

## **APLICABILIDADE E EFETIVIDADE DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A RETENÇÃO ESPECULATIVA DO IMÓVEL URBANO EM UBERABA – MG**

Élia Madalena Cardoso Leocádio

Universidade Federal do Triângulo Mineiro

E-mail: eliamleocadio@hotmail.com

Marcos Antônio Silvestre Gomes

Universidade Federal do Triângulo Mineiro/Universidade Federal Fluminense

E-mail: marcos.antonio.gomes@uftm.edu.br

**RESUMO:** Neste trabalho, buscou-se analisar a aplicabilidade e efetividade do IPTU progressivo no tempo em face da produção do espaço e a retenção especulativa do imóvel urbano em Uberaba-MG. A metodologia perpassou por revisão bibliográfica de urbanistas, geógrafos, juristas, entre outros; consultas a mapas, imagens de satélite e documentos; assim como realização de trabalhos de campo. Foram consultadas ainda a legislação municipal e federal, sua regulamentação e aplicação, analisados os vazios urbanos dessa cidade e verificado a possível aplicação do IPTU progressivo, instrumento que poderia minimizar a especulação imobiliária. Como resultado, aponta-se a ineficiência do processo de aplicabilidade do IPTU progressivo em Uberaba devido a diversos problemas no trâmite legal, bem como nas escusas que perpassam as gestões públicas.

Palavras-chave: Vazios urbanos, IPTU progressivo, Uberaba.

GT 05 – Estado, grandes projetos e planejamento corporativo

### **INTRODUÇÃO**

A produção do espaço urbano se constitui num elemento central da problemática do mundo atual. Pode-se observar essa questão tanto do ponto de vista da realização do processo de acumulação capitalista, quanto do prisma da reprodução da vida que acontece em espaços-tempos delimitados, reais e concretos. Este espaço é produzido pela ação dos diferentes agentes sociais, sendo os promotores imobiliários e o Estado aqueles que interessam mais de perto a esta análise.

Para Corrêa (1986), os promotores imobiliários constituem um conjunto de agentes que realizam, parcial ou totalmente, incorporação, financiamento, estudos técnicos, construção ou produção física do imóvel, comercialização ou transformação. Atuam de forma intensa no espaço urbano.

Sobre o Estado, Corrêa (1986, p. 24) indica que sua atuação é complexa e variável tanto no tempo como no espaço, refletindo assim a dinâmica da sociedade da qual é parte constituinte. Este tem múltiplos papéis, como o estabelecimento do marco jurídico, taxaço da propriedade fundiária, edificações, uso da terra e das atividades produtivas, instituição das condições gerais de produção para os outros agentes, controle do mercado fundiário etc.

Ainda, no escopo desta análise, pode-se destacar a importância dos proprietários fundiários que, interessados na terra urbana como fonte de lucro, contribuem para a especulação imobiliária.

No debate sobre a cidade e a produção do espaço, a propriedade privada e seu uso social mostram-se elementos centrais, posto que, no sistema capitalista, a habitação tornou-se uma mercadoria cara, acessível a poucos, mesmo que o Estado tente regular a sua produção e instituí-la como um direito fundamental. No âmbito dessa discussão, emergem problemáticas fundamentais como aquelas relacionadas ao tempo de deslocamento no espaço urbano e às práticas de resistência por parte das camadas sociais menos favorecidas e grupos organizados, como apontam Villaça (2015), Maricato (2015) e Rolnik (2016).

Com o advento da Constituição de 1988, a propriedade privada ganha enorme relevância em relação à aplicação da função social. Dessa forma, a intervenção do Estado na propriedade é entendida como a atividade estatal que tem por finalidade ajustar o uso dessa propriedade particular com os interesses da coletividade. Assim, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o desenvolvimento da função social da cidade e garantir o bem-estar a seus habitantes, conforme artigo 182 da Constituição.

Os municípios têm competência para promover a ordenação territorial de suas cidades por meio de um planejamento, que se concretizará na elaboração e execução de planos, além de normas de controle de uso e ocupação do solo e projetos urbanísticos, que procurem guardar entre si uma coerência e coesão. Muitas destas questões constam do Estatuto da Cidade<sup>1</sup>, no qual, por essa lei federal, pretendeu-se regulamentar a ocupação e o aproveitamento do solo urbano, garantindo a função social da propriedade.

Com o Estatuto da Cidade buscou-se a ordenação e controle do uso do solo, de forma a se evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis

---

<sup>1</sup> Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal no tocante ao capítulo II que trata da política urbana.

ou inconvenientes, o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana.

Dentre outros instrumentos jurídicos, o Estatuto traz a força para compelir a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização. Procura combater também a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental. Assim, a ideia de imposto com alíquota progressiva no tempo está presente em seu texto, restando à municipalidade identificar os imóveis e notificar o proprietário.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a ação do Estado no que se refere à minimização do problema relacionado aos vazios urbanos na cidade de Uberaba-MG, destacando a efetividade da aplicação do IPTU progressivo no tempo como instrumento da política urbana, tal como regulamentado no Estatuto da Cidade. De maneira específica, apresenta elementos teóricos e reflexões sobre produção do espaço, a ação do Estado como agente regulador do solo urbano, a função social da propriedade bem como a problemática que ocorre na cidade de Uberaba quanto aos vazios urbanos e a retenção da propriedade, o que amplia processos de especulação imobiliária e dificulta o exercício do direito à cidade.

Os procedimentos metodológicos utilizados para desenvolvimento da análise pautaram-se em leituras específicas de autores vinculados à produção do espaço urbano e também de juristas, consultas em órgãos públicos para ter acesso aos procedimentos quanto à aplicação e resultados do IPTU Progressivo no Tempo, análise da legislação federal e municipal sobre os instrumentos urbanísticos, observação de imagens de satélite, produção de mapas e consultas a pesquisas locais sobre a problemática em pauta.

