição das mercadorias, dos estacionamentos pagos mas seguros, dos locais de diversão.

É fato ainda que no Brasil, historicamente, há um déficit estatal de investimentos em infraestrutura e, no caso dos municípios, estes apresentam uma defasagem na sua capacidade legal em promover o acesso da sociedade aos bens públicos e em se modernizar para efetivar políticas públicas e assim promover serviços de qualidade em segurança, saúde, educação, mobilidade, habitação, saneamento básico, entre outros. Nas palavras de Diniz (2012, p. 19),

Modernizar o Estado implica, em parte, o aumento do seu poder infraestrutural, o que é ainda indispensável para viabilizar a concepção multidimensional do desenvolvimento, indo além dos indicadores econômicos e abarcando de forma interligada as dimensões da equidade, da ética (no sentido de atender ao interesse público) e da sustentabilidade.

Depreende-se com isso que o processo de ocupação dos territórios das cidades brasileiras, mais especificamente em Palmas - Tocantins, reflete na sua conformação um padrão que tem como resultado os mesmos problemas advindos da lógica capitalista, os quais violentam os espaços ao segregar o cidadão como mais uma mercadoria da perversa desigualdade de distribuição da renda. Pekitty (2014, p. 51), sobre o capital e sua lógica, ensina que o mesmo

[...] é definido como o conjunto de ativos não humanos que podem ser adquiridos, vendidos e comprados em algum mercado. Assim, o capital compreende, especificamente, o conjunto formado pelo capital imobiliário (imóveis, casas), utilizado para moradia, e pelo capital financeiro e profissional (edifícios e infraestrutura, equipamentos, máquinas, patentes, etc.), usado pelas empresas e pela administração pública.

Assim, surgem os guetos nos mais variados âmbitos – lazer, cultura, econômico, social – segregando os cidadãos, como bem nos revela Lefebvre (2008, p. 98):

(...) mesmo onde a separação dos grupos não aparece de imediato com uma evidência berrante, surgem, ao exame, uma pressão nesse sentido e indícios de segregação. O caso-limite, o último resultado é o gueto. [...] Ao seu modo, os bairros residenciais são guetos; as pessoas da alta posição, devido às rendas ou ao poder, vêm a se isolar em guetos da riqueza. O lazer tem seus guetos. [...] O fenômeno da segregação deve ser analisado segundo índices e critérios diferentes: ecológicos (favelas, pardieiros, apodrecimento do coração da cidade), formais (deterioração dos signos e significações da cidade, degradação do “urbano” por deslocação de seus elementos arquitetônicos), sociológico (níveis de vida e modos de vida, etnias, culturas e subculturas, etc.).

Paradoxalmente, buscamos idealizar nosso território, nosso mundo particular, como “*um sonho feliz de cidade*”², ideia esta fomentada por apelos midiáticos em redes sociais idealizados e adotados pela atual gestão do executivo municipal, exemplificada pelo “*slogan*”: *Palmas, sua linda!*, frase de efeito e amplamente utilizada na rede mundial de computadores – Internet, nos sítios sociais (Facebook, Whatsapp, Instagram, entre outros), para divulgar, através de vídeos, tanto as belezas naturais, quanto aquelas elaboradas pelo habitante da última capital planejada do nosso país. Contudo, isso não a coloca, mesmo diante de tal apelo, como exceção ao mesmo processo recorrente de exclusão social imposto pelo capital, conceito este que na filosofia de Marx (1988, p. 251)

² Frase da música Sampa. Composição de Caetano Veloso, ao álbum Muito – Dentro da Estrela Azulada, lançado em 1978 pela CBD Phonogram – Rio de Janeiro.

[...] não é a soma dos meios de produção materiais e produzidos, [...] São os meios de produção monopolizados por determinada parte da sociedade, os produtos autonomizados em relação à força de trabalho viva e às condições de atividade exatamente dessa força de trabalho, que são personificados no capital por meio dessa oposição.

Tanto quanto outras cidades brasileiras, mesmo sob uma proposta arquitetônica modernista, a capital do Tocantins apresenta diversos problemas sintomáticos, especificamente na ocupação desordenada dos seus espaços territoriais, o que resulta em exclusão geossocial e espaços vazios, elementos estes característicos de um desadensamento territorial, com reflexos no crescimento desordenado e no descontrole no mercado imobiliário.

A urbanização das cidades deve considerar, então, as relações sociais (história, cultura, costumes, entre outras) como algo primordial para depois considerar as necessidades econômico-políticas, sem deixar de atentar para a evolução constante dos espaços urbanos, pois estes não são estruturas estáticas e se inventam e reinventam em um processo contínuo em todas as perspectivas, desde a implantação de um simples canteiro a dividir avenidas, passando pela construção de praças, até a efetivação de grandes obras de infraestrutura – em Palmas podemos citar o andamento do projeto do Bus Rapid Transport (BRT) – todos integram e modelam o processo dinâmico na construção do espaço urbano.

Estudar o território, suas políticas públicas, as dinâmicas de ocupação, o adensamento urbano com foco no meio ambiente e na qualidade de vida dos seus munícipes, assim como o movimento do mercado imobiliário quanto à sua evolução com o advento do instrumento urbanístico de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória – PEUC é o interesse desse trabalho. Para tanto, refletiremos sobre o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU Progressivo, enquanto instrumento econômico que visa por finalidade a aplicação efetiva da função social da propriedade urbana em Palmas - Tocantins.

O IPTU Progressivo como instrumento econômico, foi concebido pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 182, que está inserido no Capítulo relativo à Política Urbana e posteriormente regulamentado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, e contribui para o desenvolvimento regional ao permitir que as municipalidades ajustem suas receitas através da tributação por majoração de alíquota, que é, em outras palavras, um modo de se aumentar a arrecadação do imposto. Contudo, além da concepção voltada à economia, esse imposto possui como finalidade principal a efetivação da função social da propriedade urbana. Nesse sentido restou-nos o

seguinte questionamento: é o IPTU Progressivo um instrumento extrafiscal capaz de resolver os problemas da falta de adensamento urbano e do controle da especulação imobiliária, resgatando assim a função social da propriedade urbana em Palmas - Tocantins?

Na intenção de responder o referido questionamento, objetiva-se, no geral, identificar e analisar, desde a promulgação da Lei Complementar Municipal nº 155/07 - Plano Diretor Municipal, a política pública de implantação do IPTU Progressivo no município e a promoção da função social da propriedade urbana e, especificamente, identificar também os resultados advindos da progressividade do imposto refletida no adensamento urbano e no comportamento do setor imobiliário em Palmas – TO, de acordo com levantamentos junto aos operadores do mercado (Corretores de Imóveis) na cidade e nas áreas sujeitas à progressividade no tempo.

Visando uma exposição que atenda aos nossos objetivos, estruturaremos o presente texto em três capítulos. No primeiro, apresentaremos a discussão sobre os tributos, o imposto, a propriedade e o território a fim de percebermos a dinâmica desses instrumentos econômicos. Ressaltaremos, ainda nesse capítulo, a relação entre a formação dos espaços urbanos e o capital no Brasil em conformidade com o pensamento de Pekitty, o qual citamos anteriormente, assim como mostraremos os fatores que influenciam na tributação imobiliária, tais como a avaliação, o cadastro imobiliário e elementos que caracterizam o IPTU.

No capítulo II, passaremos a estudar os aspectos teóricos e práticos da função social da propriedade urbana através da legislação instituidora do parcelamento, edificação e utilização compulsória dos imóveis e a progressividade na lei municipal, além de uma reflexão acerca da progressividade do IPTU na Cidade de Palmas – Tocantins.

Já no III capítulo, analisaremos o comportamento do mercado imobiliário no município em questão através de levantamentos nos anúncios classificados do Jornal Primeira Página, para os anos de 2012 a 2017 dos valores do metro quadrado dos lotes e questionários realizados junto às empresas prestadoras de serviços imobiliários e na Prefeitura Municipal de Palmas, além de dados levantados junto aos sítios oficiais e assim concluímos sobre a influência da progressividade no controle do mercado imobiliário de Palmas – TO e no adensamento da cidade, bem como suas implicações (sociais, culturais, etc.).

1 TRIBUTOS, ESPAÇOS URBANOS E TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA

No Brasil, em suas três esferas de governança, a saber, a federal, a estadual e a municipal, os tributos são a principal fonte de receita pública³, e, conseqüentemente, se configuram como recursos passíveis de financiar, com sustentabilidade, as atividades essenciais para que o Estado alcance efetivamente suas finalidades. Dentre elas, podemos citar um comprometimento com a distribuição de investimentos de modo uniforme, o que encaminharia o desenvolvimento das regiões para uma qualidade de vida e dignidade de seus habitantes, diminuindo as diferenças sociais entre eles, considerando que esses investimentos resultem em distribuição de renda mais justa.

Dado que os tributos sobre o consumo e a produção inibem o crescimento, há a necessidade de se buscar novas alternativas na reestruturação da política fiscal como a redução de impostos sobre os diversos setores da economia e o direcionamento de verbas para problemas sociais. Sendo assim, é preciso que o Poder Público institua normas capazes de efetivarem a recuperação da mais valia urbana, promovendo com isso a cidadania enquanto coíbe a especulação imobiliária.

Doravante, é imprescindível compreender a construção do sistema tributário diante de suas situações e de seus fatos, dando sentido à interpretação da legislação específica e verificando sua progressão à luz das circunstâncias que as geraram, em conformidade com os princípios norteadores da legalidade (garantir direitos coletivos e individuais), da anterioridade (não majoração de tributo no mesmo exercício de sua publicação), da irretroatividade (não incidirá sobre fatos ocorridos antes da sua vigência), da isonomia (todos são iguais perante a lei), da uniformidade da tributação (igualdade em todo o território nacional), da capacidade contributiva (maior capacidade econômica maior recolhimento) e da proibição do confisco (proteção ao contribuinte), em acordo com o que dispõe a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional – CTN.

³ "Receita é um termo utilizado mundialmente pela contabilidade para evidenciar a variação ativa resultante do aumento de ativos e/ou da redução de passivos de uma entidade, aumentando a situação líquida patrimonial qualquer que seja o proprietário, porém a Receita Pública em que pese ser uma derivação de Receita, é representada por todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas." Disponível em <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ReceitaInternet2005.pdf>.

1.1 O tributo

A palavra tributo deriva do latim *tributum* e se refere àquilo que se deve entregar ao Estado por dever, já a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1.966 – Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) – em seu artigo 3º, define que “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Contudo, o tributo não é apenas uma prestação onde o cidadão atua como contribuinte: é a partir dessa arrecadação que são garantidos determinados direitos e benefícios para a sociedade. Em outras palavras, o tributo tem por função precípua ser um meio que possibilite atender às funções do Estado e direcioná-las para a realização de sua função social.

A evolução do sistema tributário nacional tem relação direta com os fatos acontecidos em um momento histórico específico. O processo mutável pelo qual passou esse sistema, resultou tanto em conquistas quanto em descontentamentos, já que apesar de sustentar determinados benefícios, muito deixou a desejar quando se representa por uma perversa distribuição de renda, consistentes dívidas públicas, incipientes retornos nas áreas da saúde, da segurança, da educação e infraestruturas públicas, além de se constituir em golpes na esfera política, os quais não alcançam um desenvolvimento satisfatório no que se refere à bem-estar social, mesmo diante de crescentes e proeminentes recordes em valores arrecadados.

Visto que “os tributos são os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria” (artigo 5º, Lei nº 5.172/66), os mesmos possuem duas competências, a comum – em que podem ser instituídos por qualquer ente tributante como a União, os Estados e o Distrito Federal, juntamente com os municípios; e a privativa – onde o imposto é de competência de determinado ente tributante, na definição dada pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 156.

Doravante, pode-se inferir dos conceitos e competências anteriormente destacados que o tributo é devido aos Municípios, Estados, Distrito Federal e à União (entes tributantes) com a finalidade de auferir recursos para investimentos e atendimento das necessidades básicas no funcionamento do Estado através do poder constitucional, tais como prestação de serviços à sociedade visando o bem comum. Essa divisão entre os entes tributantes mostra uma descentralização na arrecadação que visa fortalecer as regiões e

suas unidades. A descentralização é benéfica ao município, já que gera possibilidade de ações calcadas nas carências e nas necessidades da população devido a sua proximidade com os problemas comunitários. Fretes e Ter-Minassian (2015, p. 23), ensinam que,

Aunque la situación tributaria varia entre los países, la region sufre un claro desequilibrio en materia de descentralizacion fiscal, ya que se observa una descentralizacion de los ingresos sustancialmente inferior a la de los gastos. En consecuencia, muchos gobiernos subnacionales son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central. Ademas, este desequilibrio entre ingresos propios y transferencias hace que las finanzas publicas subnacionales sean mas vulnerables y menos predecibles, lo que dificulta la capacidad de las autoridades locales para preparar presupuestos mas estables y realistas.

Há de se observar que, na ótica da sociedade, tem-se por costume identificar todas as obrigações tributárias como impostos e, quando essa identificação se processa conjuntamente com uma educação tributária nacional incipiente, ocorre uma depreciação daquilo que compreendemos como tributo.

O vocábulo “tributo”, que já experimentara acepções francamente negativas, como instrumento de opressão e discriminação social, atravessou os séculos, vivendo-os intensamente, para assumir, nos dias atuais, a configuração de um valor caríssimo, em que são punidos os comportamentos violadores do mesmo modo como se tutela o valor “vida humana” ou se protege a integridade física das pessoas (AMED, 2000, p. 12).

Essa compreensão desdenhosa se evidencia quando refletimos sobre o pensamento comum aos nossos relacionamentos diários. Quando se trata de pagar tributos, o detestar é a realidade para quase a totalidade das pessoas, visto que, segundo Amed (2000, p. 15), “O grande argumento contra o tributo, que justifica a malquerença universal, está ligado à dobradinha custo-benefício. Sim, paga-se o tributo, mas qual o meu lucro, ainda que indireto”.

Ao passo que a sociedade é instada a entender a importância do tributo em sua vida cotidiana, altera-se a visão depreciativa para uma realista e encaminha-se para um novo paradigma⁴, Sendo assim, os instrumentos arrecadatórios podem ser um meio possível de se instalar o bem-estar social, desde que se provenham, elementos de gestão social⁵ pela participação da comunidade no processo da criação, aplicação e gestão dos tributos, mudando o comportamento do cidadão em relação às políticas tributárias,

⁴ Na concepção de Kuhn (1998, p. 13), os paradigmas são “[...] as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”.

⁵ O conceito de gestão social em Tenório (2006, p. 121) é definido com algo que “[...] não está atrelado às especificidades de políticas públicas direcionadas às questões de carência social, [...] mas também [...] onde o imperativo categórico não é apenas o eleitor e/ou contribuinte, mas sim o cidadão deliberativo [...]”.

especificamente quanto ao recolhimento e aplicação dos recursos advindos dos tributos, trazendo a consciência no que se refere à evasão, elisão, sonegação e mal uso da coisa pública. Desse modo, a mudança nos padrões de atitudes frente aos tributos podem oportunizar a realização das necessidades sociais, equalizar as classes e oferecer as condições constitucionais para a promoção da cidadania⁶.

As participações dos cidadãos com vistas a democratizar a gestão pública, tal como exposto pela Constituição Federal de 1988, instituiu diversos fóruns, baseados nas leis, que tem por objetivo um debate que venha a solucionar ou amenizar possíveis conflitos, visando, assim, o desenvolvimento regional através de um enfoque econômico e social. Sendo que a participação da sociedade teve lugar de destaque nas discussões sobre os diversos temas pós a Constituição de 1988, procurou-se realizar os objetivos desde há muito sonhados como o fortalecimento da construção de uma sociedade mais justa e forte através da elaboração de políticas públicas embasadas por uma gestão comprometida e fiscalizada que possua instrumentos garantidores de desenvolvimento sustentável adquiridos com os tributos.

Para os legisladores constitucionais, a participação da sociedade é um fator importante dado que a interveniência de tomada de decisões sobre as diversas políticas públicas a serem implementadas nos municípios é um processo construtivo de cidadania no qual o beneficiário das ações – a sociedade local – tem o dever e o direito de participar de forma igualitária no processo de desenvolvimento regional que chega aos mais variados setores que englobam suas necessidades, sejam de saúde, educação, meio ambiente, pavimentação, dentre outros.

É imprescindível compreender que é através do tributo e sua aplicabilidade que se pode construir relações sociais mais justas, embaladas pela percepção da necessidade de seu recolhimento e, acima disso, do imperativo no controle da sua gestão, pela própria sociedade, retirando-se dele o peso conceitual de um instrumento servil aos interesses de poucos e de caminho prático para o enriquecimento ilícito pelo seu mal uso.

Cobrar posições mais claras e transparentes dos gastos públicos diante de uma relação baseada pela troca de informações é fundamental para que o cidadão seja levado a compreender a lógica e a dinâmica da gestão dos tributos, habilitando-se, assim, a

⁶Conjunto dos direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos, ou dos mecanismos para o estabelecimento e garantia desses direitos. P.ext. Exercício consciente da condição de cidadão; atuação na sociedade, em defesa da ampliação e fortalecimento da cidadania". Definições disponibilizadas em <http://www.aulete.com.br/cidadania>. Acessado em abril de 2016.

coparticipar na tomada das decisões. É dever de todos os cidadãos acompanhar e refletir sobre os gastos públicos, a fim de se evitar a marginalização dos menos favorecidos economicamente e oportunizar sua inclusão social nos diversos processos do mundo moderno, resgatando a dignidade e oferecendo oportunidades em igualdade de condições. Nessa efetivação, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), afirma que:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Pelo descrito no parágrafo § 3º da Constituição Federal de 1.988, é dada ao cidadão comum a possibilidade de verificar como o seu município realiza suas obras e seus gastos e, desse modo, dispor de mais informações e melhores condições de praticar a gestão social, participando, ainda, de modo ativo nas decisões e demonstrando as falhas nos diversos processos das políticas públicas. Essa possibilidade oferecida ao cidadão, de acordo com o pensamento de Tenório (2013, p. 2), resultaria numa gestão pública eficiente,

[...] a sociedade brasileira [...] tem exigido mudanças no modo como a sua relação ocorre com o Estado e o mercado. Sempre visto como um cliente ou consumidor quer pelo setor público quer pelo setor privado, o cidadão deseja voz ativa em suas relações com esses setores, não só por meio da sociedade civil organizada, mas de por moto próprio. [...] Desse modo as exigências são de que a sociedade, por meio de seus diferentes atores, dialogue e delibere no atendimento de suas carências, deixando de ser objeto e/ou recurso para ser sujeito do processo.

Entretanto, não se pode negar que, atualmente, a gestão pública se mostra ineficiente na promoção da gestão social mesmo com a participação popular em Conselhos Municipais ou outras modalidades que possibilitem esse intercâmbio, pois ainda é evidente a não igualdade nesses fóruns. Verificamos novamente com Tenório (2008, p. 103) que

[...] a gestão social deve ser determinada pela solidariedade, portanto é um processo de gestão que deve primar pela concordância, onde o outro deve ser incluído e a solidariedade o seu motivo. Enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo – o indivíduo – na gestão social deve sobressair o diálogo – o coletivo.

Pela omissão em participar da gestão local, a sociedade imprime ao gestor público um poder sem limitações, assim como a liberdade para atuar de forma a promover interesses próprios ou de poucos e, ao manipular a máquina pública, reveste-se com elementos e legitimidade para suas ações e desmandos, os quais acabam resultando em disparidade nas relações sociais, caracterizadas pelas economias locais, aspectos histórico-

culturais e ambientais: essas atitudes e tomadas de decisão dos gestores públicos em relação ao cidadão não participativo, caracteriza evidente empecilho à plena cidadania.

Desse modo, é importantíssima a delegação constitucional pela participação popular nos diversos processos de decisão quanto às políticas públicas, pois isso direciona as tomadas de decisões para processos de gestão social que resultem na dissolução dos problemas regionais e locais, sempre buscando incessante minimizar as disparidades sociais que persistem em se perpetuar na sociedade brasileira.

1.2 O imposto

A Lei nº 5.172/66 (BRASIL, 1966), em seu artigo 16, define que “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Disso advém que o imposto é uma exigência em dinheiro, do poder público, com o intuito de se atender às suas despesas diversas em prol do interesse da sociedade.

Por característica, os impostos podem ser diretos – quando o contribuinte de fato é a mesma pessoa que procede o seu recolhimento –, e indireto – quando o contribuinte de fato não é a mesma pessoa que realiza o seu recolhimento⁷. Podem ser progressivos – quando o imposto aumenta conforme o nível da renda do contribuinte, isto é, o contribuinte que possui maior capacidade contributiva recolhe mais imposto –, e regressivos – quando o imposto não considera a capacidade econômica do contribuinte, sendo a regressividade uma característica dos impostos indiretos (Ministério das Cidades, 2016).

O IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – tem por característica ser um imposto direto, ou seja, quando é o próprio contribuinte, de fato e de direito, quem recolhe diretamente aos cofres públicos. Sendo o imposto progressivo aquele em que a alíquota aumenta em relação ao valor do objeto a ser tributado, o seu aumento se dá em conformidade com a capacidade econômica do contribuinte, como, por exemplo, o Imposto de Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas – IRPF/IRPJ e o próprio IPTU.

Oposta à progressividade, a regressividade do imposto deve-se ao fato da renda do contribuinte não ser considerada, isto é, o poder aquisitivo não é levado em conta no momento de se tributar. Essa é uma característica de impostos indiretos como o Imposto

⁷ Por isso o entendimento de que o comerciante é o responsável pelo pagamento do imposto é errônea, visto que ele é unicamente o responsável em repassar o imposto devido ao ente tributante no caso do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias – ICMS.

sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS.

O imposto enquanto obrigação tributária, seja regressivo ou progressivo, possui seu fato gerador ou sua realização no mundo dos fatos onde nasce a obrigatoriedade do devedor (contribuinte) em pagar o imposto ao credor (ente estatal), seguindo-se seu lançamento – ao existir o fato gerador deve-se, administrativamente, identificar o contribuinte e calcular o valor devido e, caso não haja o recolhimento, aplicar as sanções pecuniárias e pelas obrigações acessórias não cumpridas.

Destacam-se, ainda quanto a relação contribuinte/ente estatal, o sujeito passivo – pessoa que está obrigada a recolher o imposto ou as penalidades dele advindas, e o ativo – legalmente é a pessoa jurídica de direito público, ou seja, os entes tributantes. São ainda elementos do imposto a sua base de cálculo - que é um valor de referência, expresso em dinheiro, capaz de possibilitar o montante devido pelo contribuinte, o crédito tributário - representado quando ocorre a obrigação principal e se extinguindo com o recolhimento do imposto e a alíquota – percentual descrito na lei, o qual incidirá sobre a base de cálculo.

Em se tratando das municipalidades, a Constituição Federal de 1988, afirma:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

II – transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III – serviços de qualquer natureza não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Diante do exposto, a importância para os municípios da arrecadação de impostos se materializa no crescimento e no desenvolvimento sustentado, desde que esses instrumentos fiscais resultem em benefícios para a área social através de políticas públicas que permitam um planejamento urbano e a sua eficiente aplicação sob a égide do que está preconizado no Estatuto da Cidade, orientando, dessa forma, um processo de inclusão através da distribuição de renda mais justa e que resulte no alinhamento das necessidades de todos.

Contudo, não se pode olvidar que os impostos recaem sobre todos os cidadãos, especificamente os que são assalariados. Daí a importância de um sistema contributivo mais justo para promover o desenvolvimento socioeconômico regional, redundando em cidadania já que busca erradicar a pobreza e garantir, legalmente, a instituição de variadas atividades econômicas. Logo, voltar o olhar para uma arrecadação e aplicabilidade dos impostos pode oportunizar o desenvolvimento equitativo do ser social de modo sustentável,

sem diferenciações de gênero, minorias, quilombolas e povos indígenas, entre outros, oferecendo uma educação universalizada, legitimando o direito de todos à saúde, moradia, água tratada, saneamento básico e resultando em bem-estar material e espiritual, em total atendimento ao que preconiza a Carta da Terra⁸.

1.3 A propriedade

No horizonte temporal da história humana, a propriedade é instrumento inerente aos meios de produção e renda e resulta na mais consistente forma de auferir riqueza. Especificamente em relação ao nosso país, Floeter (2007, p. 48) elucida que,

No Brasil, a questão do direito de propriedade foi expressa no Código Civil, elaborado em 1916, numa época em que 10% da população total do País vivia nas cidades e a economia era essencialmente baseada nas atividades agrárias, traduzindo uma situação que acabou conferindo ao direito de propriedade no Brasil, como foi expresso no Código Civil, um legalismo extremamente conservador, sobretudo em relação a terra rural, conferindo pouca atenção às questões sobre a terra urbana. A noção que o Código transmitia era de que um proprietário de bem imóvel teria um direito total e absoluto sobre sua propriedade.

Ao declinarmos que o signo das coisas no processo evolutivo das sociedades deve ser acompanhado, efetivamente, pelo sentido dos seus conteúdos, compreendemos que a evolução legal da propriedade segue o postulado dessa premissa: ela prossegue se transformando através do tempo, caminhando da subjetividade até desembocar em elementos de função social.

O direito que preceitua, em virtude de momentos históricos, que a propriedade está ligada estritamente à legislação pela qual ela foi concebida e aos imperativos das necessidades delineadas pela sociedade. Nesse processo evolutivo, Levin (2008, p. 10) ensina que “As Constituições do Estado social mudaram o seu enfoque, e passaram a regular o interesse da Sociedade amplamente considerada”, e, ainda, que “O novo direito econômico também surge no plano constitucional, e determina o aumento da interferência do Estado na vida econômica e no direito de propriedade”.

Podemos perceber que, na atualidade, o objetivo das regras é que a propriedade seja utilizada sem perder seu senso de atender ao bem-estar da sociedade, admitindo-se, inclusive, que a mesma possa sofrer expropriação a fim da promoção de sua função social,

⁸ “Que o nosso tempo seja lembrado pelo despertar de uma nova reverência em face da vida, por um compromisso firme de alcançar a sustentabilidade, a intensificação da luta pela justiça e pela paz, e pela alegre celebração da vida”. Disponível em www.cartadaterra.org.br. Acessado em abril de 2016.

ultrapassando, assim, a visão liberal que conceituava a propriedade como sendo um direito absoluto do proprietário. Mais uma vez, buscamos em Levin (2008, p. 11) a afirmativa de que,

Todas essas mudanças sociais e econômicas, instigadoras de alterações e criações no direito positivo, acabaram por provocar uma mudança definitiva no conceito jurídico de propriedade. O proprietário, que anteriormente a tais transformações era senhor absoluto da coisa e, em vista do reconhecimento legal de sua propriedade, cuja existência era garantida pelo ordenamento jurídico, era beneficiado com uma série de direitos, e apenas aos direitos, passou a ser obrigado a cumprir deveres em função do fato mesmo de ser proprietário, deveres esses decorrentes do mesmo sistema jurídico que garantia a propriedade privada. O detentor da riqueza começa a ter a sua parcela de responsabilidade pelo bem-estar social, conjuntamente com o Poder Público.

A Constituição de 1988, denominada como cidadã, trouxe em seu bojo conotações explicitamente sociais, renovando o conceito de propriedade com concepções estritamente ligadas à necessidade da promoção do bem-estar social. Não olvidemos, contudo, que todo esse processo de evolução temporal seguiu-se lento e incipiente, conforme nos explica Bazolli (2016, p. 4),

Surgiriam novas intervenções, ainda que modestas, no campo jurídico, somente na década de 1960, entre elas a implantação da Política Nacional de Habitação e Planejamento Territorial. No entanto, mesmo com este arcabouço à disposição, somente no final dos anos 1970, nossos legisladores admitiram a existência de considerável parcela da população sem acesso ao mercado formal de solo.

Assim, somente a partir dos anos 80, o novo cenário na política brasileira aliado a um alto apelo social nas questões ligadas aos temas econômicos, representadas pela vontade popular na instituição de políticas públicas afeitas ao empoderamento de uma população necessitada de leis com temas voltados ao social instaram nova temática à Lei Magna em construção. Antes da Constituição Federal de 1988, tinha-se na propriedade o principal instrumento do poder econômico, sendo que a nova lei passa a dar uma nova representatividade e em maior dimensão que a das leis anteriores. Para Chaves (2012, p. 17),

Ocorre que tal representatividade não merecia respaldo jurídico, como antes. A realidade é outra, mesmo não havendo grandes alterações quanto ao sistema político econômico. Urgia o ingresso publicista junto a este direito antes exercido com ampla liberdade [...] Afirma-se, portanto, que a constitucionalização do direito de propriedade institui um cenário de proteção jurídica, apto a direcionar o aparelho do Estado em prol da responsabilidade social dos proprietários e em prol de maior igualdade na cidade e no campo.

As mudanças ocorridas com o fim da Ditadura Militar, especificamente no campo político, influenciaram os avanços sociais percebidos na Constituição Federal de 1988,

onde os artigos destinados a ordenar as relações da propriedade passam a demonstrar maior identidade entre a institucionalização pública e o privado.

A concretude de políticas voltadas à garantia do direito à moradia passa pela aplicação das normas em caráter sistemático. O respaldo legal passa a estar disponível aos gestores públicos, que poderão agir em consonância com o princípio da legalidade estrita, e mesmo assim, se mostrarem efetivos. A inclusão social passa pela garantia do direito à moradia, sobretudo quando se considera a dignidade da pessoa humana realmente uma condição indispensável para a implantação de um Estado democrático de direito [...] (CHAVES, 2012, p. 24).

Hodiernamente, o direito de propriedade prossegue assegurando ao proprietário sua autoridade sobre o bem como instrumento econômico, porém, levando em consideração a função social demonstrada na evolução constitucional, conforme determinado no art. 170, inc. III, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988)⁹.

1.4 O território

Entre os diversos conceitos atribuídos à palavra território, o mais comum trata de um espaço delimitado por fronteiras, mesmo que virtuais, no qual se exerce e se impõe um poder. Contudo, numa abstração do conceito, entendermos o território como um espaço que se apresenta de forma múltipla nas mais variadas dimensões. Exemplo disso é o território compreendido pelas redes sociais, onde o mesmo está organizado de forma a interligar e propiciar a interação através da troca de informações realizada pelos variados contatos. Logo, divisamos o território não mais unicamente como um espaço físico determinado, mas como um sistema em diversos níveis, variando do local até o mundial, numa relação que se evidencia, por exemplo, no mundo sócio-político-econômico, passando por outros diversos. Assim, Santos et al. (1988, p. 16), afirmam que,

O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado. Mesmo a análise da fluidez posta ao serviço da competitividade, que hoje reza as relações econômicas, passa por aí. De um lado temos a fluidez virtual, oferecida por objetos para facilitar essa fluidez e que são, cada vez mais, objetos técnicos. Mas os objetos não nos dão senão uma fluidez virtual, porque a real vem das ações humanas, que são cada vez mais informadas, ações normatizadas. É a partir dessa realidade que encontramos no território, hoje, novos recortes, além da velha categoria região; e isso é um resultado da nova construção do espaço e do novo funcionamento do território, através daquilo que estou chamando de horizontalidade e verticalidades. As

⁹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III - função social da propriedade.

horizontalidades serão os domínios da contiguidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais.

Imersos, entretanto, nesse universo de objetos e ações, imaginações e realidades, é fato perceber-se, na formação dos territórios e independente da sua conceituação, a presença massiva do capital. Não podemos, ainda, dispensar, em qualquer análise na formação dos territórios, a presença das relações sociais e das interações entre os diversos setores da economia como fator integrador nessa criação. Assim sendo, Santos (2003, p. 82) nos leva a perceber que, na ocupação dos territórios, a vertente social é imprescindível, pois

O empobrecimento da periferia provoca a formação de uma verdadeira *periferia dentro do polo*. A noção de periferia estava até aqui carregada da noção de *distância*, que constitui, de longe o fundamento da maior parte das teorias espaciais e locacionais. A essa noção de periferia socioeconômica, se levarmos simultaneamente em consideração os lugares tornados marginais ao processo de desenvolvimento e, sobretudo social dentro do polo econômico e, se o modelo de crescimento continuar a ser o que é, estão arriscados, por longo tempo ainda, a encontrar aí sua única residência possível. O aumento das riquezas não impede o da pobreza, e isto num único ponto do espaço.

No Brasil, o território, em termos físicos, encontra-se dividido em unidades de governo local, a saber, os municípios, os quais são definidos por suas áreas urbanas e rurais, podendo essas unidades serem subdivididas em distritos desde que haja lei municipal sem, contudo, possuírem qualquer autonomia administrativa. Nesse sentido, há somente duas exceções permitidas por lei conforme explicita Araújo (2007, p. 13):

Só existem duas únicas exceções ao reconhecimento dos municípios como entes autônomos perante a Constituição. Brasília (capital da República) e Fernando de Noronha (Distrito do Estado de Pernambuco) são tratados, em certos casos, como municípios. Não obstante, nas duas situações, não há eleições para escolha de um Prefeito como ocorre no restante dos governos locais que integram o território nacional. Brasília faz parte do Distrito Federal que acumula competências delegadas aos estados e municípios. A responsabilidade pela estrutura organizacional de Fernando de Noronha cabe ao Estado de Pernambuco.

Ainda no Brasil, os Estados são formados pela soma dos municípios e estes agrupam em seu entorno considerável parcela da população e atividades econômicas (produção de bens e serviços) responsáveis por notáveis valores de arrecadação de tributos, especificamente impostos e taxas.

Não podemos ter Palmas – TO como uma cidade polo¹⁰, dentro de algumas das qualificações conceituais socioeconômicas que isso representa, entretanto, podemos observar, desde 1993 até a presente data, período em que residimos na capital tocantinense, algumas características dessa polaridade diante da forte acumulação do capital alavancada pelas atividades imobiliárias que resultam em segregação dos cidadãos de baixa renda para as periferias, onde se alojam em invasões e projetos de casas populares, muitas vezes sem a infraestrutura que garanta um mínimo de bem-estar social.

1.4.1 A organização dos espaços urbanos e o capital no Brasil

A formatação brasileira dos territórios pela industrialização, ainda que tardia, resultou no êxodo rural em meados do século XX, não ficando as regiões norte e centro-oeste ilesas a esse processo. A industrialização do campo e a necessidade de grandes espaços para plantações em escala, criou condições para o aparecimento de novos conglomerados urbanos, levando grupos de pessoas a fixarem residência nesses novos núcleos e criando novos territórios. É interessante, sobre esse processo, o que Freitag pontua sobre as décadas de 1960 e 1970:

É curioso, entretanto, que nessa época, em que tem início a megalopolização das cidades brasileiras, não tenha havido estudos consistentes para captar esse novo fenômeno. Estas, por sua vez, resultaram da expansão do agronegócio, da *plantation* mecanizadas e da reorganização capitalista da estrutura de trabalho no campo, acompanhada da tecnicização da produção agrária voltada para exportação (trigo, soja, carne e produtos hortigranjeiros, como frutas do alto São Francisco, rosas em Minas Gerais, etc) (2012, p. 217).

Mesmo as teorias sobre a casualidade da formação e a apropriação dos espaços nas cidades sendo variadas, congruentes e seguirem determinada lógica, tal processo parece se dar a partir de relações de proteção mercantis, comerciais, de produção, entre outras. Lefebvre (2008, p. 19) afirma que "(...) o interesse do “tecido urbano” não se limita à sua morfologia. Ele é o suporte de um “modo de viver” mais ou menos intenso ou degradado: a sociedade urbana”; e esse modo de viver, na área central ou na periferia, é ressaltado por Viola numa interessante perspectiva na qual

A forma urbana que essas duas áreas assume é visivelmente diferente, e não por uma questão de época, onde as expressões arquitetônicas se alteram, mas

¹⁰ Trata-se de cidade do interior distante das grandes capitais que se destacam dentre os demais núcleos urbanos menores e exercem grande influência em seu entorno. Tais cidades, geralmente possuem mais de 500 mil habitantes. [...] Essas cidades são consideradas *verdadeiras capitais* ou *capitais regionais*, devido ao forte comércio e prestação de serviços. Disponível em <http://reinaldocatanhede.blogspot.com.br/2013/08/o-que-e-cidade-polo-rosario-e-ou-ja-foi.html>. Acessado em 22 de janeiro de 2016.

sobretudo pelas formas que adquirem as diferenças sociais, característica essa presente em todas as grandes cidades brasileiras. [...] a habitação do rico e do pobre diferenciava-se pela organização doméstica e sobreposição ou não de funções. [...] À medida que a sociedade foi se tornando mais complexa e que a tecnologia permitiu, a localização das moradias por extrato social começou a se fazer presente (2007, p. 12).

Notemos que, apesar das melhoras sociais das últimas décadas, ainda temos uma distribuição de renda muito aquém da ideal, onde firma-se o problema da exclusão sócio territorial. O contingente social marginalizado é, desse modo, o reflexo mais perverso dessa concentração de renda, da propriedade e da assimetria social¹¹. Nesse sentido, Rolnik (2007, p. 7) revela que

Embora não exista uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira. [...] Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação desses assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do Poder Público - já que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade esses assentamentos simplesmente não existem.

É fato que as cidades brasileiras apresentam um quadro, em sua maioria divergente, do que demanda a lei, sendo comum observarmos assentamentos precários, denotados por condições inseguras para residir e inadequações quanto ao acesso às facilidades da vida urbana como água tratada e própria para consumo, saneamento básico, mobilidade, infraestrutura, entre outros. Assim Fernandes (2002, p. 12) nos esclarece que

Os assentamentos informais geralmente envolvem a existência de uma ou mais formas intrínsecas de ilegalidade, seja por violações dos direitos de propriedade de terras privadas públicas ou comunais; seja pela violação das normas ou regulamentos urbanos, ambientais ou de construção; ou ainda pela falta de inscrição e disposições de tributação.

