



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA  
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**JOSÉ CAMILO DOS ANJOS JÚNIOR**

**ANÁLISE DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE  
PREDIAL E TERRITORIAL URBANA PROGRESSIVO  
NO TEMPO COMO SANÇÃO  
NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA-PB**

**JOÃO PESSOA  
2024**

**JOSÉ CAMILO DOS ANJOS JÚNIOR**

**ANÁLISE DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL  
URBANA PROGRESSIVO NO TEMPO COMO SANÇÃO NO MUNICÍPIO DE JOÃO  
PESSOA-PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Geilson Salomão Leite

Coorientador: Ms. Nícolas de Oliveira Safadi

**JOÃO PESSOA  
2024**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

A599a Anjos Junior, Jose Camilo Dos.

Análise do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo como sanção no município de João Pessoa-PB / Jose Camilo Dos Anjos Junior. - João Pessoa, 2024.

47 f.

Orientação: Geilson Salomão Leite.

Coorientação: Nicolás de Oliveira Safadi.

TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. IPTU. 2. Progressivo. 3. Tempo. 4. Análise. 5. Urbano. I. Leite, Geilson Salomão. II. Safadi, Nicolás de Oliveira. III. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

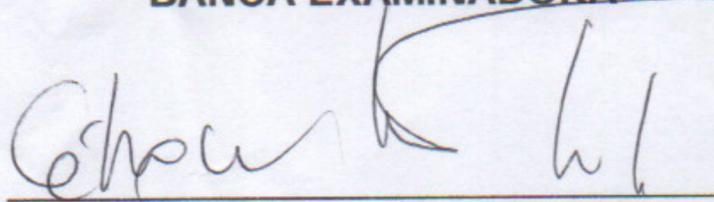
**JOSÉ CAMILO DOS ANJOS JÚNIOR**

**ANÁLISE DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE  
PREDIAL E TERRITORIAL URBANA PROGRESSIVO  
NO TEMPO COMO SANÇÃO  
NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA-PB**

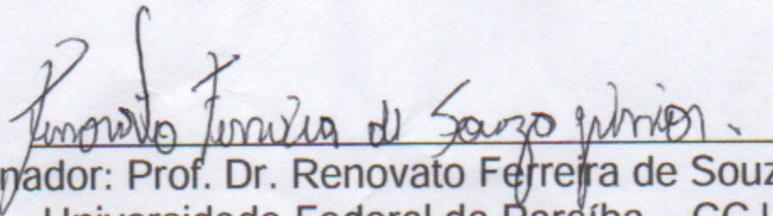
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em 18 / 10 / 2024.

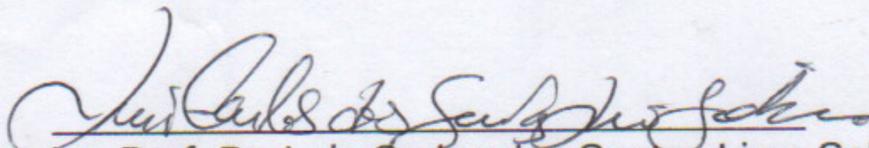
**BANCA EXAMINADORA**



Orientador: Prof. Dr. Geilson Salomão Leite  
Universidade Federal da Paraíba – CCJ



Examinador: Prof. Dr. Renovato Ferreira de Souza Junior  
Universidade Federal da Paraíba – CCJ



Examinador: Prof. Dr. Luis Carlos dos Santos Lima Sobrinho  
Universidade Federal da Paraíba – CCJ

*Que te parece, Simão? De quem cobram os reis da terra os tributos, ou o censo? Dos seus filhos, ou dos alheios?*

(São Mateus 17.25)