Para melhor entendimento, confeccionou-se um mapa para identificar as áreas que sofreram aplicação do imposto com alíquota progressiva no tempo em Uberaba e utilizou-se mapas de identificação de macrozonas e seus vazios urbanos bem como de loteamentos aprovados na cidade, elaborados por Fabiani (2020) e Oliveira (2018), respectivamente, em suas dissertações de Mestrado.

Uberaba está localizada na mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Macrorregião Sudeste do Brasil e apresenta população municipal estimada em 337.000 habitantes, dos quais cerca de 97% reside na área urbana, segundo o IBGE (2020).

## 1. O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA URBANA

O IPTU é um imposto fiscal possuindo caráter arrecadatório. Conforme Alexandre (2010), sua função é predominantemente fiscal, tendo como objetivo primordial a obtenção de recursos financeiros para os municípios, sem prejuízo de sua excepcional utilização extrafiscal previsto na Constituição Federal. Isso para o caso de descumprimento da função social da propriedade urbana.

A seu turno, o Código Tributário Nacional o configurou da seguinte forma:

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

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II abastecimento de água;

III sistema de esgotos sanitários;

IV rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

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

A base de cálculo desse imposto é o valor venal do imóvel, sendo que na sua determinação não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade. Por último, a Lei estabelece que o contribuinte do imposto será o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

Com a expansão dos espaços urbanos, carência de moradia para as camadas mais pobres e dos processos especulativos, e em vista do amplo debate envolvendo diversos agentes e setores sociais, foi instituído um imposto específico que, após sua incidência sobre algum imóvel a alíquota vai subindo a cada ano até chegar ao prazo máximo de 5 anos. Trata-se do IPTU progressivo no tempo, um mecanismo constitucional, que procura fazer com que donos

de imóveis deem destinação adequada a eles, ou seja, que toda propriedade atenda a uma função social.

Algumas cidades se expandem com mais facilidade que outras, seja pela sua posição geográfica ou pelos serviços que disponibilizam para seus munícipes e também para demais cidades do espaço regional ou nacional. Esse crescimento acelerado, muitas vezes, coloca-se no revés de interesses sociais por estar condicionado às estratégias especulativas do segmento imobiliário.

Em Corrêa (1986) é possível notar a ação de agentes sociais produzindo e reproduzindo o espaço urbano. As colocações do autor conduzem a uma leitura da cidade a partir dos interesses e ações de cada agente, cujos resultados incidem na paisagem urbana. Dessa forma, é possível notar que alguns proprietários fundiários bem como o setor da incorporação imobiliária, por vezes, desrespeitam os preceitos legais para utilização dos espaços urbanos.

O espraiamento das cidades a encarece. Os serviços essenciais ficam menos acessíveis e assim, com a especulação imobiliária acontece a criação mercantil da escassez. Muitos imóveis encontram-se abandonados, subutilizados ou não construídos e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua cada vez mais. Logo, os vulneráveis economicamente vão para a periferia e os espaços melhor servidos serão ocupados por quem pode pagar o preço do mercado ou mantêm-se como reservas de valor para utilização futura.

A deficiência de moradias leva à especulação e amplia a periferização da população mais carente, tendo consequências no aumento da área urbana. Do mesmo modo, as carências em serviços urbanos também alimentam a especulação, dessa vez pela valorização diferencial das diversas frações do espaço urbano.

O poder público, ao utilizar o IPTU na modalidade progressiva no tempo para obrigar o proprietário a dar um uso adequado para sua propriedade, deve considerar que o valor da alíquota a ser aplicado não excederá a duas vezes o valor referente ao que foi no ano anterior, respeitando a alíquota máxima de quinze por cento. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação.

Quando a obrigação for de parcelar, edificar ou utilizar e no caso ocorrer a frustração desse comando não sendo atendida em cinco anos, o município manterá a cobrança pela

alíquota máxima até que se cumpra a referida obrigação. Interessa salientar que nesse tipo de incidência fica vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata a Lei.

Para tanto, a progressividade das alíquotas é estabelecida no Código Tributário Municipal, observado os limites constantes em Lei Federal. Resta vedada concessão de isenções ou de anistias relativas ao IPTU progressivo no tempo.

O pagamento se fará em títulos da dívida pública, em conformidade com o que dispõe a Lei federal aplicável. E até efetivar-se a desapropriação, o IPTU progressivo continuará sendo lançado na alíquota máxima, o mesmo ocorrendo em caso de impossibilidade de utilização da desapropriação com pagamentos em títulos.

O município, ao identificar um imóvel, deve notificar o proprietário, sendo obrigatória a averbação da notificação em cartório de registro de imóveis. É dado ao proprietário um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente. E dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

No caso específico de Uberaba-MG, discutir direito à moradia e direito à cidade nos últimos 20 anos implica refletir sobre como a concentração de renda ainda ganha corpo em um território econômica e socialmente desigual. Com o advento do Plano Diretor, restou descrito nele os critérios para dizer se a função social da propriedade estava sendo atendida ou não. O problema notado com frequência é que a elaboração e efetivação da política contida em um Plano Diretor esbarra sempre no fato desse documento se materializar num território de disputas entre bem-estar social, urbanização acelerada e especulação imobiliária.

Quanto ao IPTU progressivo no tempo, este dispositivo não tem sido aplicado de maneira efetiva, fato que amplia a problemática urbana. Nas últimas duas décadas houve comprovadamente uma tentativa de grande vulto e parou nela. E conforme se analisou só sabe dela quem recebeu notificação para que seu imóvel cumprisse a função social, como analisado adiante.

## **2. A APLICABILIDADE DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E SUA EFETIVIDADE EM UBERABA-MG**

No ano de 2012, a então gestão municipal tentou aplicar os instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano constantes no Plano Diretor de Uberaba – Lei 359/06. Para tanto, foram tomadas as providências de comunicação e aprovação no tocante aos setores, que tinham à época, dever de análise e fiscalização, bem como consultas à Procuradoria Geral do município (PROGER) quanto à verificação de procedimentos administrativos a serem adotados em face da não utilização ou subutilização de imóveis urbanos.