Essa conjuntura, advinda da exclusão territorial, é reflexo de um processo representado pela desigualdade na distribuição da renda responsável pelos níveis de pobreza e resultado de um mercado orientado para reproduzir o excedente, pois, conforme Santos (2003, p. 23), “A urbanização é simultaneamente um resultado e uma condição do processo da difusão do capital. Esta destrói autarquias regionais ao penetrá-las e provoca uma especialização especulativa de acelerar operações monetárias [...]”. O resultado desse processo é uma política habitacional urbana assentada, com poucas exceções, em áreas

¹¹ Termo que significa desarmonização nas proporções sociais em decorrência da concentração de renda.

alagadas, manguezais, de preservação do meio ambiente, de risco, terrenos destinados a uso coletivo, dentre outros. Assim, Bazolli é bem enfático ao afirmar que

A produção e reprodução do espaço se vinculam a fatores sociais, habitação e ao próprio “pedaço de terra”, que assumem papel preponderante na reprodução do homem, haja vista, que a sociedade estabelece o abrigo como um símbolo de status e de ascensão social, devido agregar valor de troca. Portanto, a valorização da terra e a sua interferência na relação da ocupação espacial, representada pela dinâmica da periferização urbana, dá-se essencialmente devido a esse aspecto (2007, p. 36).

Fator a não ser ignorado, na formação sócio-político dos territórios, é o aspecto econômico. Políticas públicas que fomentem a instalação e o fortalecimento de empreendimentos industriais em seus territórios são necessárias para a criação de empregos, potencializando os conhecimentos científicos e técnicos conquistadas pelo capital humano regional, assim como considerando a satisfação de diversos aspectos que envolvem a vivência humana.

Todavia, esse processo, resultado de políticas públicas capazes de fomentar o desenvolvimento tecnológico, é sustentado pelo âmbito econômico mas com bases identificadas no social e cultural. Sociedades fortes culturalmente resultam em locais com bases sólidas nos mais diversos setores econômicos, desde que suportados por projetos públicos voltados a inovação que impulsionem o conhecimento e promovam a cidadania.

Na potencialização do território, nos mais diversos aspectos, estão as políticas econômicas. Entretanto, não se pode deixar de focalizar no social e, para tanto, deve-se buscar meios que permitam racionalizar a relação entre a ocupação dos territórios e a acumulação do capital, observando-se a necessária preocupação na criação e implantação de um espaço amplo, de todos e para todos, ao contrário do espaço delimitado, dos diversos guetos (cultura, esporte, lazer, pobreza, mercancia) que imprimem na população um processo de marginalização que é a culminância da exclusão sócioterritorial, conforme nos alerta Carvalho, ao revelar que

O crescimento das cidades raramente foi acompanhado por uma presença efetiva e competente do poder público para dar respostas às questões de habitação, saneamento básico, ocupação planejada do solo urbano, transporte, etc. O resultado dessa ausência do poder público no planejamento do crescimento urbano ou, em alguns momentos, incapacidade de elaborar políticas eficazes, foi a conformação do que alguns chamam de “apartheid urbano” (2009, p. 2).

Esta exclusão, tão perversa quanto as demais, ao encaminhar populações à margem do processo de criação dos territórios, resulta em assimetrias específicas de ocupação espacial, criando locais singulares de perpetuação da miséria e da falta do cuidar,

ao passo que maquia os espaços urbanos pelo instituto do "pão e circo"¹², legando o pertencimento do homem ao espaço criado para a satisfação de poucos e para poucos, na formalização dos guetos sociais suportados pelo capital.

1.5 Elementos da tributação imobiliária

A Lei Magna brasileira define que o município possui a responsabilidade de elaborar políticas públicas, que visem o desenvolvimento e objetivem a promoção das funções sociais resultando em bem-estar dos seus munícipes, onde a propriedade cumpra também a sua função social.

Em diversos países delega-se aos poderes locais a missão de taxar e arrecadar os impostos imobiliários devido ao fato de que a gestão municipal possui melhores conhecimentos sobre sua área urbana. A tributação imobiliária bem estruturada, progressiva e com controle de evasão fiscal resultaria em melhor distribuição de renda, minimizando os atuais indicadores pela gestação de políticas públicas voltadas para programas sociais. Quanto a essa problemática, Júnior nos ensina que,

No tocante à tributação sobre propriedade e concentração de renda [...] Isso é algo bastante expressivo no Brasil, onde a informalidade e os mecanismos existentes de evasão fiscal para driblar a tributação do Imposto de Renda tornam o IPTU um dos poucos instrumentos de taxação desses setores. A evasão de impostos sobre propriedade, notadamente o IPTU, embora ocorra, é dificultada pelo fato de a base de cálculo do imposto ser um ativo real e visível; além disso o próprio pagamento do imposto é uma condição para o exercício do direito de propriedade do imóvel (2006, p. 10).

De fato, dentro das suas características particulares, o IPTU torna-se um instrumento fácil na identificação do seu fato gerador e incidência do tributo, podendo ser um caminho para que o poder público utilize-se de políticas capazes de fomentar as questões sociais locais. É importante ressaltarmos, além dessa facilidade de identificação, a característica da regressividade¹³ dos tributos imobiliários, presente quando se realiza, de forma equivocada, a avaliação dos imóveis: imóveis localizados em áreas nobres, ao longo do tempo demonstram, geralmente, defasagem mais significativa entre os seus valores real

¹² Termo que se referia à Política romana da Idade Média que visava dar comida e diversão ao povo, a fim de evitar insatisfações e revoltas, enquanto a elite desfrutava de luxo e conforto. Disponível em http://www.administradores.com.br/artigos/cotidiano/panis-et-circensis-brasileiro-da-idade-media-ao-cotidiano/7_5742/.

¹³ O IPTU por conceito tributário é um imposto progressivo pelo valor do imóvel, devido a sua localização e a respectiva alíquota incidente sobre ele. A regressividade de que tratamos no texto refere-se a alguns elementos que o caracterizam com esta particularidade, devido à sua gestão por processo equivocados.

e de avaliação (valor venal) em detrimento aos imóveis construídos nas áreas mais populares, resultando em incidência do imposto e recolhimento, no caso dos imóveis subavaliados, em proporcionalidades menores que os valores incididos naqueles cuja a avaliação represente de modo mais real o valor da propriedade.

Outro fator a ser considerado na regressividade do imposto imobiliário está ligado às isenções diversas e à evasão fiscal. Assim, se as avaliações imobiliárias refletissem o real valor das propriedades, as isenções e reduções não diferenciariam as alíquotas entre os contribuintes e a fiscalização coibisse a evasão, a regressividade característica do tributo imobiliário seria minimizada e quiçá afastada. Ainda sobre as isenções, mesmo sendo instrumentos de distribuição de renda, pois as mesmas desoneram as propriedades em localidades periféricas, demonstram-se como um remédio paliativo e frágil na economia regional, já que combatem o efeito e não a causa.

O tributo municipal, numa ótica estritamente fiscal, busca assegurar o funcionamento da dimensão pública, em favor da coletividade, através de investimentos em infraestrutura. Contudo, Fernandes (2005, p. 2) alerta que “A igualdade impõe que se tribute diferentemente os desiguais, na medida em que se diferenciam”. Essa colocação, nos leva a refletir sobre a capacidade contributiva de município, especificamente no caso de um patrimônio imóvel, a considerar-se a análise dessa capacidade subjetivamente, conforme nos ensina Fernandes,

[...] conclui-se que o princípio da capacidade contributiva possui duas facetas inseparáveis, que se apresentam conforme o ângulo em que se dispõe a análise, a primeira de cunho objetivo e absoluto, que se coloca como o fato-signo presuntivo de riqueza, inserida na hipótese de incidência da norma tributária, no seu critério material, e a segunda de cunho subjetivo ou relativo, localizada no mandamento do tributo, mais especificamente, no aspecto quantitativo da norma tributária, realizando-se com a concretização da relação jurídica tributária, na qual se manifestará a necessidade da realização da igualdade material, que no âmbito tributário é regida pelo princípio da capacidade contributiva, tendo como instrumentos a progressividade e a seletividade, sendo inafastável, também por este argumento a aplicação da progressividade e da capacidade contributiva ao IPTU (2005, p. 6 - 7).

Nesse escopo, podemos inferir que a capacidade contributiva no IPTU traduz a vertente social na tributação da propriedade imóvel, limitando-se a cobrança ao que o proprietário poder arcar a fim de que seja mantido e garantido o seu direito à propriedade. Há que se destacar que os repasses constitucionais sofreram, nos últimos anos, drástica redução, comprometendo as contas públicas municipais, levando, com isso, os gestores do executivo municipal a buscarem formas compensatórias com o intuito de manter suas receitas para assegurarem os investimentos nas diversas áreas da municipalidade e some-

se a isso o fato de ser o IPTU um imposto que, ao tributar a propriedade, tem facilitada a sua administração, pois o sujeito passivo é o proprietário.

Outro elemento importante em sua tributação revela-se por ser somente o valor do imóvel ou este valor mais as benfeitorias nele existentes a base de cálculo, conforme levantamento específico – Planta Genérica de Valores Imobiliários –, bem como as constantes atualizações do recadastramento, além de que as alíquotas são definidas e aprovadas pelo Executivo e Legislativo municipal.

1.5.1 Sobre a avaliação e o cadastro imobiliários

A avaliação imobiliária é descrita como Planta Genérica de Valores Atualizada – PGVA ou Planta Genérica de Valores Imobiliários, a qual, juntamente com o recadastramento imobiliário, é elemento importante para incrementar a arrecadação do IPTU e proporcionar equivalência entre os contribuintes do tributo. A atualização da planta genérica tem por finalidade alterar o metro quadrado dos terrenos que alojam os imóveis construídos no município, ajustando o seu valor venal ao valor realmente praticado no mercado, sendo esse ajuste calculado, normalmente, pelo valor do terreno somado à construção nele existente. Nesse sentido, Júnior (2005, p. 17), afirma que

Somente o preço do terreno pode sofrer variações exógenas e é isso que tende a ser verificado numa APGV. Por isso, periodicamente a prefeitura deve realizar uma APGV a fim de não tornar os valores venais, que são a base de cálculo do IPTU, diferentes do real valor de mercado e também para manter uma maior equidade na tributação. Tal medida exige um elevado trabalho e investimento da prefeitura, que precisa pesquisar os preços praticados pelo mercado em cada zona urbana, em como avaliar os efeitos de mudança na infraestrutura urbana, criminalidade, acesso a transportes, entre outras atividades. Após a realização desse trabalho, o Executivo municipal ainda tem que encaminhar a APGV sob forma de projeto de lei, para ser aprovado pelo Câmara de Vereadores, que tem o poder de modificar os valores determinados ou rejeitar na íntegra a proposta. É importante ressaltar que a prefeitura, para não ter sua base tributária corroída pela inflação pode por meio de decreto do Executivo municipal reajustar a Planta Genérica de Valores por um índice de preços definido em lei.

A avaliação imobiliária, sendo um instrumento de reajuste do valor da base de cálculo e evidenciando um ajuste de redução da regressividade do imposto, é tida como um instrumento impopular, dado que, por vezes, programas políticos dos executivos municipais deixam de reajustá-la por longos períodos, refletindo uma maior desigualdade entre os valores real e venal das propriedades, conforme nos expõe Floeter, referindo-se ao IPTU na cidade de Assis, no Estado de São Paulo:

O processo político local, nos últimos cinquenta anos foi caracterizado por uma alternância no poder municipal, entre grupos políticos rivais. Fato que tornava difícil a efetivação de qualquer proposta de planejamento urbano na cidade, pois havia sempre uma forte pressão política partindo dos grupos que tinham seus interesses econômicos ligados às atividades imobiliárias e especulativas na cidade. Essa situação prejudicava os resultados da gestão do IPTU Progressivo, pois vários prefeitos deixaram de reajustar os valores constantes na Planta Genérica de Valores, temendo enfrentar um desgaste público (2007, p. 16).

Nesse sentido, a avaliação da planta imobiliária municipal é um processo que demanda significativo trabalho de levantamento de informações, juntamente com o extremamente importante cadastro municipal dos imóveis existentes.

Na elaboração de tal cadastro, deve-se identificar o parcelamento, a localização e o respectivo proprietário do imóvel para que se busque as informações sobre a área construída ou edificada da propriedade.

Quando o cadastro imobiliário é realizado de forma correta, alcançamos os dados reais dos imóveis como os novos parcelamentos e demais alterações. No caso do recadastramento há uma intermitente atualização desses dados e previne o aparecimento de áreas urbanas irregulares. Esse cadastro tem que incluir dados¹⁴ variados e importantes que possam permitir, com incipiente desvio padrão, a real base de cálculo para a cobrança do imposto. Por isso, quando a Prefeitura municipal realiza o recadastramento, Júnior ensina,

Com isso ela verifica se um determinado lote já foi parcelado e construído, as mudanças ou reformas que ocorreram no imóvel, mudança de proprietário e os imóveis irregulares ainda não inseridos no cadastro. Essas informações são muito ricas para o planejamento urbano da cidade, instalação de serviços e programas de regularização fundiária (2005, p. 17 - 18).

A soma dos elementos ora elencados, relativos à tributação imobiliária, é fator relevante na busca do aumento real da arrecadação do imposto, pois quando a gestão pública define reajustar a Planta Genérica de Valores Imobiliários com base em indexadores oficiais, estes demonstram-se capazes de repor as perdas inflacionárias passadas, mas incapazes de manter o nível real da arrecadação do tributo imobiliário, significando que somente o conjunto de medidas específicas resultam em maiores valores arrecadados com o IPTU.

¹⁴ Entre as informações constantes do cadastro imobiliário devemos destacar a área em metros quadrados, sua localização e o projeto arquitetônico, além da finalidade de uso do imóvel.

1.5.2 Características do Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana - IPTU

O IPTU - Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana - é um tributo que se caracteriza, principalmente, por ser um imposto local e que tributa os proprietários de imóveis circunscritos em sua área urbana, sendo o valor destes a base de cálculo (valor venal¹⁵) para a incidência da alíquota, definida em lei, e do cálculo do valor a ser recolhido.

Juntamente com sua função arrecadatória, o IPTU é um instrumento capaz de promover políticas públicas urbanas e habitacionais - devido à incidência diferenciada de alíquotas diante de características específicas das áreas que compreendem o município - que proporciona evidente autonomia aos mesmos. Ao referir-se ao IPTU, De Cesare (2003, p. 1) aponta que,

Entre os impostos que cabem aos municípios instituir este o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), que é o segundo tributo próprio mais importante na formação de receita dos governos municipais no Brasil. O IPTU é um imposto direto, altamente visível, que incide sobre um dos principais elementos na formação do patrimônio das famílias, isto é, a propriedade imobiliária, caracterizada inerentemente por ser um bem de alto valor econômico. Em geral, a propriedade imobiliária é o maior item de consumo das famílias, assim como uma alternativa de baixo risco para os investidores.

Portanto, verifica-se que o IPTU incide sobre um bem do patrimônio familiar: o imóvel, o qual é aplicável sobre um fato gerador real, imputando a todos os cidadãos do município a responsabilidade em garantir recursos capazes de financiar as políticas locais de desenvolvimento e, ainda, a implementação, pela gestão municipal, de recursos específicos em infraestrutura urbana e serviços públicos. Sendo assim, temos como resultando uma maior arrecadação, o que faculta a previsão dos recursos ao longo do tempo com reduzido desvio padrão. Em seu estudo sobre o IPTU, De Cesare et Smolka (2004, p. 2) ensinam que,

Além do mais, a instituição de um imposto sobre a propriedade imobiliária pode corrigir ineficiências causadas pelos impostos sobre o consumo, os quais usualmente excluem o consumo anual do serviço da habitação da sua base de cálculo. Cabe notar que o imposto sobre a propriedade imobiliária assume um papel quase simbólico no processo de descentralização fiscal, sendo frequentemente o primeiro tributo a ser delegado aos municípios.

Outra característica do IPTU é a correção dos valores imobiliários no horizonte temporal, servindo como fator importante na recuperação dos valores reais do imóvel,

¹⁵ Esse é o valor que a gestão pública municipal entende ser o preço de mercado do imóvel.

valores estes advindos, inclusive, dos investimentos em infraestruturas realizados pelo poder público, os quais servirão, como visto, de base de cálculo do imposto. Isto resulta no incremento do valor imposto também para os imóveis não utilizados, o que implicaria disponibilização de lotes vagos ao mercado, o que culminaria, ao longo do tempo, numa redução dos valores reais desses imóveis. Esse pensamento é partilhado por De Cesare et Smolka quando afirmam que “Um imposto vigoroso sobre o valor dos imóveis pode ser utilizado como instrumento de incentivo à reabilitação ou re-desenvolvimento de áreas deterioradas na medida em que estes investimentos poderiam ser financiados pelo imposto” (2004, p. 3).

Enquanto expressiva fonte arrecadadora que incide sobre um ativo que gera riqueza, o IPTU poderia resultar em instrumento de cobrança com maior justiça social. Em Kelly (2000) apud De Cesare et Smolka (2004, p. 5), temos o seguinte modelo conceitual que demonstra os fatores relevantes no desempenho da arrecadação do IPTU,

$$\text{Receita do imposto} = BC * TR * CVR * VR * CLR$$

Observamos no modelo de Kelly que a receita do imposto é auferida através do produto de sua base de cálculo (BC), pela alíquota (TR), pela taxa de cobertura do cadastro (CVR), pelo valor do nível avaliatório (VR) e ainda pela taxa de eficiência na arrecadação (CLR) do imposto. Por tratar-se de uma equação evidenciada pelo produto dos fatores, o desempenho para melhorar cada um deles resulta numa maior receita. Sobre esse modelo, De Cesare e Smolka (2004, p. 6) explicam que,

A base de cálculo e as alíquotas são os aspectos relacionados à política fiscal no modelo, enquanto os demais fatores especificados no modelo são fundamentalmente relacionados com a administração do imposto. Assumindo a base de cálculo e as alíquotas e as alíquotas como parcelas fixas no modelo, pode-se estimar a receita não arrecadada devido a ineficiências de caráter administrativo.

Como observado anteriormente no item 1.5.1 sobre a avaliação e o cadastro imobiliários, com o intuito auferir uma arrecadação com bom desempenho, a gestão municipal necessita atualizar e adequar o cadastro municipal de imóveis de forma que seu valor, no modelo, represente a realidade do município. Não menos importante é o valor avaliatório, responsável, como visto, por uma base de cálculo correta e representativa do real valor do bem, pois, caso contrário, resulta numa assimetria na tributação em que seu

peso se direciona de forma equivocada entre os variados nichos de renda, inclusive dentro dos mesmos.

Em suma, como a alíquota do IPTU possui limites legais, isso permite um determinado grau de variação para o aumento da sua receita: sua base de cálculo demonstra-se como fator preponderante no acréscimo de sua arrecadação, desde que se tenha um cadastro de imóveis que espelhe a realidade quantitativa e uma avaliação do valor venal que se aproxime do valor real dos imóveis urbanos, qualitativamente.

Desse modo, existe uma possibilidade de melhoria na arrecadação do IPTU através de uma gestão administrativa eficiente do imposto, de uma implantação do orçamento participativo e de processos de reavaliação e recadastramentos imobiliários. A Tabela A, demonstra participação do IPTU no total arrecadado dos tributos municipais, no período compreendido entre 2010 e 2013.

Tabela A: Receita tributária por tributo municipal

Tributos	%no total	2010	%no total	2011	%no total	2012	%no total	2013	%no total
ISS	0,46	32.754,70	0,47	38.378,14	0,47	44.386,25	0,49	48.180,20	0,48
IPTU	0,26	17.443,24	0,25	19.699,13	0,24	21.539,99	0,24	24.316,48	0,24
ITBI	0,08	6.006,68	0,09	7.463,99	0,09	8.498,20	0,09	9.953,75	0,10
Previdência Municipal	0,07	5.124,46	0,07	5.801,73	0,07	6.336,91	0,07	7.674,40	0,08
Outros tributos	0,12	8.398,76	0,12	9.457,64	0,12	10.128,31	0,11	10.795,44	0,11
TOTAL	1,00	69.727,83	1,00	80.800,64	1,00	90.889,66	1,00	100.920,27	1,00

Fonte: Receita Federal. CETAD - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Elaboração própria.

Pode-se observar que a evolução da arrecadação do IPTU nos municípios brasileiros se mantém estagnada desde 2010, variando na taxa média de 25%, ou seja, um quarto de toda a arrecadação própria municipal, mesmo não sendo a arrecadação principal, arrecadação essa pertencente ao ISS – Imposto sobre Serviços. Esses dados mostram-se como indício da necessidade de que os gestores municipais e os técnicos responsáveis pelo imposto se aperfeiçoem e especializem na questão da tributação imobiliária, evitando evasões fiscais e instituindo um tributo que, além de sua função arrecadadora, fomente a função social da propriedade urbana por políticas públicas.

A situação se agrava quando a crise política¹⁶, instada em nosso país, no que se refere a representatividade dos eleitos, reduz a credibilidade na classe política, sendo imperioso, nesse momento delicado, que a sociedade participe e se faça representar de forma efetiva na realização das políticas públicas, não olvidando sua importância nesse processo, procurando acompanhar e avaliar os resultados dessas políticas, sua efetivação e qual o benefício auferido por todos os beneficiados, evitando o mau uso do erário público em projetos que atendam o interesse de poucos em detrimento da maioria.

¹⁶ A crise política refere-se ao *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, levado a efeito no dia 31 de agosto de 2016, e os reflexos advindos a medida que a Operação Lava Jato, em virtude de delações premiadas, prossegue decretando condução coercitiva e a prisão de variada gama políticos.

2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A formação individual do homem, em seu processo evolutivo, abrange muito mais do que os conhecimentos apreendidos em sua vivência individual, pois ele se configura como um ser social que influencia e recebe influências dos mais variados matizes, possibilitando que esse processo alcance as transformações em campos variados do saber. Assim, as relações com seu grupo de convivência e aquelas envoltas nos conhecimentos individuais como a cultura, a economia, a política e o ambiental, entre outros, podem dar sustentação ao coletivo na medida em que podem viabilizar projetos sociais que culminem em bem-estar comum, envolvendo os direitos e obrigações para esse mister.

A propriedade no Brasil, à luz do princípio do direito, apresenta-se, no arcabouço jurídico, como algo intangível. Desse modo, coloca-se, paradoxalmente, um enfoque menos ortodoxo e garantidor da função social da propriedade urbana - como proposto pelo Estatuto da Cidade¹⁷ – de modo a enfrentar práticas imobiliárias especulativas, tais como a existência de lotes e glebas não utilizados, o que resulta num mercado imobiliário com valores desproporcionais à realidade local e na dificuldade de acesso à moradia pelas camadas menos favorecidas economicamente da população.

Diante da referida concepção de propriedade como algo quase intangível, há um desadensamento do espaço urbano, pela periferização do território, resultando em custos maiores para a gestão municipal na realização de obras de infraestrutura, transportes, saúde, educação, etc., restando à máquina pública, com recursos advindos da tributação, definir prioridades para que possa aplicar os recursos auferidos em investimentos, objetivando a qualidade útil desses vazios urbanos e das periferias de uma forma planejada. Para Bazolli (2007, p. 24) deve-se entender por vazio urbano, “[...] os terrenos vagos são uma modalidade de uso do solo, quantificáveis e elementos comensuráveis da paisagem. Portanto, o caminho básico [...] é identificar o vazio urbano enquanto terreno, lote e gleba sem construção” e prossegue ainda (2007, p. 25) elucidando que,

A relação entre terrenos vagos, os vazios urbanos e a urbanização fica clara a partir da constatação de que os terrenos vagos sugerem uma negação ao processo de adensamento, considerando-se que as cidades se constituem a partir da tendência de maximização do adensamento. Nesse viés os terrenos vagos se apresentam como contraponto e contraste, por constituírem-se como meio de investimento financeiro e de valorização patrimonial.

¹⁷ LEI Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acessado em 03 de março de 2016.

Quanto ao processo de desadensamento e periferização, Floeter (2007, p. 48), explica que "Na história de grande parte do mundo a propriedade tem se constituído como uma forma básica de riqueza, na qual sua posse pode ser um fator essencial de produção e renda", o que faz com que os proprietários resistam aos processos que resultem em sua função social, mesmo que em detrimento à maioria da população, obrigando o poder público a dispender mais recursos na resolução de problemas comuns. A esse respeito, IPEA (2015, p. 35) afirma que

A ideia de função social da propriedade foi introduzida no discurso jurídico no início do século XX pelo francês Léon Duguit sob influência do pensamento de Saint-Simon e de Auguste Comte. Para esses pensadores, por ser fonte de produção e riquezas, a propriedade deveria ser disciplinada pelo Estado a fim de assegurar as necessidades sociais, especialmente das classes proletárias.

Numa tentativa de ajustar essa relação conflitante entre o capital e o social, o particular e o público, a Constituição Federal de 1988 inseriu em seu bojo avanços de monta objetivando a interação entre o direito do proprietário e o Estado, em que este último, representando o social e percebido pela sociedade, é uma entidade capaz de idealizar, implementar políticas públicas sociais, inclusive quanto às glebas e imóveis, não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas urbanas, dirimindo conflitos.

Pelo que vimos exposto, a propriedade no horizonte temporal da história humana, quanto aos meios de produção e renda, é instrumento inerente e resulta na mais consistente forma de auferir riqueza, e por entendermos que a função social deve refletir-se como um projeto que redunde em bem-estar social. Mesmo diante do fato da propriedade ser um instrumento produtor de riqueza e portanto, agregador de valor econômico, concebemos que, por meio da intervenção do Estado legislando sobre essa matéria, a propriedade venha a ter, entre outras, o cumprimento de sua função social, ainda que em economias capitalistas e caracterizadas pelo processo antagônico na relação capital e social¹⁸.

Quanto à função social da propriedade, Fernandes nos explica que ela "deve ser entendida como aquela que atende o bem-estar da coletividade por meio da convivência harmoniosa de indivíduos em sociedade" (2005, p.4), e parece-nos que o Estado, através das regras normativas, legisle sobre essa matéria e possa determinar em quais as situações e como a utilização da propriedade pode cumprir a sua função social.

¹⁸ Essa relação entre o particular e o público atém-se ao campo da Economia Política, conceituada por Medeiros (1956, p. 34) como "Partindo da denominação simples – Economia -, significando a administração da fortuna particular, aditou, MONTCHRETIEN, o adjetivo POLÍTICA, para explicar que se trata da riqueza coletiva, não mais da riqueza particular."

Essa condição se materializa naquilo que dissemos quanto à evolução no tempo do conhecimento humano em suas variadas facetas, como do próprio direito de propriedade por demonstrar-se como tema controverso, mas que, juridicamente, no pensar de Levin (2008, p. 21),

Assim, o surgimento do princípio da função social da propriedade não representa a extinção da propriedade privada; esta apenas passa a ser vinculada a outros interesses que não os exclusivos do proprietário. Na realidade, imprimiu-se à propriedade *uma certa significação pública, vale dizer, pretendeu-se trazer ao Direito Privado algo até então exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade.*

Ao auferir finalidade à propriedade privada e, ao passo que se assegura os direitos do proprietário sobre o bem, este reveste-se de uma função em favor da sociedade. Quando a lei institui uma tributação específica para esse fim, tem-se a possibilidade de uma vivência harmoniosa, tal como descrita anteriormente por Fernandes, juntamente com o respeito à vontade individual sem olvidar da necessidade coletiva: “A função social da propriedade pode ser concebida como um poder-dever ou um dever-poder do proprietário de exercer o seu direito de propriedade sobre o bem em conformidade com o fim ou interesse coletivo” (CHAVES, 2012, p. 49).

Resume-se então, que o proprietário tem poder sobre a propriedade do bem, entretanto, esse poder não é absoluto, pois a finalidade maior é o bem coletivo, ou seja, a sociedade, onde se encontram as necessidades de moradia e o sonho da casa própria tão presentes nos municípios brasileiros e, ainda, onde

[...] deve-se compreender a Função Social como agente diretivo da propriedade, como fato externo que produza reflexos para além de seus marcos limitadores. Nada mais justo, ainda mais quando se coloca em um ambiente urbano, quando os espaços são concorridos e limitados (CHAVES, 2012, p. 50).

A efetivação da função social da propriedade através das políticas públicas voltadas ao controle do setor imobiliário e o adensamento urbano e em conformidade com a legislação tributária, torna-se um caminho passível para se promover o acesso das populações locais aos bens e serviços disponibilizados no tecido urbano com igualdade de oportunidades, inclusive à propriedade urbana, através do controle dos mercados imobiliários.

Leis e políticas públicas apresentam-se como possibilidades de reversão no processo da exclusão sócio territorial, ao passo que oportunizam ao cidadão comum o acesso ao mercado formal imobiliário pelo controle econômico desses espaços, sendo que,

nesse processo, o estudo das questões sociais é importante para a instituição de legislação com viés social em que a função social da cidade e da propriedade, promova a cidadania.

Nesse aspecto, o Estatuto da Cidade¹⁹, legislação responsável por criar os fundamentos que permitem aos municípios acesso a instrumentos capazes de fomentar e financiar os investimentos para promover o desenvolvimento urbano, traz em seu bojo as formas legais que servem de suporte aos governos municipais na elaboração de políticas territoriais embasadas nas noções social e ambiental, evidenciando a função social da propriedade, como nos explicita Bazolli (2007, p. 32):

Desta maneira, a racionalidade na ocupação dos vazios urbanos, pode constituir como oportunidade singular na distribuição do espaço urbano de maneira mais eficiente e socialmente justa. O uso do Estatuto da Cidade e aprovação dos Planos Diretores, paralelamente à implantação de uma política habitacional que abarque as classes menos favorecidas e, portanto, redistributiva de renda e benefícios, possibilitará a melhoria da qualidade do ambiente construído e da qualidade de vida da população.

É importante ressaltar que o caminho para a efetivação da função social da propriedade, especificamente do imposto sobre a propriedade, passa também pela função social do tributo. É perceptível, no Brasil, uma grande tributação sobre a sociedade, onde destacam-se os impostos incidentes sobre os salários e o consumo, atingindo a absoluta maioria da população. Nesse sentido, há uma proposta de reformulação da política tributária que tramita no Congresso²⁰, algo que acaba por ser "indigesto" aos cofres públicos por inferir em perdas de receita para algumas instâncias governamentais.

Desse modo, embora implicando em questões complexas quanto à tributação, uma reforma e consequente reflexão sobre ela pode se traduzir em maior transparência e justiça social, mas se elaborar teoricamente tal reforma é importante, é necessário que a sua prática, aliada ao campo do Direito, seja capaz de garantir e resultar em ações para o desenvolvimento econômico permeado pelo bem-estar social e o direito à cidadania, em conformidade com o que propõe Chaves ao afirmar que

A dignidade da pessoa humana é mais do que uma garantia, é um processo que se aplica ao direito de todos os povos civilizados. O Brasil absorve este sentido, e o aplica tanto em seu ambiente legal interno, quanto internacionalmente. Ocorre que, simplesmente, reconhecer estes direitos, apenas no campo teórico, de nada adianta se não houver o acompanhamento de condutas efetivas, aptas a

¹⁹ Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a qual dispõe sobre as diretrizes gerais da política urbana, disponível em hipertexto em http://www.pelanalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

²⁰ Conforme disposto no sítio da Câmara dos Deputados em notícia sobre economia, o relator do projeto deverá apresentar em fevereiro de 2017 a nova proposta de reforma tributária. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/noticias/ECONOMIA/521772-RELATOR-DEVE-APRESENTAR-EM-FEVEREIRO-NOVA-PROPOSTA-DE-REFORMA-TRIBUTARIA.html>. Acessado em 05 de janeiro de 2017.

contribuírem para a sua concretização. Por outro lado, sabe-se do intervencionismo normativo e da incapacidade do Estado e de seus instrumentos formais para dar conta do aumento incontrolável das demandas sociais. (2012, p. 4)

Assim, é lúcido entrevermos a estreita relação entre as regras (tributárias e de propriedade urbana), o processo de intervenção do Estado (legislação e investimento), os recursos limitados e as necessidades sociais, por sua vez, ilimitadas. Conduzir o processo de modo que haja uma *convivência harmoniosa* entre suas partes, conforme delineado anteriormente por Fernandes²¹, é pertinente ao Congresso brasileiro que pode formular uma reforma tributária de modo que se tenha uma distribuição mais equitativa da carga dos tributos sobre a população, levando ao desenvolvimento regional pela adoção de mecanismos que busquem dirimir as diferenças e desenvolver as regiões mais carentes, resultando em justiça social, a qual é representada, também, por uma melhor distribuição de renda entre os indivíduos.

Entre as diversas instâncias, observamos que na municipal a especulação imobiliária serve aos interesses do capital em sua reprodução e é consorciada com a crise financeira permeada pelo desemprego e a pauperização de boa parcela da população sem moradia. Temos, então, questões necessárias e urgentes sobre políticas públicas de desenvolvimento regional que visem a capacidade de atender às necessidades urbanas, já que “a urbanização brasileira caracteriza-se pela ineficiência do investimento estatal e pela apropriação privada e especulativa de recursos públicos” (FARIA, 2012, p. 4).

Esse processo de urbanização, tal como já enfatizamos anteriormente, cria um problema crescente representado pela ocupação desordenada de áreas periféricas aos centros urbanos, seja por loteamentos desprovidos de infraestruturas e legalidade ou por invasões de áreas públicas ou privadas.

Pela dinâmica de formação das áreas urbanas com vertente capitalista e pela necessidade de pensar a problemática das populações alijadas nesse processo e sem acesso à moradia, que diversos pesquisadores estudaram a função social da propriedade, sendo que, conforme nos explica Floeter (2007, p. 49), ao se reportar sobre o assunto,

O Estado, dentro de suas prerrogativas constitucionais, pode formular uma política urbana, na qual deve constar a inserção de instrumentos urbanísticos e fiscais necessários para vincular e garantir o cumprimento deste princípio, ligados ao desenvolvimento social e urbano das cidades, impelindo a propriedade imobiliária a cumprir a sua função social.

²¹ Fernandes (2005, p. 4) afirma que a função social da propriedade deve ser entendida como aquela que atende o bem-estar da coletividade por meio da convivência harmoniosa dos indivíduos em sociedade.

Assim sendo, a função social da propriedade, por sua interdisciplinaridade, tem variada concepção, dentre estas Fernandes (2005, p. 3) destaca que

Pressuposto também inarredável é o direito à moradia, que no Brasil se verifica somente a partir de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, na qual se tem, dentro os direitos fundamentais, nos termos do art. 6º da CF/88, o direito social de moradia, o qual não se confunde com o direito de propriedade, corroborando a necessidade de uma adequada política urbana em consonância com a tributação imobiliária. [...] deve-se contar com instrumentos urbanísticos que visam concretizar a função social das cidades, como o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU Progressivo no tempo, a desapropriação, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência de potencial construtivo, a usucapião especial urbana, os estudos de impacto de vizinhança, e as operações urbanas consorciadas, o que no Brasil está devidamente contido na legislação brasileira, conforme a Lei nº 10.257/2001, chamada de Estatuto da Cidade, marco jurídico que pode servir de modelo para a América Latina nas questões tributárias e urbanísticas.

A função social da propriedade só se sustenta sob o manto da normatização jurídica direcionada ao bem-estar social. Assim, o arcabouço jurídico, representado pelas variadas modalidades do ordenamento legal, mostra-se como caminho introdutor da função social da propriedade.

Foi na propriedade imobiliária urbana que a questão da função social manifestou-se de forma mais intensa, dentro do campo do direito urbanístico. Para Di Pietro (1997), a Constituição delimitou o campo de aplicação do princípio da função social da propriedade na área urbana a uma adequação ao Plano Diretor do Município, de modo a obrigar o proprietário do terreno não construído a nele edificar ou proceder ao seu parcelamento em na área rural, de modo a atender ao bem-estar social da coletividade (CHAVES, 2012, p. 52).

Ao considerar a função social da propriedade dentro da ótica jurídica, Chaves enfatiza a introdução do assunto na Constituição Federal de 1988, onde aparece a regra que delinea a necessidade da propriedade exercer sua função social, mas que, no entanto, a sua regulamentação careceria de leis infraconstitucionais que lhe dariam mais preciso ordenamento, ordenamento este que se constitui como "inovador instrumento normativo conhecido como Estatuto da Cidade" (CHAVES, 2012, p. 53). Nessa mesma relação jurídica, Levin (2008, p. 25) afirma que

Concebemos a função da propriedade como o *dever-poder* do proprietário de exercer o seu direito de propriedade sobre o bem no sentido de atender ao interesse de toda a coletividade. No intuito de cumprir tal mister, o proprietário utiliza os *poderes* que tem sobre a coisa, que correspondem aos poderes inerentes ao seu direito subjetivo de propriedade. Portanto, a propriedade tem uma função social que é cumprida através da utilização dos próprios poderes a ela inerentes.