## RESUMO

A abordagem sob o tema "Análise do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo como Sanção no Município de João Pessoa-PB" se reveste de grande importância como fonte de estudo para o campo jurídico por buscar elencar as principais nuances suscitadas no tratamento da matéria. Como objetivo geral, o trabalho buscou analisar a aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo como sanção no município, avaliando sua eficácia como instrumento de política urbana para o cumprimento da função social da propriedade. Os objetivos específicos, enveredaram pelo exame da legislação, identificando os requisitos legais, os procedimentos adotados e as alíquotas aplicadas; como também a conformidade do IPTU progressivo no tempo pela Constituição Federal de 1988; avaliando a eficácia da aplicação do IPTU progressivo como instrumento de política pública para incentivar o uso adequado e socialmente justo das propriedades urbanas da cidade; e identificar os desafios e as limitações enfrentadas pelo município de João Pessoa na implementação do IPTU progressivo no tempo. No tocante à metodologia, trata-se de uma pesquisa qualitativa, dos tipos bibliográfica e documental, com a utilização do método dedutivo. A adoção deste tributo tem sido utilizada como uma ferramenta de política urbana para combater a especulação imobiliária e incentivar o uso adequado do solo urbano. A síntese propositiva a que chegou à análise, sugere como fundamental para o município de João Pessoa que haja investimentos em capacitação técnica e na modernização dos sistemas de gestão e fiscalização tributária.

**Palavras-chave:** IPTU. Progressivo. Tempo. Análise. Urbano.

## ABSTRACT

The approach under the theme “Analysis of the Progressive Property Tax over Time as a Sanction in the Municipality of João Pessoa-PB” is of great importance as a source of study for the legal field, as it seeks to list the main nuances raised in the treatment of the subject, with one of the oldest cities in the country as its locus. As a general objective, the work sought to analyze the application of the progressive Property Tax over Time as a sanction in the municipality, evaluating its effectiveness as an instrument of urban policy for the fulfillment of the social function of property, as established by municipal legislation. The specific objectives delved into the examination of the legislation, identifying the legal requirements, the procedures adopted, and the applied rates; as well as the conformity of the progressive Property Tax over Time with the 1988 Federal Constitution, especially regarding the social function of urban property; evaluating the effectiveness of the application of the progressive Property Tax as a public policy instrument to encourage the appropriate and socially just use of urban properties in the city; and identifying the challenges and limitations faced by the municipality of João Pessoa in the implementation of the progressive Property Tax over Time, considering administrative, legal, and social aspects. As a methodological procedure, the bibliographic research approach, defined by Marconi and Lakatos (1999), is an exploratory procedure fundamental for providing a broad and detailed understanding of the subject under analysis. It enables the construction of a robust theoretical foundation and the identification of specific gaps and challenges in the application of progressive property tax (IPTU) over time as a sanction. The adoption of this tax has been used as an urban policy tool to combat real estate speculation and encourage the proper use of urban land. However, the effectiveness and impacts of this measure have not yet been widely studied. The propositional synthesis reached by the analysis suggests that it is essential for the municipality of João Pessoa to invest in technical training and the modernization of tax management and inspection systems. This is an important vector in promoting an open dialogue with society, highlighting the objectives and benefits of applying progressive property tax, both for the city and its residents.

**Key-words:** IPTU. Progressive. Time. Analysis. Urban.

## DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>CC</b>	Código Civil
<b>CTN</b>	Código Tributário Nacional
<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>LUOS</b>	Lei de Uso e Ocupação de Solo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>ANÁLISE HISTÓRICA E JURÍDICA DO IPTU .....</b>	<b>14</b>
2.1	CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA.....	14
2.2	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO IPTU.....	16
2.3	ASPECTOS JURÍDICOS DO IPTU .....	18
2.4	ANÁLISE JURISPRUDÊNCIAL SOBRE O IPTU PROGRESSIVO .....	20
2.5	O IPTU NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	23
<b>3</b>	<b>A APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO.....</b>	<b>27</b>
3.1	CONCEITO E OBJETIVOS DO IPTU PROGRESSIVO .....	27
3.2	REQUISITOS PARA A APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO .....	28
3.3	IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA PROGRESSIVIDADE.....	30
<b>4</b>	<b>JOÃO PESSOA-PB E O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO.....</b>	<b>33</b>
4.1	CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DE JOÃO PESSOA .....	33
4.2	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DO IPTU PROGRESSIVO.....	35
4.3	EFEITOS DA APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO .....	38
<b>5</b>	<b>DISCUSSÃO E ANÁLISE .....</b>	<b>42</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>45</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>46</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem uma longa história no Brasil, remontando ao início do século XIX. Em municípios antigos como a capital paraibana, o tributo passou por significativas mudanças ao longo de sua evolução.