Sobre os procedimentos administrativos, a PROGER realçou o seguinte: a) A SEFAZ deveria verificar se o imóvel se encontrava incluído no plano diretor da cidade; b) Notificação extrajudicial (averbada no CRI – Cartório de Registro de Imóveis) determinando que o proprietário desse uma função social ao seu bem; c) Notificação expedida pelo órgão responsável pelo cumprimento das diretrizes do plano diretor, ou pelo órgão responsável pelas políticas urbanas do município; d) Caso fosse frustrada, por três tentativas, a notificação deveria ser publicada no Edital.

A PROGER alertou ainda que os prazos constantes da notificação não poderiam ser inferiores a um ano, a partir da notificação para que fosse protocolado o projeto no órgão competente. E de dois anos, a partir da aprovação do projeto para início das obras do empreendimento.

Dessa forma, a PROGER emitiu juízo no sentido de que a SEFAZ verificasse os aspectos técnicos previstos em Lei para a aplicação da progressividade do IPTU nos imóveis a serem identificados. A “Minuta de Notificação” deveria ser anexada para conhecimento e reflexão.

Promovidas as notificações aos proprietários dos imóveis, a SEFAZ se manifestou solicitando a averbação das notificações perante ao CRI. Em resposta, a essa solicitação da Secretaria da Fazenda, a Procuradoria municipal considerou que o ato notificatório expedido pela Administração pública constituía informação técnica da inspeção realizada em face da situação de ocupação inadequada do imóvel. E ela havia estabelecido, na forma da lei, obrigação de fazer no prazo de um ano a ser contado a partir do recebimento da notificação.

Consideraram assinalar que, embora a averbação no CRI constituía aspecto formal relevante, compreendiam que ela era um gravame ao imóvel. E ainda que o proprietário notificado estava dentro do prazo legal para cumprimento da obrigação imposta pela lei. Ainda

estava no prazo de protocolar o projeto de edificação e/ou utilização adequada do referido imóvel nos termos do Plano Diretor.

A PROGER, através de seu Sub- Procurador, realçou que, em função dos princípios da razoabilidade e da economicidade, emitiam posicionamento no sentido de que a averbação da notificação no CRI somente deveria ser realizada após o encerramento do prazo estabelecido no texto legal para cumprimento da obrigação de fazer. Ressaltou também que a SEFAZ, por meio de seu Cadastro Imobiliário, promovesse anotação de registro da situação no Cadastro/Dados relativos ao bem, vinculando-o a terceiros ou eventuais adquirentes.

A PROGER considerou ainda que havia um prazo para o cumprimento da obrigação, e somente com encerramento deste é que o proprietário estaria em mora. Sujeitando, assim, à anotação no CRI do gravame que se aderiria materialmente ao imóvel.

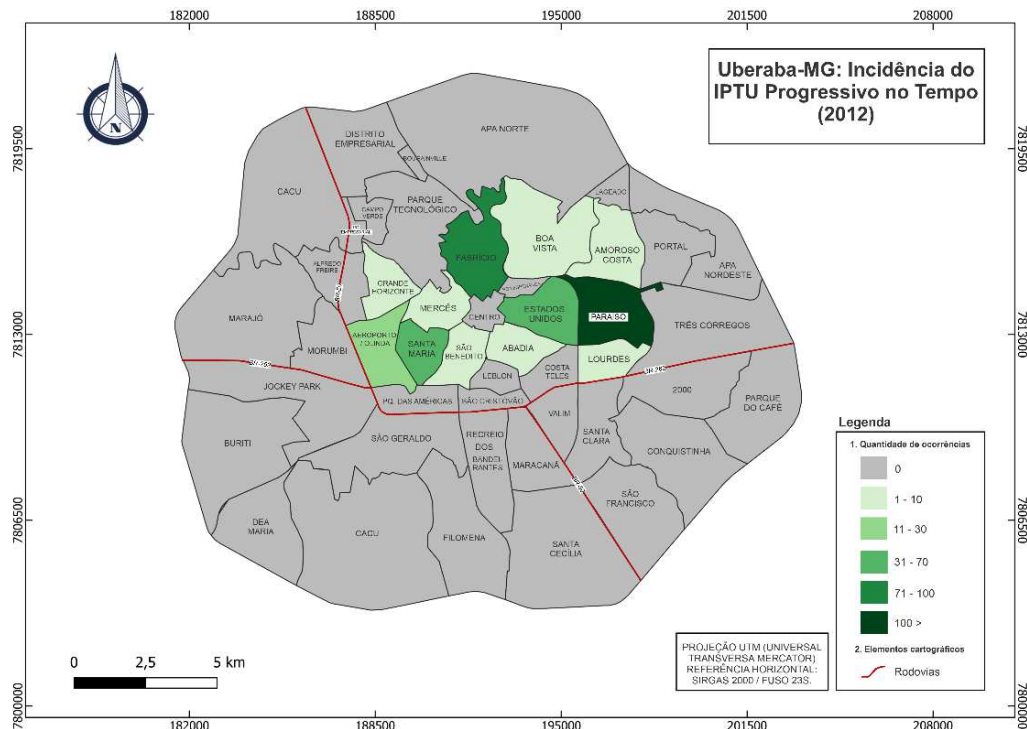
Nesse período (2012) foram identificados em Uberaba-MG inúmeros imóveis (terrenos) ociosos que não estavam cumprindo sua função social. Encontravam-se espalhados pela cidade em diferentes bairros. Eram imóveis que estavam dispostos nas zonas gravadas com a possibilidade de incidência da progressividade do imposto. O Mapa 1 demonstra as áreas e a quantidade de imóveis notificados quanto à incidência do IPTU com alíquota progressiva no tempo, considerando as unidades de planejamento da cidade<sup>2</sup>.

Mapa 1 – Uberaba-MG Incidência do IPTU Progressivo no Tempo em 2012.

---

<sup>2</sup> A divisão da cidade se dá por “Unidade de Planejamento e Gestão Urbana – “UPG”, prevista na Lei do Plano Diretor, Artigo 15, § 1º item V da Lei Complementar n.º 375/07. As UPG’s de Uberaba totalizam 48 unidades.