Ora, nota-se que o autor esclarece que o proprietário mesmo possuindo o direito de propriedade sobre o bem, este deve atender o interesse da sociedade, sendo que essa

função é algo inerente ao próprio bem. Em outras palavras, a finalidade da propriedade em sua função social, para Mello, ela está relacionada à justiça social e ao desenvolvimento regional²². Sendo assim, percebe-se que determinar função social à propriedade significa atrelar o bem a um determinado fim, sem contudo desvincular a propriedade da posse do proprietário²³. Logo, no estudo de Sá et al. Temos que,

Várias pesquisas são favoráveis a adoção da progressividade e da uniformidade do imposto, e da capacidade contributiva dos cidadãos, e os recomendam, não só pela fundamentação legal, como também pelo favorecimento a justiça social. Um modelo de otimização para alíquotas do IPTU socialmente mais justas. Destas, são relevantes: a de Bucher (1996), que considera o Princípio da Progressividade como o instrumento adequado para acionar a Função Social do IPTU. Embora reconheça que a Constituição Federal de 1988 validou juridicamente a aplicação da progressividade no IPTU, garantindo sua eficácia, sua regulamentação que era esperada pela norma geral não aconteceu, e os municípios sem uma orientação jurídica padronizada passaram a aplica-lo de acordo com sua conveniência, existindo atualmente inúmeros procedimentos diversificados. Payeras (2008) realizou uma pesquisa sobre a carga tributária no Brasil e sua distribuição, desenvolvendo um modelo capaz de captar como as diferentes classes de renda são afetadas pelas mudanças nas alíquotas dos tributos. (2013, p. 108-109)

Ainda em relação às diversas concepções acerca da função social da propriedade, De Cesare (2003, p. 11) salienta que “Diversos estudos prévios identificam que a medida em que a renda aumenta, os gastos com habitação ocupam um percentagem menor da renda das famílias” e, já para outros pesquisadores, há o entendimento de que os instrumentos legais do Estatuto da Cidade, quando implantados, fazem com que se cumpra a função social da propriedade num cenário de *trade-off*²⁴, como em Sette e Nogueira (2007, p. 22) que descrevem,

Para incentivar os agentes econômicos a darem a destinação assinalada no Plano Diretor cria a possibilidade de instituir, em área definidas no referido Plano, o IPTU Progressivo no tempo. Trata-se de um incentivo baseado no mercado que afeta as estimativas de custos e benefícios de ações alternativas, influenciando nas decisões e comportamentos dos indivíduos, de tal maneira a conduzi-los a escolhas por alternativas mais econômicas, com melhoria de bem-estar.

Os autores afirmam, ainda, que as externalidades existentes no processo desencadeado pela especulação imobiliária podem ser dirimidas pela aplicação normativa

²² Entendemos que o desenvolvimento do país - desenvolvimento nacional - é resultado da soma dos desenvolvimentos regionais, e estes por sua vez, a soma do desenvolvimento local.

²³ Essa relação de propriedade e proprietário é percebida em Levin quando afirma que a função social “não pode ser confundida com limitações à propriedade, sejam estas decorrentes de direito privado, por exemplo as decorrentes do direito de vizinhança, ou de direito público”. Levin (2008, p. 32).

²⁴ *Trade-off* refere-se a uma expressão que define a opção por determinada atitude em detrimento a outra, deixando de usufruir de certo bem em função de se obter outro bem maior.

do Estatuto da Cidade. Em relação à função social da propriedade, Sette e Nogueira também afirmam que

O instrumento traz em seu bojo algumas vantagens: internaliza as externalidades criadas pela especulação imobiliária, é flexível e tem mais permanência do que regulamentação e fiscalização, além do que, se receber o tratamento recomendado aos tributos ambientais em geral, que é a vinculação das receitas, terá a garantia de mais confiabilidade, transparência e legitimidade, além de poder realizar mais melhorias, efetivando outros instrumentos que o próprio Estatuto dispõe, como, por exemplo, o exercício do direito de preempção (2007, p. 22).

No escopo ambiental embasado no regramento constitucional, Faria afirma que

A propriedade urbana estará cumprindo com sua função social, sempre que atender as exigências de ordenação das cidades, previstas no plano diretor (art. 182, § 2º, CF). Dentre tais determinações está a implantação de políticas de preservação e proteção ao meio ambiente, que garantam o bem-estar e a qualidade de vida da população (2012, p. 68).

A função social da propriedade é vista por Coriolano et al (2013, p. 135), como um “princípio instituído pela Constituição Federal de 1988 (estabelecido em seu artigo 5º como uma das garantias fundamentais do cidadão)” onde a CF-88 e o Estatuto da Cidade são instrumentos que remetem ao Plano Diretor Municipal²⁵. Quanto ao Plano Diretor de Palmas-TO, demonstram que, [...] “corresponde ao direito à terra, à moradia, ao saneamento ambientais, a uma cidade humanizada, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, à cultura e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” Coriolano et al (2013, p. 135).

Em visão análoga, Bazolli (2016, p. 4) afirma que “finalmente a política urbana é protagonizada na Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), nos artigos 182 e 183, que introduz o princípio da função social” e, nesse sentido, podemos observar que o dinamismo nos processos de formação social se reveste do conceito da função social da propriedade ajustada às estruturas do tempo, do regramento legal e do espaço – nacional, regional e local.

De acordo com Oliveira, a presença do Estado, no âmbito municipal, tem por responsabilidade a instituição de uma política pública que vise o cumprimento da função social da propriedade. Nas palavras do autor:

É o Estado, na sua esfera municipal, que deverá indicar a função social da propriedade e da cidade, buscando o necessário equilíbrio entre os interesses público e privado no território urbano. Tal princípio pretende assegurar que a atuação do poder público se dirigirá ao atendimento das necessidades de todos

²⁵ Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009. Disponível em <http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=176530>.

os cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, sempre observando as exigências fundamentais de ordenação da cidade contidas no PD. (2005, p. 19)

A dinâmica na evolução das políticas públicas e a participação dos movimentos sociais nesse sentido é (acentuada no âmbito) propriamente brasileira e reforçada no engajamento da Academia.

Diante disso, concebe-se a participação social nos processos políticos regionais através da elaboração de uma legislação local propositiva e de variadas possibilidades quanto à instituição de políticas públicas que visem a promoção da função social da propriedade urbana, respeitando-se, obviamente, a legislação pertinente – Estatuto da Cidade – como forma regulatória do direito e promotora da função social.

A legislação, controlando o viés do capital (no processo especulativo), navegando pela peculiaridade transversal do conhecimento e permeando a vertente social (educação, saúde, infraestrutura, meio ambiente, entre outras) - sem contudo deixar de perceber a variável econômica - é instrumento capaz de fomentar os recursos para os investimentos necessários e segue no almejado caminho da institucionalização da função social da propriedade urbana.

2.1 As especificidades do Estatuto da Cidade

Para Sette e Nogueira (2007, p. 14) a Constituição de 1998 inovou “em relação ao tratamento dado à tutela do ambiente urbano, com vistas a: garantir a função social da propriedade e garantir o bem-estar dos habitantes”. Assim, como instrumento regulatório dessa política, foi estabelecido o Estatuto da Cidade pela Lei nº 10.257, de 10, de julho de 2001, o qual, de modo inusitado, legisla sobre matéria de cunho municipal. Barbosa (2006, p. 127), afirma que o Estatuto permite “[...] por meio de critérios legais, previstos em lei de âmbito nacional, que se instrumentaria o Poder municipal para exigir do proprietário urbano a conformação do uso da propriedade urbana com seu adequado aproveitamento.” auferindo assim, sua finalidade de legitimar a função social da propriedade. Na mesma Constituição de 1988, os parlamentares constituintes, inseriram em seus artigos 182 e 183, de forma inovadora, as relações sobre a coisa urbana, de maneira que fossem garantidores da efetividade dessa função social, visando o bem-estar da sociedade no município:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei tem por objetivo ordenar o

pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público Municipal, mediante Lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da Lei Federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

Art. 183 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Assim, em Ministério das Cidades (2016, p. 11), tem-se que,

Herdeira do processo de reformas de base formuladas durante o efêmero governo João Goulart, abortado pelo golpe militar de 1964, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana ganha contornos no processo de redemocratização, logrando êxito ao inserir na Constituição Federal de 1988 o capítulo sobre a Política Urbana e, após mais de uma década de debates dentro e fora do Congresso Nacional, a promulgação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, caracteriza-se como um instrumento inovador com a capacidade de alterar as mazelas enfrentadas pelos municípios brasileiros quanto à periferização, desadensamento, controle do mercado imobiliário, podendo isso ser observado no pensamento de Alfonsin (2007, p. 69):

O “programa” contido na lei estabelece diretrizes para uma política urbana capaz de reverter o preocupante quadro urbano brasileiro, marcado, sobretudo, pela concentração da riqueza em determinadas regiões da cidade – a pequena porção da cidade produzida legalmente – e pela condenação da maior parte do território a um abandono pelos serviços e investimentos públicos em função da condição “ilegal” (embora legítima) de sua produção. A essa característica fundante, que faz com que nossas cidades confundam em sua ambígua dupla-face, agrega-se uma série de outras mazelas, tais como a degradação ambiental; a ausência de arenas de debate público sobre a cidade; a formação de guetos urbanos, tanto em favelas como em condomínios fechados de alta renda; o privilégio do automóvel em detrimento do transporte coletivo; a gestão insustentável dos recursos de qualquer espécie; e o encolhimento do exercício da cidadania.

No Estatuto da Cidade, idealiza a construção de políticas públicas para reformas urbanas com a aplicabilidade de instrumentos capazes de promoverem as inclusões social e territorial nos municípios nacionais, ponderando, portanto, os elementos econômicos, sociais, urbanos, ambientais, entre outros. A esse respeito, Bazolli (2007, p. 75) afirma que,

O Estatuto da Cidade cria instrumentos de gestão e sugere diretrizes norteadoras para ações concretas relativas à política urbana. Por previsão constitucional e desse novo marco regulador, ficam instituídas garantias ao direito às cidades sustentáveis, que devem ser entendidas como: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte urbano coletivo, aos serviços públicos com qualidade, ao trabalho e ao lazer. Para fortalecer a gestão pública, o Estatuto propõe um conjunto de diretrizes, estabelecidas por: cooperação entre o poder público e a iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização; a justa distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização, com a finalidade de dar sustentabilidade às cidades. Esse processo tem como objetivo sensibilizar a geração presente para a preservação do meio ambiente como garantia do uso do espaço urbano também pelas gerações futuras.

Para Carvalho (2009, p. 7), a instrumentalização legal orientada pelo Estatuto da Cidade “[...] abriu um importante espaço de debate nos municípios no que diz respeito à participação popular. Desde 2003, assiste-se à realização de conferências, audiências públicas, etc. voltadas à discussão dos mais variados problemas urbanos”. O autor nos explica que,

De modo mais específico, o Estatuto trata: - dos instrumentos voltados a garantir o cumprimento da função social da propriedade (imposto progressivo no tempo sobre a propriedade urbana e a desapropriação para fins de reforma urbana); - dos critérios para a elaboração e execução do Plano Diretor pelos municípios; - dos instrumentos de regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda; dos instrumentos de gestão democrática da cidade (audiências públicas, conselhos e conferências das cidades nas esferas nacional, estadual e municipal) (2009, p. 7).

Já sob a ótica de Sette e Nogueira,

O Estatuto da Cidade dispõe que a propriedade urbana cumpre a 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, justiça social e a desenvolvimento das atividades econômicas (2007, p. 16).

Em uma análise do Estatuto, os autores citados acima (2007, p. 16) compreendem que ele “cria instrumentos de política urbana, os quais têm por característica obrigar o proprietário a tomar um comportamento positivo de promover uma destinação concreta para a sua propriedade”, afirmando, ainda, que esse *comportamento positivo* tem por finalidade a realização da função social da propriedade. Essa concepção pode ser observada, ainda que de maneira implícita, na seguinte afirmação:

Referidos instrumentos são mecanismos que têm por meta impedir e inibir o processo de especulação imobiliária nas cidades, conferindo aos imóveis urbanos ociosos uma destinação voltada a beneficiar a coletividade. Por meio deles, o poder público pode interferir na propriedade toda vez que o proprietário não lhe garantir a função social (SETTE E NOGUEIRA, 2007, p. 16).

Quanto a finalidade da proposição do Estatuto da Cidade, entendemos que, ao definir uma gama de instrumentos voltados para a política urbana, tal estatuto intenta permitir que os municípios realizem seu planejamento urbano com políticas públicas voltadas para a reabilitação de áreas urbanas, isso dentro de uma proposta habitacional eficaz, bem como pela conservação e preservação dos seus diversos patrimônios, resultando em promoção da função social da propriedade.

A opinião dos estudiosos congrui para um mesmo ponto. Temos em Faria (2012, p. 74) que “O Estatuto da Cidade apresentou normas gerais do direito urbanístico para que a propriedade cumpra a sua função social, gerando o devido equilíbrio do meio ambiente urbano” sendo que a ele “[...] como lei geral, coube adequar os instrumentos de política econômica, tributaria, financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, para que as cidades possam a vir cumprir a sua função social” (2012, p. 74), aumentando, portanto, o leque de abarcamento da legislação que passa a propor uma função social da unidade (lote) até o todo (município).

Já De Mello (2010, p. 65), em relação ao propósito do Estatuto, percebe que a vertente econômica do turismo apresenta-se, também, como foco da legislação e, quanto a isso, afirma que

Esse deverá identificar as áreas de interesses especiais para o desenvolvimento econômico e turístico do município, as áreas urbanizadas e as de expansão, em outras palavras, além de serem normas de ordem pública, caracterizam-se também como normas de interesse social conferindo maior relevância ao interesse coletivo e salvaguardando o objetivo de regular a Política Urbana.

Essa conotação também é percebida por Basolli (2016, p. 6), para o qual “O Estatuto da Cidade surgiu como uma nova lei para ordenar o crescimento do setor imobiliário e estabelecer diretrizes gerais da política urbana nacional”. Sendo assim, a sua finalidade é

[...] regulamentar as questões da ordenação do território e da participação comunitária, e objetiva promover inclusão social. Também estabelece as regras referentes ao uso e a ocupação do solo urbano e ao controle da expansão do território urbano, e propõe a definição da função social da cidade e da propriedade, a ser especificada no Plano-diretor municipal. Bazolli (2016, p. 6).

Assim como Sette e Nogueira, Bazolli (2016, p. 6) salienta que o Estatuto define os instrumentos necessários para se regular a política fundiária e o adensamento do

território dos municípios, pois o Estatuto insere “ferramentas e instrumentos de Política Urbana para uso contra os abusos ao direito à propriedade, como a especulação imobiliária derivada da retenção fundiária” e conclui, ainda, que “A especulação imobiliária [...] é provocadora dos vazios urbanos nas regiões centrais das cidades”, fator esse que, em nosso entendimento, é um dos responsáveis pelo desadensamento nos municípios.

Pensando em ocupação dos espaços de modo socialmente mais justo com a implementação do Estatuto, Bazolli (2007, p. 32) afirma que,

Desta maneira, a racionalidade na ocupação dos vazios urbanos, pode constituir como oportunidade singular na distribuição do espaço urbano de maneira mais eficiente e socialmente justa. O uso do Estatuto da Cidade e aprovação dos Planos Diretores, paralelamente à implantação de uma política habitacional que abarque as classes menos favorecidas e, portanto, redistributiva de renda e benefícios, possibilitará a melhoria da qualidade do ambiente construído e da qualidade de vida da população.

Podemos perceber, então, que o Estatuto da Cidade, como instrumento legalizador dos atos a serem implementados pelas gestões municipais. Entre seus diversos princípios, destaca-se o ressaltado por Oliveira (2005, p. 21), o qual

[...] estabelece a Gestão Democrática da Cidade, garantindo a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público, inclusive com a promoção de audiências públicas. Nelas, o governo local e a população interessada nos processos de implantação de empreendimentos públicos ou privados, ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, podem discutir e encontrar, conjuntamente, a melhor solução para a questão em debate, tendo em vista o conforto e a segurança de todos os cidadãos.

A concepção das finalidades instituídas pelo Estatuto da Cidade é caracterizada como inovadora e abrangente, inclusive no tocante ao desenvolvimento regional, pois este passa pelo desenvolvimento sustentável urbano local.

Notamos que, por mais diversos que sejam os enfoques quanto à finalidade da Lei, sempre redundam-se os conceitos no cumprimento da função social da propriedade, através de variadas ações. Quanto à finalidade do Estatuto, Fernandes especifica que,

A propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir a sua função social específica, realizar as funções urbanísticas e propiciar moradias, condições adequadas de trabalho, de recreação, de circulação, realizando as funções sociais da cidade (2005, p. 19).

Acredita-se nesse caminho que a realização de tais tarefas é capaz de equacionar os problemas da (não) propriedade nos municípios, ao passo que imprime no proprietário a obrigatoriedade de direcionar o uso do bem na realização da sua função social. Numa observação mais pragmática e referindo-se ao direito urbanístico brasileiro, Levin (2008,

p. 52) ensina que “O novo Estatuto buscou consolidá-lo e conferir-lhe articulação interna (estabelecendo os vínculos entre os diversos instrumentos urbanísticos) e externa (fazendo conexões de suas disposições com as de outros sistemas normativos [...])”, e prossegue (2008, p. 54) afirmando que “A busca pelo pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades traduz a prevalência do coletivo sobre o particular, e a ideia de que a cidade deve existir e servir aos seus habitantes”.

Temos que com o advento do Estatuto da Cidade, os investimentos públicos passaram a ser considerados de duas categorias: a distributividade e a redistributividade, na intenção de se corrigir os graves problemas urbanos. Sobre essa questão, Floeter explica que,

A categoria distributividade ou distributiva engloba os objetivos que serão alcançados por meio da democratização dos direitos e da universalização das condições básicas de acesso aos bens públicos; já a redistributividade ou redistribuição, refere-se aos objetivos que possam capturar e redistribuir as parcelas da mais-valia²⁶ urbana produzida pelas ações do poder público, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais. O Plano Diretor passa a contar com “novas ferramentas”, fornecidas pelo instrumental do Estatuto. (2007, p. 60)

Enquanto Pessler (2000, p. 94), ao ater-se a finalidade do Estatuto da Cidade ressalta que ele “[...] foi elaborado para perseguir justamente este ideário de reforma urbana, que os pesquisadores defenderam e consideraram possível (principalmente na década de 90) por meio da adoção de planos diretores participativos”, e que tem por objetivo, “[...] garantir a função social da propriedade urbana” (2000, p. 94), evitando imóveis e terrenos vazios que desperdicem a infraestrutura da cidade formal, Faria (2012, p. 15), quanto ao discurso da reforma urbana, destaca que, segundo o Estatuto, a “utilização dos instrumentos urbanísticos é desobstruir o processo de especulação imobiliária”, mostrando a intenção do legislador em um movimento antagônico ao que preconizam os movimentos sociais, os quais entendem que o Estatuto propõe a “democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia”, e a contrariedade a essa afirmação é explicitada no pensamento do autor quando descreve que

O que se observa nas estratégias de revitalização é que a ocorrência prévia de depreciação dos imóveis – e da região, de modo geral – cria as condições propícias para a abertura de novas fronteiras de especulação, diversamente daquelas tradicionais, não mais nas periferias, mas nos centros urbanos. A noção de “vida” contida no termo revitalização pode ser significada como ciclo de vida da reprodução do capital imobiliário. Os planos diretores e os instrumentos

²⁶ Entende-se por mais-valia urbana, o valor adicionado ao imóvel também em virtude de investimentos públicos em infraestrutura, visando o desenvolvimento de determinado espaço do município.

urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade podem ser funcionais a estas estratégias (FARIA, 2012, p. 16)

Doravante, percebemos a existência de constante preocupação dos pesquisadores com as diretrizes advindas do Estatuto para que estas contribuam na resolução dos problemas já existentes nos municípios e para a finalidade de se instituir a real função social da propriedade. Compreendem que, diante da continuidade do estado comum da falta de planejamento no território urbano e a das mazelas advindas das ocupações desordenadas dos territórios, o cumprimento dos regramentos descritos no Estatuto da Cidade, tornam esse instrumento legal uma real opção para ordenar o território.

Podemos observar contradições advindas do Estatuto quanto à participação popular na elaboração do Plano Diretor, pelo fato do mesmo não ordenar explicitamente como se procede essa participação, pois “Embora o Estatuto da Cidade tenha previsto essa diretriz, não há procedimentos claros” (Pinto, 2005, p. 5), o que resulta em ausência de clareza e gera uma vulnerabilidade do processo.

Ao preconizar políticas públicas de intervenção e relativas à renovação dos centros degradados, por serem áreas ocupadas e ambientalmente comprometidas, o Estatuto da Cidade tende para o controle do mercado imobiliário. Porém, de forma antagônica às conclusões da efetivação da função social da propriedade advinda do Estatuto da Cidade, Pinto (2005, p. 4) entende que,

O Estatuto da Cidade introduziu no Direito brasileiro alguns instrumentos de política urbana existentes na Europa, mas sua disciplina é superficial, notadamente no que diz respeito ao planejamento urbano. Não há uma descrição clara e abrangente do conteúdo do plano diretor e dos demais planos urbanísticos nem da maneira como os instrumentos de política urbana se articulam com eles. De um modo geral, tende-se a tratar os planos diretores, cada vez mais, como peças de retórica política e não como documentos técnicos de urbanismo, capazes de efetivamente orientar o crescimento das cidades.

É interessante a visão holística da institucionalização do desenvolvimento urbano, à luz dos planos diretores e dada pelo Ministério das Cidades (2016, p. 12), quanto ao planejamento urbano arguido pelo Estatuto,

Desse modo, o planejamento urbano ganha um novo conteúdo, fundamentado nos princípios do *direito a cidade*, da *função social e da propriedade urbana* e da *gestão democrática*, tendo como perspectiva a cidade real, com seus problemas e potencialidade, conflitos e consensos. Uma cidade concebida e debatida por todos a partir de sua diversidade social e espacial, que deve ser planejada a partir da pactuação e por meio de um conjunto de instrumentos de caráter jurídico, tributário e urbanístico, conciliados como o de gestão democrática, dispostos pelo Estatuto da Cidade.

Pode-se observar que, navegando por conceitos mais afeitos ao direito concreto ou ao pensamento social, a leitura de concepções e pesquisas acerca do Estatuto da Cidade não deixam dúvidas quanto à função social da propriedade urbana.

Numa perspectiva puramente racional da lei, o Estatuto elenca em seu Capítulo I, quais são as premissas para o desenvolvimento urbano. Em seu Capítulo II, ele demonstra os instrumentos necessários para o cumprimento de sua finalidade e no Capítulo III traz as linhas gerais para a elaboração do plano diretor. Já o Capítulo IV expõe como é o procedimento do executivo na gestão democrática do município e é complementado pelo Capítulo V, que aponta a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo quanto à paralisia na elaboração do plano diretor municipal.

O Estatuto da Cidade determina em seu Capítulo II, quando trata dos instrumentos para a sua efetivação, que, diante do não cumprimento dos prazos e condições relativas ao Parcelamento, Edificação e a Utilização Compulsória – PEUC, fica o proprietário sujeito, com aplicabilidade nas propriedades constantes do Plano Diretor, ao IPTU Progressivo e sequencialmente a desapropriação-sanção. Este será um dos instrumentos na efetivação das políticas urbanas e sobre ele traçaremos considerações nos subitens seguintes, a fim de melhor compreendermos as relações que definem as políticas públicas municipais e sua gestão em face da legalidade auferida pelo Estatuto, políticas essas capazes de efetivarem nos municípios os instrumentos norteadores da função social da propriedade urbana.

2.1.1 O parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios – PEUC

É visível o crescimento das cidades nas últimas décadas, tanto vertical como horizontalmente: criando-se regiões de periferias afastadas dos centros e desprovidas de infraestrutura e serviços básicos que deveriam ser suficientemente disponibilizados pelo Poder Público municipal. Tal como já expomos, para que essas populações passassem a ser atendidas, os legisladores observaram a necessidade da criação de mecanismos reguladores na realização e efetivação das políticas públicas urbanas, resultando esse processo na aprovação da Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

Com a possibilidade de instituição de suas políticas públicas, a gestão municipal deve elaborar conforme seus projetos, e nesse sentido, trouxe as diretrizes que permitem idealizar e realizar essas políticas públicas orientadas para a função social. Entre as três descritas anteriormente, juntamente com O IPTU Progressivo e a Desapropriação Sanção,

temos a que se refere ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – o PEUC. Assim, o Estatuto define que:

Art. 5º 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.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

A lei define que se não forem cumpridos os prazos legalmente definidos, os proprietários ficam obrigados a parcelar podendo este **parcelamento compulsório** ser realizado em duas modalidades: o loteamento e o desmembramento, os quais referem-se a subdividir uma gleba em lotes a fim de serem edificados.

Quanto à primeira modalidade, deverão ser abertas novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamentos, de modo a modificar ou ampliar as vias ora existentes e, na segunda, deverá ser aproveitado todo o sistema viário já existente, não incorrendo em construção de novas vias e logradouros públicos, nem em prolongamentos, modificações ou mesmo ampliação da infraestrutura já existente.

Na **edificação compulsória** fica a propriedade sujeita à obrigatoriedade de edificar para quaisquer fins, tais como de moradia, industrialização, lazer, religioso, cultural, entre outros.

Já nos casos de **utilização compulsória**, a lei revela a obrigatoriedade de se aproveitar a propriedade urbana de forma útil e adequada ao cumprimento da sua função social, dado que sem utilidade acabamos por destituí-la da finalidade descrita na regra, algo

que se observa quando determinada propriedade mesmo que parcialmente edificada, situada dentro da área central do município e carente de moradias, é considerada legalmente subutilizada.

No Estatuto, houve uma preocupação em se explicitar que, para se instituir o PEUC, o solo urbano deve se enquadrar em determinadas condições como estar não edificado, subutilizado e ou não utilizado, sendo que o Plano Diretor do município é o instrumento que normatiza o solo urbano e delega aos terrenos através da norma sua finalidade urbanística e o associa ao proprietário.

Em uma ótica econômica, o solo urbano equipara-se a um bem ou mesmo uma mercadoria, visão essa corroborada pelo pensamento de Barbosa et Costa (2012, p. 4), qual afirma que “O solo urbano constitui uma mercadoria muito disputada pelos agentes capitalistas que produzem a cidade. Por meio de suas ações, esses agentes controlam, orientam e dão significado ao crescimento e reestruturação do espaço urbano.”

A Lei determina que o PEUC incide sobre o solo urbano **não edificado, subutilizado ou não utilizado**, sendo desse modo, necessário que se caracterize cada um desses elementos para enquadrar a propriedade ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios, e por serem esses critérios variados na elaboração da legislação municipal, deve-se primar pela sua objetividade e clareza, pois o excesso dos mesmos pode gerar dificuldades na gestão do PEUC redundando em entendimentos diversos.

Um dos principais critérios a ser definido é o do Coeficiente de Aproveitamento (CA), que representa a relação entre a área passível de edificação e a área do terreno, definindo-se, desse modo, quais são os limites da área para se construir no terreno. Nesse sentido, um imóvel **não edificado** corresponde a um terreno sem qualquer construção, ou seja, com Coeficiente de Aproveitamento igual a zero, sendo popularmente denominado de terreno baldio.

A propriedade sujeita ao PEUC deve encontrar-se em desconformidade com o que preconiza o disposto no Plano Diretor que determinará qual a área inicial mínima em que o imóvel se enquadre na condição de terreno não edificado. Além disso, a lei municipal deverá prever a ocorrência de propriedade não edificada que, mesmo estando dentro dos preceitos legais do município para a aplicação do PEUC, é um imóvel utilizado para atividade econômica afeita à desnecessidade de edificar, como por exemplo, a exploração de estacionamentos, e outras áreas destinadas ao cumprimento da função socioambiental, não estando, assim, sujeitas à obrigação de edificar.

Essa caracterização é pertinente, visto que o imóvel não edificado pode ser enquadrado em variada categoria do PEUC, ficando esse atributo delegado à legislação municipal, conforme nos explica Faria (2012, p.84):

Pelos parâmetros da Lei Municipal é considerado edificado o imóvel que possua construção ou edificação permanente e que sirvam de gozo, uso ou habitação, independente de sua destinação ou localização. [...] não-edificados os imóveis em que houver construção paralisada ou em andamento; edificações condenadas, em ruínas ou em demolições; cujas edificações sejam de natureza provisória, ou possam ser removidas sem destruição, alteração ou modificação; que possuam edificações de natureza temporária; ou ainda, aqueles imóveis que tenham construções rústicas ou simplesmente cobertas, sem pisos e sem paredes.

Define-se o imóvel **subutilizado** como aquele que cujo Coeficiente de Aproveitamento esteja abaixo do mínimo considerado na legislação específica do município. Podemos citar, como exemplo, um imóvel com área total de 360 m², onde a lei municipal define um coeficiente de aproveitamento na ordem de 0,10.

O referido imóvel, então, será considerado subutilizado se a edificação nele existente medir menos que 36 m² e a legislação ainda pode definir que a propriedade está sujeita ao PEUC, caso for identificado que o investimento gasto na área construída não está compatível com o valor da propriedade, isto é, que o valor utilizado na construção seja inferior ao valor da propriedade ou lote.

Já como **imóveis não utilizados**, temos aqueles cuja a edificação encontra-se em abandono, mesmo que seja uma edificação parcial ou total, sendo importante, para esses casos, se ater a dois aspectos extremamente relevantes os quais devem estar especificados na lei municipal que pormenoriza as circunstâncias: o horizonte temporal mínimo que caracteriza a não utilização da propriedade e o percentual que não é utilizado na área construída existente.

Contudo, se a lei específica não determina o percentual da construção existente no imóvel e que não está sendo utilizado, significa que o legislador presumiu que toda a edificação não está sendo utilizada, nesse escopo temos a caracterização para a aplicação do PEUC.

A Tabela B, a seguir, demonstra o peso dos critérios que auxiliam no entendimento quanto à caracterização do imóvel e a sua sujeição ao Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórias - PEUC, representando a letra F=fundamentais e a letra C=complementares:

Tabela B: Critérios de caracterização para sujeição ao PEUC

Critérios	Não edificado	Subutilizado	Não utilizado
Coefficiente de aproveitamento	F	F	-
Área do imóvel	C	C	C
Área construída	-	-	C
Comprovação/tempo mínimo de efetiva não utilização	-	-	F
Percentual de área construída não utilização	-	-	C
Uso ou atividade licenciada para a construção	-	C	C

Fonte: Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Brasília. 2016.

Conforme salientamos anteriormente, algumas situações nas quais a propriedade, mesmo sendo caracterizada como sujeita ao PEUC e em conformidade com os critérios dispostos na legislação específica, está, de algum modo, cumprindo a sua função social, tais como aquelas que não estão edificadas mas, que em virtude da condição geográfica do solo, como aclividade ou declividade ou conformação geométrica, não viabilize qualquer tipo de construção.

Em suma, no quadro a seguir, observamos, de forma analítica, a tipologia do imóvel ocioso e a respectiva obrigação do proprietário para que se alcance a função social da propriedade, como parcelar, edificar ou utilizar.

Tabela C: A relação entre a tipologia e a obrigação da propriedade

Tipologia de imóveis ociosos	O que o proprietário deve fazer para cumprir a função social da propriedade
Não edificado – Imóvel com Coeficiente de Aproveitamento (CA) igual a 0	Parcelar e/ou edificar
Subutilizado – Imóvel com Coeficiente de Aproveitamento (CA) inferior ao mínimo estabelecido por lei	Parcelar e/ou edificar
Não utilizado – Edifícios ou outros imóveis desocupados	Utilizar

Fonte: Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

Na sua institucionalização pelo município à luz do Estatuto da Cidade, o PEUC deve conter ações e seguir procedimentos, os quais a Gestão Municipal deverá planejar e executar para garantir a sua efetividade, onde o planejamento se conformará ao que sugere o IPEA (2015, p. 39), nesses termos:

Organiza-se em quatro etapas principais – (a) planejamento da aplicação, (b) notificação, (c) averbação e (d) monitoramento -, as quais não são necessariamente sequenciais. Ao longo do processo, muitas vezes, faz-se necessário revisar o que foi inicialmente planejado; da mesma forma, a notificação pode vir a ser refeita, o monitoramento deve ser constante e as avaliações periódicas.

Dessas etapas podem culminar em outras atividades que visem a realização desse processo e sua aplicação, dependendo, então, da intenção da municipalidade quanto à abrangência do instrumento. Na Tabela a seguir demonstra-se essas atividades e suas divisões na implementação do PEUC:

Tabela D: Etapas para a implantação do PEUC

Etapas	Atividades condutoras
Planejamento e aplicação	<ul style="list-style-type: none"> - identificação do universo notificável; - definição de etapas de notificação/escalonamento; - definição dos prazos e sua não distensão; - definição dos procedimentos para notificação, impugnação e averbação; - definição dos modelos de documento a utilizar; - definição do arranjo institucional/competências; - elaboração dos termos da regulamentação administrativa (decreto).
Notificação	<ul style="list-style-type: none"> - abertura dos processos de notificação com a juntada da documentação pertinente; - ato da notificação (presencial ou por edital); - cumprimento do prazo reservado para impugnações; - análise de eventuais requerimentos de impugnação;
Averbação	<ul style="list-style-type: none"> - solicitação ao cartório de registro de imóveis para que proceda a averbação; - atendimento a eventuais exigências registrais.
Monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> - acompanhamento da situação dos imóveis notificáveis e notificados; - implementação de um adequado sistema de informações.

Fonte: Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

É implícito que no cumprimento das etapas elencadas na Tabela D há que se capacitar os servidores à instalação de softwares e hardwares para que possam tabular e acompanhar os dados levantados durante o processo, observando a necessidade legal e local, a fim de atender o que estabelece o Plano Diretor. Para tanto, deve-se conceber os

recursos necessários para a implantação do PEUC e seus sucedâneos como instrumentos possíveis de construir cidades menos excludentes, através do cumprimento da função social da propriedade urbana.

Ao se penalizar pelo descumprimento das normas descritas no Estatuto da Cidade, pelo controle do uso do solo, a fim de conter a mais valia representada pelo movimento especulativo de áreas e terrenos das cidades, nos direcionamos a uma coibição da subutilização e da não utilização de propriedades, pois almeja-se regulamentar o valor da terra resultando em adensamento nos municípios, reduzindo assim, que as cidades cresçam desordenadamente para as periferias e formem-se os mais diversos guetos.

Esses instrumentos tentam a construção de cidades voltadas para o socioambiental, pois buscam reduzir as desigualdades quanto ao acesso à propriedade urbana, permitindo que, com isso, a gestão municipal possa investir de modo otimizado em sua infraestrutura (saúde, educação, segurança, lazer, cultura) através da redução do desadensamento urbano, protegendo, assim, as áreas periféricas e mesmo aquelas destinadas à conservação e preservação ambiental de invasões tão comuns nas cidades brasileiras. Porém, para que se efetivem esses instrumentos há que se definir a área de sua abrangência, a qual, como ressaltamos, será definida no Plano Diretor.

2.1.1.1 A regularização fundiária

Podemos perceber que as cidades brasileiras são caracterizadas pela irregularidade urbana como, por exemplo, assentamentos e invasões, loteamentos não formais, moradias precárias, entre outros, sendo imprescindível, para a instalação de um processo urbano sustentável, a resolução desses problemas, conforme nos explica Fernandes (2007, p. 19):

Ao longo das décadas de crescimento urbano, mas, sobretudo, nas duas últimas décadas, dezenas de milhões de brasileiros não tiveram acesso ao solo urbano e à moradia, senão por meio de processos e mecanismos informais – e ilegais. Favelas, loteamentos, cortiços, casas de fundo, ocupações de área públicas sob pontes, viadutos, marquises, nas beiras de rios e mesmo em uma das principais avenidas da cidade de São Paulo “casas” são construídas em cima de árvores – essas têm sido as principais formas de habitação produzidas diariamente nas cidades brasileiras.

Com a criação da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009²⁷, dispôs-se instrumentos para a regularização fundiária, a qual reporta-se também à função social da

²⁷ Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

propriedade amparada, constitucionalmente, como instrumento que visa controlar o abuso do direito de propriedade. Ao tratar da regularização fundiária, Salles (2007, p. 142) diz que “A política de organização ou reorganização das cidades se insere nesse contexto, pois os governantes podem optar pela forma como deverão estruturar ações. Porém, não poderão deixar de realizar e efetivar medidas nesse sentido”, sendo o mesmo pensamento corroborado por Alfonsin (2007, p. 78), que conceitua a regularização nos seguintes termos,

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

Endereçada aos municípios com essas características, a fim de reduzir irregularidades, através de um processo composto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, a regularização fundiária afeita às leis municipais capazes de operarem mudanças estruturais nas cidades, leva Alfonsin (2007, p. 69) a afirmar que deve-se instituir “políticas de regularização fundiária inseridas em uma política urbana amplamente comprometida com a subordinação da propriedade ao cumprimento de sua função social”.

Quanto aos assentamentos, estes são determinados por irregularidades fundiárias, quando alguém passa a ocupar uma propriedade pública ou privada, não detendo qualquer titulação que lhe garanta juridicamente a posse ou quando o parcelamento da propriedade não encontra-se conforme a legislação municipal determinando, bem como quando o mesmo não foi devidamente licenciado. Por isso que, para regularizar esses comportamentos há que se desenvolver um determinado rol de medidas, principalmente quando se trata geralmente de população caracterizada por baixa renda, o que envolve ações sociais para inserir esses munícipes à cidade, e sobre a regularização fundiária como urbanização do assentamento, Alfonsin (2007, p. 75) nos explica que

[...] o termo regularização fundiária é flexionado para a regularização física do assentamento. Como se sabe, as favelas são, em sua grande maioria, caracterizadas pela ocupação desordenada do solo, carência de infraestrutura e pela presença de habitações precariamente construídas. Foco principal, então, dessa regularização, é na ordenação do espaço, por meio da apresentação de um estudo de viabilidade urbanística. Tendo por meta a melhoria das condições de habitabilidade do assentamento, esse estudo propõe a execução de um projeto de urbanização que leve em conta critérios e diretrizes de atuação.