A abordagem sob o tema "Análise do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo como Sanção no Município de João Pessoa-PB" se reveste de grande importância como fonte de estudo para o campo jurídico por buscar elencar as principais nuances suscitadas no tratamento da matéria tendo como *locus* uma das cidades mais antigas do país.

Como objetivo geral, o trabalho buscou analisar a aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo como sanção no município de João Pessoa-PB, avaliando sua eficácia como instrumento de política urbana para o cumprimento da função social da propriedade, conforme estabelecido pela legislação municipal e pelo Estatuto da Cidade. Dentro dos objetivos específicos, o presente trabalho se propôs a examinar a legislação municipal de João Pessoa-PB que regulamenta a aplicação do IPTU progressivo no tempo, identificando os requisitos legais, os procedimentos adotados e as alíquotas aplicadas; analisar a conformidade do IPTU progressivo no tempo em João Pessoa com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e pela Constituição Federal de 1988, especialmente no que diz respeito à função social da propriedade urbana; avaliando também a eficácia da aplicação do IPTU progressivo no tempo como instrumento de política pública para incentivar o uso adequado e socialmente justo das propriedades urbanas; e identificar, por fim, os desafios e as limitações enfrentadas pela capital paraibana na implementação do IPTU progressivo no tempo, considerando aspectos administrativos, legais e sociais.

Para atingir os objetivos do trabalho em relevo, optou-se como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica, abordagem definida por Marconi e Lakatos (1999), como procedimento de cunho exploratório, fundamental para proporcionar uma compreensão ampla e detalhada sobre o tema em análise, possibilitando a construção de um embasamento teórico robusto e a identificação de lacunas e desafios específicos na aplicação do IPTU progressivo no tempo como sanção.

Como elemento basilar da abordagem, destacou-se que a adoção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo tem sido utilizada como uma ferramenta de política urbana para combater a especulação imobiliária e incentivar o uso adequado do solo urbano. No entanto, a eficácia e os impactos dessa medida ainda não foram amplamente estudados.

Diante disso, a pesquisa se propõe a investigar como essa modalidade de tributo urbano, implementado como sanção no município de João Pessoa-PB, tem impactado a ocupação e uso do solo urbano, a especulação imobiliária e a arrecadação municipal e quais são os principais desafios enfrentados pela administração pública na aplicação dessa política.

Dentre os aspectos relevantes do estudo em tela, destaca-se o fato de que a Constituição de 1988 também introduziu a possibilidade de progressividade do IPTU, permitindo que alíquotas maiores sejam aplicadas a imóveis de maior valor, promovendo uma maior justiça fiscal.

A síntese propositiva a que chegou a análise, sugere como fundamental para o município de João Pessoa, que haja investimentos em capacitação técnica e na modernização dos sistemas de gestão e fiscalização tributária, como importante vetor na promoção de um diálogo aberto com a sociedade, destacando os objetivos e benefícios da aplicação do IPTU progressivo, tanto para a cidade quanto para os moradores.

## 2 ANÁLISE HISTÓRICA E JURÍDICA DO IPTU

Os Municípios têm competência para instituir os três impostos previstos no art. 156 da CF/1988, quais sejam o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, o imposto sobre a transmissão inter vivos de bens imóveis – ITBI e o imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS.