Fonte: Prefeitura Municipal de Uberaba-MG. Elaboração: Marcos Vinícius da Silva Ferreira/Élia Madalena Cardoso Leocádio (2021)

A ideia principal para confecção do Mapa 1 foi no sentido de demonstrar os bairros que receberam mais ou menos notificações para que se cumprisse a função social da propriedade e não de identificar as propriedades em específico. Conforme se observa, o rastreamento feito pelo município apontou alguns bairros, nas unidades ao entorno do Centro, com poucas notificações. Ocorre que em sua maioria possuem propriedades ociosas, lotes subutilizados, não utilizados e não edificadas.

Esses bairros são mais antigos, alguns com mais de cinquenta anos, sendo que seus habitantes possuem condições financeiras para darem uma função social à sua propriedade, posto que até o referido momento não os ocuparam com quaisquer usos. Ou caso contrário, venderem para que outro possa dar uso adequado para a propriedade. Em muitos casos, pertencem a famílias tradicionais que, por vezes, constituem heranças. São bairros que possuem uma gama de serviços e equipamentos urbanos. Percebe-se que aqui a questão da especulação imobiliária se evidencia com maior força. Ou seja, de maneira geral, é notável que a concentração dos imóveis notificados ocorreu nas proximidades da área central, na mancha urbana consolidada.

Sobre a Unidade de Planejamento Paraíso, que envolve vários bairros e teve inúmeras notificações, trata-se de uma ocupação relativamente nova em zona delimitada como Área de Qualificação Ambiental Urbana. Sendo assim, área prioritária para execução de projetos de qualificação e revitalização, a exemplo do previsto no Plano Diretor Municipal quanto à implantação do Parque Urbano São Cristóvão.

Induz-se que o principal motivo de tantas notificações tenha sido no sentido de frear a especulação imobiliária no local, considerando que haviam paulatinos parcelamentos do solo sem edificações nos lotes (Figura 1).

Figura 1 - Vista área da Unidade de Planejamento Paraíso – Uberaba-MG.



Fonte: Google Earth (2018).

Assim, após localizados e vistoriados os imóveis, conforme o Mapa 1, procedeu-se à notificação aos titulares. A forma escolhida foi por aviso de recebimento via Correios. Consta desse processo todo que a prefeitura tinha o comprovante de recebimento da notificação de 99 imóveis. E 116 imóveis constava que não havia o comprovante de recebimento da notificação, que poderia ter sido feita, conforme a lei, por Edital. Mas ficaram apenas por Aviso de Recebimento (AR).

Ocorre que a situação ficou um pouco dramática porque o texto legal, no que tange ao Direito Administrativo, possui regras e passos a serem seguidos e o administrador público age

de forma vinculada ou discricionária. Nesse caso, os atos eram vinculados, deveriam ser seguidos à risca para não darem margem a erros. E mesmo quando os atos são discricionários eles ficam orbitando na margem cinzenta da Lei.

Conforme consta do setor de Atualização Cadastral da Prefeitura Municipal de Uberaba, em 2017 no tempo de iniciar o processo de desapropriação e continuar o lançamento do imposto com a alíquota progressiva, lançaram um valor total com IPTU progressivo de R\$1.002.740,16; referente aos imóveis que não cumpriram a obrigação de fazer constante da notificação. Lançaram também um valor total sem IPTU progressivo a monta de R\$ 244.898,19. Estes cumpriram com a obrigação de fazer constante da notificação de 2012. A diferença de lançamento entre com e sem IPTU progressivo foi de R\$ 757,841,98.

O valor total do IPTU progressivo lançado indevidamente foi de R\$199.974,97; sendo que o valor lançado sem a incidência de alíquota progressiva foi de R\$ 99.987,47. A diferença entre um e outro foi de R\$ 99.987,50. Sobre a questão do lançamento indevido está no fato de o proprietário não ter recebido a notificação. Logo, ele não se defendeu, não teve como cumprir a obrigação de fazer constante na Lei, e por suposto, na notificação municipal. Isso é causa de nulidade de processo. O que em alguns casos ocorreu.

Consta ainda que os valores do IPTU progressivo pagos neste ano em cota única foi de R\$ 376.029,47. Os que sofreram parcelamento foi um montante de R\$ 42.732,46. Sobre os valores que não foram pagos o indicado à época foi de R\$ 583.978,23. Sobre os custos das averbações dos 99 imóveis no Cartório foi aproximadamente R\$ 8.595,18. O que acabou não acontecendo e deu causa à cessação das cobranças por estarem em desconformidade com a lei.

Nesta análise, a inclusão de todos esses dados em forma de valores arrecadados foi no intuito de evidenciar que, mesmo havendo erros no procedimento, houve uma avultosa arrecadação por parte do município. E resta evidenciado também o cumprimento da obrigação de fazer constante da notificação, por parte de alguns munícipes, e o início do cumprimento dessa obrigação por parte de outros contribuintes, já que todo o processo, como se sabe, foi finalizado à época sem resolução total do mérito. Os demais valores constantes nesta análise foram disponibilizados pelo município, já que nesse tempo o fez como uma prestação de contas demonstrando possíveis despesas e frustração de arrecadação de alguns valores já calculados.

Até o dia 16 de março de 2017 foi arrecadado com IPTU progressivo no tempo o total de R\$ 297.456,80. Desse valor, alguns contribuintes entraram com recurso para recebê-lo de

volta, por terem pago e não terem sido notificados anteriormente. Isso para quem ficou sabendo desse imbróglgio de descumprimento de requisitos básicos por conta da prefeitura. Outros contribuintes por desconhecimento de direitos e leis pagaram e não recorreram para ressarcimento dos valores pagos.

Sobre alíquota progressiva no tempo, consta da Lei que ela vai dobrando conforme valor do último lançamento. Esta incide sobre o valor venal do imóvel, por exemplo, em um imóvel hipotético, as alíquotas do IPTU progressivo no tempo aplicadas seriam como descreve o quadro 1, respeitando que o valor da alíquota não pode exceder ao máximo de 15%.