Através da regularização fundiária, o município deve buscar promover a cidadania de forma interdisciplinar juntamente com as demais políticas públicas, conforme orienta a Lei nº 11.977/09, orientação esta em que se deve buscar a ampliação do acesso à terra urbanizada orientada para a população mais carente, priorizando a sua estada na área ora ocupada, mas fornecendo tanto condições de habitabilidade, quanto a inserção em um plano urbanístico sustentável social e ambientalmente. Borba destaca, nesse sentido, que “Os pobres, empregados ou desempregados, devem ter a moradia garantida pelo Estado”, e acrescenta ainda:

Estende-se o direito à moradia não ao cidadão, mas a todo indivíduo. Ao cidadão, universo daqueles que gozam da condição eleitoral ativa, constituiria o direito à moradia, apenas a esse segmento político, uma relação inaceitável desse direito social. Portanto, é o indivíduo ou o cidadão, sob uma nova roupagem conceitual, e como tal a sociedade, os beneficiários diretos da concretização do direito à moradia (BORBA, 2007, p. 239).

Para tanto, deve-se estabelecer relações com as políticas públicas relativas aos segmentos da habitação, do ambiental, do saneamento básico e da mobilidade urbana, nas três instâncias governamentais e ainda com parcerias público-privadas, de maneira a inferir-se em movimentos de socialização, bem com a geração de emprego e renda.

Tabela E: Instrumentos para elaboração da regularização fundiária

Objeto	Instrumento utilizado	Conceito
Assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente caracterizados por irregularidades jurídicas ou urbanísticas na ocupação do solo urbano	Zonas (ou áreas) especiais de interesse social – ZEIS	Flexibilização dos parâmetros urbanísticos quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo, a partir do reconhecimento das tipicidades locais, para facilitação da regularização fundiária do assentamento.
Posse de terras públicas	Concessão do direito real de uso	Contrato feito pelo Poder Público com os moradores de terrenos de propriedade pública, para sua utilização com a finalidade de moradia
Posse de terras privadas	Apoio ao usucapião urbana	Aquisição de direito real (propriedade ou aforamento) em relação à área privada sobre a qual se tem posse, durante cinco anos contínuos, para fins de moradia em lote não superior a 250m ²
Loteamento irregulares ou clandestinos	Lei nº 6.766/79 e leis municipais de regularização de loteamentos	Regularização do loteamento e posterior titulação dos lotes, assumidos pelo Município, sem prejuízo da ação regressiva contra o loteador.

Fonte: ALFONSIN, Betânia. Ministério das Cidades. 2007. p. 81

Sendo assim, a gestão social pela participação da população no processo de regularização é necessária, a fim de se conhecer os problemas reais enfrentados nos diversos setores da cidade. Por fim, podemos observar, na Tabela E, os instrumentos jurídicos mais utilizados no Brasil para a se efetivar a regularização fundiária e que foram resumidos por Alfonsin (2007, p. 81).

A dinâmica na construção de processos de ocupação e informalidade urbanos, com variados modos de distorções no tecido urbano, é um fato. Com isso, as políticas públicas, no sentido de regularização fundiária, devem prever elementos de função social para não produzir ainda mais informalidade nas cidades, procurando, de forma lúcida, projetos que possam suceder em integração socioterritorial das populações mais carentes em sua circunscrição.

2.1.1.2 O Plano Diretor e suas particularidades

Amparado pelo artigo 182 da Constituição Federal de 1.988, o Plano Diretor dos municípios deverá ser aprovado pela Câmara Municipal e é obrigatório para municípios com população acima de 20 mil habitantes. Sendo um instrumento basilar na elaboração das políticas relativas ao desenvolvimento e expansão urbanos e no cumprimento da função social da propriedade, o Plano Diretor é assunto relevante desde meados do século passado, conforme nos ensina Oliveira (2005, p. 25), ao afirmar que “O planejamento urbano nas administrações municipais disseminou no Brasil a partir da década de 70, visando promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, em um contexto de explosão do processo de urbanização”.

Na elaboração constitucional do Plano Diretor, além do significado da promoção da função social da propriedade para os Constituintes, também esteve imbricado em tal elaboração a necessidade de um ordenamento urbano, com finalidades políticas fossem congruentes, diferindo somente na forma do discurso.

Assim, dados os limites nos quais se formulou e discutiu este princípio, não há que se falar que o plano diretor foi imposto pelos setores conservadores e que a função social foi conquistada pelo movimento popular. Esta é uma posição contraditória, considerando que a concepção de função social defendida esteve, desde as primeiras propostas, implicada com a necessidade de lei de ordenamento urbano para ter vigência. Não se pretende afirmar, porém, que não haja diferença nos objetivos políticos dos diferentes sujeitos que defenderam a função social, apenas que o discurso, genérico, não evidencia esta diferença (FARIA, 2013, p. 6).

A Constituição delegou também ao Poder Executivo municipal elaborar uma lei específica acerca da área inclusa no Plano Diretor²⁸, pelo impositivo de que a propriedade em solo urbano não edificada, subutilizada ou mesmo não utilizada, promova a sua função social, conforme aponta Bazolli (2016, p. 5), ao afirmar que o Plano Diretor “estabelece as regras referentes ao uso e a ocupação do solo urbano e ao controle da expansão do território urbano, e propõe a definição da função social da cidade e da propriedade, a ser especificada no Plano-diretor-municipal” .

Note-se que, dentre características diversas, a função social da propriedade urbana está afeita estritamente a princípios econômicos quando observa-se que é no município onde as atividades econômicas dos setores primário, secundário e terciário²⁹ se concretizam. Assim, numa relação direta com uma lei que disponha sobre critérios que regularizem o uso do solo urbano de forma justa, torna-se viável o desenvolvimento territorial orientado pela gestão social.

Nesse sentido, a gestão municipal deverá nortear-se, na elaboração do Plano Diretor, pela existência de infraestrutura e pelo nível de procura do seu uso pelos municípios. Por ocasião da definição da área sujeita ao PEUC, deve-se evitar delimitar as áreas mais periféricas e deve-se instituir os prazos para que o proprietário cumpra as obrigações legais, refletindo acerca do atendimento às necessidades sociais, culturas e ambientais.

O Plano Diretor municipal intenta ser um instrumento que promova o desenvolvimento da urbanidade ao dispor as normas que direcionam as práticas para a realização do PEUC, definindo as metas e as diretrizes básicas ao ordenar a função social da propriedade e pensar o desenvolvimento expansionista do município. Sendo assim, "No que importa à divisão espacial das cidades e o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, o Plano Diretor se mostra como instrumento apto a tal desiderato" Chaves (2012, p. 32), ficando evidente que o Plano Diretor deve regular sobre as diretivas que imprimam ao município seu desenvolvimento de forma generalizada e ser um programa de planejamento administrativo pela sua característica de conter ações continuadas.

²⁸ A Resolução nº 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades elenca as orientações mínimas para a elaboração do Plano Diretor.

²⁹ Setor primário refere-se à agricultura, pecuária e extrativismos vegetal e mineral. Setor secundário refere-se à indústria, construção civil e geração de energia. Setor terciário refere-se à prestação de serviços e comércio em geral.

Ao conceber o Plano Diretor, a gestão municipal deve considerar, como espigão central normativo, a política de ocupação do solo nos seus diversos sentidos, assim como as necessidades no processo dessa ocupação, tendo como escopo o desenvolvimento embasado na sustentabilidade, dado que ele se configura como instrumento constitucional que possibilita a interferência no poder de propriedade a fim de lograr seu objetivo primal que é a sua função social, de maneira que solucione problemas sem demora e de maneira eficiente em conformidade com o que preconiza a legislação pertinente.

O Estatuto da Cidade, art. 40, prevê, na elaboração do Plano Diretor, a definição de todo o território. No entanto, depreende-se que, pelo fato das cidades mostrarem-se dinâmicas num processo ininterrupto, sua revisão a fim de se atualizar as diretrizes demonstra-se como fator preponderante a ser realizada com interstícios regulares que permeiem as novas formas urbanas, principalmente as expansões, visando, assim, prever problemas e necessidades atuais e futuras.

Evitando-se construir um Plano Diretor ineficaz por deficiência de regulamentação e proporcionando a participação da sociedade (Plano Diretor Participativo) nos processos decisórios, de sua elaboração e implantação, alcançamos uma visão mais geral e realista da situação existente nas cidades, consideramos as experiências vividas nos diversos Conselhos municipais - em seminários, nas audiências públicas e demais organizações governamentais ou não -, e, finalmente, levamos em conta as perspectivas do planejamento. De acordo com o Ministério das Cidades (2016, p. 14),

Os instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários têm a potencialidade de induzir o uso e a ocupação do solo, o crescimento urbano ou seu impedimento, bem como de retomar parte do investimento público que reflete na valorização imobiliária e seu reinvestimento em áreas carentes ou depreciadas. Podem ser usados para “liberar” terrenos para a construção de uma escola, por exemplo, auxiliando a política pública de educação. Levar a um uso mais adequado da infraestrutura de saneamento já instalada, ao induzir o uso de áreas vazias. Fornecer diretrizes adequadas à iluminação pública, potencialmente auxiliando na diminuição de ocorrência de crimes à noite.

Podemos, assim, afirmar que o Plano Diretor municipal revela, em sua concepção, uma visão mais real do estado da arte através da gestão social tomada por fundamentos técnicos nas áreas de urbanismo, tributação e jurídica promovidos pelo Estatuto da Cidade, revela, ainda, as linhas básicas para a gestão pública municipal no que se refere a saneamento básico, adensamento, mobilização, controle imobiliário, entre outros, além de institucionalizar a progressividade do IPTU no tempo.

2.1.2 A progressividade no IPTU

No item 2.1 – As especificidades do Estatuto da Cidade vimos que são três os instrumentos – PEUC, IPTU Progressivo no tempo e a Desapropriação Sanção – dispostos no Estatuto da Cidade que determinam o cumprimento da função social da propriedade urbana, e no subitem 2.1.1 abordamos o primeiro deles – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC, sendo que neste subitem exporemos sobre a Progressividade do IPTU no tempo.

Como vimos, as distorções urbanas nos municípios brasileiros apresentam diversas facetas, como por exemplo a ocupação irregular em áreas - sejam elas particulares especulativas ou em áreas públicas que, sem projetos definidos, resultam em favelas, construções abandonadas com e sem condições de habitabilidade - e dos diversos loteamentos não regularizados, como as invasões de casas destinadas a programas populares, “puxadinhos” e residências sem a devida autorização legal – habite-se – para sua ocupação. Diante dessas situações, o IPTU Progressivo pode desencadear a estruturação de uma política urbana com vistas à efetivação da função social da propriedade diminuindo as circunstâncias mencionadas acima. Quanto à função social,

[...] pela primeira vez, ela apareceu como um princípio estruturador da política urbana no país. A positivação de instrumentos que penalizam a propriedade urbana especulativa, como o IPTU Progressivo no tempo, para imóveis urbanos que não estejam cumprindo com sua função social, bem como a adoção da usucapião urbana para fins de moradia, demonstram-se que a nova ordem constitucional comprometeu-se com a relativização do caráter absoluto do direito de propriedade (ALFOSIN, 2007, p. 73).

Num escopo que vise a preservação dos ativos naturais, quanto à regularização urbana e a apropriação da função social da propriedade, Sette e Nogueira (2007, p. 18) ressaltam duas ideias propostas pelo IPTU Progressivo,

O Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU – progressivo no tempo possui como função primordial incluir o valor das externalidades geradas na produção e consumo de recursos ambientais nas decisões de uso desses bens, de forma a tornar os *trade-offs* entre crescimento econômico e pró-ambiental o menos custoso possível tanto para os usuários quanto para a sociedade. O IPTU Progressivo também desenvolve outra função tão importante quanto a primeira que é a de compelir os possuidores de terrenos urbanos a dar-lhes destinação adequada para que desempenhem a função social.

O IPTU Progressivo no tempo mostra-se como um imposto com características fiscais e extrafiscais, visto que no primeiro caso é de um recolhimento realizado pelos proprietários de imóveis urbanos ao erário público e com a finalidade de se realizar as necessidades e obrigações do governo municipal e, no segundo, de quando, ao não cumprir

os prazos descritos na notificação, o proprietário é instado coercitivamente a recolher o imposto com alíquotas que progridem temporalmente. Entretanto,

A finalidade do poder público na utilização do IPTU Progressivo no tempo não é a arrecadação fiscal, mas sim a de induzir o proprietário do imóvel urbano a cumprir com a obrigação estabelecida no plano urbanístico local, de parcelar ou edificar, ou seja, de utilizar a propriedade urbana de forma a atender sua função social – mudar o comportamento do agente econômico. Sette e Nogueira (2007, p. 19)

Essa finalidade extrafiscal do IPTU Progressivo também é defendida por Levin (2008, p. 95) quando expõe que “A cobrança do IPTU progressivo nos termos do art. 7º da Lei 10.257/2001 representa hipótese de utilização do tributo para fins extrafiscais, ou seja, a finalidade da exação fiscal na hipótese não é simplesmente arrecadar”.

Na visão de Júnior (2006, p. 14), a extrafiscalidade do imposto é interessante ao passo que “ele seria um “imposto cidadão”, de modo que tem a capacidade de transformar o cidadão dependente da vontade política dos governantes, muitas vezes em troca de fidelidade política” e prossegue afirmando que (2006, p. 15) “Outro ponto importante nas características extrafiscais do IPTU é a recuperação de “mais-valia”, ou seja, da valorização imobiliária decorrente de obras públicas”. Ainda quanto às finalidades da progressividade do IPTU, tanto fiscal quanto extrafiscal, Fernandes (2005, p. 24) nos explica que,

A progressividade fiscal tem como objetivo preponderante a arrecadação tributária para a manutenção dos cofres públicos e por consequência para a manutenção do Estado, estando atrelada aos princípios da igualdade, da capacidade contributiva, do mínimo vital, do não-confisco e da função social da propriedade [...] *A progressividade extrafiscal* visa finalidades outras, além da arrecadatória, a qual estará situada em segundo plano, pois muitas vezes a atuação estatal poderá determinar inclusive uma redução dos valores a serem recolhidos aos cofres públicos.

Sobre a progressividade fiscal e extrafiscal do IPTU, onde a segunda não intenta a arrecadação pura e simples, pelo discurso de De Mello (2010, p. 75) temos que,

A progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo é distinta da progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano meramente fiscal, porque a primeira depende do Plano Diretor visando melhor organização da malha urbana e seu caráter é sancionatório. A segunda localiza-se no campo tributário e tem por objetivo realizar a arrecadação de erário aos cofres públicos, ou seja, são dois tipos diferentes de impostos, embora apresentem uma nomenclatura parecida, não se confundem.

Temos, no pensamento de Cerutti, uma síntese interessante na conceituação sobre a fiscalidade e a extrafiscalidade quanto às progressividades fiscal e extrafiscal, ao salientar que “Aquela ocorre quando se busca, via tributação, apenas abastecer os cofres públicos, esta quando o imposto foge dos fins meramente arrecadatório” (CERUTTI, 2006, p. 11).

Desse modo, sobre as finalidades do IPTU Progressivo, podemos inferir que, quando o objetivo é a promoção da função social da propriedade o IPTU Progressivo no tempo torna-se imbuído de um caráter extrafiscal.

Alguns pesquisadores, em um entendimento pela ótica punitiva, colocam ser o IPTU Progressivo no Tempo “uma penalidade para os proprietários que não fizerem o uso adequado dos terrenos no prazo estabelecido, devendo ser cobrado durante cinco anos, com a alíquota graduada e progressiva” (CORIOLANO et al., 2013, p. 133). Já outros estudiosos expõem ser uma obrigação legal: “Trata-se de uma forma de graduação do tributo, eis que a alíquota representa a parte ou fração da base de cálculo que o Estado-credor tem direito de receber a título de tributo” (FERNANDES, 2005, p. 23).

Em seu entendimento, Floeter (2007, p. 70) destaca que “O IPTU Progressivo no Brasil é considerado como um instrumento de combate à especulação imobiliária e de apoio ao ordenamento urbano das cidades como também um instrumento de arrecadação tributária”. A conceituação sobre a progressividade do IPTU se expande para o escopo econômico, quando percebemos que ao deixar de ser caracterizado apenas como mais um imposto arrecadatório, o IPTU Progressivo tem a propriedade de tornar-se excelente instrumento de desenvolvimento local e que, esse pensamento apresenta-se, por vezes, incipiente na elaboração das políticas públicas municipais pensadas sob o escopo regulatório/tecnocrático, em conformidade com as palavras de De Cesare e Smolka,

[...] deve-se observar que o potencial do IPTU como um instrumento privilegiado para promover o desenvolvimento urbano tem sido em larga medida desprezado, tanto por técnicos em finanças públicas locais, quanto por urbanistas. Enquanto os técnicos tendem a focalizar na geração pura de receita, ignorando em larga medida os efeitos da política fiscal sobre o uso do solo e, conseqüentemente, seu impacto no valor dos imóveis, ou mesmo sua influência no funcionamento do mercado imobiliário, os urbanistas raramente consideram na tomada de decisão os efeitos que alterações na regulação de uso de solo podem causar sobre as finanças locais. (2004, p. 2)

Percebe-se, então, que a progressividade do IPTU se reveste conceitualmente de diversas matizes quanto aos seus enfoques, caminhando por trilhas jurídicas, econômicas, sociais e ambientais, sendo um instrumento deveras interdisciplinar. Em nosso caso, ao procurarmos sua relação com a função social da propriedade, nos associamos às conceituações indicadas pelo seu princípio extrafiscal, sem contudo nos olvidarmos da importância dada pelo aspecto jurídico e pelo desenvolvimento regional sustentável.

Em conformidade com os conceitos, vemos, na prática, que expirados os prazos descritos na notificação do PEUC e o proprietário não haja atendido os requisitos nela dispostos, poder-se-á, então, incrementar a alíquota do IPTU durante cinco anos

consecutivamente, conforme especificado e previsto no seu Plano Diretor ou na lei específica, entretanto, essa alíquota não excederá duas vezes relativamente ao valor do ano imediatamente anterior.

O Estatuto da Cidade também estabeleceu que a alíquota máxima será de 15%: percebe-se, com isso, que os municípios poderão reajustar a alíquota anualmente, durante cinco anos, especificamente para os imóveis que foram notificados quanto ao PEUC e que não tomaram as providências cabíveis na resolução da promoção da função social da propriedade.

Na elaboração e implementação da lei específica, é imperioso considerar essas regras descritas no Estatuto da Cidade, a fim de não se incorrer em desobediência ao que nele dispõe³⁰. A Lei específica, ao definir a alíquota ajustada às características imobiliárias – valor venal e situação do imóvel, deverá efetivar o lançamento do imposto, imposto este anual e realizado de ofício pela autoridade competente e em nome do contribuinte que receberá o documento para pagamento no respectivo endereço do imóvel ou com a publicação em imprensa oficial. Doravante, se considerará efetivamente ocorrido o lançamento do imposto e a constituição do crédito tributário. Em outras palavras,

Observe-se que o fato jurídico tributário se refere a dois momentos: um, que é a data do evento, o dia 1º de janeiro, em que o proprietário ou o possuidor do bem imóvel urbano é escolhido como contribuinte do IPTU. O outro, a data em que é constituído o fato jurídico tributário e é notificado do lançamento do contribuinte. No primeiro, o lançamento se refere a fato pretérito e tem a natureza declaratória. No segundo, a dívida é constituída e determinada em todos os seus critérios, apresentando-se o ato como de natureza constitutiva. (BARBOSA, 2006, p. 72).

Expirados os cinco anos e as obrigações determinadas no PEUC não houverem sido atendidas, pode o Município manter a alíquota máxima de 15% (quinze por cento) até que a obrigação seja cumprida, o que, no pensamento de Chaves, aparenta-se “[...] tratar de medida extrema, ou seja, só após a concessão de 05 anos para que a função social finalmente seja atingida, a manutenção da alíquota máxima poderá ser mantida por prazo

³⁰ Como ocorreu, por exemplo, no caso do município de Maringá, no Estado do Paraná, o qual pela Lei Complementar nº 827, de 24 de junho de 2010³⁰ em seu parágrafo 2º do art. 6º, determinou que a alíquota para o IPTU Progressivo seria majorada anualmente em 2% no horizonte temporal de 5 anos, iniciando-se no primeiro exercício em 2% e sendo majorada, consecutivamente, para cada exercício, resultando nessa ordem: 4%, 6%, 8% e 10% no quinto exercício. Entretanto, a Lei Complementar nº 970, de 10 de dezembro de 2013³⁰ que alterou a Lei 733, de 19 de setembro de 2008³⁰, definia que as alíquotas do IPTU para os imóveis prediais eram fixadas em 0,30% (zero vírgula trinta por cento), 0,60% (zero vírgula sessenta por cento) e 1% (um por cento) dependendo da localização no imóvel e que para os imóveis territoriais uma alíquota única de 3% (três por cento). Para essas últimas, a majoração em 2% em erro algum implicaria, contudo quando consideramos que haviam alíquota de 0,30% e 0,60% a majoração para 2% superou o especificado para o ano anterior, contrariando, assim, o estipulado no Estatuto da Cidade.

indeterminado, isto é, permanecerá enquanto o proprietário desatender a obrigação [...] (2012, p. 24). Segue-se, contudo, a prerrogativa do município em proceder à desapropriação do imóvel com pagamento de títulos da dívida pública, caso não seja cumprida a obrigatoriedade de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel³¹.

Por fim, podemos considerar que nova ordem legal provê mais poder aos municípios na adequação das políticas públicas relacionadas à política urbana, tanto pelo planejamento quanto pelo uso do solo resultando no controle imobiliário especulativo e no adensamento da cidade. Diante disso, por não possuir caráter exclusivo de arrecadar, o IPTU Progressivo tende a corrigir e reduzir as imperfeições e as injustiças resultantes por um processo histórico excludente o qual resultou em diversos modos de segregação, inclusive a sócioterritorial.

2.1.3 A desapropriação sanção

A desapropriação sanção, um dos sucedâneos do PEUC, não tem o caráter de mais um elemento punitivo, mas sim como outra faceta do processo a qual se sujeita a propriedade quando não se cumprem os prazos dispostos em a progressividade do IPTU, pois "Não se trata aqui de uma nova medida punitiva prevista no Estatuto da Cidade, mas apenas um desdobramento do não atendimento da punição que é a progressividade do IPTU" (CHAVES, 2012, p. 24).

Assim sendo, a progressividade do IPTU, amparada legalmente pela Constituição Federal de 1988, no artigo 182, faculta discricionariamente ao Poder Público do município proceder às desapropriações devidamente indenizadas em dinheiro, por meio de títulos da dívida pública, desde que aprovados pelo Senado Federal. Isso ocorre com a não discricionariedade total do Poder Municipal, num horizonte temporal de até 10 anos e com parcelas anuais de mesmo valor e sucessivas, acrescidas dos juros legais – seis por cento ao anos, conforme determinada o Estatuto da Cidade, e devidos por conta do parcelamento do pagamento. Para Levin

A desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, prevista no inciso III do §4º do art. 182 da Constituição Federal, e disciplinada pelo art. 8º do Estatuto da Cidade, é mais um instrumento de que dispõe o Poder Público Municipal para que seja garantido o respeito ao princípio da função social da propriedade urbana. Aliás, a desapropriação é prevista pelo art. 4º, inc. V, a, do

³¹É relevante observar que na tributação progressiva é vedado ao Município instituir qualquer tipo de isenção ou anistia aos proprietários sujeitos ao PEUC.

Estatuto, exatamente como um dos instrumentos de que dispõe o Poder Público para a execução da política urbana. (2008, p. 110)

A Constituição Federal de 1988 (art. 182, §§ 3º e 4º, III), conforme vimos anteriormente, determina que a indenização deverá ser realizada de forma prévia e justa em dinheiro, assegurando-se o valor real quanto ao pagamento em títulos da dívida pública, o que se ratifica pelo Estatuto da Cidade (art. 8º, § 1º) quando este dispõe que a indenização é devida pelo valor real. Porém, no próprio art. 8º, mas § 2º, inciso I, o mesmo dispõe que esse valor é o mesmo utilizado como base de cálculo do tributo – o valor venal - o qual, na Planta Genérica de Valores Imobiliários, é determinado pelo Município e inferior ao valor de mercado.

Nessa dicotomia, Levin (2008, p. 123-124), descarta a inconstitucionalidade ao comentar que “se o constituinte desejasse que o valor a ser pago pela desapropriação sanção para fins urbanísticos fosse equivalente ao da justa indenização, teria assim prescrito claramente[...]”.

Note-se, então, que o legislador, ao não ratificar a justa indenização, demonstrou que o montante a ser pago pela indenização trata-se somente do valor real devido através dos reajustes dispostos na regra como juros descritos no Estatuto da Cidade, embasados no fato de ser a desapropriação uma sanção que não se justifica um *quantum* em benefício do proprietário que seja o valor de mercado.

É preciso ressaltar, ainda, que desse valor é excluída a mais valia decorrente de obras realizadas pelo Poder Público após o proprietário haver sido notificado do parcelamento, edificação ou utilização. Quanto aos títulos da dívida pública, a municipalidade tem a obrigatoriedade de encaminhar à Câmara Municipal um projeto de lei que solicite autorização para que a mesma possa solicitar, junto ao Senado Federal, a autorização para a emissão de títulos de dívida pública, explicitando de forma compreensível e justificável a necessidade desse processo de desapropriação disposto no Plano Diretor para a realização e implementação da função social da propriedade urbana.

Esses títulos da dívida pública, contudo, não poderão ser utilizados para pagamento de tributos (compensação tributária) e são utilizados para pagamento somente nos casos de desapropriação de imóveis constantes nas áreas determinadas no Plano Diretor, sendo ilegítimo a utilização para qualquer outra finalidade.

Uma vez realizada a desapropriação, ou seja, assim que o proprietário recebe os títulos da dívida pública referente ao montante da indenização, a gestão municipal deverá aproveitar-se direta e adequadamente do imóvel num prazo máximo de 5 anos. Essa

incorporação pode ser direta ou indiretamente ao patrimônio público, através de alienação ou concessão a terceiros por meio de processo licitatório, sendo ressalvado que o novo proprietário se sujeita as mesmas obrigações constantes do PEUC. Se incorporado diretamente e caso não seja cumprido o que reza a Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade - o Chefe do Executivo Municipal corre o risco de questionamentos por improbidade administrativa, visto evidenciar-se que essa desapropriação tem por finalidade precípua o parcelamento ou a edificação da propriedade expropriada no cumprimento da sua função social.

Mesmo com característica punitiva, esse instrumento objetiva a realização urbanística da cidade, somando-se também todo um conjunto de elementos capazes de efetivar a função social da propriedade, já que o IPTU progressivo pode ser utilizado de forma produtiva que proporcione a resolução de problemas comuns ligados à habitação, atividades econômicas, culturais de lazer e ambientais, tendo por finalidade, assim, o interesse coletivo.

2.4 O IPTU Progressivo em Palmas – Tocantins

Coube à Constituição Federal de 1988 a criação do Estado do Tocantins. Já a criação de Palmas – última capital planejada de Estado – está explícita na Constituição Estadual que define, em seu art. 3º que “*Palmas é a Capital do Estado*”, e assim

[...] definiu-se que seria estabelecida uma área dentro do território tocaninense, de preferência central, na qual seria criada a capital tocaninense. Com este intuito, foi identificado por técnicos vinculados ao Governo Estadual um local situado no centro geográfico do Estado, como área geopolítica mais favorável à construção da capital. [...] O argumento mais contundente teve como pressuposto a pré-existência da rodovia Belém-Brasília, à margem esquerda do Rio Tocantins, que acabou por beneficiar consideravelmente as cidades que se colocaram daquele lado. Por outro lado, teve como consequência, o esvaziamento das cidades mais antigas da região, que já estavam à margem direita. (CHAVES, 2007, p. 37)

Com a construção da Rodovia BR-156 – Belém-Brasília, em 1º de fevereiro de 1959, formaram-se municípios à sua margem, como Paraíso do Tocantins (emancipado em 1963), Guaraí (emancipado em 1968), Colinas do Tocantins (emancipado em 1963) e o crescimento econômico de outros, como Gurupi e Araguaína (ambos emancipados em 1958), em função da movimentação das cargas destinadas ao norte e nordeste brasileiros. Em contraponto, os municípios que se localizavam a leste do Rio Tocantins, com raras

exceções, não lograram o mesmo nível crescimento econômico observado pela instalação da rodovia, em virtude da carência de logística.

Mapa 1.0: Traçado da Rodovia BR-153. Belém-Brasília



Fonte: Wikipedia.org³²

³² Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/BR-153#/media/File:Br-153mapa.jpg>.

A escolha do território para a instalação de Palmas – a nova capital do Estado, observou essa característica, a qual é amparada por Bazolli, (2007, p. 82), que revela, “Por fatores geográfico-econômicos e políticos [...] o Poder Executivo escolheu a área que abriga atualmente a cidade de Palmas, à margem direita do rio Tocantins, [...] localizada no centro geográfico do Estado”, porém, é necessário acrescentar outros fatores ponderáveis para a definição da localização da nova Capital:

Por meio de base cartográfica, foi realizada a localização de Palmas, no contexto regional e local, com as suas confrontações e o apontamento das suas coordenadas geográficas, bem como, realizado um levantamento histórico da sua implantação. Os dados coletados junto ao IBGE, outras instituições e do SIMBRASIL possibilitaram analisar questões relacionadas à ordem econômica local, indicadores como PIB municipal, renda *per capita*, nível de pobreza, déficit habitacional, IDHM -Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (BAZOLLI, 2007, p. 18).

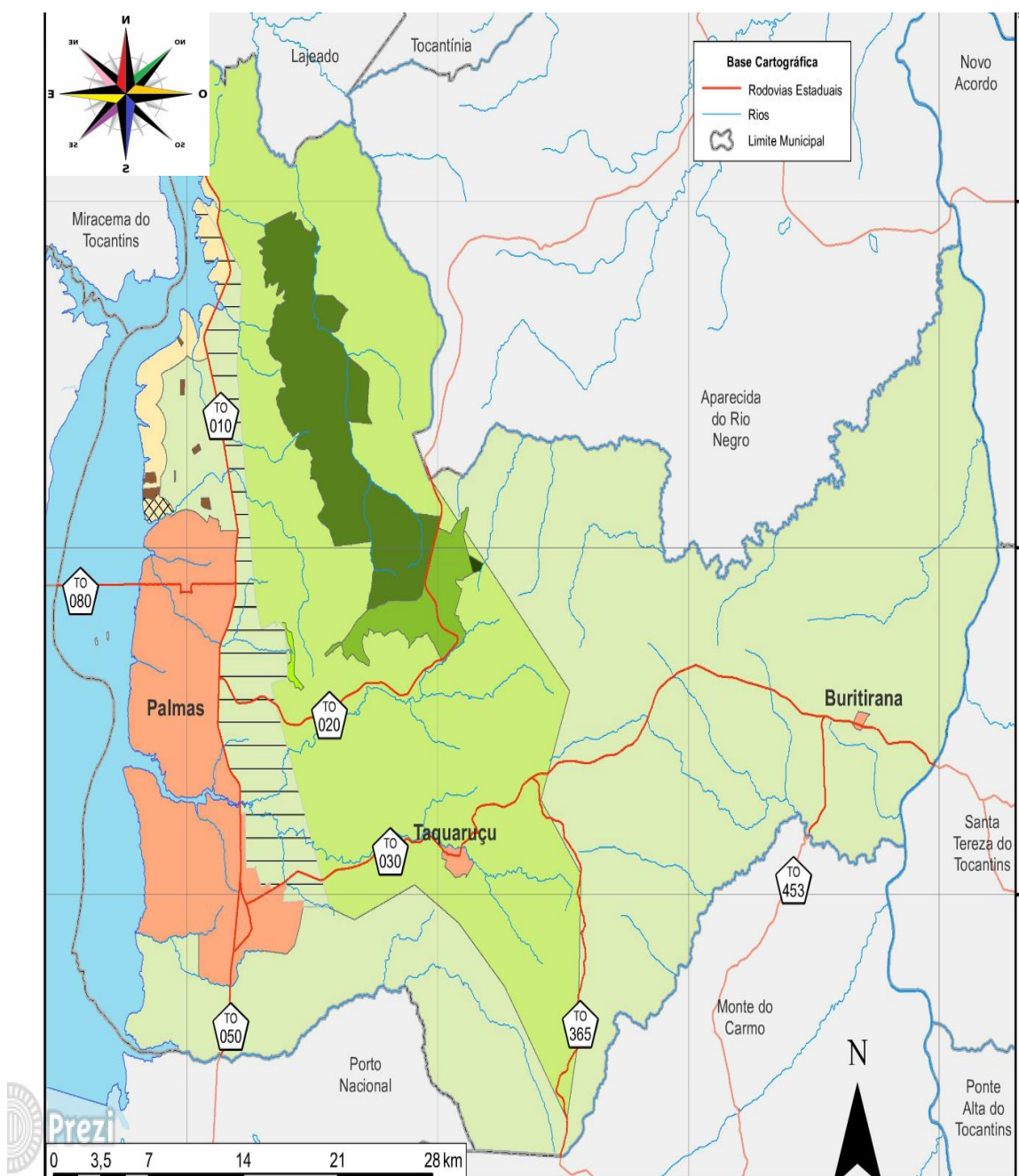
Essas considerações são corroboradas por Teixeira³³ quando este discorre sobre as estratégias na escolha do território que abrigaria a nova capital, ressaltando que uma delas foi “escapar das disputas políticas consolidadas nas cidades eleitas como alternativas durante o processo de escolha visavam intervir de uma maneira positiva sobre a organização do espaço territorial do Tocantins” (2009, p. 92). O pesquisador descreve esse processo de escolha afirmando que

Todavia decidiu-se que a cidade seria construída em uma faixa de terra situada entre a margem direita do Rio Tocantins e a Serra do Lajeado, próximo ao antigo povoado de Canela, no município de Taquaruçu do Porto. De fato, essa região central, ainda pouco desenvolvida, mas com um povoamento considerável em torno de cidades como Porto Nacional, Miracema do Tocantins e Paraíso do Tocantins, poderia ser positivamente influenciada pela presença da capital. Uma forte rede de cidades poderia ser formada no coração do Estado sob o impulso multiplicador da capital (2009, p. 92).

Coube à Lei Municipal nº 468, de 6 de janeiro de 1994 criar o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDOP), o qual dispõe sobre a divisão de seu solo para fins urbanísticos, considerando esta regra como diretriz básica para o parcelamento urbano em conformidade com as metas do planejamento municipal e definindo, ainda, como áreas urbanas o Plano Diretor de Palmas, os Distritos de Taquaralto, Taquaruçu e Canela, além do Povoado de Buritirana. Tal diretriz foi alterada pela Lei Complementar nº 58, de 16 de setembro de 2002, a qual traz em seu bojo, nos artigos 4º a 8º, a delimitação da área urbana de Palmas, conforme o Mapa 2.0.

³³ Luís Fernando Cruvinel Teixeira é arquiteto e co-autor do plano urbanístico de Palmas.

Mapa 2.0: Área urbana de Palmas - Tocantins



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas. 2007.

A Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007³⁴, dispôs sobre a política urbana do município com o objetivo de desenvolver as funções sociais da cidade, oferecendo garantia do bem-estar aos cidadãos e tendo por objeto o Plano Diretor Participativo do Município, suas metas e princípios, tal como declara em seu Capítulo I:

³⁴ Em seu artigo 16 a referida Lei define as áreas urbanas do município de Palmas para fins legais, bem como a Área Urbana da Sede do Município e a Área Urbana dos Distritos de Taquaruçu e Buritirana, sendo alterada pelas Leis Complementares nº 165, de 10 de julho de 2008 e nº 276, de 05 de abril de 2013.

Art. 5º Constituem os princípios do Plano Diretor de Palmas:

I – a função social da cidade e da propriedade;

II – a inclusão social;

III – a humanização da cidade;

IV – a proteção do meio ambiente e de seus bens comuns e vitais ao homem;

V – a sustentabilidade e equidade social, econômica e ambiental;

VI – a democratização do planejamento e da gestão territorial.

A regra municipal de Palmas afirma que o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC na promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano demonstra-se como instrumento jurídico, econômico e urbanístico, bem como o IPTU Progressivo no Tempo. Elenca também, em seu Capítulo II, artigo 75, como deve ser aplicado o PEUC do solo urbano não edificado, subutilizado ou não-utilizado, conceituando que, no primeiro caso, serão considerados os lotes ou glebas cujo coeficiente de aproveitamento executado seja igual a zero e, para o segundo e terceiro casos, os lotes e glebas com as características descritas no §1º do mesmo artigo:

§1º Para efeito desta Lei, considera-se imóvel subutilizado e/ou não utilizado:

I – aquele cuja área construída seja inferior a 10% da área permitida para edificação no lote;

II – aquele cujo investimento na edificação for incompatível com o valor do lote, ou seja, cujo investimento seja inferior ao preço do lote;

III – edificações que tenham permanecido sem uso por período igual ao superior a 05 (cinco) anos;

IV – lotes ou glebas vazias em áreas dotadas de infraestrutura básica tais como: água e esgotamento sanitário, energia e acesso por vias pavimentadas e transporte coletivo acessível a menos de 800 metros.

Entretanto, a Lei excetua da aplicação do PEUC os imóveis caracterizados por função ambiental essencial, desde que comprovada por órgão municipal com competência para esse mister, ou seja, isenta aqueles que são de interesse do patrimônio cultural ou ambiental, facultando aos proprietários sujeitos ao PEUC a proposição de estabelecer o Consórcio Imobiliário conforme define o Estatuto da Cidade, tal como exposto nos seguintes parágrafos do artigo 46:

§1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no §2º do art. 8º desta Lei.

No artigo 76 da LC nº 155/07, afirma-se que os imóveis sujeitos ao PEUC, após identificados, terão seu proprietário ou quem tenha poderes de gerência geral ou administrativa notificados, sendo que no caso de pessoa jurídica, tal notificação deverá ser

realizada por funcionário do órgão competente ou por edital, quando, após três tentativas, não se lograr a notificação pelo servidor público.