Como destacado por Alexandre (2021), “ressalvada a hipótese de Emenda à Constituição, não há qualquer possibilidade de os Municípios instituírem quaisquer impostos além dos três que lhes foram deferidos pela Carta Magna.” Portanto, ao contrário da União Federal, que possui as competências residual e extraordinária (CF, art. 154, I e II).

O IPTU, objeto do presente trabalho, possui característica predominantemente fiscal, sendo importante fonte de arrecadação municipal, sem prejuízo da sua excepcional utilização extrafiscal, prevista no art. 182, § 4.º, II, da CF/1988, conforme se passa a analisar.

### 2.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

O IPTU é um imposto de competência dos municípios e do Distrito Federal, conforme estabelecido pelo artigo 156, inciso I, da Constituição Federal. Ele é classificado como um tributo real, pois incide sobre a propriedade do bem imóvel, independentemente da capacidade contributiva do proprietário. Além disso, o IPTU é um imposto de caráter patrimonial, ou seja, é cobrado em função da propriedade de um bem, e não de uma atividade econômica.

Como destacado nos ensinamentos de Lustosa (2022), a discussão sobre a natureza jurídica do IPTU gira em torno de sua classificação como imposto real ou pessoal, e que a doutrina majoritária considera o caráter dual dessa imposto em seu aspecto acalorado de discurso, por se encaixar em características de imposto pessoal.

Alguns doutrinadores, a exemplo de Roque Antônio Carazza *apud* Janczeski (2021) argumentam que todos os impostos têm natureza pessoal, uma vez que envolvem relações entre pessoas (físicas ou jurídicas) e não apenas coisas. Portanto, o IPTU também seria um imposto pessoal, sujeito à capacidade contributiva do proprietário ou possuidor do imóvel.

Não sem razão que a capacidade contributiva se reveste de importância,

essencialmente considerando que, se o proprietário possui um imóvel mais valioso, a tributação progressiva pode ser aplicada, considerando sua capacidade econômica.

No direito civil, o conceito de propriedade é definido pelo art. 1.228 do Código Civil o qual dispõe que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar, dispor da coisa e reavê-la.

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2021).

A partir destes direitos que se poderá identificar o exercício de propriedade sobre determinado imóvel, de forma que somente haverá a transferência do imóvel com a sua transcrição no registro de imóveis, conforme prescreve o art. 1245 do Código Civil.

Pode-se dizer, portanto, que a terminologia propriedade, descrito no inciso I do art. 156 da Constituição Federal (Art. 156: “Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana”), deve ser interpretado de forma a englobar o domínio útil e a posse com *animus definitivo*. Este é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que assim já decidiu:

A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que somente a posse com animus domini é apta a gerar a exação predial urbana, o que não ocorre com o condomínio, in casu, que apenas possui a qualidade de administrador de bens de terceiros. (REsp 7 327539/DF, Rei. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 74/0812072, DJe 20/08/20 7 2).

De acordo com Caliendo (2022), falando a Constituição em "propriedade"; naturalmente abrangeu a posse, que nada mais é que um direito inerente à propriedade. A autorização constitucional é para tributar a propriedade, e o Código Tributário Nacional faculta a lei ordinária tomar para o fato gerador do tributo a propriedade, o domínio útil ou a posse, vale dizer, o direito pleno, total, que a propriedade, ou um de seus elementos, o domínio útil, ou ainda a posse".

Nestes termos, "a posse deflui do conceito de possuidor, como sendo todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à

propriedade" (MACHADO, 2019). O domínio útil pode ser entendido como o conjunto de atributos conferidos ao titular de enfiteuse ou aforamento.

E a posse será a visibilidade do domínio sobre o imóvel, de forma que sua aquisição ocorre no momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade (art.1204, CC).