Se o valor venal do imóvel fosse de R\$ 100.000 com uma alíquota hipotética de 0,30% sobre o valor desse bem, respeitando a evolução dos valores do IPTU ao final chegaria a R\$ 9.600.00. Se esse imóvel hipotético tivesse o valor venal de R\$ 1.000.000, no último ano o imposto seria de R\$ 96.000.

Quadro 1: Cálculo hipotético do IPTU Progressivo no Tempo

Alíquota original (%)	1º ano alíquota progressiva	2º ano alíquota progressiva	3º ano alíquota progressiva	4º ano alíquota progressiva	5º ano alíquota progressiva
0,30	0,60	1,20	2,40	4,80	9,60
300.00	600.00	1.200	2.400	4.800	9.600
3.000.00	6.000.00	12.000.00	24.000.00	48.000.00	96.000.00

Elaboração: Élia Madalena Cardoso Leocádio

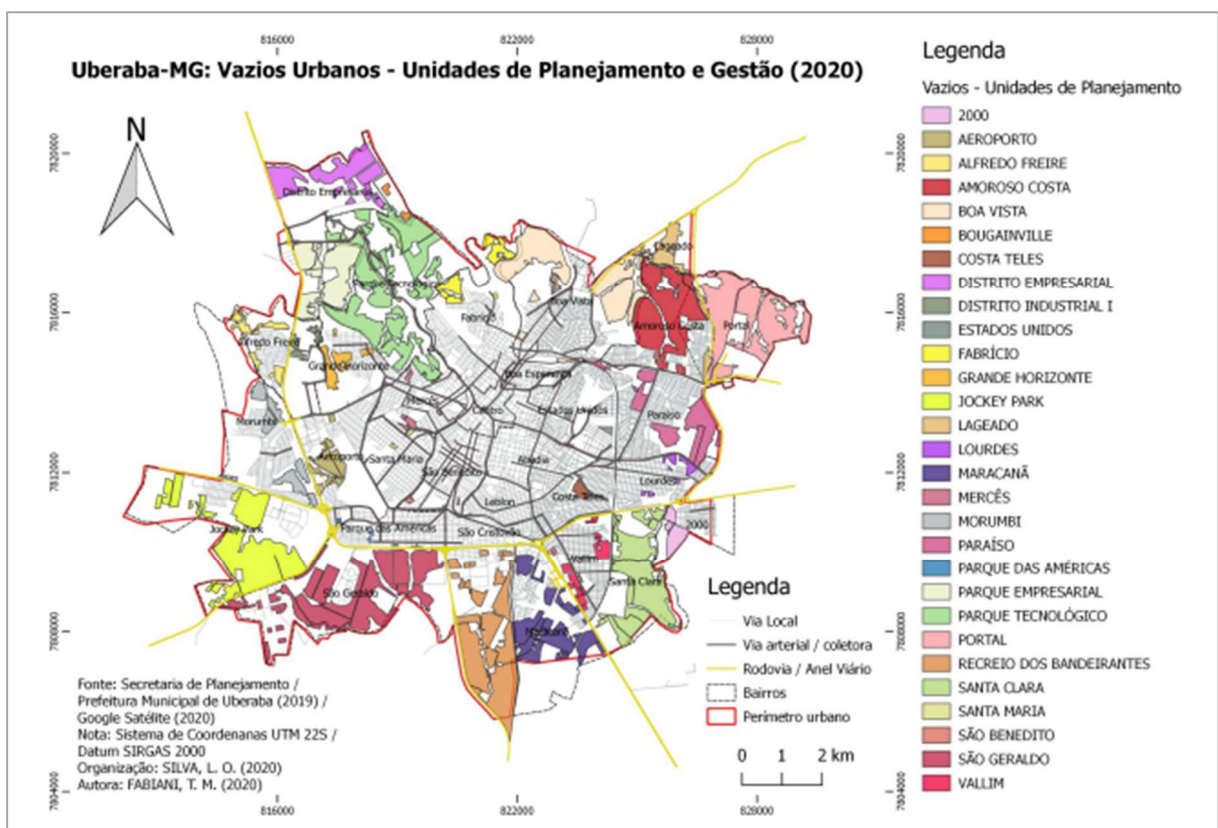
Importante dizer que se no decorrer desse tempo, caso o proprietário viesse a cumprir com a obrigação de fazer que incidiu sobre seu imóvel, a alíquota deveria regressar ao que era antes da progressão. Se ao final dos cinco anos o proprietário não cumprir com a obrigação constante da notificação, o município deverá proceder à desapropriação em nome da coletividade.

Conforme informações obtidas no Cadastro Imobiliário do município de Uberaba, tudo foi cessado. Desistiu-se de continuar com a aplicação da alíquota progressiva. Este processo pode indicar relações com as camadas detentoras das terras urbanas ociosas já que mantêm forte vínculo com a política local, no entanto, não se tem elementos que permitam demonstrar de forma concreta, já que não coube nesta pesquisa o aprofundamento dessa questão.

## 2.1 A PROBLEMÁTICA DOS VAZIOS URBANOS

A aplicação efetiva do IPTU progressivo poderia ter como uma das suas consequências a redução dos vazios urbanos, pois como demonstrado por Fabiani (2020) a cidade tem muitos terrenos ociosos, inclusive nas áreas mais centrais. A Macrozona de Adensamento Controlado e a Macrozona de Consolidação Urbana possuem inúmeros lotes subocupados e totalmente desocupados. Essa autora considerou também que nestes locais o poder público deveria incentivar a aplicação de instrumentos de políticas urbanas, como o ressaltado nesta análise, já que tais áreas possuem infraestrutura consolidada. O Mapa 2 demonstra os vazios urbanos com área acima de 1.000 m<sup>2</sup>, conforme metodologia utilizada pela autora. No entanto, se fossem considerados os lotes com dimensões inferiores, a malha urbana apareceria pulverizada de pontos menores, demonstrando os lotes vazios.

Mapa 2 – Uberaba: Vazios urbanos - Unidades de planejamento e gestão (2020)



Fonte: Fabiani (2020).