Uma vez recebida a notificação, abre-se o prazo de um ano para que o proprietário protocole pedido solicitando a aprovação do parcelamento ou a aprovação do projeto de edificação e emissão do Alvará de Construção, sendo que esses parcelamentos e edificações, após aprovado o projeto ou emitido o Alvará, terão o prazo máximo de 02 (dois) anos para serem iniciados.

A legislação prevê, também, que, se após a notificação recebida houver transmissão do imóvel, por ato intervivos ou causa *mortis*, as obrigações de parcelar, edificar ou utilizar são transferidas sem prejuízo do prazo se, e somente se, essa obrigação estiver devidamente averbada pelo Poder Público no registro imobiliário.

Após definir as regras relativas ao PEUC, passa a Lei nº 155/07, em seu Capítulo III, artigos 77 e 78, a descrever sobre o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação com Pagamento em Títulos onde, no caso de descumprimento das etapas e prazos definido quando da notificação, aplicam-se, então, as alíquotas progressivamente do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano – IPTU, as quais serão aumentadas anualmente durante 5 (cinco) anos consecutivamente e irão se encerrar quando o proprietário cumprir a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar.

Ressaltemos, ainda, que a Lei Complementar nº 296, de 3 de julho de 2014 definiu que quando ocorrer descumprimento das etapas e prazos previstos no PEUC para os imóveis notificados, a alíquota do IPTU Progressivo no Tempo será o dobro da alíquota do ano anterior.

A legislação determina que é vetado, no caso da progressividade do IPTU no tempo, a concessão de qualquer isenção ou anistia e que, transcorridos 5 (cinco) anos da cobrança do mesmo sem que o proprietário tome as providências necessários para parcelar, edificar ou utilizar, fica facultado ao município proceder com a desapropriação do imóvel através do instituto de pagamento com título da dívida pública, obedecendo os preceitos descritos no Estatuto da Cidade³⁵.

Na Lei nº 195, de 22 de dezembro de 2009, definiu-se em seu § 1º do artigo 2º, o território municipal sujeito ao PEUC nas sucessivas etapas de notificações, iniciando-se pelas áreas de ocupação prioritária e preferencial³⁶, conforme definem os seguintes incisos:

³⁵ Conforme descrevemos no item 3.1.3 - Desapropriação e sanção -, no presente trabalho.

³⁶ A Lei Complementar nº 58, de 16 de setembro de 2002 define em seu artigo 3º o macrozoneamento territorial de Palmas e elenca nos arts. 4º, 5º, 6º, 7º e 8º a delimitação das respectivas áreas prioritária e

- I – lotes inseridos nas áreas residenciais – AR;
- II – lotes inseridos nas Áreas de Comércio e Serviços Urbanos – ACSU e Áreas de Comércio e Serviço Central – AC;
- III – lotes inseridos nas Áreas de Comércio e Serviços Vicinais – ACSV;
- IV – lotes comerciais - Central – ANCEI, ACNE 11, ACSE 11, ACSE 1, ACSE 11, ACNO 1, ACNO 11, ACSO 1 e ACSO 11;
- V – lotes inseridos nas Áreas de Equipamentos – AE;
- VI – lotes inseridos nas Áreas Administrativas – AA;
- VII – lotes inseridos nas Áreas de Lazer e Cultura – ALC;
- VIII – lotes inseridos nas Áreas de Comércio e Serviço Local – QC.

Na mesma Lei determina-se que as gradações das alíquotas relativas ao IPTU Progressivo no Tempo serão anuais de acordo com o que define a Lei nº 285, de 31 de outubro de 2013 - Código Tributário Municipal, sendo que este afirma em seu artigo 14, parágrafo único, que essas alíquotas serão estabelecidas em legislação própria, no caso, a Lei Complementar nº 296, de 13 de julho de 2014.

A fim de se cumprir o rito processual pertinente descrito nos artigos 75 e 76 da Lei Complementar nº 155/07 e da Lei Complementar nº 195/09, a Prefeitura Municipal de Palmas, em 17 de março de 2015, lançou no Diário Oficial do Município nº 1.218 o Edital de Comunicação – IPTU Progressivo no Tempo, no qual tornava pública a relação dos imóveis sujeitos à incidência do IPTU Progressivo no exercício de 2015, embasados no fato de não haverem cumprido a obrigação de construir.

Em 29 de fevereiro de 2016, no Diário Oficial do Município nº 1.451, a Prefeitura Municipal de Palmas publicou novo Edital de Comunicação – IPTU Progressivo dando publicidade aos imóveis que estavam sujeitos à incidência do IPTU Progressivo no Tempo, também no exercício de 2015, pelo descumprimento da obrigação de construir, e descreve Bazolli que,

Finalmente, quase quatro anos após a aprovação da lei regulamentadora (PALMAS, 2009) do PEUC, no final de 2013, notificaram-se, na chamada primeira fase, 159 proprietários de terrenos (lotes) para edificação compulsória (PALMAS, 2013, pp. 18-19). Desta feita, a Prefeitura tentou aprimorar o procedimento administrativo e, no sentido de assegurar os efeitos legais do resultado das notificações, expediu o Decreto nº 699 (PALMAS, 2014, p. 4), regulamentando as condições e os prazos de trâmite desses documentos (notificações) (BAZOLLI, 2016, p. 1268).

preferencial, o quais somente poderão ser redimensionadas quando da revisão do Plano Diretor em conformidade com a taxa de crescimento populacional urbano, dentro das estimativas do IBGE. Ver Anexo II.

3 O TERRITÓRIO URBANO DE PALMAS – TOCANTINS

3.1 O projeto e a ocupação

Iniciaremos nossa incursão sobre o projeto e a ocupação territorial de Palmas – Tocantins evocando pensamento de Le Corbusier³⁷ que descreve,

Partindo das necessidades e das maneiras de agir de uma sociedade mecanizada, reconsideraremos a ocupação do solo. Diante das tarefas modernas (os meios e os deveres), apresentar-se-ão três realidades de agrupamento urbano, conforme a natureza dos trabalhos quotidianos e dos empreendimentos, conforme as regras da vida útil, consoante as regras do espírito humano e a harmonia natural, e, conforme o equilíbrio a atingir entre o esforço e a recompensa, coisas todas que nada mais são que o suceder das horas, os dias e os anos de uma vida inteligentemente adaptada as condições que nos envolvem e nos geram realmente (2000, p. 117).

Na década de 1940, o autor salienta três modalidades na formação dos espaços urbanos objetivando as regras da utilidade em respeito ao bem-estar social e a natureza: “unidade de exploração agrícola, os centros lineares e cidades radiocêntricas”. Descreve que essas três modalidades se caracterizam pelas funções realizadas pelo homem como a terra, a transformação de matérias-primas e a distribuição do comércio, da troca, da administração, do pensamento e do governo, constituindo, assim, o “estatuto da sociedade atual” (2000, p. 119).

Ideado por uma urbanística pós-moderna, onde Velaques nos descreve que a Capital tocantinense “[...] teve suas origens marcadas por um momento histórico singular para a arquitetura e o urbanismo, qual seja, a crítica aos pilares modernistas e a emergência de um pensamento contemporâneo classificado por alguns autores como pós-moderno” (2008, p. 4), o projeto de Palmas – Tocantins considerou de modo cartesiano³⁸, em sua gênese, a separação dos espaços destinados à habitação daqueles próprios as atividades industriais e de serviços, do comércio e da administração pública.

Reportando-se a esse planejamento atual e futuro, Chaves (2012, p. 39) destaca que tal planejamento “teve como objetivo fazer com que a área considerada urbana fosse habitada, com uma reserva populacional significativa, para só então, quando aquele espaço não fosse mais suficiente, seriam incorporados no espaço urbano áreas para expansão da cidade”. Sobre a idealização tecnicista do projeto, Velasques (2009, p. 3) expõe que

³⁷ O título da referida obra em francês é *Manière de penser l'urbanisme*, sendo a data de sua primeira publicação o ano de 1.943.

³⁸ Introduziu-se o adjetivo cartesiano em referência ao pensamento do filósofo, físico e matemático francês René Descartes, na intenção de demonstrar que o projeto de ideação de Palmas-TO utilizou-se de um método para conduzir à razão.

O projeto da capital foi encomendado ao escritório “GrupoQuatro” de Goiânia, sob coordenação dos arquitetos Luis Fernando Cruvinel e Walfredo Antunes de Oliveira Filho, com a previsão de abrigar inicialmente 300.000 habitantes, podendo chegar a 1,2 milhões de habitantes. O partido urbanístico de Palmas, que se estrutura sobre a proposta de um sistema viário hierarquizado e orientado pelos pontos cardeais junto a elementos paisagísticos relevantes – a serra do Lajeado a leste, e o rio Tocantins a oeste, ambos em paralelo ao sítio plano destinado à cidade – que por sua vez, setorizam quadras organizadas segundo os usos, além de generosas áreas de preservação ambiental junto aos córregos que descem da serra em direção ao rio, acrescentando-se ainda a determinação de algumas diretrizes de planejamento da ocupação do espaço urbano futuro, voltadas para o controle da expansão e otimização dos custos relativos à implantação da infra-estrutura.

Teixeira (2009, p. 94), entretanto, explica a idealização do projeto para a construção de Palmas entremeada por diversas características como a construção de uma via contendo parques e áreas de lazer para o uso comunitário que margearia o futuro lago a ser formado com a construção da Usina Hidrelétrica Luis Eduardo Magalhães no município de Lajeado e a Rodovia TO-010³⁹. Assim, entre esses dois marcos, projetou-se uma larga e principal Avenida, a Joaquim Teotônio Segurado⁴⁰, a qual cruza em sentido leste-oeste com a Avenida Juscelino Kubitschek na Praça dos Girassóis, local onde estão instalados os prédios públicos dos poderes estaduais (Executivo, Legislativo e Judiciário).

As quadras adjacentes à Praça se destinariam a instalação de comércio e serviços, com a intenção de gerar centralidade. Teixeira ainda explicita que, quanto ao sistema viário, “[...] uma malha viária ortogonal, em xadrez, além de econômica e de se adequar bem ao sítio urbano, garantiu simplicidade quase didática para a implantação do plano” (2008, p. 95). Já quanto ao sistema de quadras em bloco, esse

[...] sistema de quadras permite a grande flexibilidade da implantação, abrigando o uso residencial com densidade máxima prevista de 300 habitantes por hectare. A quadra padrão tem cerca de 700x700 metros podendo abrigar uma população de 8 a 12 mil habitantes. Esse formato quadrado básico pode sofrer adaptações dependendo da posição da quadra e das condições do sítio urbano em cada trecho da cidade. As vias confrontantes com os limites das quadras formam um sistema de circulação arterial, enquanto dentro de cada quadra os loteamentos particulares progressivos vão definindo um sistema de arruamento vicinal com alamedas, de modo a garantir segurança aos pedestres e áreas verdes indispensáveis ao conforto e ao lazer da população. Os cruzamentos dessas avenidas arteriais são em rótula, visando disciplinar o trânsito e reduzir o risco de acidentes (TEIXEIRA, 2008, p. 95).

Sua exposição sobre construir o projeto urbanístico da nova Capital, ainda afirma que “O plano urbanístico procurou evitar a excessiva separação das funções urbanas,

³⁹ Conforme podemos observar no Mapa 2.0, mencionado no item 3.4 deste trabalho.

⁴⁰ Joaquim Teotônio Segurado (Nascido em Moura-Portugal em 1775 — Falecido em Vila de Palma-Brasil em 1831) sendo importante personagem da história do Estado, tinha por desejo a criação do Tocantins o qual não logrou ver tornar-se realidade, mas mesmo assim fez história e em sua homenagem, a principal avenida de Palmas (a capital do estado) tem o seu nome.

abrindo possibilidades de convivência de usos compatíveis entre si, dentro de limites mínimos de segurança, conforto, bem-estar e configuração da paisagem urbana” (Teixeira, 2008, p. 96). De outro modo, demonstra-se que a dualidade na construção de um projeto técnico e prestativo é maculada em sua formatação ao caracterizar o poder constituído como o centro das ações, de onde se enraízam, cruzam e se distribuem todas as vias (avenidas) e lugares (quadras residenciais, comerciais, industriais, de serviço, entre outras):

Assim, emerge o centro do Poder Administrativo suavizado em meio aos girassóis, os quais em diversos momentos marcam presença nos jardins da praça e inspiram a contemplação da vida na cidade. O Palácio Araguaia localiza-se, estrategicamente, no centro da Praça dos Girassóis, na interseção de duas principais avenidas de Palmas para ser notado simbólica e visualmente de vários pontos da cidade. (BEZERRA, 2007, p. 267)

No propósito de se construir uma cidade lógica e prática, caracterizada por Bazolli como “modelo linear periférico” (2016, p. 1261), instalou-se a Capital em 1º de janeiro de 1990⁴¹, iniciando-se a sua ocupação eivada por um processo capitalista especulativo na busca do lucro sobre a propriedade urbana.

Nessa instalação da capital, a intenção era promover nas quadras residências todos os produtos e serviços no atendimento das necessidades diárias. O projeto dispôs áreas com estacionamentos para esse fim.

As quadras foram planejadas como unidades básicas de organização da vida urbana, vindo até mesmo nos dias atuais a servir de base territorial para a criação de associações de moradores na cidade. O comércio e os serviços de caráter vicinal, de afluência mais imediata e cotidiana da população, foram previstos para trechos mais ou menos regulares das vias arteriais formadas pelas quadras. (TEIXEIRA, 2008, p. 96)

Entretanto, a ocupação da nova Capital dá-se predominantemente por migrantes, especificamente vindos dos estados circunvizinhos, e tendo como fator desencadeante a sua posição geográfica permissiva do afluxo de levadas migratórias. Sendo assim, “O impacto da fundação de Palmas atraiu gente de quase todos os lugares do país [...] tornou Palmas um lugar de fácil afluência de migrantes de várias origens” (TEIXEIRA, 2008, p. 98). Na análise desse fato durante a ocupação inicial de Palmas-TO, temos em Bazolli que “Foram criados bairros longínquos do centro administrativo para acomodar parte da mão-de-obra imigrante, vinda para construir a nova cidade” (2016, p. 1261).

Dessa forma, infere-se que o projeto de Palmas contemplou, no Plano Diretor, guetos para a classe detentora dos poderes político-econômicos ao tempo que, os menos

⁴¹ Essa data refere-se à transferência do local da Capital, saindo de Miracema do Tocantins para Palmas, conforme determinou a Constituição Estadual promulgada em 5 de outubro de 1989.

favorecidos - os trabalhadores braçais e os diversos representantes das classes mais pobres - foram deslocados para as periferias da cidade, assertiva essa destacada por Bazolli: “97,12% da população do município” é urbana; desta população apenas “11,59%”, vivem no plano urbanístico original (conhecido como Plano-Diretor), previsto para ser ocupado por 1,2 milhões de pessoas” (2015, p. 56), demonstrando com esses percentuais uma alta taxa de desocupação ou “de ociosidade na ocupação da cidade, em termos de densidade demográfica” (BAZOLLI, 2015, p. 55).

Chaves, ao referir-se aos migrantes tais como os funcionários públicos e aqueles da construção civil e serviços, afirma que “[..] sempre houve uma distância física entre os dois grupos migrantes [...] o privilegiado recém-instalado nas áreas centrais, bem estruturadas, e o destituído de recursos financeiros ou emprego estável relegado à periferia” (2012, p. 46). Infere-se, também, que o projeto urbanístico objetivava o processo de ocupação de modo que, após ser totalmente habitada a área urbana (Plano Diretor), seriam abertas áreas no território urbano que possibilitassem a expansão do município, visto que o projeto original propunha três áreas, a Área Central – Plano Diretor de Palmas (Área Prioritária I); a Área Norte – Área de expansão ao norte do Plano Diretor (Área Restrita I), e a Área Sul – Área de expansão sul do Plano Diretor (Área Prioritária II, Área de Urbanização Restrita II e Área de Urbanização Preferencial).

Contudo, atualmente, isso não se evidencia, pois “[...] a estruturação do interior de cada quadra, se daria [...] proporcionalmente ao crescimento populacional da cidade. Porém, mesmo nos dias atuais, ainda se fazem presentes várias quadras constantes do plano básico que ainda não foram sequer microparceladas” (CHAVES, 2012, p. 42). A dinâmica expansiva do planejamento urbano original que desencadeia a exclusão sócio territorial é descrita em Bazolli (2016, p. 1262):

[...] Definiu-se inicialmente neste plano um perímetro urbano de 110,8 km², mas esse espaço se multiplicou por várias vezes. Logo em 1992 ocorreu uma expansão linear da cidade para a região sul, que agregou à sua dimensão geográfica mais 117,4 km² (maior do que a cidade original). Foram criados nesta região bairros emblemáticos: Aurenys; Santa Bárbara e Taquari, dentre outros, todos destinados à população de baixa renda. Em 2002, com a instituição de um plano de macrozoneamento (PALMAS, 2002), a cidade chegou a ter extensão linear urbana de 35 quilômetros, por ver acrescido um novo perímetro na sua região norte. Porém, de maneira racional, o Plano-Diretor municipal, aprovado em 2007 (PALMAS, 2007), reduziu o perímetro urbano da cidade e fez com que a região norte, em questão, retornasse à condição de área rural.

De tudo reportado é visível a falta de compromisso do poder público com o planejado redundando em graves problemas de adensamento e do mercado imobiliário da Palmas – TO, inclusive com invasões em diversas quadras, resultando em reflexos diretos

para a economia e meio ambiente locais, demandando questionamentos nas mais variadas esferas, inclusive na do direito público e privado. Contudo, os pesquisadores não se mostram pessimistas quanto às possibilidades de mudanças futuras capazes de sustentar a ocupação ordenada e justa da capital tocantinense. Nesse caminho Chaves (2012, p. 46) ressalta que,

Em que pese o fato de se observar em Palmas a repetição de determinadas experiências mal sucedidas, ocorridas em outras capitais brasileiras, no tocante ao planejamento urbano, sua pouca idade ainda possibilita modificações nessa realidade. A jovialidade e a existência de grande espaço territorial em área central da cidade ainda inabitado conferem excelente cenário para a concretização de medidas voltadas a concretização de um ambiente urbano de qualidade.

Contudo, Bazolli chama a atenção para a necessidade de se questionar as afirmações de que “a expansão urbana produz ofertas e equilibra os preços da terra” (2016, p. 1262), visto que, em sua opinião, na resolução da problemática da moradia em Palmas – TO deve-se buscar “promover o acesso à terra urbanizada. Portanto, a questão não é quantidade de oferta de solo urbanizável, medida que torna as cidades insustentáveis, mas a de ofertar e dar acesso ao solo urbanizado” (2016, p. 1262).

Com base nesse pensamento deve-se promover a justa distribuição do território urbano, possibilitando a inserção, no mercado imobiliário, dos imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, num movimento paradoxal à expansão do Plano Diretor e na promoção da função social da propriedade urbana.

3.2 O mercado imobiliário e o adensamento em Palmas - TO

Em face do que os pesquisadores expuseram quando descrevemos o projeto e a ocupação de Palmas – TO, pudemos observar que sua concepção e instalação redundou em processo excludente do território com decorrente periferização e consideráveis espaços vazios no seu plano diretor. O planejamento de Palmas propunha elementos para se evitar a segregação territorial, pois “Para restringir uma ocupação de caráter segregador, propuseram uma faixa limítrofe de baixa densidade, com sistema viário expresso, destinada às atividades de lazer, educação e cultura” (VELASQUES, 2009, p. 13). Quanto à questão especulativa do território, a autora descreve que:

Sobre a definição dos usos do solo, os autores pretendiam não engessar as zonas a partir de determinações excessivamente detalhadas. Neste sentido, adotaram classificações genéricas mais realistas, reprovando o projeto de Brasília neste ponto. Optaram, assim, pela concentração dos serviços urbanos em um “eixão

viário” mais denso, precisamente o norte-sul, com uma escala de compatibilidade que oferecesse um bom sistema de transportes multimodal, com ônibus, metrô e VLT. Ressaltam que, por influência de suas especializações na Inglaterra, “tenta[ram] entender a cidade como um fenômeno social e organizá-la dessa maneira (VELASQUES, 2009, p. 13).

Contudo, a própria autora descreve a preocupação dos idealizadores do projeto quanto a um processo centralizador urbano na cidade:

Ao tratar dos cuidados regionais que o plano contém, percebe-se uma clara preocupação com a possibilidade de uma “excessiva urbanização localizada” sobre a capital, buscando-se assim estimular a expansão de centros urbanos próximos com o fim de equilibrar e otimizar as deseconomias advindas da concentração, gerando uma relação mais harmônica e integrada entre as atividades locais e regionais na constituição de uma rede de cidades. O documento recomenda, portanto, a dispersão das atividades urbanas no âmbito regional e a concentração da ocupação (programada por fases) na capital, o que remete ao início das discussões na academia européia sobre as conseqüências da dispersão e da compactação urbanas. (sic) (VELASQUES, 2009, p. 15).

Nas desapropriações dos imóveis de particulares para a instalação da nova capital, o Estado tomou a responsabilidade e a titularidade desses imóveis e, com a aprovação do projeto arquitetônico, todos os sítios institucionais foram integralizados ao Poder Público Municipal, prosseguindo, assim, os demais sítios em poder do Estado com prerrogativas de mercado para a venda ou cessão.

No lapso temporal, o próprio Estado contribuiu tanto para a especulação imobiliária ao conservar extensas glebas, quanto ao não cumprimento da função social da propriedade e, ainda, pela não destinação desses sítios à moradia, o que custou o desadensamento da cidade. Ao manter essas propriedades, o Estado gerou especulação no mercado imobiliário, resultando em altos valores por metro quadrado de terra concorrendo para a periferização da população de baixa renda.

Nesse escopo, Chaves (2012, p. 54) nos revela que “Trata-se, em sua imensa maioria, de imóveis que se situam em áreas centrais (valorizados ao extremo), próximos aos órgãos públicos, escolas, hospitais, postos de saúde, centros comerciais e áreas de lazer”, e quanto a não aplicação da legislação do PEUC e seus sucedâneos, juntamente pelo procedimento do Estado em manter essas áreas desocupadas, o autor completa seu pensamento destacando que, “Como resultado desta operação, observa-se o descumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana pelo próprio ente público Estadual” (2012, p. 54).

Por essas colocações vemos que o processo imobiliário palmense se modelou por determinada complexidade de compreensão entre o que é próprio ao mercado e o que é de interesse político e público. O modelo adotado pelo Estado para cumprir financeiramente

seus compromissos com as empresas responsáveis pelas diversas obras na construção da nova capital, foi o do instituto da dação em pagamento⁴².

Bazolli, ao analisar as áreas sujeitas ao PEUC com consequente notificação para recolhimento do IPTU Progressivo, demonstra que entre as áreas incluídas estão “duas propriedades da Empresa Sul Americana Montagens S.A. (EMSA) recebidas em dação de pagamento pelo Governo do Estado pelo serviço de infraestrutura urbana, prestado na formação da cidade [...]” (2016, p. 1272). Afirma ainda que essas propriedades estão sendo parceladas, porém a valores impeditivos para as classes de menor renda: “A Quadra 505 Sul está sendo comercializada pela empresa ao preço do lote, em média de R\$ 417,00 o metro quadrado; e a Quadra 109 Sul foi vendida com a grife da Alphaville, pelo valor médio de R\$ 600,00 o metro quadrado” (2016, p. 1272). Prosseguindo a sua análise, Bazzoli constata que

[...] a Quadra 505 Sul, ainda sem infraestrutura, tinha o valor venal expresso na Planta Genérica de Valores do município, de R\$ 43,20 o metro quadrado (2012); ao receber a infraestrutura passou para R\$ 138,00 o metro quadrado (2013), e está sendo vendida pelo mercado imobiliário a R\$ 417,00 o metro quadrado (2014) (2016, p. 1272).

Com essa dinâmica de ocupação, o mercado imobiliário palmense redundou em segregação territorial, permeou e caracterizou a sua evolução dentro de um modelo capitalista do mercado imobiliário promovendo a indexação dos valores do metro quadrado das propriedades mais centrais – mais valorizadas, em detrimento àquelas mais periféricas – com menor valor. Numa alusão à falta de elementos estruturais promovidos pelo poder público em virtude da exigência do financiamento e destinação de maiores valores em investimentos para suprir essas necessidades, temos a afirmação de Bazolli: “Assim, o crescimento desordenado da cidade não equilibra o mercado de terras, ao contrário, estimula a valorização configurada na ordem especulativa” (2012, p. 3).

Quanto ao questionamentos acerca da ocupação, Silva, referindo-se a esse complexo processo, entende que “[...] nesse labirinto as manobras políticas, os desejos personalistas, a lógica do capital, as fórmulas do planejamento aliadas à técnica e os limites de ambos [...] esses elementos configuram um espaço “liso” no que tange a apreensão do surgimento da cidade” (2010, p. 93). De forma mais aprofundada e contundente sobre esse processo, quando a autora reitera:

⁴² Trata-se de uma obrigação na qual o credor aceita o seu pagamento em forma diversa daquilo que originalmente estava conformado na obrigação original, substituindo o objeto da prestação.

A perspectiva da contiguidade espacial fazia parte do repertório dos técnicos, arquitetos, planejadores e outros pensadores da cidade, mas era ainda muito confusa na mentalidade das primeiras lideranças políticas de Palmas. As ideologias frágeis, mais sob forma de aparência do que de ação, produziram um amálgama paradoxal, ou seja, os planejadores contratados pelo governo conceberam um plano diretor que o próprio governo tratou de burlar. O governo “forçou” a população de baixa renda a situar-se nas margens desse plano e muito além delas. (SILVA, 2010, p. 93).

Pelo exposto no pensamento dos pesquisadores, é factível notar-se que, no planejamento da capital, o seu território foi pensado pelos técnicos em urbanística, com ingerência do poder público, de modo que resultasse na criação de áreas distintas dentro do mesmo plano urbanístico, dissociando a moradia do trabalho, lazer, comércio e serviços, e como no decorrer temporal, não houve investimentos em infraestruturas, transporte e demais funcionalidades capazes de prover uma estrutura caracterizada pela homogeneidade urbana não se percebe o cumprimento do que demanda a função social da propriedade urbana, conforme disposto anteriormente.

Segue-se então que, mesmo havendo sido planejada sob os auspícios da moderna concepção estrutural da urbanística, a capital Palmas apresenta problemas de fórum habitacional como qualquer outra capital do país, sejam elas mais antigas, planejadas ou não, e observamos que,

A concentração imobiliária; a impossibilidade de se praticar política urbana voltada à promoção de moradia digna por parte do ente federativo dotado de competência para tal (Municípios); a expulsão da população menos favorecida financiamento do plano básico da cidade, não obstante à falta existência de imóveis inabitados nestas mesmas áreas; a especulação imobiliária, que dificulta o acesso à “ casa própria”; a oneração do Poder Público Municipal de forma exagerada, já que é obrigado a criar novas estruturas urbanas mínimas para sobrevivência em locais cada vez mais distantes, quando já se faziam presentes outras, de melhor qualidade, em locais centrais, mal inabitados, são algumas das consequências de práticas equivocadas, mas que ainda são passíveis de serem enfrentadas mediante a utilização de medidas específicas, de caráter impositivo, compulsório e punitivo. (CHAVES, 2012, p. 46)

A caracterização do mercado imobiliário de Palmas, quanto às glebas desabitadas no Plano Diretor e a alocação dos habitantes de baixo poder aquisitivo para as periferias, inclusive por intermédio de programas oficiais de moradias⁴³, ratificam a exclusão sócioterritorial já que retiram desses cidadãos as vantagens advindas das infraestruturas realizadas pelo Executivo Municipal, dificultando o acesso ao trabalho, ao comércio, aos serviços, lazer, escolas e universidades, hospitais, órgãos de segurança, além de serviços

⁴³ São construídas casas populares com baixa qualidade e em áreas mais afastadas do Plano Diretor e consequentemente do centro da cidade, bem como desprovidos de infraestrutura básica

como água e esgoto, iluminação e transporte públicos, e gerando, ainda, novas demandas onerosas a fim de se atender as necessidades básicas nesses sítios periféricos.

Ao referir-se a esses sítios periféricos e seus moradores em Palmas – TO, Chaves reconhece que “esta é a realidade dos “periféricos urbanos”, que estão representados em Palmas por todas as pessoas que atualmente vivem em setores como o Jardim Taquari, Jardim Santa Bárbara, Loteamento Lago Azul, Jardim Aurenny I, II, III e IV, entre outros” (2012, p. 47).

Observando-se os fatores expostos pelos diversos autores, tem-se, no mercado imobiliário de Palmas - TO, reduzida oferta de imóveis que resulta em altos valores do metro quadrado no Plano Diretor, caracterizando um processo excludente ao cidadão de baixa renda ao não oportunizar o acesso aos benefícios oriundos da urbanidade oferecida pelo poder constituído, pois a falta de moradia contraria o objetivo da função social da propriedade.

Segundo relatório emitido pela secretaria de finanças do Município de Palmas, órgão encarregado pela cobrança dos tributos de competência municipal, atualmente o Estado do Tocantins possui 8.786 (oito mil, setecentos e oitenta e seis) imóveis espalhados nas mais diversas regiões da cidade de Palmas, ou seja, considerando a média de 04 (quatro) moradores por imóvel construído, tem-se o valor aproximado de 35.144 (trinta e cinco mil, cento e quarenta e quatro) habitantes. Levando em conta a atual população de Palmas (230.000 hab), trata-se de quase 16% de moradores pessoas que poderiam estar abrigadas em moradia próprias e em locais totalmente integrados às benesses urbanísticas. (CHAVES, 2012, p. 54).

Essa dinâmica excludente do setor imobiliário palmense é eivada pela (não) participação do Estado como principal fator para supervalorização da terra, eximindo as elações capitalistas do mercado imobiliário, num primeiro momento, de figurar como atrizes principais e fomentadoras de tal desiderato. Tal como nos mostra Teixeira (2009, p. 98) quando este nos diz que

Os mecanismos de formação do preço e de acesso à terra dirigiam boa parte da demanda por moradia sobretudo para os bairros de Taquaralto e Aurenny's, projetados pelo próprio governo e situados fora da área do plano básico. Ocuparam, portanto, o mais pobre, antecipando uma forma de organização do espaço urbano que o mercado imobiliário, por si só, talvez só pudesse construir ao longo de muitos anos.

Quanto a essa dinâmica de formação do preço do imóvel em Palmas-TO, nota-se um paralelo entre os setores público e privado na atual realidade do mercado imobiliário palmense, como fica evidenciado na perspectiva de Bazolli (2007, p. 16):

Com relação ao mercado imobiliário da cidade, verifica-se a retenção de terras providas de infra-estrutura na sua região central, com fins especulativos, considerada indutora do crescimento descontínuo da mancha urbana. Os vazios

urbanos gerados nesse processo dificultam e encarecem a urbanização da cidade, por seu elevado custo, devido a dois fatores. Primeiro por provocar a extensão de redes para as áreas periféricas como: pavimentação de ruas e avenidas; redes de águas; esgoto e de energia elétrica; iluminação pública; escolas; creches; posto policial; praças e estruturas de lazer. Segundo, pela desnecessidade dessa expansão, afinal a cidade na sua região central possui áreas urbanizadas sem ocupação. A dinâmica desencadeada pelo mercado imobiliário provocada pela retenção de terra pode ser verificada pela existência de áreas ociosas dentro do perímetro urbano, principalmente na sua região central, sejam lotes ou glebas, que ocasionam a diminuição da oferta de terra urbanizada e resultam na elevação artificial do seu valor. Como consequência desse processo, as pessoas menos providas de recursos são empurradas para as áreas periféricas da cidade. Esses locais periféricos na maioria das vezes são constituídos por loteamentos clandestinos, descontínuos e longe do aglomerado central, fator que torna a cidade cada vez mais espalhada e reforça o avanço do urbano sobre o rural, ampliando a degradação do ambiente que, embora não avaliado neste estudo, se dá em razão desse avanço pela própria ocupação do espaço.

A inferência do poder público no processo especulativo é reafirmada nessa relação entre os dois setores (público/privado) nas parcerias mais comumente observadas entre o Governo do Estado e uma empresa privada. Segundo Amaral, citando um exemplo específico, “A apropriação privada da renda fundiária, [...] distingue-se [...] pela singularidade da associação entre o Governo do Estado com alguns empreendedores, especialmente com o grupo de empresas que compõe a ORLA S/A” (2009, p. 107). Ainda, segundo o estudioso, essa parceria entre o público e o privado deu-se com a constituição da referida empresa pelo próprio Governo, isso com o intuito de que a mesma ficasse responsável por executar as obras de infraestrutura das quadras, bem como a administração da venda dos lotes urbanos.

Assim, fica claro que, de modo inverso à promoção da função social da propriedade, a ação do Estado redundou numa política de mais exclusão territorial. Nas palavras de Amaral (2009, p. 108), existe uma

[...] parceria público-privada incomum, na medida que o Estado dispõe efetivamente de terras para executar uma política habitacional e promover a justiça social através de políticas territoriais que favoreçam o acesso aos equipamentos públicos especialmente dos segmentos sociais mais frágeis economicamente. O que se verificou ao longo da pesquisa foi justamente o contrário, isto é, ações executadas pelo Estado que acentuam o abismo social existente. O procedimento adotado de leilões públicos tem duplo papel: se por um lado, a renda obtida assegura a recuperação dos investimentos públicos, por outro lado, elitiza o processo de acesso aos lotes, pois estipula lances mínimos e não limita o número de lotes passíveis de serem adquiridos por participante do certame.

Por esse processo, alijou-se mais uma vez os cidadãos de menor poder aquisitivo do processo de aquisição de lotes no Plano Diretor, cujas as áreas são dotadas de infraestruturas capazes de prover o bem-estar social. À luz das colocações dos variados

pesquisadores, compreendemos que o mercado imobiliário palmense em sua busca da expansão urbana horizontalizada contribuiu para que se formassem vastas áreas desabitadas, óbice para a locomoção de seus moradores e a não utilização adequada da infraestrutura que é colocada à disposição da população pelo Poder Público nas três esferas governamentais.

Denota-se, assim, a intrínseca relação do mercado imobiliário de Palmas com as práticas capitalistas, pois é possível observar uma tendência à mais valia que advém da prática especulativa dos imóveis que gera espaços vazios urbanos num processo de desadensamento da cidade, algo especificamente observado por Bazolli (2007, p. 24) quando este afirma que

A relação entre terrenos vagos, os vazios urbanos e a urbanização fica clara a partir da constatação de que os terrenos vagos sugerem uma negação ao processo de adensamento, considerando-se que as cidades se constituem a partir da tendência de maximização do adensamento. Nesse viés os terrenos vagos se apresentam como contraponto e contraste, por constituírem-se como meio de investimento financeiro e de valorização patrimonial.

Sendo assim, a política imobiliária levada a efeito pelo Governo do Estado do Tocantins e aliada aos propósitos capitalistas do mercado imobiliário na busca da mais valia urbana pelo processo especulativo, caracterizaram a urbanização de Palmas – TO. Quanto à mais valia urbana, Floeter (2007, p. 108) ensina que “[...] é, a valorização imobiliária que muitos imóveis passam a ter em decorrência principalmente dos investimentos públicos que são realizados no processo de desenvolvimento urbano local”, e que encontra ressonância em Marx (1988, p. 253),

Onde quer que exista renda, a renda diferencial aparece por toda parte obedece às mesmas leis que a renda diferencial agrícola. Onde quer que forças naturais sejam monopolizáveis e assegurem um sobrelucro ao industrial que as explora, seja uma queda d'água, uma mina rica, um pesqueiro abundante ou **um terreno para construção bem localizado**, aquele cujo título sobre uma parcela do globo terrestre o torna proprietário desses objetos da Natureza subtrai esse sobrelucro, na forma de renda, ao capital em funcionamento. (Grifo nosso).

Esse processo é notadamente perceptível nos seguintes dados presentes na pesquisa de Bazolli (2007, p. 86):

Segundo os planejadores da cidade, denominado como Grupo Quatro, a previsão para a ocupação da cidade, a partir de 1989 e conforme o projeto original de 9.369 hectares, era de urbanização de 1.624 hectares, área suficiente para acolher uma população de 120 mil habitantes até o 5º ano da fundação. Na projeção da época, Palmas - TO, teria 200 mil habitantes até o 10º ano, podendo chegar ao 15º ano com 800 mil habitantes, sem causar transtornos de ordem social, com a média de adensamento entre 300 a 350 habitantes por hectare. Mas a ocupação não ocorreu conforme previsão dos planejadores. Basta verificar a excessiva

mancha urbana da cidade que apresenta 35,63 quilômetros de dimensão, os 4.127,81 hectares de espaços vazios detectados no perímetro urbano, que equivale a 2,5 vezes do espaço destinado originalmente para ocupação, de 1.624 hectares, a reduzida população atual da cidade de 208.165 mil habitantes, segundo projeção do IBGE, 2005, enquanto a projeção inicial apontava para o 15º ano 800 mil habitantes e principalmente a densidade populacional do município de 0,84 habitante por hectare, e da atual área urbana, 7,3 habitantes por hectare.

Um dos problemas da ocupação de Palmas está ligado ao modo de sua gerência de implantação que resulta em custos bem acima dos avaliados na elaboração do projeto. Teixeira, um dos idealizadores do projeto de Palmas – TO, afirma que “A questão da ocupação territorial reflete a ineficiência do processo de implantação da cidade. O custo por habitação de urbanização é 5 vezes maior que o previsto no plano” (2009, p. 99). Como descrevemos anteriormente, existe uma dificuldade por parte da população ao acesso dos serviços prestados pelo poder público diante das situações expostas, tal como é evidenciado por Teixeira que conclui “Os reflexos são enormes quanto à implantação e à prestação de serviços de segurança, saúde, transporte coletivo, limpeza urbana, habitação, etc.” (2009, p. 99).