Janczeski (2021), por sua vez, chama-nos atenção para o seguinte fato: É certo que “entre o embate teórico para a definição da posse, entre a teoria subjetiva de Savigny e a objetiva de Jhering, prevaleceu a última, que defendia a presença do corpus, que seria traduzida na visibilidade do domínio (art. 1.196, CC).” Mas isso não significa que a posse é resumida simplesmente no exercício de um poder físico sobre a coisa. O que ocorre neste caso, ao invés de posse, é a mera detenção daquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções (art. 1198 CC).

A hipótese de incidência do IPTU é a disponibilidade econômica da propriedade, do domínio útil ou da posse (art. 32, do CTN), o que vem a excluir dessa perspectiva a posse de conteúdo não econômico, como aquela exercida pelo locatário ou o mero detentor (vigia, empregados etc.).

Assim, a incidência do IPTU deve ser afastada nas hipóteses em que a posse ocorre precariamente, bem como nos casos em que os direitos reais não estejam relacionados com a aquisição da propriedade.

## 2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO IPTU

No Brasil Colonial, a posse e o uso da terra eram regulamentados principalmente pelo sistema de sesmarias (lotes de terras distribuídas aos beneficiários para exploração econômica através do cultivo e criação de gado). Este sistema foi introduzido pelos portugueses no século XVI, com o objetivo de promover a colonização e a produção agrícola no território brasileiro.

Del Priori & Venâncio (2010) afirmam que as sesmarias eram concessões de terras feitas pela Coroa Portuguesa a indivíduos que se comprometessem a cultivar e tornar produtivas essas terras. A concessão era gratuita, mas havia a obrigação de manter a terra produtiva. Caso contrário, a terra poderia ser retomada pela Coroa.

Ainda de acordo com esses autores, o principal objetivo do sistema de sesmarias era incentivar a ocupação e o desenvolvimento econômico das colônias.

As terras não cultivadas ou subutilizadas poderiam ser redistribuídas para outros colonos que demonstrassem capacidade de torná-las produtivas.

Além das sesmarias:

[...] havia impostos como o dízimo, que era uma taxa de 10% sobre a produção agrícola, e a derrama, um imposto cobrado sobre a produção de ouro, especialmente nas regiões mineradoras. Outro imposto relevante era a capitação, que incidia sobre a posse de escravos e propriedades. Este imposto era cobrado de todos os proprietários, incluindo negros forros e trabalhadores livres (OCTÁVIO, 1994, p. 102).

O sistema de sesmarias contribuiu para a concentração de terras nas mãos de poucos, criando grandes latifúndios. Isso teve um impacto duradouro na estrutura fundiária do Brasil, perpetuando desigualdades que ainda são visíveis hoje. Apesar das intenções de promover o desenvolvimento, “o sistema enfrentou desafios como a falta de fiscalização e a subutilização das terras, o que levou a uma distribuição desigual e ineficiente das propriedades” (DEL PRIORI & VENÂNCIO, *op. cit.*; p.98).

Para esses autores, o sistema de sesmarias e os impostos associados ao uso da terra e propriedade no Brasil Colonial foram instrumentos fundamentais para a colonização e desenvolvimento econômico, mas também contribuíram para a concentração de terras e desigualdades sociais que perduraram ao longo dos séculos.

Prado Jr. (1994) dentro do capítulo da história do desenvolvimento econômico do Brasil, pontua que o IPTU tem suas raízes na chegada da Coroa Portuguesa ao Brasil em 1808. Como destacado por este autor, inicialmente, era conhecido como “décima urbana dos prédios urbanos” e foi criado para angariar recursos para custear as despesas da corte portuguesa. Esse imposto incidia sobre as propriedades urbanas e tinha como objetivo principal a arrecadação de fundos para a manutenção da administração colonial.