Fabiani (2020) aduziu que Uberaba está crescendo cada vez mais horizontalmente, e esse espraiamento requer novos investimentos em infraestrutura, enquanto nas áreas centrais os

equipamentos estão concentrados. Os vazios propiciam lucros e vantagens aos seus proprietários, que utilizam de estratégias especulativas para obtenção de mais lucro; haja vista que não há manifestação efetiva do poder público sobre essas ações do particular. Essa autora salienta ainda que o empreendedor, quando do lançamento de um loteamento, pode ter isenção de IPTU sobre os lotes não comercializados, o que incentiva a especulação sobre eles.

Na concepção de Fabiani (2020), as bordas do limite do perímetro urbano apresentam maior quantidade de vazios em área. Isso se deveu principalmente pelo aumento dos limites deste perímetro e ao fato dessas áreas não estarem na sua totalidade parceladas. Assim, faltaria ainda gestão e planejamento para ocupação das áreas já parceladas.

Os vazios são consequências do modelo de expansão urbana baseado em interesses especulativos, onde as camadas de menor renda são obrigadas a morar em bairros distantes da área central e as camadas de maior renda retêm seus imóveis ociosos para investimentos futuros. Para Oliveira (2016), em um primeiro momento, o processo especulativo vem com a extensão da cidade e a implantação diferencial dos serviços coletivos. Depois, o estabelecimento de um mercado de habitação que ele chama “por atacado”.

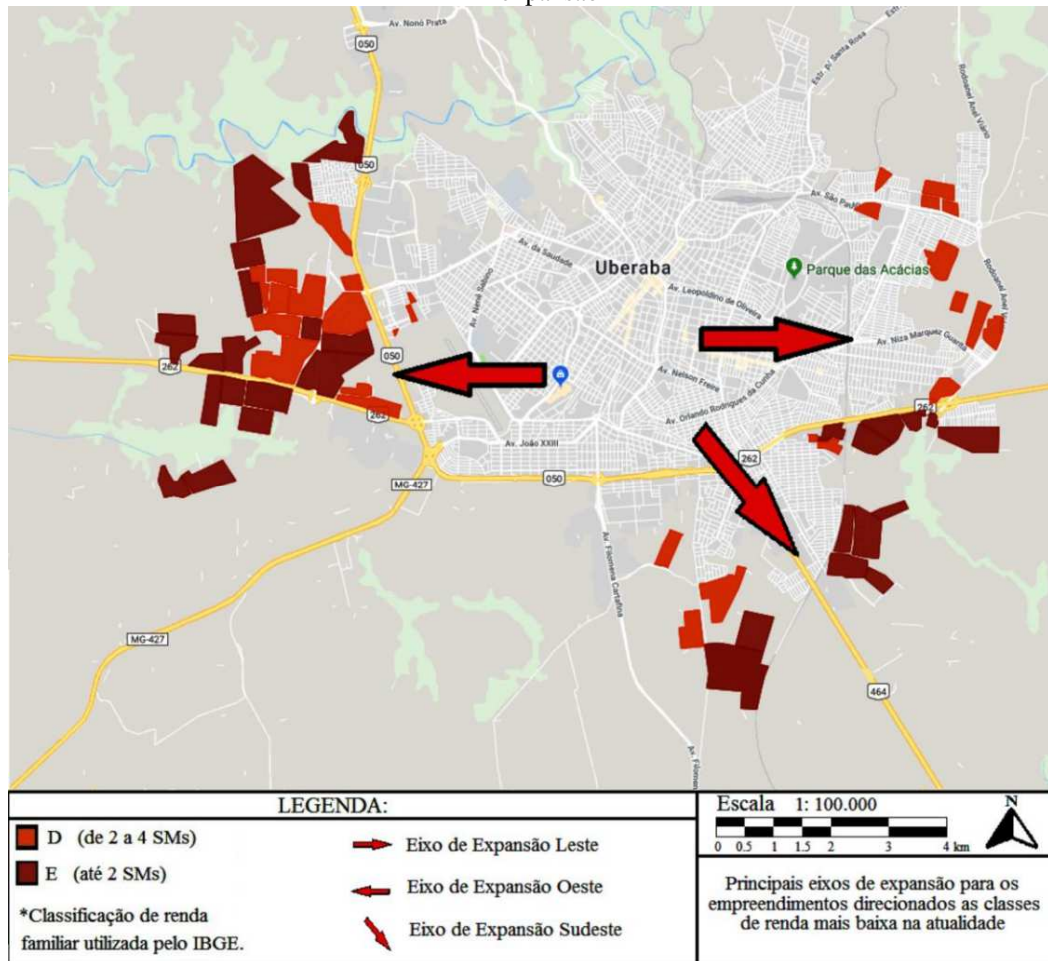
Assim, em sua visão, a atuação do capital imobiliário e das políticas públicas gera novas expectativas. Concomitantemente a isso, ocorre a expansão das classes médias urbanas e a chegada de um grande contingente de pessoas de extratos sociais mais baixos.

Este autor argumenta que se visualiza nesse ponto um primeiro aspecto que possibilita a segregação da população que reside nos conjuntos habitacionais, que visivelmente são empurrados para fora do tecido urbano mais adensado, forçando dessa forma, a constituição de eixos cada vez mais distantes do centro da cidade. Contudo, ressalta que a localização do empreendimento, por si só, não é um fator que configuraria o processo de segregação. Esse autor aduz ainda que é comum notar enormes glebas de pastagem ao redor do tecido urbano consolidado de Uberaba. E que elas são deixadas de lado neste primeiro momento para servir como áreas de especulação imobiliária futuras.