Por isso, a necessidade de se adensar o perímetro compreendido pelo Plano Diretor, a fim de reduzir os custos na administração do município e proporcionar reflexos em redução de tributos e taxas. Quanto aos desafios a serem enfrentados, Teixeira ressalta que “O principal deles é promover o adensamento das áreas urbanizadas evitando novos loteamentos que produzam vazios urbanos. Com isso talvez se consiga devolver a Palmas os princípios de ordenamento territorial estabelecidos pelo plano diretor” (2009, p. 99).

Desse modo, observa-se que o inicialmente planejado foi superindexado e não se efetivou na realidade por diversos fatores, inclusive migratórios e econômicos. A pesquisa de Amaral congrui com essa visão ao descrever que no projeto “Previu-se a possibilidade de adensamento em áreas contidas na chamada “área de urbanização”, o que possibilitaria a cidade a abrigar até cerca de 2,5 milhões de habitantes” (2009, p. 29). Entretanto,

(...) a ocupação territorial do município não ocorreu conforme previsto no Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP). Entre 1991 e 1996, a população de Palmas aumentou de 24.334 para 85.901 habitantes, segundo dados do Censo Demográfico do IBGE (2008). A economia local não foi capaz de oferecer postos de trabalho em número suficiente para atender a população migrante, predominantemente sem recursos financeiros e baixa escolaridade. Além disso, o crescimento populacional não foi acompanhado pelo necessário provimento de unidades habitacionais para atender a crescente demanda.

Independentemente dos fatores responsáveis pelo modo de ocupação do Plano Diretor de Palmas, a realidade atual é a de uma cidade com problemas de adensamento e

um mercado imobiliário caracterizado pelo processo especulativo na busca da mais-valia urbana, resultando, assim, num processo de segregação sócio-territorial e grandes vazios urbanos na parte central devido à concentração de grandes glebas em poder de alguns proprietários, inclusive o Governo do Estado.

Esse processo que, pelo descrito anteriormente, resulta em ocupação territorial evidenciada pela exclusão, nos leva a crer não haver outras vertentes ao modelo usual de política pública. Ao se exprimir sobre a exclusão advinda desse modelo de produção habitacional e as profundas implicações no funcionamento das cidades, Chaves (2007, p. 55) afirma que

Não são consideradas as demandas sociais e econômicas da população. [...] concentração de empregos em poucas áreas, distantes do local de moradia; excessiva necessidade de deslocamentos e ocupação de áreas de proteção ambiental por falta de alternativas, entre outras.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade propõe, na sua consecução, ser instrumento que possibilita ao Poder Público Municipal realizar sua política urbanística voltada para a resolução destes problemas. O IPTU Progressivo, como parte dessa instrumentalização, tem a capacidade de resolução dos problemas de adensamento e controle do mercado imobiliário, promovendo a função social da propriedade urbana de Palmas – TO?

3.3 DISCUSSÃO

Não por acaso encerramos o item 3.2 *O mercado imobiliário e o adensamento em Palmas - TO* com um questionamento sobre o cumprimento da função social da propriedade urbana. Em busca de elucidar essa pergunta, a pesquisa foi definida tendo-se por metodologia a realização de um levantamento dos temas teóricos multidisciplinares.

Analisou-se a implantação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC e o IPTU Progressivo no tempo com base em estudos de diversos autores, em mapas disponibilizados no sítio da Prefeitura Municipal de Palmas, Editais de publicações no Diário Oficial do Município, juntamente com um questionário respondido pela Secretaria de Finanças sobre a ocupação urbana, o mercado imobiliário, o adensamento e os vazios urbanos.

As legislações federal e municipal serviram de apoio para as considerações e análises expostas. Foram utilizados softwares como Corel Draw Graphics Suite X4-Draw para a construção de gráficos com marcas específicas das localidades e textos explicativos, assim como o aplicativo Google Maps para a identificação e demarcação das áreas sujeitas

ao PEUC. O programa Prezi.com e o Excel-2013 da Microsoft Office Professional Plus 2013 também complementaram os ajustes necessários.

Analiticamente, a pesquisa iniciou-se pela consulta de referencial teórico, tal como disposto nos Capítulo 1 – Tributos, espaços urbanos e tributação imobiliária; Capítulo 2 – A função social da propriedade e Capítulo 3 – O território urbano de Palmas – Tocantins.

Com base em mapas do município, evidenciou-se sua localização regional e o histórico da construção do seu projeto e implantação através de dados levantados junto ao IBGE. Em trabalhos de pesquisadores que realizaram estudos sobre a ocupação e o mercado imobiliário da capital, analisou-se a ocupação territorial dos sítios urbanizados no Plano Diretor e a retenção de imóveis centrais de propriedade de poucos, inclusive do Poder Público Estadual.

No levantamento da eficácia do IPTU Progressivo no tempo, em Palmas, tabulou-se os questionários realizados junto às empresas construtoras e imobiliárias e os valores do metro quadrado dos lotes urbanos entre os anos de 2012 a 2016, com levantamentos realizados em periódico com circulação semanal – Jornal Primeira Página, bem como em Editais de notificações aos proprietários dos lotes não edificados, subutilizados e não utilizados no Plano Diretor da capital.

Na discussão amparada pela teoria pertinente, pelos dados levantados e tabulados na aplicabilidade do PEUC em Palmas – Tocantins e pelos seus sucedâneos, discutiremos, nos tópicos a seguir, os elementos característicos da implantação do IPTU Progressivo no tempo.

3.3.1 Dos imóveis pertencentes ao Executivo Estadual

Pelos apontamentos jurídicos e econômicos, elencados pelos autores dispostos neste trabalho, ao se referirem sobre o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias – PEUC, verificou-se, como premissa básica da implementação desse instrumento legal, o cumprimento da função social da propriedade urbana, mesmo com os impedimentos dados pelo ordenamento jurídico nacional, impedimentos estes, mais especificamente, quando trata-se de imóvel pertencente ao poder executivo. Este poder, quando não cumpre a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar seus próprios imóveis, tal como o exposto na legislação relativa ao Plano Diretor Municipal, não está sujeito ao PEUC - art. 7º do

Estatuto da Cidade⁴⁴, pois pessoa jurídica de direito público não é destinatária dessa imposição. De acordo com o que ressalta Gasparini (2002, p. 27-28, apud Levin, 2008, p. 202),

[...] mesmo que seus imóveis estejam em área incluída no plano diretor e haja lei municipal disciplinando o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórias. Primeiro, porque seria uma intervenção de um ente federado em outro, pois cada um tem exclusiva competência para usar, gozar e dispor de seus bens segundo o interesse público que lhe compete perseguir, observadas, naturalmente, as exigências municipais de ordem edílica e urbanística. Segundo, porque mesmo que se aceitasse essa possibilidade de intervenção, não seria possível compelir o Estado ou a União ao cumprimento dessas imposições, pois seus bens não podem ser tributados (art. 150, VI, a, da CF), nem podem ser desapropriados, consoante previsto pelo § 2º do art. 2º da Lei Geral das Desapropriações, salvo na ordem e condições aí estabelecidas, o que não é o caso.

Evidencia-se, pelo exposto, que os imóveis pertencentes ao poder público nas três esferas governamentais não estão sujeitos ao PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias) e, portanto, nem tão pouco ao IPTU Progressivo no Tempo. Diante desse fato, embora o Estado do Tocantins figure como proprietário de 3.852 (três mil oitocentos e cinquenta e dois) imóveis registrados em seu nome no Plano Diretor de Palmas, essas áreas, mesmo que eventualmente estejam desocupadas, não podem ser desapropriadas com a finalidade precípua para que se cumpra a função social da propriedade.

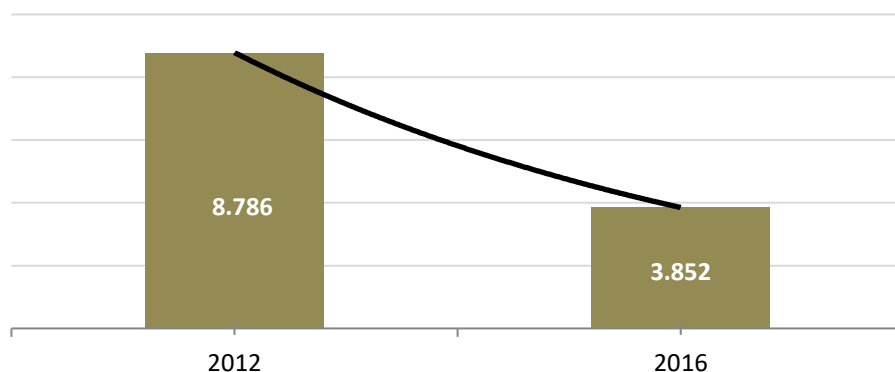
No item 4.2, quando discutimos o mercado imobiliário e o adensamento em Palmas – TO, demonstramos, pelo estudo de Chaves, informações sobre os imóveis em nome do Estado no ano de 2012.

Contraopondo-se os dados contidos no estudo de Chaves e referidos anteriormente para a atualidade e, conforme valores descritos em documento da Superintendência de Finanças da Prefeitura Municipal de Palmas, demonstra-se a existência de um quantitativo de 3.852 (três mil, oitocentos e cinquenta e dois) imóveis com propriedade em nome do Estado do Tocantins para o ano de 2016, contra uma quantidade de 8.786 (oito mil, setecentos e oitenta e seis) imóveis para o ano de 2012.

Depreendemos desses quantitativos relativos aos anos de 2012 e 2016 que houve expressiva redução na quantidade dos imóveis em Palmas-TO e pertencentes ao Estado do Tocantins, da ordem de 56% (cinquenta e seis por cento), sendo essa involução demonstrada no Gráfico 1, a seguir.

⁴⁴ LEI N° 10.257, de 10 de julho de 2001.

Gráfico 1: Quantitativo dos imóveis pertencentes ao Estado do Tocantins.



Fontes: Chaves (2012) e Secretaria de Finanças de Palmas.

Diante desses valores e propondo-se, conforme Chaves (2012, p. 54), uma média de 04 (quatro) moradores por imóvel construído, tem-se o produto para 2012 de 35.144 (trinta e cinco mil, cento e quarenta e quatro) habitantes, enquanto esse produto para 2016 é de 15.408 (quinze mil, quatrocentos e oito) habitantes. Assevera o autor que, à época, a população de Palmas - TO era de 230.000 (duzentos e trinta mil habitantes). A projeção do IBGE para o ano de 2016, revela uma população de 279.856 (duzentos e setenta e nove mil, oitocentos e cinquenta e seis) habitantes, refletindo em um aumento percentual, nesse período, da ordem de 22% (vinte e dois por cento).

Prosseguindo com os cálculos, a relação entre os possíveis moradores que poderiam ser alocados com as respectivas populações, obtemos que em 2012 essa relação era de aproximadamente 16% (dezesesseis por cento), passando a representar aproximadamente 6% (seis por cento) em 2016, demonstrando que houve uma redução da ordem de 64% (sessenta e quatro por cento), comparando-se essas grandezas.

Essa redução no valor percentual dos imóveis pertencentes ao Estado significa que, ao desfazer-se dos seus próprios no município de Palmas – TO, supondo-se uma média de 4 habitantes por imóvel, podemos inferir que um quantitativo de 19.736 (dezenove mil setecentos e trinta e seis) pessoas, possivelmente foram alocadas nesses imóveis em ambos os anos (2012/2016), e ainda, supondo-se quatro pessoas na formação de uma família, concluímos que 4.934 (quatro mil novecentos e trinta e quatro) famílias tiveram acesso à imóveis disponibilizados pelo Estado em cumprimento a sua função social no município⁴⁵.

⁴⁵ Na elaboração desses cálculos, não se considerou quantos desses próprios estaduais encontravam e ainda encontram-se não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas.

3.3.2 Da Planta Genérica de Valores Imobiliários

No item 1.4.2 *Características do imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana - IPTU* - desse trabalho, evocamos as características do imposto, momento no qual observamos que trata-se de um imposto local incidente na propriedade de imóveis, com características arrecadatórias e que tem uma base de cálculo conforme seu valor venal proposto na Planta Genérica de Valores Atualizada – PGVA, valor venal este sobre o qual incide uma alíquota.

Assim, no item 2.4.1 - *Sobre a avaliação e o cadastro imobiliários*, descreveu-se a importância da atualização da PGVA no incremento da arrecadação a fim de oferecer equilíbrio entre os diversos tipos de contribuintes do tributo, já que esta atualização tem por finalidade alterar o valor do metro quadrado dos imóveis e assim representar, o mais real possível, o valor venal das propriedades do município.

A partir do exposto anteriormente, podemos passar aos esclarecimentos acerca da Planta de Valores Genéricos do Município de Palmas aprovada pela Lei nº 965, de 26 de dezembro de 2000, onde encontramos como anexo a *Tabela de Preços de construções* em que constam os valores em reais do m² para a zona comercial, para zona residencial, para a construção, bem como os critérios para a avaliação das construções e os respectivos fatores de correções.

Em sua pesquisa, ao referir-se à Planta Genérica de Palmas e ao constatar uma baixa arrecadação do IPTU, Bazolli afirma que o problema se deve ao legislativo que se

“recusou a atualizar a Planta de Valores Genéricos Imobiliários, em sessão realizada na Câmara Municipal, no ano de 2006. Condição essa que leva a municipalidade a tributar imóveis, com base no referido documento, que foi aprovado no ano de 2000” (2007, p. 99).

Com a aprovação da Lei nº 1.208, de 31 de dezembro de 2013, foi instituída a Planta Genérica de Valores para o exercício de 2014, contendo em seu Anexo I, a Tabela de Valores de Terreno; no Anexo II, a Tabela de Valores de Edificação e no Anexo III, o Cálculo do Valor Venal dos Imóveis Urbanos. Para se definir o texto final da Planta Genérica, foi composta Comissão com “[...] servidores do Município (Secretaria de Finanças e Secretaria da Habitação e Instituto de Planejamento Urbano de Palmas), Câmara Municipal, e de entidades representativas, como o CREA, CAU, CRECI e SINDUSCON” (PALMAS, 2013) e, ainda, que durante 03 (três) meses verificou-se “[...] a situação dos imóveis e definiu os respectivos valores venais, adotando como parâmetro o parecer de mercado fornecido pela Câmara de Valores Imobiliários de Palmas” (PALMAS, 2013), a

qual, para a elaboração do referido parecer, havia sido contratada pela empresa Foz Saneatins⁴⁶, sem qualquer ônus para o Executivo Municipal.

No ano de 2016, no dia 20 de dezembro, o Executivo Municipal enviou o Projeto de Lei Ordinária nº 19, à Câmara Municipal contendo reajuste da Planta de Valores Imobiliários para a Capital, propondo a divisão do município em 5 zonas diferenciadas, onde a de menor reajuste no imposto será a Zona 4 com 12,50%, posteriormente a Zona 3, que ficaria sujeita a um reajuste de 22,22%, 30% na Zona 2 e finalmente 33,36% na Zona 1. Conforme relação descrita no Anexo I, observa-se que todos os índices ficaram acima da inflação dos últimos 12 meses (IGP-M = 8,87%)⁴⁷.

Entre os pontos elencados, [...] ressalta que o trabalho de revisão dos valores da planta ficou bem coerente com a realidade, tendo em vista que os parâmetros utilizados foram baseados no preço de mercado com redução de 15% nos imóveis residenciais e de 20% nos comerciais. (PALMAS, 2016)

Em 30 de dezembro de 2016, após sessão da Câmara Municipal, enviou-se o Projeto de Lei Ordinária nº 19 para a Comissão de Finanças, sendo que o Projeto não foi votado no plenário, resultando em seu não reajuste imediato em 1º de janeiro de 2017. Em 31 de dezembro de 2016, o Executivo Municipal publicou no Diário Oficial do Município – DOM, o Decreto nº 1321, o qual reajustou a Planta Genérica de Valores Imobiliários com o índice geral de 25,96% (vinte e cinco vírgula noventa e seis por cento).

No início de janeiro de 2017, houve solicitação do Ministério Público de Contas – MPC – ao Tribunal de Contas do Estado para que suspendesse os efeitos advindos do referido decreto. Em virtude da polêmica resultante desse processo, no dia 12 de janeiro, o Executivo Municipal reajustou o IPTU de acordo com um índice de 6% (seis por cento) que se manteve abaixo da inflação do período. Segundo o portal da Prefeitura Municipal de Palmas, “O reajuste é necessário para garantir que as obras e programas da gestão municipal tenham continuidade em 2017” (2017).

Sendo assim, nota-se que o reajuste da Planta Genérica de Valores Imobiliários dos municípios é condição para que não haja distorções entre as diversas áreas do município, na medida em que evidencia as diferenças entre o valor venal – utilizado para o cálculo de cobrança do imposto – e o valor real do imóvel e é capaz de prevenir a instalação de áreas urbanas irregulares.

⁴⁶ A Foz Saneatins é uma empresa de abastecimento de água e de saneamento básico que atua no Estado do Tocantins, pertencente à Odebrecht Ambiental do Grupo Odebrecht.

⁴⁷ O Índice Geral de Preços do Mercado – IGP-M busca registrar a inflação dos preços (bens e serviços) medido pela Fundação Getúlio Vargas entre o dia 21 do mês anterior e o dia 20 do mês atual.

O fomento da arrecadação sobre a atualização da Planta, como nos alerta Junior, permite que “os municípios (...) obtenham aumento real na arrecadação média dos dois anos seguintes à implantação” (2006, p.18). A revisão dos valores do IPTU a serem recolhidos em 2017 possuem índice que repõe a inflação e isso minimiza a perda de arrecadação, porém, ao manter a Planta Genérica de Valores Imobiliários sem atualização desde 2013, há um obstáculo na promoção da função social da propriedade urbana em Palmas, pois os valores dos imóveis em períodos de crise econômica são susceptíveis de reduções ou aumentos menores, podendo redundar em disparidade que não representa a realidade do mercado imobiliário.

3.3.3 O PEUC e seus sucedâneos em Palmas - TO

Conforme descrevemos no item 2.1.3 intitulado *A desapropriação sanção*, esta ferramenta descrita no PEUC sujeita o proprietário descumpridor dos prazos dispostos na progressão do IPTU no Tempo a ter seu imóvel desapropriado pela discricionariedade do Poder Público. A legislação define o rito processual a ser seguido e, cumpridos os prazos e efetivado o ato da desapropriação, o proprietário deve ser devidamente indenizado em dinheiro por meio de títulos da dívida pública aprovados pelo Senado Federal.

No questionamento realizado junto à Secretaria Municipal de Finanças de Palmas – TO sobre a existência de títulos da dívida pública para saldar as dívidas com as possíveis desapropriações, esta observou que não existem os títulos, mas que a desapropriação só se realiza após 5 anos de aplicação da progressividade das alíquotas. Entendemos que, pelo fato das desapropriações serem levadas a efeito somente em 2020, exista tempo necessário para solicitar, ao Senado Federal, a autorização para a emissão dos referidos títulos da dívida pública descritos no PEUC.

No item 2.1.1 *O Parcelamento, Edificação e o Uso Compulsórios – PEUC*, descrevemos que o Estatuto da Cidade dispõe sobre a notificação do proprietário pelo Poder Executivo Municipal do PEUC. Essa notificação deverá ser averbada em Cartório de registro de imóveis, sendo essa uma das etapas na legalidade da implantação do PEUC. Dada a importância do cumprimento do rito legal para que o IPTU Progressivo seja afetado em seu resultado como política pública, resultando em desapropriação sanção dos imóveis cujos proprietários não cumpriram os prazos legais uma vez notificados ao PEUC, questionou a Secretaria de Municipal de Finanças, que afirmou que esse descumprimento, pode sim afetar o resultado da progressividade.

3.3.4 Das áreas notificadas no PEUC em Palmas – Tocantins

A Lei Complementar nº 195/09 descreve que o PEUC será aplicado nas áreas previstas no Plano Diretor Participativo, as quais se sujeitam às notificações em suas etapas sucessivas. A notificação dos imóveis, com a sua referida sujeição, foi regulamentada pelo Decreto nº 699, de 10 de janeiro de 2014.

O estudo efetuado por Bazolli (2016) afirma que a Prefeitura Municipal de Palmas, no mês de dezembro de 2014, “emitiu 241 notificações para edificação e 3 notificações para parcelamento compulsórios” (2016, p. 1271) e essas notificações resultaram em “8 pedidos de Alvarás de Construção; expedição de 85 “Habite-se” e 205 lançamentos de Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo aos inadimplentes” (2016, p. 1271).

Dando prosseguimento ao processo, a Secretaria de Finanças da Prefeitura de Palmas, através de Edital de Comunicação – IPTU Progressivo no Tempo disposto no Diário Oficial do Município – DOM nº 1.218, de 17 de março de 2015, tornou público os imóveis que estavam sujeitos à incidência do IPTU Progressivo no Tempo no exercício de 2015, dado que, em virtude do não cumprimento da obrigação de construir, os mesmos já haviam sido notificados no mês de dezembro de 2013. O Diário Oficial do Município – DOM – nº 1.451, de 29 de fevereiro de 2016, tornou público os imóveis que estavam sujeitos à mesma incidência do anterior e também para o exercício de 2015, contudo, afirmou que os referidos imóveis haviam sido notificados em dezembro de 2013 e dezembro 2014, e descritos na tabela a seguir,

Tabela F: Imóveis lançados ao IPTU Progressivo em Palmas – TO.

DOM nº	Data das Notificações	Quantidade de imóveis
1.218/15	Dezembro/2013 (lançados a 1ª vez)	205
1.415/16	Dezembro/2014 (lançados a 1ª vez)	161
	Dezembro/2013 (relançados)	149
<i>Subtotal DOM 1.415/16</i>		<i>310</i>
<i>Subtotal DOM 1218/15 mais 1415/16 menos relançados</i>		<i>366</i>
Total geral		515

Fonte: Diário Oficial do Município-DOM.

Observando-se a Tabela F, percebe-se que houve, em 2015, uma comunicação da Secretaria de Finanças da Prefeitura de Palmas – TO que deu publicidade ao lançamento de 205 (duzentos e cinco) imóveis sujeitos ao IPTU Progressivo e que, em 2016, nova comunicação da mesma Secretaria informou o lançamento de 310 (trezentos e dez) imóveis sujeitos ao IPTU Progressivo, ambos a partir do exercício de 2015.

Segundo o exposto no Diário Oficial do Município de 2016, dos 310 (trezentos e dez) imóveis lançados, 149 (cento e quarenta e nove) já haviam sido comunicados pelo Diário Oficial de 2015. Com isso, do total de 515 imóveis lançados, excluindo-se os 149 que já haviam sido lançados no DOM de 2015, restou um total integral de 366 imóveis efetivamente lançados e sujeitos ao IPTU Progressivo no tempo a partir do exercício de 2015. Em virtude da legislação, as alíquotas do IPTU Progressivo desses imóveis serão reajustadas anualmente até o limite de 15% a partir do exercício de 2015, sendo os mesmos sujeitos à desapropriação-sanção a partir do ano de 2020.

Sobre a área de vazios urbanos em Palmas – Tocantins, Bazolli observa que “dos sete milhões de metros quadrados vazios existentes em 2015, concretizaram-se com 205 lançamentos no PEUC, o correspondente apenas 276,2 mil metros quadrados” (2016, p. 1271). Com o lançamento realizado em 2016 dos 310 imóveis, deduzindo-se os 149 que já haviam sido lançados em 2015, houve um incremento de 825.049,71 metros quadrados incluídos no PEUC. A Tabela G, a seguir, demonstra a relação percentual entre o vazio urbano total e os imóveis sujeitos ao PEUC até janeiro de 2017.

Tabela G: Relação de áreas de vazios urbanos e dos imóveis sujeitos ao PEUC. Palmas – TO

Discriminação	Áreas em metros quadrados	Percentual em relação ao total da área de vazios urbanos e os imóveis lançados
Total de vazio urbano existente em 2015	7.000.000,00	-
Área sujeita ao PEUC no lançamento DOM 2015	276.000,20	3,94%
Área sujeita ao PEUC no lançamento DOM 2016	825.049,71	11,79
Soma das áreas dos lançamentos DOM 2015/2016	1.000.509,58	14,29%

Fonte: Diário Oficial do Município - DOM.

Com base nos lançamentos publicados no Diário Oficial do Município – DOM, nos anos de 2015 e 2016, agrupou-se por região os quantitativos dos lotes notificados, utilizando-se os endereços antigos das quadras, os neste estudo, foram transformados para

os novos, como dispõe a Lei⁴⁸ Municipal nº 658/97. A Tabela H demonstra, a seguir, os lançamentos ao IPTU Progressivo (endereços antigos), e o Anexo II, os seus correspondentes novos.

Tabela H: Quantidade de lançamentos do IPTU Progressivo por área. 2015-2016

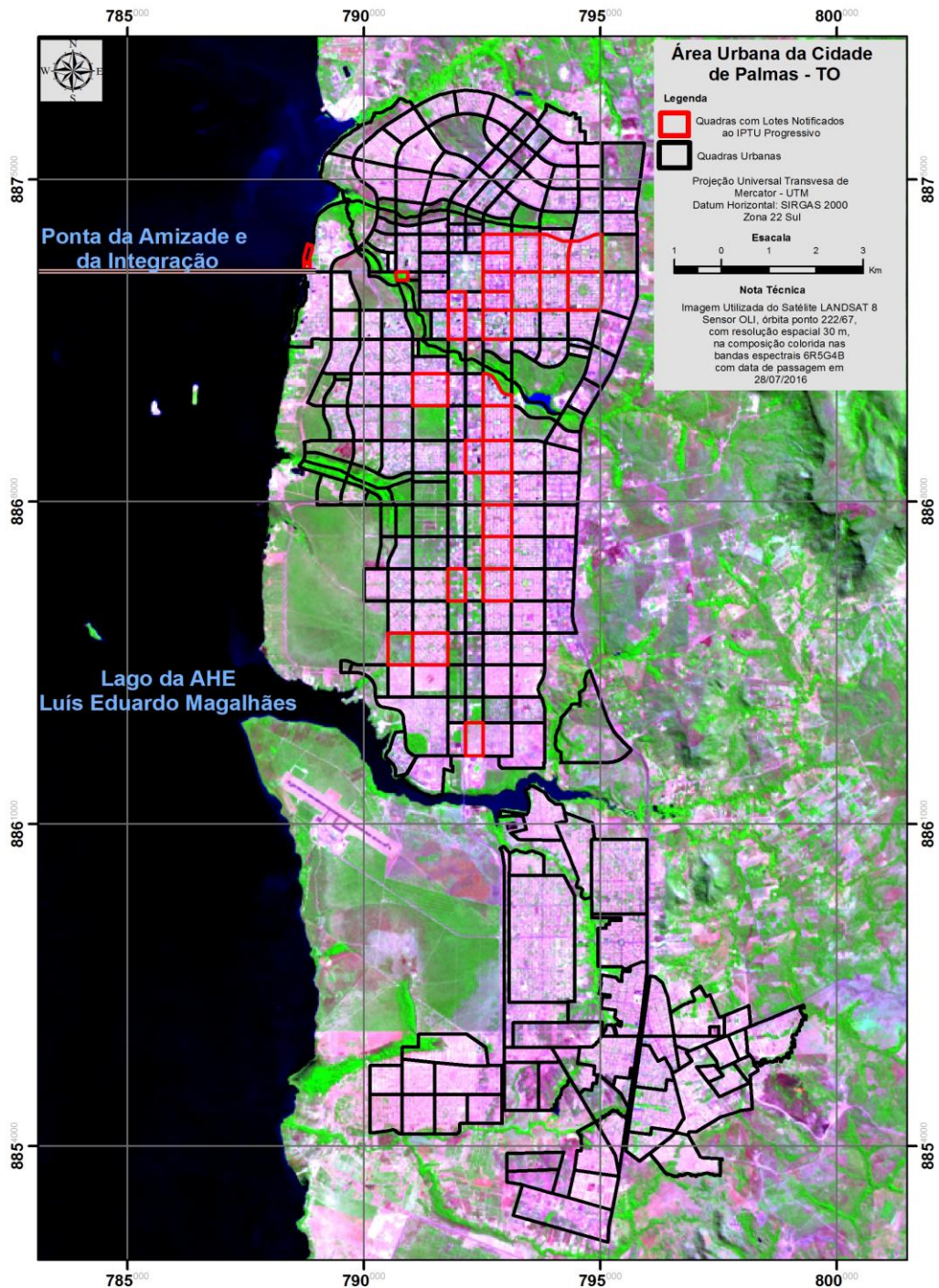
Áreas		LANÇAMENTO 2015	LANÇAMENTO 2016	TOTAL DE LANÇAMENTOS
ACNE	I	4	5	9
ACNE	11	1	5	6
ACSE	I	2	6	8
ACSE	11	2	6	8
ACSU	SE 60	1	2	3
ACSU	SO 10	7	-	7
ACSU	SO 20	1	-	1
ACSU	SO 100	11	-	11
ACSV	SE 41	2	1	3
ACSV	SE 71	-	1	1
ACSV	SE 91	2	-	2
ACSV	SE 101	4	-	4
ACSV	SO 41	2	-	2
AESO	12	1	-	1
AREA	PRIOR. I	1	-	1
ACSV	SO 121	24	-	24
ACSU	SE 150	1	-	1
ARNE	13	4	15	19
ARNE	12	2	13	15
ARSE	12	6	25	31
ARSE	13	3	21	24
ARNE	14	5	17	22
ARSE	14	-	4	4
ARSE	21	2	14	16
ARSE	41	9	40	49
ARSE	51	1	1	2
ARSE	61	1	12	13
ARSE	71	4	8	12
ARSE	81	3	9	12
ARSE	91	7	-	7
ARSO	41	22	-	22
ARSE	101	18	-	18
ARSO	121	7	-	7
ARSO	122	1	-	1
TOTAIS		161	205	366

Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas – DOM.

⁴⁸ Lei aprovada pela Câmara Municipal de Palmas – TO, em 19 de junho de 1997, autorizando, ao Poder Executivo, a mudança dessas nomenclaturas nas quadras e logradouros inseridos no Plano Diretor da Capital.

No Mapa 3.0, destacam-se as regiões Plano Diretor descritas na Tabela G, sobre o quantitativo de imóveis, por área, notificados no DOM, nos anos de 2015 e 2016.

Mapa 3.0: Áreas notificadas ao IPTU Progressivo no Tempo. Palmas – TO.



Fonte: Diário Oficial do Município – DOM.

3.4 METODOLOGIA

Com o intuito de perceber o comportamento do mercado imobiliário em Palmas, antes e depois da implantação do IPTU Progressivo, buscou-se como dados primários para essa pesquisa os valores, por metro quadrado, dos lotes residenciais à venda no período compreendido entre os anos de 2012 a 2016. Para verificar a opinião dos operadores imobiliários, representantes dos interesses dos proprietários e, por isso, interessante fonte opinativa sobre o mercado, selecionou-se 49 (quarenta e nove) empresas imobiliárias instaladas no Plano Diretor Central, para se aplicar questionário acerca da relação entre implementação do IPTU Progressivo e a função social da propriedade em Palmas – TO.

No levantamento dos dados junto aos exemplares do Jornal Primeira Página, observou-se que os imóveis colocados à venda logravam repetir-se por diversos meses, inclusive anos. Assim, para que os quantitativos de cada ano representassem a mesma quantidade sem repetições, elegeu-se tabular o valor de 160 (cento e sessenta) lotes residenciais por ano, nas mais diversas áreas do Plano Diretor da capital, resultando num total de 800 (oitocentos) imóveis consultados. Observou-se, ainda, que algumas quadras apareciam com um número significativo de imóveis, ao passo que, em outras, esse número era reduzido ou mesmo zero.

No decorrer da pesquisa passa esse estudo, e a fim de contornar esse problema mencionado, descrito também em Alencar (2016, p. 34), que afirma “Durante a etapa de coleta de dados foi observado que apenas alguns anúncios detinham a variável preço. Portanto, foram tabulados somente os anúncios que possuíam o preço pedido, localização [...]”. Nesse sentido, utilizamos a metodologia descrita pelo autor (2016, p. 35), como segue, “[...] as quadras foram agrupadas em regiões de conjunto de quadras, ao qual se deu o nome de R’s, foram divididas em R1, R2, R3, R4, R5, R6 e R7 [...]”.

O autor (2016, p. 35) inseriu em seu estudo tabela denominada de Tabela 2, constando de duas colunas, sendo que na primeira coluna estão relacionadas as regiões (R’s) enumeradas de 1 a 7, e na segunda coluna, as quadras que estão circunscritas em cada uma dessas regiões. Como essa metodologia facilita a visão dos valores médios do metro quadrado no Plano Diretor, foi a escolhida nesse estudo, conforme demonstramos na Tabela I e que contém a mesma relação do trabalho de Alencar (2016), porém, com a inserção de outras quadras (destacadas com marca texto), a fim de melhor representar os valores dos lotes no Plano Diretor da capital.

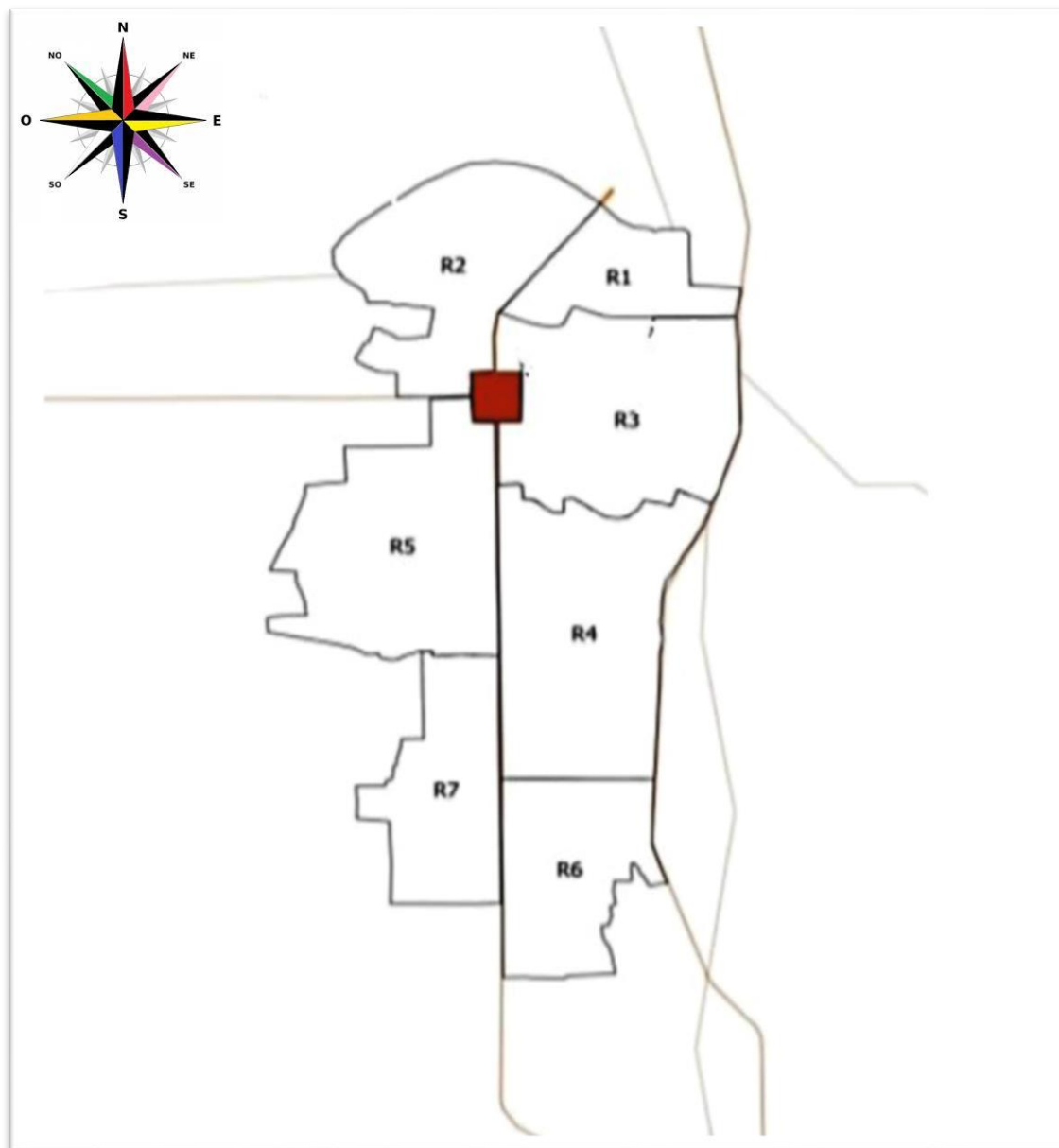
Tabela I: Quadras agrupadas por R's.

Regiões	Quadras
R₁	304N, 404N, 406N, 408N, 504N, 506N, 508N, 512N, 604N, 606N, 704N e 804N.
R₂	103N, 105N, 107N, 201N, 205N, 207N, 303N, 305N, 307N, 403N, 405N, 407N, 409N, 501N, 503N, 507N, 603N, 605N, 607N e Área Prioritária I (JK)
R₃	104N, 104S, 106N, 106S, 108N, 108S, 110N, 110S, 202S, 204S, 206S, 208N, 208S, 210N, 210S, 212N, 306S e 308S
R₄	404S, 504S, 506S, 602S, 604S, 606S, 612S, 704S, 706S, 712S, 802S, 804S, 806S, 902S, 904S, 906S e 912S
R₅	101S, 103S, 201S, 203S, 205S, 207S, 303S, 305S, 307S, 309S, 403S, 405S, 407S, 409S, 411S, 503S, 507S, 509S, 511S, 603S, 605S, 607S, 611S, 711S, 801S, 901S, 903S e ORLA 14
R₆	1002S, 1004S, 1006S, 1104S, 1106S, 1112S, 1204S, 1206S, 1304S, 1306S, 1404S, 1406S e 1502S
R₇	1001S, 1003S, 1005S, 1007S, 1103S, 1105S, 1203S, 1205S, 1303S, 1305S, 1403S, 1405S, 1503S e AVSO141.