No Brasil, o imposto sobre a renda foi instituído com o denominado décima urbana, dado pelo Alvará de 27-6-1808, onde eram tributados 10% dos rendimentos líquidos dos locadores de prédios urbanos. Posteriormente, foi instituído o imposto sobre lojas, por D. João VI, por meio do Alvará de 20 de outubro de 1812, cujo produto da arrecadação destinava-se a cobrir a compra de ações do capital do Banco do Brasil. Este tributo foi o antecedente do imposto sobre indústrias e profissões, inserido no ordenamento jurídico por meio da Lei n. 1.507, e posteriormente do imposto de renda (PRADO JR, 1994, p. 152).

Outrossim, é com o Decreto n. 14.263, de 15 de julho de 1920, que é editado o

primeiro regulamento do imposto sobre a renda. Este não chega a ser aplicado, sendo substituído pela Lei n. 4.625, de 1922, com arrecadação a partir de 1924 que determinou no Art. 31: “Fica instituído o imposto geral sobre a renda, que será devido, anualmente, por toda pessoa física ou jurídica residente no país, e incidirá, em cada caso, sobre o conjunto líquido dos rendimentos de qualquer origem” (MACHADO, 2019, p. 354).

Como ensinado pela maioria dos doutrinadores, dentre os quais Antonio Roque Carrazza (2020) *et al.*, “o imposto sobre a renda, tal como o conhecemos, somente tomou forma com a publicação da Lei n. 4.984/25 e regulamentado pelo Decreto n. 17.390, de 26 de julho de 1926.”

Nesta linha, cabe notar que a Constituição Federal autoriza a incidência sobre a propriedade predial ou territorial urbana. A distinção centra-se no sentido de que a expressão territorial e predial reside no fato de que no primeiro caso é a área sem aproveitamento e no segundo, são terrenos edificados conforme as especificações normativas.

A evolução dessa modalidade de imposto eminentemente da urbe, considerou-se inexigível sobre a posse decorrente de contrato de concessão de uso, uma vez que se trata de negócio jurídico bilateral de natureza pessoal. Caliendo (2022) acentua que a jurisprudência definiu que a posse exercida pelo cessionário, no contrato de concessão de uso, não exterioriza propriedade, nem permite considerar o cessionário como possuidor.

### 2.3 ASPECTOS JURÍDICOS DO IPTU

Os aspectos jurídicos do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) envolvem uma série de conceitos e normativas que regulam sua incidência, aplicação, cobrança e destinação. Como realçado por Janczeski (2021), o IPTU é um tributo de competência dos municípios e do Distrito Federal, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 156, tal como expressado de forma recorrente.

É válido destacar as características primárias do IPTU sendo um imposto municipal, real, direto e com função preponderantemente fiscal. O IPTU, tal como já demonstrado, é um imposto de competência dos municípios por força do art. 156, I, da CF/88, bem como de natureza real, em virtude do fato de sua incidência sobre a

propriedade territorial urbana.

Trata-se de um imposto direto, visto que o seu encargo não pode ser transferido para um terceiro ou contribuinte de fato. Em determinados casos, existe a previsão contratual de transferência do encargo do imposto do proprietário para o locatário, contudo, tal situação não configura legalmente uma transferência fiscal do encargo, dado que o art. 123 do CTN expressamente determina que os ajustes privados não implicam obrigações ou direitos oponíveis contra o fisco (PAULSEN, 2023, p.353).

Tendo função preponderantemente fiscal é comprovada pela verificação do percentual de participação da receita do imposto no quadro geral de arrecadação fiscal do país. Vale ressaltar, entretanto, que, como demonstrado por Lustosa (*op.cit.*), o IPTU possui igualmente uma forte carga de extrafiscalidade, dado que possui uma função explícita que auxilia na realização de uma política urbana adequada e sustentável.