Conforme demonstrado a seguir, sobre a cidade de Uberaba, nas figuras 2 e 3 de loteamentos aprovados entre os anos de 2003 a 2014, Oliveira (2016) observou conjuntos habitacionais, em especial para camadas de rendas baixas, concentrados nos eixos leste e oeste da cidade, bem como loteamentos para camadas de rendas médias e alta nos eixos norte e sul. Ele aponta que esse grande número de conjuntos habitacionais se deveu principalmente às

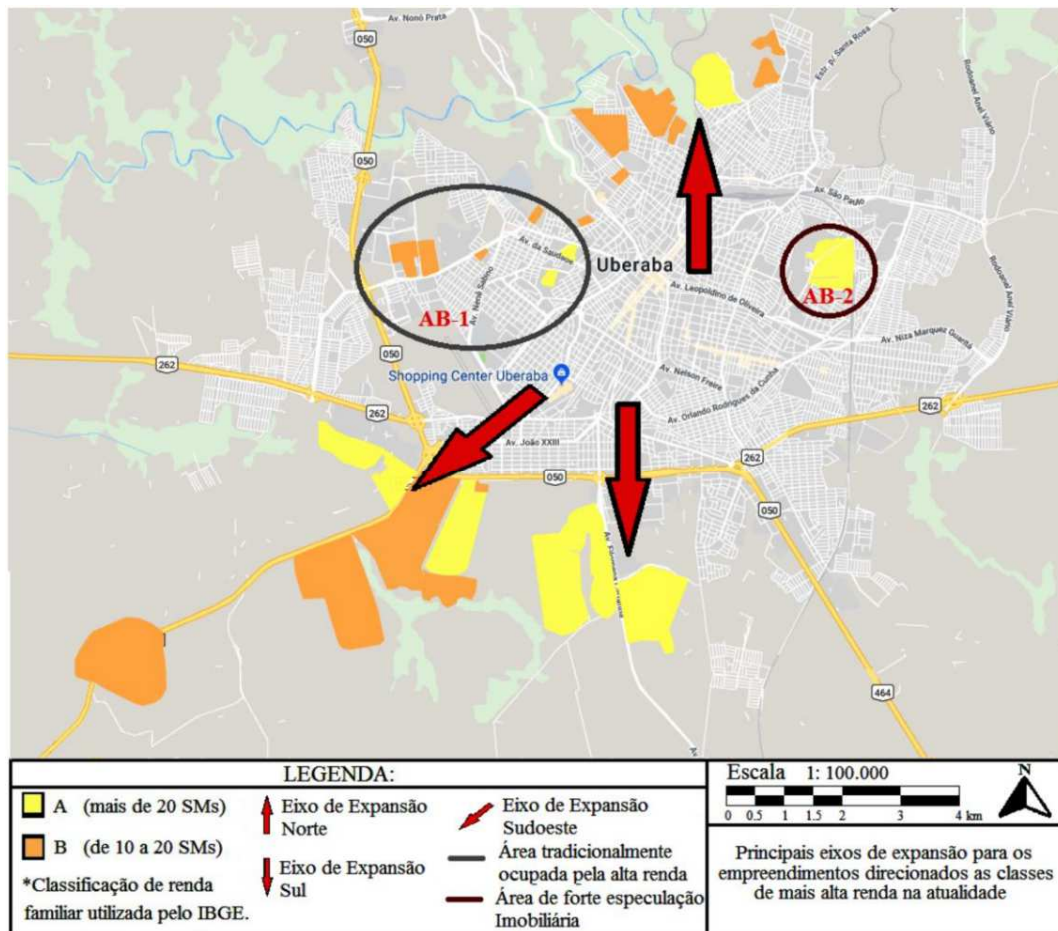
políticas públicas na área de habitação, implementadas pelo governo Lula (2003 a 2010) e ampliadas no governo Dilma (2011 a 2014). Esse acontecimento gerou grande impacto sobre o setor imobiliário e de construção civil.

Figura 2 – Uberaba: Loteamentos destinados às classes de baixa renda (2003 e 2014) e eixo principal de expansão



Fonte: Oliveira (2019).

Figura 3 – Uberaba: Loteamentos destinados às classes de mais alta renda (2003 e 2014) e eixo principal de expansão



Fonte: Oliveira (2019).

Conforme se verificou até aqui, Uberaba tem grandes áreas vazias sem perspectiva de urgente uso social e sem utilização coletiva ou até individual. Esses vazios descaracterizam a cidade, tira a uniformidade, além de trazer problemas que podem comprometer a saúde e segurança dos munícipes, chegando até às questões ligadas diretamente à segregação socioespacial.

Conforme Oliveira (2019) a área representada na figura 3, designada como AB-1 se constitui naquela onde tradicionalmente se concentra público de renda mais alta. Esta parte da cidade foi palco para a construção de vários empreendimentos imobiliários para esse segmento até o ano de 2007. Em 2008, conforme esse autor, a não construção de mais empreendimento desse porte, somado à limitação crescente de terrenos ociosos nessa área específica, são claramente indícios de que essa área não podia ser mais qualificada como um eixo de expansão para os futuros empreendimentos destinados ao referido perfil socioeconômico.



O mesmo autor ainda afirma que a área AB-2 é caracterizada por um intenso processo de especulação imobiliária desde a construção de um parque urbano, o Parque das Acácias. Assim, após a implantação de quatro loteamentos fechados de alto padrão que juntos ocuparam uma área superior a 500.000 m<sup>2</sup>, aconteceu uma mudança na tipologia dos empreendimentos implantados, ou seja, um intenso processo de verticalização ao entorno do parque, com imóveis de médio e alto padrão.

Desta análise, evidencia-se que, muito embora hajam muitos vazios urbanos nas áreas mais centrais já consolidadas da cidade, a área urbana de Uberaba continua se expandindo com a produção de novos vazios urbanos. Isso ocorre pela opulenta ação de agentes produtores do espaço urbano, especialmente do setor imobiliário. Assim, aumentando seus lucros com a produção de espaços segregados para as camadas de rendas médias e altas, mas também investindo na produção de moradias para pessoas das camadas mais baixas economicamente, empurrando-as para as bordas da cidade. Neste caso, com forte atuação do Estado, expandindo os conjuntos habitacionais padronizados.