Fonte: A dinâmica do mercado do solo urbano em Palmas-TO. Alencar (2016, p. 35)

A fim de se demonstrar espacialmente a localização das quadras em conformidade com as regiões definidas e para se obter o valor médio do metro quadrado, considerou-se cada região como um único logradouro, o que possibilitou a verificação da variação média dos valores e a quantidade de imóveis por região, dirimindo-se algumas distorções, visto que, em determinadas quadras, o número de imóveis disponíveis para venda é maior que em outras no período analisado. O Mapa 4.0 demonstra, a seguir, a divisão das regiões de modo espacial, o que permite uma melhor visualização do Plano Diretor e, concomitantemente, uma melhor compreensão da localização das quadras em cada região (R's) em Palmas - TO, margeadas pelas principais avenidas.

Mapa 4.0: Distribuição das regiões (R's) no Plano Diretor de Palmas-TO.



Fonte: A dinâmica do mercado do solo urbano em Palmas - TO. Alencar (2016, p. 37)

3.4.1 Das quantidades dos imóveis

Para observar melhor as quantidades de lotes lançados no IPTU Progressivo no Tempo, em Palmas - TO, elaboramos a Tabela J a seguir, a qual demonstra em suas colunas as áreas notificadas com a nova nomenclatura, os quantitativos de lotes com lançamentos no Diário Oficial do Município – DOM, em 16 de março de 2015 e 25 de fevereiro de 2016 por região (R's), bem como, na última coluna, podemos observar qual o percentual de participação de cada região (R's) no total de lotes lançados no IPTU Progressivo.

Tabela J: Quantidade de lançamentos de lotes no IPTU Progressivo por região (R's).

Regiões		Lançamentos 2015 (16.mar)	Lançamentos 2016 (25.fev)	Total de lançamentos	Lançamentos por Regiões	Qtde lotes lançados por região 2015	Qtde lotes lançados por região 2016	Total de lotes lançados (2015 + 2016)	% no total de lotes lançados
		0	0	0	R ₁	0	0	0	0,00%
201	NORTE	1	-	1					
Área Prior. Av. JK		1	-	1	R ₂	2	0	2	0,55%
104	NORTE	4	5	9					
104	NORTE	1	5	6					
104	SUL	2	6	8					
104	SUL	2	6	8					
108	NORTE	4	15	19					
106	NORTE	2	13	15	R ₃	31	131	162	44,26%
106	SUL	6	25	31					
108	SUL	3	21	24					
110	NORTE	5	17	22					
110	SUL	-	4	4					
204	SUL	2	14	16					
602	SUL	1	2	3					
404	SUL	2	1	3					
704	SUL	-	1	1					
904	SUL	2	-	2					
404	SUL	9	40	49	R ₄	30	74	104	28,42%
504	SUL	1	1	2					
604	SUL	1	12	13					
704	SUL	4	8	12					
804	SUL	3	9	12					
904	SUL	7	-	7					
101	SUL	7	-	7					
201	SUL	1	-	1	R ₅	32	0	32	8,74%
403	SUL	2	-	2					
403	SUL	22	-	22					
1001	SUL	11	-	11					
1004	SUL	4	-	4	R ₆	34	0	34	9,29%
1502	SUL	1	-	1					
1004	SUL	18	-	18					
1203	SUL	24	-	24					
1203	SUL	7	-	7	R ₇	32	0	32	8,74%
1205	SUL	1	-	1					
		161	205	366		161	205	366	100%

Fonte: Diário Oficial do Município – DOM.

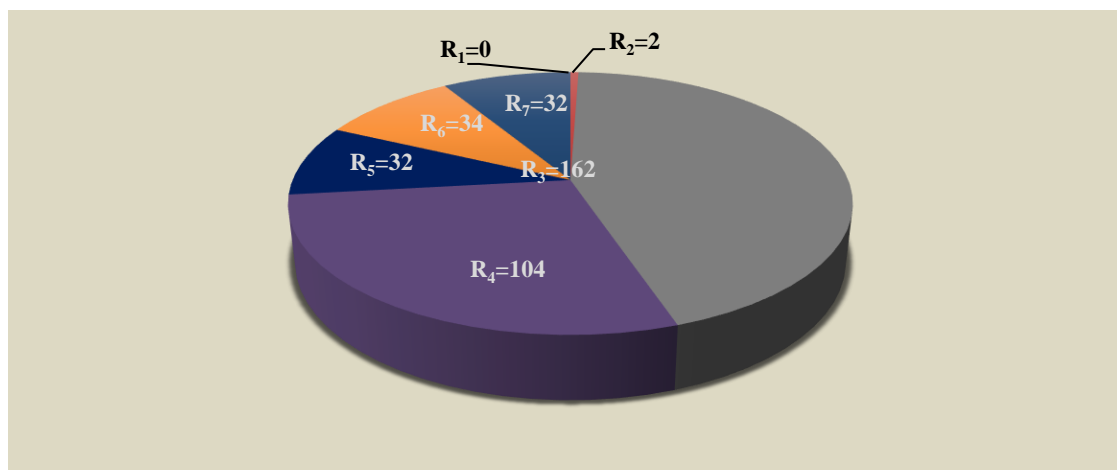
Observando-se a Tabela J e o Mapa 4.0, verificamos que:

- a) Região 1 (refere-se à antiga área nordeste - ARNE's) - não teve imóveis lançados ao IPTU Progressivo no Tempo em nenhum dos dois lançamentos publicados nos DOM de 2015 e 2016;
- b) Região 2 (refere-se a antiga Vila União ou ARNO's) – teve apenas dois imóveis lançados ao IPTU Progressivo no Tempo, lançados no Diário Oficial do Estado, no ano de 2015;
- c) Região 3 (compreendendo parte da faixa à esquerda da Avenida Juscelino Kubistchek entre a Rodovia TO-050 e o Palácio Araguaia - sentido leste/oeste e o seu lado direito com limítrofe no Parque Cesamar, refere-se à antiga área sudeste - ARSE's) – aparece como a região que teve um maior número de lotes lançados – 162, no total em ambos DOM, sendo que essa quantidade corresponde a 44,26% do total de lotes lançados ao IPTU Progressivo no Tempo em Palmas-TO;
- d) Região 4 (refere-se também à antiga área sudeste – ARSE's, porém estende-se do Parque Cesamar até a Avenida LO-23) – aparece com a segunda região com o maior número de lotes lançados - 104 no total, em ambos os DOM, significando um percentual de 28,42% dos lotes lançados ao IPTU Progressivo na Capital.
- e) Regiões 5 e 7 (referem-se à antiga área sudoeste – ARSO's, e compreendem todo o lado direito da Avenida Teotônio Segurado sentido norte/sul, desde o Palácio Araguaia até a Universidade Luterana do Brasil - ULBRA);
- f) Região 6 (refere-se ao lado esquerdo da Avenida Teotônio Segurado a partir da LO-23 até o Estádio Nilton Santos) – tiveram lotes notificados no DOM apenas em março de 2015, sendo que a média percentual das 3 regiões no total de imóveis lançados é de 8,92%.

Dos dados descritos na Tabela J e com os dados resultantes dos levantamentos, inferir-se que, em observância aos artigos preconizados no Estatuto da Cidade para a implementação do IPTU Progressivo no Tempo, nota-se que em Palmas – TO, os agentes públicos consideraram como prioritários os lotes circunscritos à região central da cidade (Regiões 3 e 4), e que, nos lançamentos do DOM publicado em 25 de fevereiro de 2016, os quantitativos de imóveis sob sujeição ao IPTU Progressivo no Tempo nas Regiões 3 e 4, foram significativamente superiores aos lançamentos realizados no ano anterior (16 de março de 2015), passando de 31 para 131 (acréscimo de 322,6%) e de 30 para 74 (139,7%),

respectivamente, como podemos visualizar no Gráfico 2, a seguir, que demonstra o total de imóveis lançados por região para os anos de 2015/2016:

Gráfico 2: Quantitativo total dos lançamentos dos imóveis sujeitos ao IPTU Progressivo no Tempo em Palmas – TO, por região (R's). 2015/2016.



Fonte: Diário Oficial do Município de Palmas.

Analisaremos os levantamentos dos valores de venda dos lotes no Plano Diretor de Palmas, pertencentes a cada uma das Regiões (R's) determinadas na Tabela I, como quantidades pesquisadas, valores médios e variações percentuais. Antes, porém, a Tabela K, traz as quantidades de lotes lançados no DOM e pesquisados nos classificados, por região:

Tabela K: Relação de imóveis notificados versus imóveis pesquisados.

Regiões	Lotes pesquisados (2012)	Lotes pesquisados (2013)	Lotes pesquisados (2014)	Lotes pesquisados (2015)	Lotes pesquisados (2016)	Total de lotes pesquisados	Total imóveis notificados (2015/2016)
R₁	15	14	8	11	9	57	0
R₂	25	12	12	12	9	70	2
R₃	11	9	17	20	37	94	162
R₄	13	8	18	14	19	72	104
R₅	71	87	70	72	58	358	32
R₆	9	16	24	17	16	82	34
R₇	16	14	11	14	12	67	32
TOTAIS	160	160	160	160	160	800	366

Fontes: Diário Oficial do Município e Jornal Primeira Página.

Percebe-se, pelos dados da Tabela K, que o quantitativo de lotes colocados à venda no Jornal Primeira Página, no período compreendido entre 2012 e 2016, é variável

conforme a Região e que, na Região 1, mesmo não havendo lotes notificados ao IPTU Progressivo no Tempo, nos DOM de 2015 e 2016, para esses mesmos anos foram encontrados anúncios de 20 lotes à venda. De outro modo, a Região 5, em todos os anos pesquisados, foi a que mais apresentou lotes à venda, perfazendo um total de 358 imóveis no período, o que corresponde a, aproximadamente, 5 vezes a média dos imóveis colocados à venda nas demais regiões.

Na mesma Tabela, verifica-se que no levantamento da Prefeitura Municipal de Palmas, para a inclusão dos imóveis sujeitos ao IPTU Progressivo no Tempo, a Região 5 teve apenas 32 imóveis lançados, enquanto a Regiões 3 e 4, foram as que mais tiveram lotes notificados, como mencionado anteriormente, reafirmando ser o intuito, nestes primeiros anos, a aplicabilidade desse instrumento na região mais central da Capital.

Note-se também que, na Região 3, a despeito de ser a região que mais teve imóveis lançados ao IPTU Progressivo em 2015 e 2016, totalizando 162, na pesquisa realizada entre 2012 e 2016 encontrou-se 94 lotes colocados à venda, sendo esse número bem menor que o lotes notificados. Para a mesma Região 3, considerando-se apenas 2015 e 2016, a quantidade de lotes colocados à venda em 2015 e 2016, após os lançamentos no DOM, foi de 47 imóveis, enquanto foram notificados 162 imóveis no mesmo período.

3.4.2 Dos valores

No levantamento dos imóveis colocados à venda no Jornal Primeira Página no período compreendido entre 2012 e 2016, para uma melhor análise, também foram separados por regiões (R's) os valores médios por metro quadrado. Para esse procedimento, das quantidades de imóveis verificados em cada região, tomou-se o seu valor de venda e dividiu-se pela metragem do lote obtendo-se o valor por metro quadrado de cada um. Isto feito, para cada região tomou-se a média aritmética, obtendo o valor médio por metro quadrado dos lotes para cada ano.

A Tabela L, a seguir, demonstra em suas colunas os valores médios por metro quadrado dos imóveis colocados à venda, por região, bem como a evolução percentual nominal em cada ano. Na última coluna à direita, verifica-se a evolução percentual do valor médio do metro quadrado, no período compreendido entre os anos de 2012 e 2016, bem como na linha “Médias Totais”, os valores médios do metro quadrado considerando-se todas as regiões com imóveis anunciados nos classificados.

Tabela L: Valores nominais médios do m² dos lotes à venda em Palmas – TO em 2012/2016.

Regiões/ Ano	2012	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	% período
R₁	290,78	347,75	19,5%	401,74	15,5%	423,58	5,4%	407,67	-3,76%	40,20%
R₂	295,81	352,92	19,3%	432,90	22,6%	392,90	-9,2%	390,64	-0,58%	32,06%
R₃	467,93	547,41	16,9%	540,66	-1,2%	566,54	4,7%	554,08	-2,20%	18,41%
R₄	316,28	351,29	11,0%	407,31	15,9%	433,82	6,5%	511,45	17,89%	61,71%
R₅	299,03	352,37	17,8%	383,07	8,7%	401,53	4,8%	387,85	-3,41%	29,70%
R₆	199,63	256,78	28,6%	254,16	-1,0%	274,72	8,0%	293,32	6,77%	46,94%
R₇	198,30	251,18	26,6%	322,18	28,2%	308,35	-4,2%	397,61	28,95%	100,51%
MÉDIAS TOTAIS	295,39	351,39	18,9%	391,72	11,4%	400,21	2,1%	420,37	5,04%	42,31%

Fonte: Jornal Primeira Página.

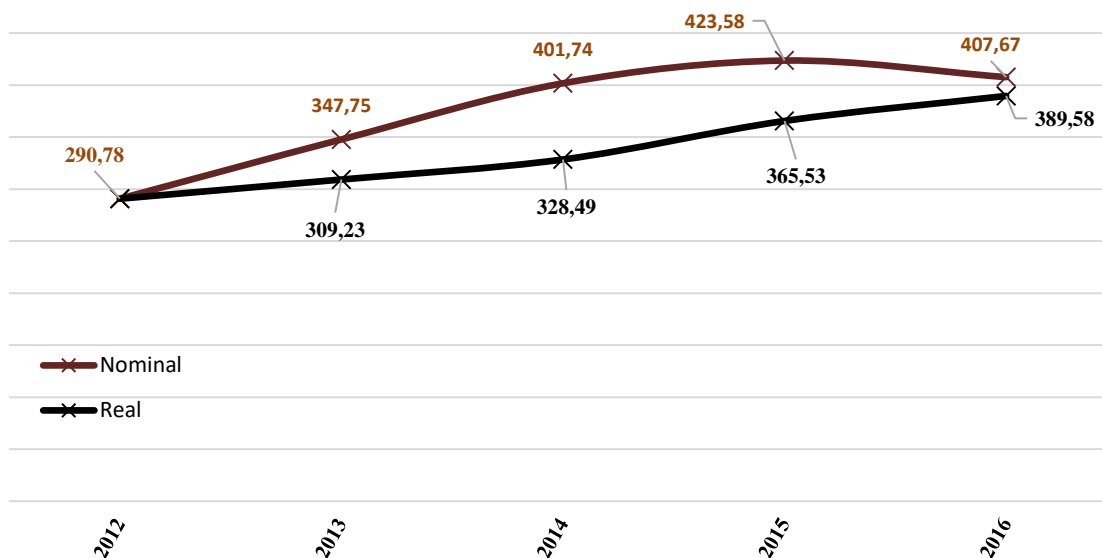
Analisando-se a Tabela L, verificamos os seguintes pontos:

- Anos de 2012 e 2013: a média de aumento no valor médio do m² dos imóveis colocados à venda, foi reajustada em 18,9%, sendo que os aumentos entre as regiões variaram entre 11,0% (R₄), no mínimo e 28,6% (R₆), no máximo;
- Anos de 2013 e 2014: a média de reajuste no valor médio do m² dos imóveis colocados à venda foi de 11,4%. Porém, as variações foram mais significantes, visto que para a R₃ houve queda no valor da ordem de 1,2% e para a R₇, um aumento de 28,2%;
- Anos de 2014 e 2015: a média na evolução dos valores médios do m² dos imóveis nesse período foi de 2,1%, sendo que os valores entre as regiões variavam em -9,2% para a R₂, no mínimo, e 8%, no máximo, na R₆;
- Anos de 2015 e 2016: para esses anos a evolução da média de preços do valor do m² dos imóveis sofreu variação média total de 5,04% e a variação entre as classes foi mais elástica, destacando-se a R₁ com involução de -3,76, no mínimo e a R₇, com 28,95 no máximo.
- Anos de 2012 a 2016: verifica-se que todas as regiões obtiveram índices de reajustes nominais positivos para o m² médio dos imóveis, destacando-se que a R₇ teve um aumento de 100,5% nos valores dos imóveis colocados à venda.

A seguir demonstramos, em gráficos, os valores nominais contidos na Tabela K e os valores reais deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, a

preços de 2012, para cada região separadamente, facilitando observamos de forma mais clara cada região.

Gráfico 3: Valor médio por m² dos lotes na Região 1 em Palmas -TO.



Fonte: Jornal Primeira Página. Deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC, a preços de 2012.

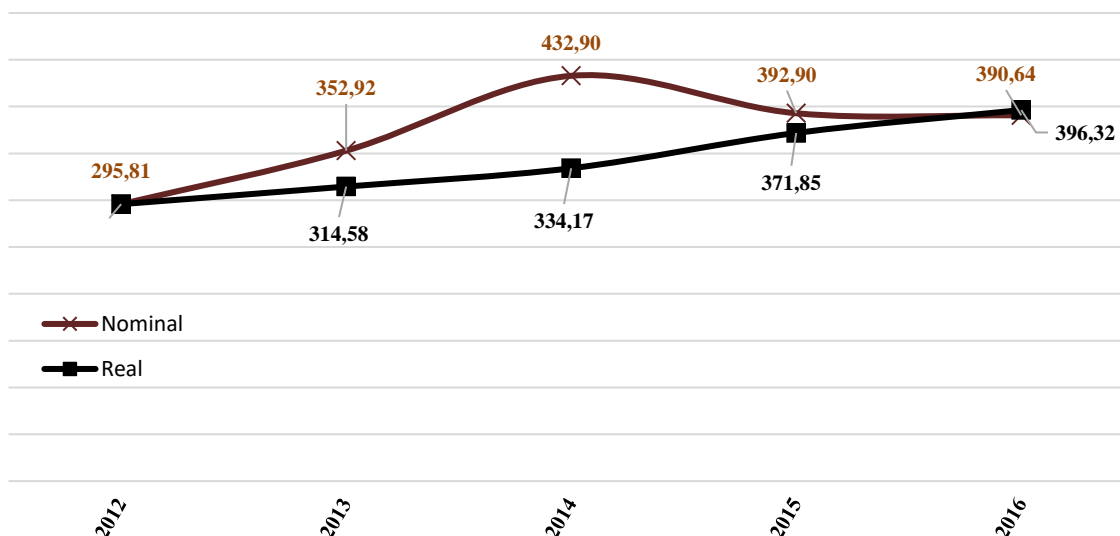
A Região 1 (R₁):

a) Valores nominais – área destinada à alocação dos remanescentes do Povoado Canela⁴⁹ em Palmas - TO. Para os anos de 2012 a 2015, os valores médios do metro quadrado dos lotes aumentaram através de taxas crescentes, tendo o seu ápice no ano de 2015 (R\$ 423,58). Em 2016, seu valor sofreu redução de 3,76%, tendo como variação percentual total, entre 2012 e 2016, um valor da ordem de 40,20%;

b) Valores reais – deflacionando-se os valores nominais a preços de 2012, há crescimento do valor médio do metro quadrado no período dos anos de 2012 a 2016. Essa região não teve imóveis lançados no Diário Oficial do Município – DOM – de março de 2015 à fevereiro de 2016. Outro fator de destaque, refere-se à variação percentual total, que no período compreendido entre os anos de 2012 e 2016, para os valores médios do metro quadrado dos lotes nas 7 regiões após a deflação, obteve um aumento real de crescimento na ordem de 33,98%.

⁴⁹ Distrito que ficou submerso devido ao lago formado pela Usina Hidrelétrica Luiz Eduardo Magalhães em Miracema - TO, construída no ano de 2001.

Gráfico 4: Valor médio por m² dos lotes na Região 2, Palmas – TO.



Fonte: Jornal Primeira Página. Deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC, a preços de 2012.

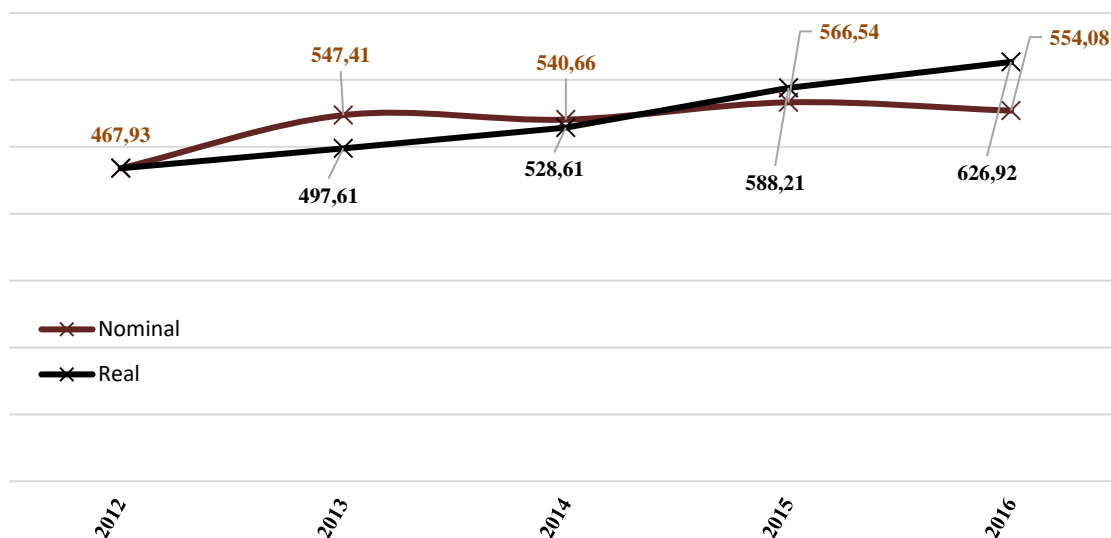
A Região 2 (R_2):

a) Valores nominais – de 2012 a 2014 os valores médios do metro quadrado dos lotes aumentaram a taxas crescentes, tendo o seu cume no ano de 2014 (R\$ 432,90). Nos anos subsequentes – 2015/2016 – os valores médios do metro quadrado passaram a observar quedas, sendo que em 2015 essa redução foi de 9,24% e, em 2016, da ordem de -0,58%, uma variação percentual incipiente quando trata-se da implantação de um instrumento econômico como o IPTU Progressivo no Tempo, mesmo essa retração coincidindo com a publicação dos imóveis sujeitos à progressividade e publicados no Diário Oficial do Município – DOM, em fevereiro de 2016. Porém, é de se notar que a variação percentual total no período de 2012 a 2016 representou crescimento no valor médio do metro quadrado, da ordem de 32,06%;

b) Valores reais – deflacionando-se os valores médios do metro quadrado, à preços de 2012, houve crescimento do valor médio do metro quadrado em toda a série histórica (2012/2016), esse comportamento pode estar afeito ao fato de que a R_2 teve somente dois imóveis lançados ao IPTU Progressivo no Tempo, e ambos foram publicados no Diário Oficial do Município – DOM, em março de 2015 e não no ano de 2016. Ainda quanto a esses anos, nominalmente houve redução,

contudo a valorização real dos imóveis foi da ordem de 10,48% em 2015 e de 7,54% no ano subsequente.

Gráfico 5: Valor médio por m² dos lotes na Região 3, Palmas – TO.



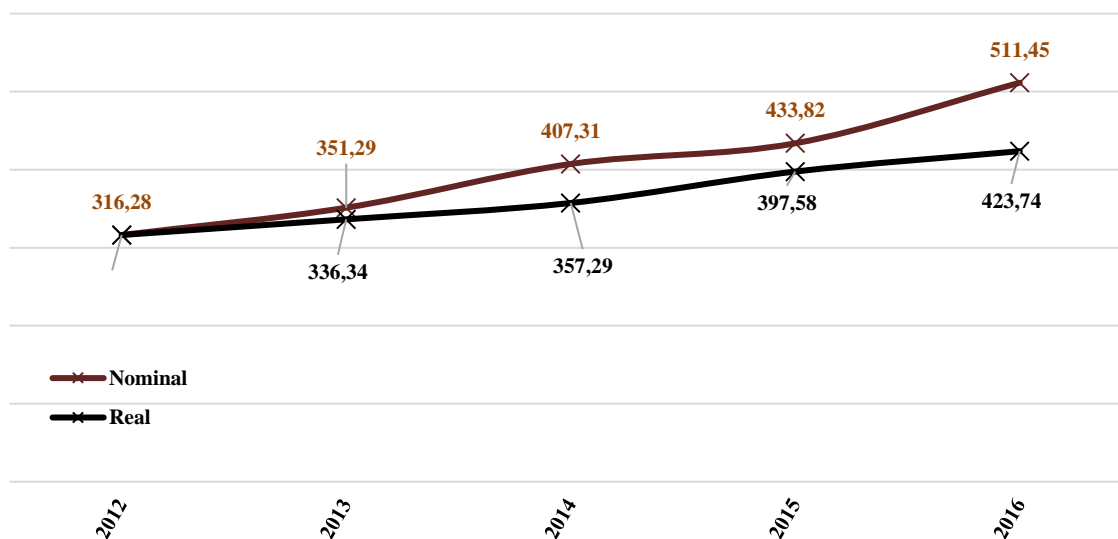
Fonte: Jornal Primeira Página. Deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC, a preços de 2012.

A Região 3 (R₃):

- a) Valores nominais – caracterizada por ser a região mais central do Plano Diretor, com maior valor do metro quadrado dos lotes, conforme observa-se na Tabela K, teve leve retração na valorização do metro quadrado médio no ano de 2014, na ordem de -1,23%, bem como no ano de 2016, de -2,20%. Sua maior valorização foi no ano de 2015, chegando a R\$ 566,54 o metro quadrado médio, justamente o ano da implantação do IPTU Progressivo no Tempo. Note-se, contudo, que a variação percentual nominal total no período compreendido entre os anos de 2012 a 2016 representou crescimento, no valor médio do metro quadrado, de 18,41%, apesar das quedas registradas no valor médio observadas na pesquisa dos lotes colocados à venda para os anos de 2014 e 2016;
- b) Valores reais – deflacionando-se os valores médios do metro quadrado, à preços de 2012, houve crescimento do valor médio do metro quadrado ano a ano, em todo o período pesquisado (2012 a 2016), relevando-se, conforme descrito anteriormente, um aumento real entre 2016/2012 de 33,98%, acima da inflação, assim, nessa região, o metro quadrado médio do lote que em 2012 era de R\$

467,93, em 2016 corresponderia ao valor real (descontando-se a inflação) de R\$ 626,92, mesmo com toda a incerteza causada pela política econômica observada nos últimos 4 anos.

Gráfico 6: Valor médio por m² dos lotes na Região 4, Palmas – TO.



Fonte: Jornal Primeira Página. Deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC, a preços de 2012.

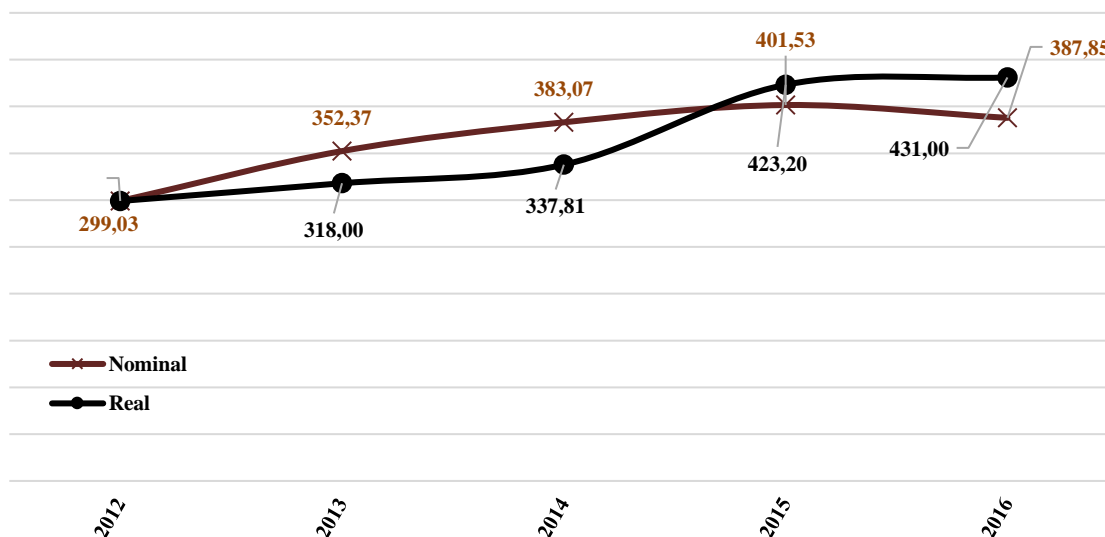
A Região 4 (R₄):

a) Valores nominais – caracterizada por ser região sul próxima ao centro do Plano Diretor, aparece como a segunda região com o maior valor do metro quadrado dos lotes (Tabela K), e teve valorização do seu metro quadrado médio, em todos os anos no período pesquisado nesse estudo, sendo o seu ápice no ano de 2016 (R\$ 511,45). Observa-se que a maior valorização nessa região da cidade deu-se no ano de 2016, representando um percentual de 17,89%. É de se relevar que a sua variação percentual nominal total do metro quadrado médio dos lotes, no período compreendido entre os anos de 2012 a 2016 representou o segundo maior crescimento entre todas as demais, da ordem de 61,71%, demonstrando que os valores nominais dos lotes colocados à venda na R₄ não foram impactados, apesar dos 104 lançamentos no Diário Oficial do Município – DOM – sendo 30 deles em 2015 e 74 em 2016;

b) Valores reais – a exemplo da Região 3, procedendo-se a deflação dos seus valores médios do metro quadrado na Região 4, levando para preços praticados

em 2012, verifica-se um crescimento percentual em todo o horizonte temporal pesquisado que compreende os anos de 2012 a 2016, sendo que o valor real dos lotes em 2012 era de R\$ 316,28 e, no ano de 2016, esse mesmo valor representa R\$ 423,74 o metro quadrado médio do preço dos lotes colocados à venda.

Gráfico 7: Valor médio por m² dos lotes na Região 5, Palmas – TO.



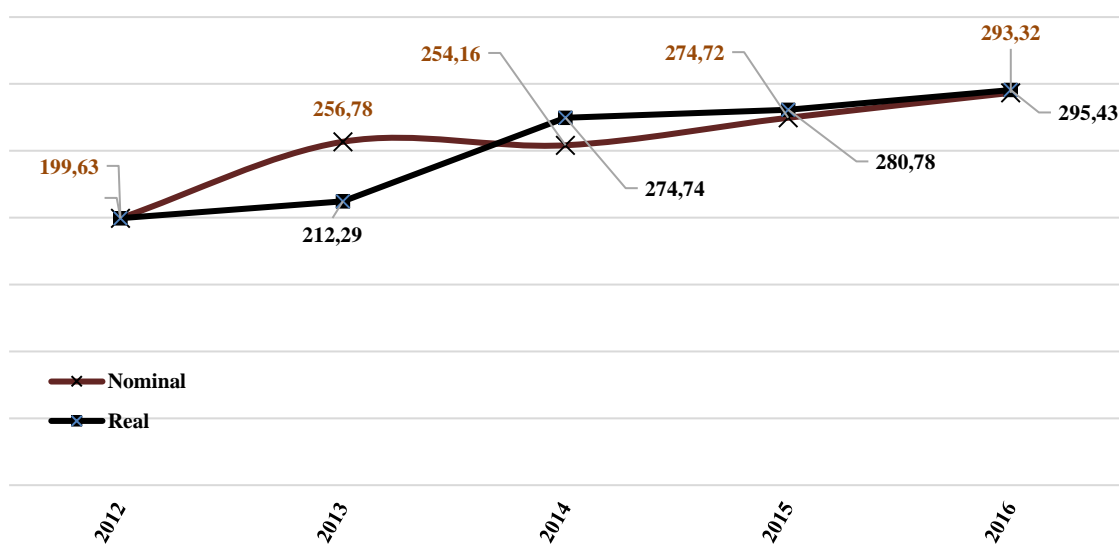
Fonte: Jornal Primeira Página. Deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC, a preços de 2012.

A Região 5 (R₅):

a) Valores nominais – caracterizada por ser uma região com elevado número de quadras novas instaladas com o Projeto Orla, observa-se, no Gráfico 7, que após aumentos sucessivos no valor médio do metro quadrado nessa região, no ano de 2016 houve retração nos preços dos lotes colocados à venda da ordem de - 3,41%. No que se refere à quantidade de lotes lançados ao IPTU Progressivo no Tempo, verifica-se pela Tabela I que somente no Diário Oficial do Município – DOM – publicado em 16 de março de 2015 é que foram notificados 32 imóveis, não tendo nenhum lançamento no DOM de 2016. Na realização dessa pesquisa, foram levantados os valores médios do metro quadrado de 130 lotes para esses dois anos (R₅). No referido gráfico, percebe-se ainda que, a sua variação percentual nominal total do metro quadrado médio dos lotes, no período compreendido entre os anos de 2012 a 2016 foi da ordem de 29,70% (Tabela K);

b) Valores reais – observando a linha referente à variação real dos preços médios dos lotes na Região 5, evidencia-se seu crescimento em todo o período (2012/2016), sendo que os valores deflacionados, levando-se para preços praticados em 2012, o valor real do metro quadrado dos lotes de R\$ 299,03 em 2012 representa R\$ 431,00 em 2016.

Gráfico 8: Valor médio por m² dos lotes na Região 6, Palmas – TO.



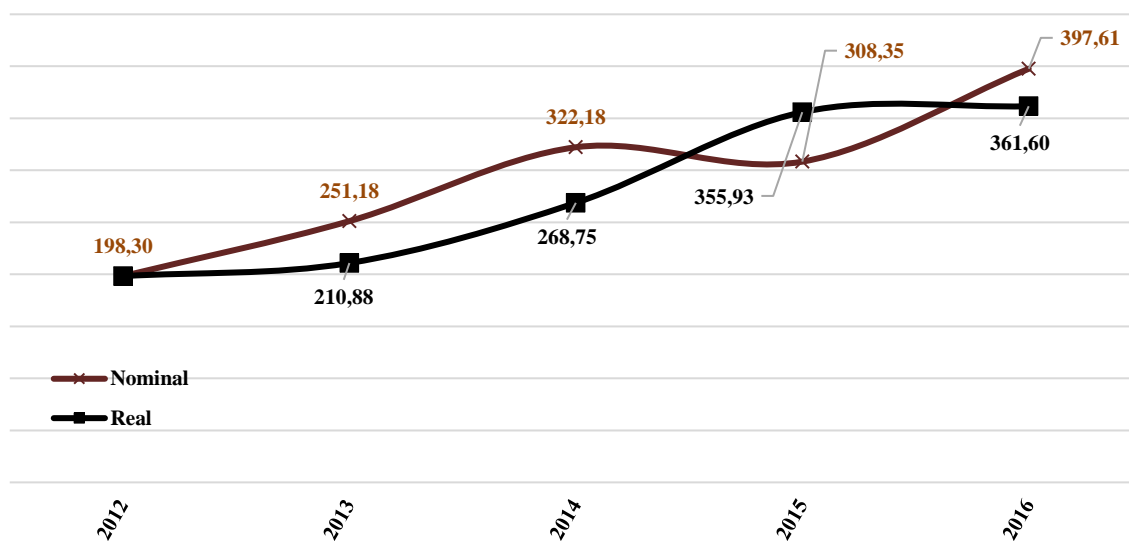
Fonte: Jornal Primeira Página. Deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC, a preços de 2012.

A Região 6 (R₆):

a) Valores nominais – última região ao sul do Plano Diretor a leste da Avenida Teotônio Segurado, caracteriza-se por vazios urbanos e pelo seu maior distanciamento do centro do Plano Diretor de Palmas. Observando-se o Gráfico 8, podemos notar que os valores médios por metro quadrado nessa região são menores comparando-se com as demais regiões, chegando os valores dos lotes na R₃ serem 116,7% maiores que na R₆. Essa região teve somente 34 lotes notificados pelo DOM de março de 2015, porém, verificando-se a evolução dos valores no gráfico acima mencionado, percebe-se que em todos os anos do período pesquisado houve aumento no valor médio do metro quadrado dos lotes, sendo que, a variação percentual nominal total do metro quadrado médio dos lotes, no período compreendido entre os anos de 2012 a 2016 foi da ordem de 46,94%;

b) Valores reais – verifica-se que a sua evolução foi crescente, significando que os aumentos nominais sempre superaram os índices inflacionários anuais. Em resumo, os valores deflacionados, levando-se para preços praticados em 2012, o valor real do metro quadrado dos lotes nessa região era de R\$ 199,63 em 2012, passando para R\$ 295,43 em 2016.

Gráfico 9: Valor médio por m² dos lotes na Região 7, Palmas – TO.



Fonte: Jornal Primeira Página. Deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC, a preços de 2012.