Em linhas gerais, valendo-se do ensinamento por Paulsen (2023), Lustosa (2022), Machado (2019) e Janczeski (2021), pode-se elencar os principais aspectos jurídicos do IPTU, a saber:

a) Quanto a natureza jurídica: O IPTU é um imposto real, ou seja, sua incidência se dá sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel urbano. Ele não considera as características pessoais do contribuinte, mas sim a situação e o valor do imóvel;

b) Quanto ao fato gerador: O fato gerador do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado em zona urbana, definida por lei municipal. Para que a área seja considerada urbana, a lei deve observar a existência de, no mínimo, dois melhoramentos públicos, como pavimentação, redes de esgoto e iluminação pública;

c) Quanto à base de cálculo: A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, que corresponde ao preço de venda do imóvel em condições normais de mercado. Esse valor é determinado pela administração pública municipal, podendo variar de acordo com características como localização, tamanho, uso e padrão construtivo do imóvel;

d) Quanto à alíquota: As alíquotas do IPTU são estabelecidas por lei municipal e podem variar conforme o uso do imóvel (residencial, comercial, industrial, etc.) e outras características. Alguns municípios adotam a progressividade da alíquota como instrumento de justiça fiscal, aumentando a alíquota conforme o valor do imóvel;

e) Quanto à progressividade: A Constituição Federal permite a progressividade no tempo do IPTU como medida sancionatória para imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, com o objetivo de garantir a função social da propriedade. Isso está previsto no artigo 182, § 4º, inciso II;

f) Quanto às exceções e imunidades: Certas propriedades são imunes ao IPTU, como os templos de qualquer culto, imóveis de partidos políticos, sindicatos de trabalhadores, entidades de educação e assistência social sem fins lucrativos, desde que cumpram os requisitos legais. Além disso, a legislação municipal pode prever isenções ou reduções no imposto para determinados casos;

g) Quanto à destinação: A arrecadação do IPTU deve ser aplicada na realização de serviços públicos que beneficiem diretamente a comunidade, como melhorias urbanas e serviços essenciais, cumprindo a função social do imposto;

h) Quanto à fiscalização e cobrança: A fiscalização e a cobrança do IPTU são de responsabilidade dos municípios, que podem inscrever os devedores em dívida ativa e promover a execução fiscal para a recuperação dos créditos tributários.

Em síntese, esses aspectos jurídicos formam a base para a administração e a aplicação do IPTU, que desempenha um papel fundamental na arrecadação municipal e no financiamento de políticas públicas urbanas hodiernamente indispensáveis ao crescimento e desenvolvimento de municípios brasileiros, mormente, os da envergadura típica de cidade líder metropolitana como João Pessoa-PB.

#### 2.4 ANÁLISE JURISPRUDÊNCIAL SOBRE O IPTU PROGRESSIVO

Ainda um pouco longe de ser matéria pacificada no Brasil, o IPTU progressivo tem sido objeto de importantes discussões no âmbito jurídico, tanto em relação à sua constitucionalidade quanto aos critérios de aplicação pelos municípios. Paulsen (op.cit.) frisa que o conceito de progressividade, que prevê a elevação das alíquotas em função do valor do imóvel ou da inobservância da função social da propriedade, “levanta questões sobre os limites do poder de tributar e a correta aplicação desse instrumento pelos entes municipais.”

A progressividade em razão do valor do imóvel é uma prática amplamente adotada pelos municípios brasileiros, sendo respaldada pela Constituição Federal no artigo 156, §1º, a qual permite que a alíquota do IPTU seja diferenciada de acordo com o valor venal da propriedade. A ideia subjacente a essa norma é o princípio da

capacidade contributiva, que estabelece que aqueles que possuem maior capacidade econômica devem contribuir de forma mais significativa para o custeio das atividades públicas.

O STF consolidou entendimento favorável à constitucionalidade da progressividade do IPTU em razão do valor venal em diversas decisões. Em especial, no julgamento do RE 423.768/SP, o Supremo reafirmou que a adoção de alíquotas progressivas de IPTU com base no valor dos imóveis é constitucional, desde que a progressão seja razoável e proporcional, evitando situações que possam configurar confisco (PAULSEN, *op.cit.*, p. 376).