Apesar de a cidade ter legislação vigente, na contramão disso tudo estão as práticas das gestões públicas que deveriam buscar o enfrentamento desses problemas com metas e diretrizes válidas. Nesse sentido, o IPTU progressivo seria uma forma eficaz de eliminar ou reduzir esses espaços vazios por toda a cidade. Este dispositivo poderia se impor eficiente aos donos de lotes ociosos, constituindo ferramenta no apoio ao adequado uso e ocupação do solo, possuindo um enorme potencial. Mas, ao que parece, continuará sem ser explorado pelo município. Falta vontade política e participação organizada da sociedade naquilo que seria a luta por moradia digna e uma cidade mais justa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta análise, que tentou tratar da aplicabilidade de instrumento da política urbana no município de Uberaba, permitiu compreender os liames da ação do poder executivo e suas consequências para a produção e apropriação do espaço urbano. Demonstrou que, o desfecho do processo, por ter erro de aplicação material em face do que a lei exige, restou encerrado a aplicação do IPTU progressivo no tempo naquela oportunidade. Se continuasse teria de começar com o processo de desapropriação por descumprimento da função social da

propriedade. Isso no caso dos imóveis que não sofreram vícios de chamamento para cumprir essa função.

Pode ser que o município tenha entendido que esse processo de implementação envolveria apenas a regulamentação e a notificação do proprietário do imóvel e não houve um planejamento adequado para sua aplicação. Não estabeleceram mecanismos de gestão como, por exemplo, o monitoramento da obrigação de fazer descrita na notificação. Enfim, faltou envolvimento de uma equipe maior e mais centralizada para que tudo ocorresse conforme ditames legais.

Para dar certo um projeto dessa importância várias etapas deveriam ser consideradas. Se já havia um Plano Diretor e nele descritas as áreas de incidência do IPTU progressivo no tempo, feitas a partir de uma leitura da cidade, então o correto seria que fosse criada uma estratégia para além do espaço-tempo para o planejamento da aplicação desse importante instrumento urbanístico.

Se o município já tinha analisado previamente as áreas da cidade que tinham potencial para serem adensadas, reestruturadas ou até mesmo passar por processos de expansão, o que se verifica aqui é que faltou um planejamento para além da definição de um arranjo institucional para realizar a aplicação do instrumento pela Administração Pública.

Assim que estabeleceram o potencial universo a ser notificado, poderiam ter pensado no escalonamento das notificações. Poderiam ter definido os procedimentos para as notificações mais urgentes, análises das possíveis impugnações e considerado de forma assertiva as averbações dos imóveis no CRI. Averbar as notificações era de suma importância.

Seria fundamental a capacitação da equipe envolvida nesse processo. Definir as atribuições de cada qual, assim como o fluxo de trabalho entre os envolvidos seria primordial para o sucesso da aplicação dos instrumentos legais. O envolvimento dos setores de planejamento, de controle urbano, jurídico e o de finanças municipais era fundamental para o deslinde do processo. Nesse caso, à época, seria interessante o setor de planejamento assumir o controle de forma efetiva.

A identificação dos imóveis ociosos na cidade pode se iniciar pela consulta ao cadastro imobiliário. Mas, por vezes este é desatualizado e por esse motivo pode levar a erros. Assim, outras fontes podem ser consultadas como o sistema de controle de obras particulares, matrículas dos Cartórios de Imóveis, imagens aéreas e até vistoria dos imóveis listados. Nesse

contexto, o Poder Público pode também se valer de dados obtidos em concessionárias de serviços públicos de água e energia.

No tocante ao monitoramento, em regra, os municípios possuem algum tipo de sistema de informação com finalidade distinta. No caso, a aplicação do IPTU progressivo no tempo é algo grave e não pode ser levado de qualquer forma. Assim, o monitoramento poderia ter sido feito também a partir do sistema de controle de protocolo, sistema de controle urbano, sistema de informações geográficas para verificar um possível descumprimento ou cumprimento da obrigação de fazer por parte do município.

A aplicação desses instrumentos exigiria a comunhão entre setores para realizar a seleção dos imóveis ociosos, elaborar laudos, verificar a apresentação de projetos e expedições de alvarás pela Administração Pública. Dessa forma, os possíveis erros de procedimentos poderiam ter sido evitados e essa inédita aplicação dos instrumentos indutores de cumprimento da função social da propriedade teria o êxito esperado em Uberaba.

A tentativa de implementar o IPTU com alíquota progressiva no tempo foi um avanço e ao mesmo tempo um retrocesso no sentido de que por erros nos procedimentos, restou encerrada à época, a intenção de se cobrar o imposto e de até mesmo realizar desapropriações, considerando a função social da propriedade.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Ricardo – **Direito Tributário Esquemático**/ Ricardo Alexandre. 4 ed.- Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.
- BRASIL Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966, institui o **Código Tributário Nacional**.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL, Lei n 10.257 de 10 de julho de 2001, institui o **Estatuto da Cidade**.
- UBERABA. Lei Complementar n. 359, institui o **Plano Diretor de Uberaba**.
- CORREA, Roberto Lobato - **O espaço urbano**. Rio de Janeiro: Editora Ática, 1986.
- FABIANI, Tatiana Matucita, 1988 – **Os vazios urbanos em Uberaba e as Políticas de Uso e Ocupação do solo/ Tatiana Matucita Fabiani** – 2020 Dissertação de Mestrado- Universidade Federal de Uberlândia. Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
- OLIVEIRA, Fernando Rodrigues Fachinelli de. **As recentes políticas habitacionais do setor imobiliário na atualidade: A segregação socioespacial no espaço urbano de Uberaba – MG**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade de Brasília. Brasília – DF, 2019.
- MARICATO, Ermínia – **Para entender a crise urbana**. 1ª ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- ROLNIK, Raquel - **Cidades: ação e reflexão**. Disponível: <https://www.youtube.com/watch?v=CJGw3f91LEc>

Acesso em 25/10/21

VILLAÇA, Flávio – **O tempo que a cidade nos rouba.** Disponível em:

<https://outraspalavras.net/outrasmidias/flavio-villaca-o-tempo-que-a-cidade-nos-rouba/>

Acesso em: 15/10/21