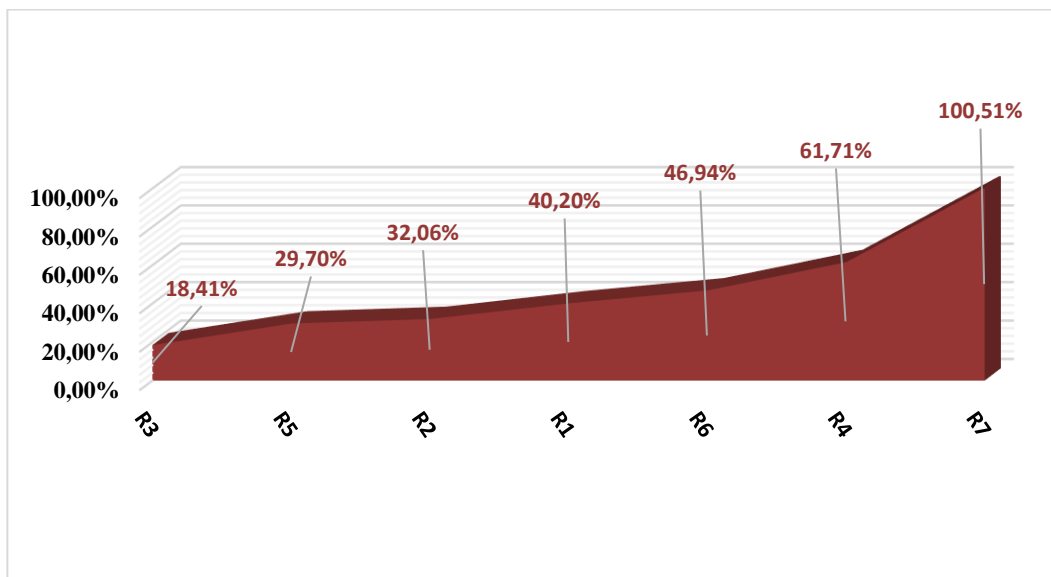
A Região 7 (R₇):

a) Valores nominais – trata-se da região sul a oeste da Avenida Teotônio Segurado dentro do Plano Diretor, sendo a área com menor adensamento na Capital. Sua análise de evolução dos valores médios do metro quadrado dos lotes torna-se interessante pelo fato de que, entre os anos de 2014 e 2015, eles sofreram queda de -4,29%, porém, entre 2015 e 2016, esses valores reagiram apresentando um incremento de 28,95%. A variação percentual nominal total do metro quadrado médio dos lotes, no período compreendido entre os anos de 2012 a 2016, foi da ordem de 100,51, sendo a maior taxa de crescimento nominal entre todas as áreas analisadas;

b) Valores reais – a exemplo dos valores nominais, verificou-se em toda a série histórica pesquisada que a evolução real dos valores médios do metro quadrado foi sempre crescente, onde os valores deflacionados, levando-se para os preços praticados em 2012, o valor real do metro quadrado dos lotes nessa região que era de R\$ 198,30 em 2012, passou para R\$ 361,60 em 2016.

No Gráfico 10, a seguir, estão demonstradas as variações percentuais dos valores nominais da média do metro quadrado por região, entre os anos de 2012 e 2016, possibilitando-se verificar que a R₃ foi a que deteve menor evolução percentual e a R₇ a que obteve a maior variação percentual nominal.

Gráfico 10. Variação percentual dos valores dos lotes nas regiões em reais. 2012/2016.



Fonte: Jornal Primeira Página.

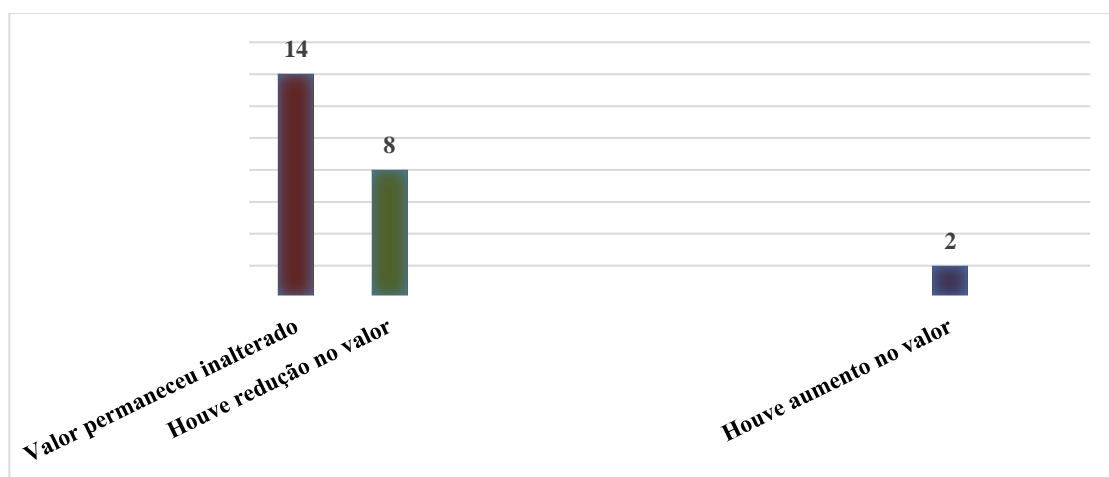
Pelo Gráfico 10, demonstrou-se que, em todas as regiões no período compreendido entre 2012 e 2016 e a despeito de algumas reduções nos valores médios dos lotes colocados à venda no Jornal Primeira Página, todas as 7 regiões lograram aumentos nominais, bem como o reajuste real da ordem de 33,98%.

Até esse ponto do estudo, detalhamos e comentamos os dados objetivos da pesquisa. A fim de ampliarmos nossa percepção sobre a implementação do IPTU Progressivo no Tempo em Palmas – TO, elaboramos um questionário que foi aplicado em 24 (vinte e quatro) empresas do ramo imobiliário na Capital (imobiliárias e construtoras), no período compreendido entre o dia 14 de julho e 12 de setembro de 2016, o qual é

composto de 8 questões. Para o presente trabalho utilizaremos apenas as respostas relativas ao comportamento dos valores dos imóveis, tanto no Plano Diretor quanto nas áreas lançadas ao IPTU Progressivo no Tempo, com intuito de observarmos se os posicionamentos dos operadores do mercado imobiliários são congruentes e ratificam os dados obtidos com os valores levantados na pesquisa realizada nos classificados do Jornal Primeira Página.

Para tanto, podemos observar no Gráfico 11, a seguir, que dos 24 agentes imobiliários (Corretores de Imóveis credenciados pelo Conselho Regional de Corretores de Imóveis) que responderam qual o comportamento dos valores dos imóveis em Palmas após a publicação dos imóveis sujeitos ao IPTU Progressivo no Tempo no Diário Oficial do Município – DOM, 14 deles acreditam que os valores dos lotes permaneceram inalterados após o ano de 2015, representando um percentual de 58% do total da amostra.

Gráfico 11: Comportamento dos valores dos imóveis no Plano Diretor de Palmas.



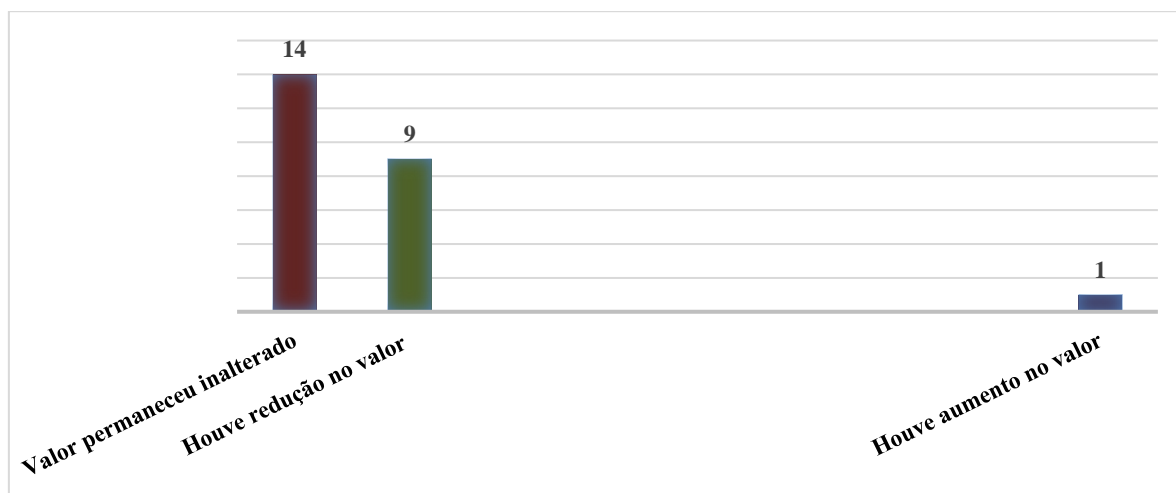
Fonte: Pesquisa realizada junto às Construtoras e Imobiliárias em Palmas-TO

Pelos quantitativos de respostas, observa-se que a percepção dos operadores imobiliários, quanto ao comportamento dos valores dos imóveis em todo o Plano Diretor, se repete também quando o questionamento se refere ao comportamento de valores, entretanto, somente nas quadras sujeitas ao IPTU Progressivo no Tempo (ver Gráfico 12), cujos lançamentos se deram nos DOM de 2015 e 2016.

Verifica-se que, das 24 empresas consultadas, novamente 14 delas, ao responderem o questionário, afirmaram que os valores dos imóveis, tanto no Plano Diretor quanto nas quadras cujos lotes estão sujeitos à progressividade, permaneceram inalterados. Interessante notarmos que um dos entrevistados entende que, após a implementação desse

instrumento, houve aumento dos valores dos imóveis situados em todo o Plano Diretor, mas especificamente para as quadras que tiveram imóveis lançados na progressividade os valores dos imóveis sofreram redução.

Gráfico 12: Comportamento no valor dos imóveis nas áreas notificadas ao IPTU Progressivo no Tempo.



Fonte: Pesquisa realizada junto às Construtoras e Imobiliárias em Palmas-TO

Diante do interesse particular dessas empresas em processos de especulação imobiliária resultantes em maiores lucros, suas respostas carecem de outras análises qualitativas quanto à implantação do IPTU Progressivo em Palmas - TO, o que não é objeto do presente estudo, ficando evidenciado que a pesquisa capaz de balizar o comportamento dos valores dos lotes, no período compreendido entre 2012 e 2016, são os classificados do Jornal Primeira Página, que elencam anúncios de pessoas físicas interessadas em vender seus imóveis e pessoas jurídicas (imobiliárias) que utilizam também essa mídia para divulgar seus empreendimentos e imóveis à venda. Por isso, esse trabalho não embasou suas conclusões sobre as respostas dadas pelos agentes imobiliários e descritas nos Gráficos 11 e 12, visto que os classificados são a fonte mais fidedigna para esse estudo, por demonstrarem os valores dos imóveis, seus respectivos metros quadrados e suas variações anuais, o que possibilitou o cálculo das médias do metro quadrado dos valores nominais dos lotes nas diversas áreas do município, observando o crescimento desses valores no período analisado (2012/2016), conforme demonstrado na Tabela K.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sua obra *Teorias da Cidade*, Freitag ressalta que “o interesse na questão das cidades é – e precisa sempre ser – interdisciplinar, envolvendo vários registros da realidade, como o urbano, o econômico, o político, o social e o cultural” (2012, p. 110). Foi nessa vereda que propusemos a realização do presente estudo, a fim de se verificar se a política instituída pelo PEUC e seus sucedâneos, em Palmas - TO, resulta num processo capaz de culminar na função social da propriedade urbana.

Como descrevemos ao longo dos capítulos, o PEUC e seus sucedâneos, em Palmas – TO, como em qualquer outro município brasileiro, tem por objetivo controlar o mercado imobiliário (especulação) e reduzir os vazios urbanos (adensamento). Especificamente, na capital tocantinense, os resultados obtidos com os levantamentos feitos nos classificados para os valores médios do metro quadrado de lotes colocados à venda no período entre 2012 e 2016, não demonstra tacitamente os objetivos esperados.

Pelo que está demonstrado nos diversos gráficos e tabelas, o comportamento dos valores dos lotes tem tendência crescente com taxas nominais que variam de 18,95%, para o período de 2012 e 2013, e 2,17% para o período de 2015 e 2016. Contudo, ao analisarmos o período inteiro (2012 a 2016) verificamos que a taxa de aumento do metro quadrado é da ordem de 42,31% na média total da Capital, enquanto que, numa análise pontual das regiões (R's) utilizadas na metodologia, constatamos elevações de, no mínimo (R3), 18,41% e de, no máximo (R7), 100,51%, evidenciando um forte movimento especulativo, mesmo após os lançamentos no Diário Oficial do Município – DOM, em 16 de março de 2015 e 25 de fevereiro de 2016.

Quanto ao adensamento, verificou-se que foram parceladas algumas áreas, porém, mesmo estando sujeitas ao PEUC, elas não foram inclusas nos levantamentos realizados pelo Poder Público Municipal para lançamento no IPTU Progressivo, e que, nos classificados do ano de 2016, ainda consta expressiva quantidade de lotes que foram anunciados nos anos anteriores, significando que os mesmos não foram comercializados e que poderão ainda serem considerados não utilizados ou subutilizados.

O instrumento econômico/social IPTU Progressivo é caracterizado pelo substantivo *tempo*. Para além da análise do comportamento dos valores do metro quadrado dos lotes, outros fatores hão de ser observados, tais como o período (5 anos) a ser percorrido entre seu lançamento (2015/2016) e a sua efetivação na desapropriação do imóvel. Para que isso se torne factível é necessária a averbação Cartorial e como o Poder Executivo

local, até o presente momento, não procedeu com os trâmites para averbar os imóveis lançados, isso oportunizará precedentes jurídicos passíveis de questionamentos futuros, pois não ficará demonstrado de forma transparente que o lançamento refere-se exclusivamente ao imóvel e não ao seu proprietário, não dando, assim, pleno conhecimento das obrigações tributárias às quais a propriedade está legalmente sujeita, dificultando a efetivação dessa política pública.

Outro fator importante é que, percorridos os 5 anos da notificação (no caso de Palmas será em 2020) sem o cumprimento por parte do proprietário das obrigações exigidas na Lei, haverá a efetivação da desapropriação-sanção, quando o município deverá dispor de Títulos da Dívida Pública – aprovados pelo Senado Federal – para efetuar o pagamento do valor venal e as atualizações monetárias devidas ao imóvel. Como a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, aditada pela Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001 e pela Resolução nº 29, de 25 de setembro de 2009, ambas do Senado Federal, institui que até o dia 31 de dezembro de 2020, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão emitir títulos da dívida pública, exceto no refinanciamento do principal de suas obrigações, a emissão desses títulos torna-se mais um fator dificultador para a finalização do processo.

Concordamos que o referido instrumento está afeito à economia política, tal como exposto no pensamento de Alencar (2016, p. 55):

Na tentativa de conter esse avanço do capital imobiliário em prol de uma melhor satisfação da necessidade de morar e se transportar em uma cidade, a intervenção estatal deve agir de maneira forte a favor do interesse dos cidadãos palmenses, e não corroborando a lógica desenfreada do capital especulativo, como fez e tem até a atualidade, encarecendo custos de infraestrutura, prejudicando e negligenciando o bem-estar dos seus próprios cidadãos.

Como o PEUC pressupõe o cuidar dos cidadãos e, ainda, como esse cuidar perpassa pela efetivação completa dessa política pública, há uma necessidade de mudança do “*status quo*” do mercado imobiliário palmense em sua capacidade em promover a função social da propriedade urbana, a fim de que não se perpetuem as palavras vaticinadas por Santos (2003, p. 29):

De ora em diante, dever-se-á dar aos pobres a impressão, e não somente a esperança, de que estão emergindo da pobreza. Eles passarão portanto a testemunhar um aumento em termos absolutos de sua renda, isto é, de seu consumo de bens e serviços. Mas como está fora de questão reduzir as taxas de acumulação e de desigualdade, o que significaria a morte do sistema, a pobreza não será eliminada, apenas mascarada. Esta nova fase no processo de modernização capitalista conduzirá a uma nova forma de pobreza, a *pobreza planejada*.

Consideramos que, no tempo, esse instrumento social possa produzir os efeitos planejados, apesar dos resultados atuais demonstrarem, em Palmas – TO, uma economia afeita ao mercado imobiliário, centralizadora e com viés especulativo. Espera-se, assim, que ao final desse processo de obrigatoriedades dispostas aos proprietários de imóveis urbanos pelo PEUC e seus sucedâneos, adicione-se, a esse sistema mercadológico, um viés humanista: a função social da propriedade urbana.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Pedro Henrique Furtado. **A dinâmica do solo urbano em Palmas – TO: especulação e valorização em uma capital planejada, 2010 a 2014.** Trabalho de conclusão de Curso – Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, 2016.

AMARAL, Francisco Otaviano Merli do. **Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins: uma análise a partir dos programas habitacionais no período de 2000 a 2008.** Dissertação – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/4114>. Acessada em 14 de janeiro de 2016.

ALFONSIN, Betânia. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. Regularização Fundiária sustentável: conceitos e diretrizes.** Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2007.

AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos Tributos no Brasil.** São Paulo: SINAESP, 2000.

BARBOSA, Evandro Paes. **Progressividade do IPTU.** Dissertação – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp011530.pdf>. Acessado em 23 de janeiro de 2016.

BAZOLLI, João Aparecido. **Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC): Avaliação e resultados da Aplicação em Palmas-TO.** Disponível em <http://www.e-publicacoes.uerj.br/in dex.php/rdc/article/view/23493/18938>. Acessado em 31 de novembro de 2016.

BAZOLLI, João Aparecido. A dialética da expansão urbana de Palmas. **Minha Cidade**, São Paulo, Vitruvius, ano 12, n. 135.06, , out. 2011. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/12.135/4088>>. Acessado em 26 de março de 2016.

BAZOLLI, João Aparecido. **Os Efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização da Cidade de Palmas – TO.** Dissertação – Departamento de Ciências em Ambiente, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2007.

BEZERRA, Nilva Aparecida Pacheco. **A felicidade na produção do espaço urbano de Palmas – TO por meio da migração.** 2013. Disponível em <https://www.revistas.ufg.br/atelie/article/view/20476>. Acessado em 26 de março de 2016.

BORBA, Carlos Aguiar Tereza. **Regularização fundiária e procedimentos administrativos. Regularização Fundiária sustentável: conceitos e diretrizes.** Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2007.

CIBILS, Vicente Fretes. Ter-Minassian Teresa. **Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Por qué y como.** Banco Interamericano de Desarrollo. Washington: División de Gestión Fiscal y Municipal, 2015.

CARVALLO, Ana Paula Soares. **Cidadania e constitucionalização da questão urbana no Brasil.** V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009. Disponível em <https://www.academica.org/000-089/273.pdf>. Acessado em 18 de março de 2016.

CERRUTI, Elisa. **A progressividade fiscal no IPTU.** Disponível em http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2006_1/eliza.pdf. Acessado em 03 de março de 2016.

CHAVES, Fábio Barbosa. **A formação urbana do município de Palmas (1989 – 2012) e o direito à moradia.** Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acessado em 03 de março de 2016.

PALMAS. **Constituição do Estado do Tocantins.** Disponível em <http://www2.sefaz.to.gov.br/servicos/legislacao/const.htm#art1>. Acessado em 03 de março de 2016.

CORIOLOANO, Germana Pires. Palmas: entre o planejamento e a exclusão. **Minha Cidade**, São Paulo, Vitruvius, ano 11, n. 122.03, set. 2010 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.122/3587>. Acessado em 05 de março de 2016.

CORIOLOANO, Germana Pires; RODRIGUES, Waldecy; OLIVEIRA, Adão Francisco. Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate a desigualdades socioterritoriais: O Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). **Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana.**

(*Brazilian Journal of Urban Management*). v.5, n. 2. p. 131-145. jul/dez. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v5n2/a11v5n2.pdf>. Acessado em 05 de março de 2016.

DE CESARE, Maria Claudia. **Progressividade Fiscal no IPTU em Porto Alegre**. Educación a Distancia – Programa para America Latina y el Caribe. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

DE CESARE, Maria Claudia; SMOLKA, Martim O. **Diagnóstico sobre o IPTU**. Educación a Distancia – Programa para America Latina y el Caribe. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2004.

DE MELLO, Semíramis Amaral Rabello. A influência das políticas públicas quanto a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo como Instrumento do Estatuto da Cidade. **Revista Semestre Econômico**, volumén 13, nº 27, julio-diciembre de 2010, Medellin, Colômbia. Disponível em <http://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/257>. Acessado em 13 de janeiro de 2016.

PALMAS. **Decreto nº 699**, de 10 de janeiro de 2014. Disponível em <http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20Nº%20699-2014%20de%2010-01-2014%2017-13-18.pdf>. Acessado em 01 de março de 2016.

PALMAS. **Diário Oficial do Município de Palmas nº 1.218**, de 17 de março de 2015. Disponível em <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/>. Acessado em 01 de março de 2016.

PALMAS. **Diário Oficial do Município de Palmas nº 1.541**, de 29 de fevereiro de 2016. Disponível em <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/>. Acessado em 01 de março de 2016.

DINIZ, Eli. É possível um novo modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil? **Boletim de Análise Político-Institucional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** – n.1. Brasília: Ipea, 2011.

FARIA, Ana Luisa de Sousa. **O IPTU e a Tributação Indutora como Instrumento para o Desenvolvimento Sustentável**. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2012. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b0169350cd35566c>. Acessado em 16 de janeiro de 2016.

FARIA, José Ricardo Vargas de. **Função Social e o IPTU Progressivo: O avesso do avesso num desenho lógico**. In: Encontros Nacionais da ANPUR. Anais, 2013. Disponível em <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4560>. Acessado em 03 de março de 2016.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina.** Foco em Políticas Fundiárias do Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FERNANDES, Cintia Estefania. **Princípios Jurídicos Informadores da Tributação Imobiliária.** Educación a Distancia – Programa para America Latina y el Caribe. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

FERNANDES, Cintia Estefania. **O desenvolvimento dos municípios latino-americanos por meio da norma de tributação imobiliária aplicada.** Educación a Distancia – Programa para America Latina y el Caribe. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

FLOETER, Roberto de Almeida. **A eficácia do IPTU Progressivo como instrumento de planejamento urbano:** a experiência do município de Assis – SP. Dissertação – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

FREITAG, Barbara. **Teorias da cidade.** 4ª ed. Campinas: Editora Papirus, 2012.

GONZALES, Juan Marcos Gutiérrez. **Elementos Jurídicos del Impuesto a la Propiedad em América Latina.** Educación a Distancia – Programa para America Latina y el Caribe. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

IPEA. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo:** regulação e aplicação. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília, 2015. Disponível em http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf. Acessado em 13 de janeiro de 2016.

JÚNIOR, Pedro Humberto de Carvalho. **IPTU no Brasil:** progressividade, arrecadação e aspectos extrafiscais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. TD nº 1251. Brasília, 2006. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4814. Acessado em 26 de fevereiro de 2016.

LECORBUSIER. **Planejamento urbano.** 3ª ed. São Paulo: Perspectiva S.A, 2000. Disponível em <http://www.iar.unicamp.br/lab/luz/ld/Arquitetural/livros/lecorbusierplanejamentourbano.pdf>. Acessado em 23 de fevereiro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 5.172,** de 25 de outubro de 1.966. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Acessado em 03 de março de 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257,** de 10 de julho de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acessado em 03 de março de 2016.

PALMAS. **Lei Municipal nº 2018**, de 31 de dezembro de 2013. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=264036>. Acessado em 12 de novembro de 2016.

PALMAS. **Lei Municipal nº 468**, de 06 de janeiro de 1994. Disponível em <http://www.cauto.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/Plano-Diretor-Palmas.pdf>. Acessado em 03 de março de 2016.

PALMAS. **Lei Complementar nº 58**, de 16 de setembro de 2002. Disponível em <http://cm-palmas.jusbrasil.com.br/legislacao/257420/lei-complementar-58-02>. Acessado em março de 2016.

PALMAS. **Lei Complementar nº 195**, de 22 de dezembro de 2009. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=176530>. Acessado em 16 de março de 2016.

PALMAS. **Lei Complementar nº 155**, de 28 de dezembro de 2007. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=176542>. Acessado em 16 de março de 2016.

PALMAS. **Lei Complementar nº 165**, de 10 de julho de 2008. Disponível em <http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20165%20de%2010-07-2008%2015-1-8.pdf>. Acessado em 16 de março de 2016.

PALMAS. **Lei Complementar nº 276**, de 05 de abril de 2013. Disponível em <http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20276%20de%2005-04-2013%2015-38-3.pdf>. Acessado em 16 de março de 2016.

PALMAS. **Lei Complementar nº 280**, de 18 de julho de 2013. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=256984>. Acessado em 16 de março de 2016.

PALMAS. **Lei Complementar nº 285**, de 31 de outubro de 2013. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=261379>. Acessado em 16 de março de 2016.

PALMAS. **Lei Complementar nº 296**, de 3 de julho de 2014. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=272838>. Acessado em 16 de março de 2016.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

LEVIN, Alexandre. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos**. Dissertação – Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, São Paulo, 2008.

GOVERNO FEDERAL. **O Ministério das Cidades: estruturas e políticas sob sua responsabilidade**. Ministério das Cidades. Programa Nacional de Capacitação das Cidades, Brasília, 2016. Disponível em <http://ead.capacidades.gov.br/course/view.php?id=229>. Acessado em 20 de janeiro de 2016.

MALVEIRA, Ulisses de Araújo. Um modelo de otimização para alíquotas do IPTU socialmente mais justas. **Revista de Administração Pública**. Jan/fev. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7308>. Acessado em 16 de janeiro de 2016.

MARX, Karl. O Capital. Coleção Os Economistas. Editora Nova Cultural, São Paulo, 1988.

MEDEIROS, Tarquínio. **Elementos de Economia Política**. 5ª ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos S/A, 1956.

MORISAKI, Marcos Yasuo. **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU) e a sua função social no Município de Pinhais - Paraná, considerando a Progressividade no Tempo**. Especialização – Departamento de Gestão Pública, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/33739/MARCOS%20YASUO%20MORISAKI.pdf?sequence=1>. Acessado em 18 de janeiro de 2016.

OLIVEIRA, Humberto Emmanuel Schmidt. **Suporte a elaboração de plano diretor com ênfase na aplicação do instrumento urbanístico do Estatuto da Cidade. Estudo de caso: Bastos-SP**. Dissertação – Departamento de Ciências Cartográficas, Universidade Estadual Paulista – UNEP, Presidente Prudente, 2005. Disponível em http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/86779/oliveira_hes_me_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acessado em 16 de janeiro de 2015.

PALMAS. Secretaria de Finanças. **Aprovada nova planta de valores genéricos de Palmas**. Disponível em <http://www.palmas.to.gov.br/secretaria/financas/noticia/1495780/aprovada-nova-planta-de-valores-genericos-da-capital/>. Acessado em 22 de novembro de 2016.

PALMAS. Secretaria de Finanças. **Prefeitura protocola Projeto de Lei para revisão da Planta de Valores na Câmara Municipal para votação**. Disponível em <http://www.palmas.to.gov.br/secretaria/financas/noticia/1503659/prefeitura-protocola-pro>

jeto-de-lei-para-revisao-da-planta-de-valores-na-camara-municipal-para-votacao/.
Acessado em 28 de dezembro de 2016.

PALMAS. Secretaria de Comunicação – SECOM. **Prefeitura reajusta o IPTU pela inflação de 2016 e mantém descontos de 30% para pagamento à vista.** Disponível em <http://www.palmas.to.gov.br/secretaria/financas/noticia/1503723/prefeitura-reajusta-iptu-pela-inflacao-de-2016-e-mantem-descontos-de-30-para-pagamento-a-vista/#>. Acessado em 15 de janeiro de 2017.

PALMAS. **Lei Complementar nº 195**, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a regulamentação e aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória – PEUC do solo urbano não edificado, subutilizado ou não-utilizado, de forma que especifica. Palmas-TO, 22 dez. 2009. Disponível em <http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=176530>. Acessado em 08 de novembro de 2015.

PESSERL, Camila Parmo Folloni. **IPTU PROGRESSIVO no Tempo, Aplicabilidade e Eficácia:** Exemplo prático do momento atual da Política Urbana Brasileira. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19667/camila.pdf?sequence=1>. Acessado em 16 de janeiro de 2016.

PINTO, Victor Carvalho. **Do Estatuto da Cidade ao Código de Urbanismo.** Senado Federal, 2005. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-7-do-estatuto-da-cidade-ao-codigo-de-urbanismo/view>. Acessado em 23 de janeiro de 2016.

PRIMEIRA PÁGINA. Classificados dos anos **2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.** Disponibilizados em PDF, em abril/2017.

RONILK, Raquel. et al. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes.** Brasília: Ministério das cidades, 2007. Disponível em http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf. Acessado em 30 de janeiro de 2016.

RONILK, Raquel. Trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). **RAP Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1145-1162, nov/dez 2006.

SÁ, José Delfino. CAVALCANTE, Carlos Arthur Mattos Teixeira. KALID, Ricardo de Araújo. OLIVEIRA, Humberto Emmanuel Schmidt. **Suporte a elaboração de Plano diretor com ênfase na aplicação de instrumento urbanístico do Estatuto da Cidade.**

Estudo de caso: Bastos-SP. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Ciências Cartográficas, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista,

SALLES, Venício Antônio de Paulo. **Questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades.** Fundiária sustentável: conceitos e diretrizes. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2007.

SANTOS, Milton. Economia Espacial. Universidade de São Paulo. 2ª ed. São Paulo: Editora USP, 2003.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 5ª ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005.

SETTE, M. T. Deon. NOGUEIRA, J.M. O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. **Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá.** V. 9, p. 127 – 150-EdNIC, 2007. Disponível em <http://docplayer.com.br/13256566-O-iptu-progressivo-no-tempo-como-agente-indutor-da-mudanca-de-comportamento-dos-agentes-economicos-1.html>. Acessado em 05 de março de 2016.

SENADO FEDERAL. **Estatuto da Cidade.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acessado em 23 de janeiro de 2016.

SENADO FEDERAL. Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-43-26-dezembro-2001-429342-no-rma-pl.html>. Acessado em 23 de janeiro de 2016.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 29, de 25 de setembro de 2009.** Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2009/resolucao-29-25-setembro-2009-591383-pu-blicacaooriginal-116446-pl.html>. Acessado em 23 de janeiro de 2016.

SILVA, VCP. **Palmas, a última capital projetada do século XX:** uma cidade em busca do tempo. São Paulo: Editora UNESP, 2010. Disponível em <http://books.scielo.org>. Acessado em 14 de abril de 2016.

TEIXEIRA, Luis Fernando Cruvinel. **A formação de Palmas.** Dossiê Cidades planejadas na interlândia, 2009. Disponível em http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/junho2009/Palmas.pdf. Acessado em 26 de março de 2016.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento.** Unijuí, 2012.

TENÓRIO, Fernando G. *III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração*. Núcleo de Pesquisa em Organizações, Racionalidade e Desenvolvimento. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis. 2013.

TENÓRIO, Fernando G. *(Re) Visitando o conceito de gestão social*. In: SILVA JUNIOR, J.T. et al. (Org.). *Gestão Social: praticas em Debate, Teorias em Construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. 39 p.

USINA DAS LETRAS. Disponível em <https://www.usinadeletras.com.br/exibelotexto.php?cod=34861&cat=Artigos>. Acessado em 18 de março de 2016.

UNESP. Presidente Prudente-SP, 2005. Disponível em http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetaileObraForm.do?select_action=&co_obra=31447 . Acessado em 18 de janeiro de 2016.

VELASQUES, Ana Beatriz Araujo. **A ‘última capital planejada do século XX’**: o projeto de Palmas e sua condição moderna. In: 8º Seminário Docomono Brasil, 01 a 04/09/2009, Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://www.docomomo.org.br/seminario%208%20pdfs/001.pdf>>. Acessado em 16 de março de 2016.

VIOLA, Assunta. A formação da paisagem na periferia da cidade de São Paulo. **Arquitextos**. Vitruvius, São Paulo, ano 08, n. 088.04, set. 2007. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.088/207>. Acessado em 20 de janeiro de 2016.

ANEXO I
Zonas para o reajuste proposto pelo Executivo Municipal para o reajuste do IPTU – 2017 –
Palmas - TO

ZONAS FISCAIS	Reajuste proposto
ZONA FISCAL 1	
<p>Todo o centro comercial</p> <p>ARNEs 12, 13, 14, 21, 22, 23 e 41/ ARNOs 14 e 22/ ARSEs 12, 13, 14, 21, 22, 23 e 41</p> <p>ARSOs 12, 13, 14, 21, 22, 23, 31 e 61/ ORLA 14, 24, 34, 45 e 55/ Polinésia</p>	33,36%
ZONA FISCAL 2	
<p>ASCU's: NE 50, NE 60 e NE 70; NO 40, NO 50, NO 60 e NO 70; SE 100, SE 110, SE 120, SE 130, SE 140 e SE 150; SO 100, SO 110, SO 120, SO 130, SO 140 e SO 150/ ACSV's: NE 41; NO 12; SE 24, SE 32, SE 51, SE 61, SE 71, SE 81 e SE 91; SO 32, SO 41 e SO 42; Arne 41, Arno 12, Arno 21, Arse 24, Arse 32, Arse 33, Arse 51, Arse 61, Arse 71, Arse 81, Arse 91, Arso 151, Arso 32, Arso 41 e Arso 42.</p>	30%
ZONA FISCAL 3	
<p>ACSV's: NE 51, NE 53, NE 54, NE 61, NE 63, NE 64, NE 71 e NE 74; SE 101, SE 102, SE 111, SE 112, SE 121, SE 122, SE 52, SE 62, SE 72, SE 82 e SE 92; SO 101, SO 102, SO 103, SO 111, SO 112, SO 121, SO 131, SO 33, SO 34, SO 43, SO 44, SO 45, SO 51, SO 52, SO 53, SO 54, SO 62, SO 63, SO 64, SO 74, SO 75 e SO 92; Arne 51, Arne 53, Arne 54, Arne 61, Arne 63, Arne 64, Arne 71, Arne 74, Arne 81 e Setor Santo Amaro; Arse 101, Arse 102, Arse 11, Arse 112, Arse 121, Arse 122, Arse 52, Arse 62, Arse 72, Arse 82 e Arse 92; Arso 101, Arso 102, Arso 103, Arso 104, Arso 105, Arso 106, Arso 11, Arso 112, Arso 113, Arso 115, Arso 116, Arso 121, Arso 123, Arso 124, Arso 125, Arso 131, Arso 132, Arso 33, Arso 34, Arso 43, Arso 44, Arso 45, Arso 51, Arso 52, Arso 53, Arso 54, Arso 55, Arso 62, Arso 63, Arso 64, Arso 71, Arso 74, Arso 75, Arso 76, Arso 82, Arso 83, Arso 84, Arso 85, Arso 86, Arso 92, Arso 93, Arso 94, Arso 95 e Arso 96; ASR NE 15, ASR NE 25, ASR NE 55, ASR NE 65, ASR NE 105 e ASR NE 115; ASR SE 15, ASR SE 25, ASR SE 35, ASR SE 45, ASR SE 55/ ASR SE 65, ASR SE 75 e ASR SE 95; Aureny I e III e Taquaralto.</p>	22,22%
ZONA FISCAL 4	
<p>ASCU 160, ACSV NO 31, ACSV NO 32, ACSV NO 33, ACSV NO 41, ACSV NO 42, ACSV NO 43, ACSV NO 44, ACSV NO 61, ACSV NO 71, ACSV NO 72 e ACSV NO 73; ACSV SE 141,B/ Arse 152; ASR SE 125 e ASR SE 85.</p> <p>ACSV SE 142 e ACSV SE 152; Arno 13, Arno 23, Arno 31, Arno 32, Arno 33, Arno 41, Arno 42, Arno 43, Arse 151</p> <p>Arno 44, Arno 61, Arno 71, Arno 72 e Arno 73; Arse 131, Arse 132, Arse 141, Arse 142,</p>	12,50%
ZONA FISCAL 5	
<p>Buritirana, Jardim Aeroporto, Jardim América I e II, Jardim Aureny II e IV, Palmas Sul, Taquaralto Santa Fé, Taquari e Taquaruçu.</p> <p>Jardim Bela Vista, Jardim Irenilda, Jardim Janaina, Jardim Laila, Jardim Santa Helena, Jardim Sônia, Regina, Lagoa da Ema, Loteamento Berta Ville, Loteamento coqueirinho, loteamento Jardim Paulista,</p> <p>Loteamento Lago Sul, Loteamento Santa Fé, Loteamento Sonho Meu, Loteamento Sonho Novo, Morada do Sol, Nova Flamboyant I e II, Palmas Sul primeira etapa, Residencial Avalon, Ricanato</p>	0%

ANEXO II
Relação dos endereços antigos e novos de Palmas – TO para os imóveis lançados no IPTU Progressivo no Tempo

Endereços Antigos	Endereços Novos
ACNE I	104 NORTE
ACNE 11	104 NORTE
ACSE I	104 SUL
ACSE 11	104 SUL
ACSU SE 60	602 SUL
ACSU SO 10	101 SUL
ACSU SO 20	201 SUL
ACSU SO 100	1001 SUL
ACSV SE 41	404 SUL (vicinal)
ACSV SE 71	704 SUL (vicinal)
ACSV SE 91	904 SUL (vicinal)
ACSV SE 101	1004 SUL (vicinal)
ACSV SO 41	403 SUL (vicinal)
AESO 12	201 NORTE
AREA PRIORITÁRIA I	Avenida JK
ACSV SO 121	1203 SUL (vicinais Lo's 27 e 29)
ACSU SE 150	1502 SUL (AASE 150)
ARNE 13	108 NORTE
ARNE 12	106 NORTE
ARSE 12	106 SUL
ARSE 13	108 SUL
ARNE 14	110 NORTE
ARSE 14	110 SUL
ARSE 21	204 SUL
ARSE 41	404 SUL
ARSE 51	504 SUL
ARSE 61	604 SUL
ARSE 71	704 SUL
ARSE 81	804 SUL
ARSE 91	904 SUL
ARSO 41	403 SUL
ARSE 101	1004 SUL
ARSO 121	1203 SUL
ARSO 122	1205 SUL