Neste caso, a Corte estabeleceu que essa forma de progressividade está alinhada ao princípio da igualdade, na medida em que promove a justiça fiscal ao onerar mais aqueles que possuem imóveis de maior valor.

A jurisprudência também destaca a importância de que a progressividade seja aplicada com transparência e previsibilidade. Conforme explanado por Machado (2019), os municípios devem observar o princípio da legalidade tributária, detalhando em suas legislações locais as faixas de valores e as alíquotas correspondentes, de forma a evitar arbitrariedades na cobrança do imposto.

No ensino do professor Lustosa (2022), a progressividade do IPTU no tempo, utilizada como uma sanção para imóveis que não cumprem a função social da propriedade, tem um tratamento mais complexo na jurisprudência. Esse tipo de progressividade é regulamentado pelo artigo 182, §4º da Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que autorizam os municípios a aplicar alíquotas crescentes ao longo dos anos para desestimular a manutenção de imóveis ociosos.

Como destacado por Paulsen (2023), um marco importante na jurisprudência sobre a progressividade no tempo foi o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.044, no qual o STF analisou dispositivos do Estatuto da Cidade e afirmou a constitucionalidade da aplicação do IPTU progressivo no tempo como sanção. O Tribunal considerou que a medida é legítima, desde que cumpra as exigências legais, especialmente no que diz respeito à função social da propriedade.

Entre os requisitos destacados pelo STF para a aplicação válida da progressividade no tempo estão:

A existência de um Plano Diretor municipal, conforme o artigo 182 da Constituição, que defina as áreas onde a função social da propriedade não

está sendo cumprida. A prévia notificação do proprietário, indicando a irregularidade do uso da propriedade e estabelecendo prazos para a adequação. A aplicação progressiva das alíquotas, de forma escalonada, até que o imóvel passe a ser utilizado de acordo com os requisitos da função social (PAULSEN, *op. cit.*, p. 432).

Nesse julgamento, o STF destacou que a progressividade no tempo não pode ser aplicada de forma automática ou indiscriminada. É necessário que o município adote um processo administrativo transparente, que respeite o direito de defesa do proprietário e assegure que a medida seja aplicada de maneira proporcional e justificada.

Outro ponto recorrente na análise jurisprudencial sobre o IPTU progressivo é a relação entre a progressividade e o princípio do não confisco. A Constituição, em seu artigo 150, IV, veda a utilização de tributos com efeito confiscatório, o que significa que a aplicação do IPTU progressivo, seja em razão do valor do imóvel ou como sanção, deve observar limites que garantam que a carga tributária não seja desproporcional ao ponto de inviabilizar o uso ou a manutenção do imóvel.

Em diversas decisões, como no RE 390.840/SP, o STF reconheceu que a progressividade do IPTU não pode extrapolar os limites razoáveis de tributação, sob pena de violar o princípio do não confisco. Para tanto, a Corte estabeleceu que o controle judicial sobre a progressividade deve levar em conta o impacto econômico do tributo, considerando tanto a capacidade contributiva do proprietário quanto o valor da alíquota aplicada em relação ao valor do imóvel.

Paulsen (*op.cit.*) mostra que os tribunais têm buscado equilibrar o poder de tributar dos municípios com a proteção dos contribuintes contra abusos fiscais, exigindo que a progressividade do IPTU seja justificada e proporcional, sem onerar excessivamente o proprietário.

A jurisprudência brasileira, especialmente a do Supremo Tribunal Federal, tem consolidado um entendimento favorável à aplicação do IPTU progressivo, tanto em razão do valor venal dos imóveis quanto como instrumento sancionatório para o não cumprimento da função social da propriedade. No entanto, a Corte estabelece critérios rigorosos para garantir que essa progressividade respeite princípios fundamentais, como o da legalidade, da capacidade contributiva e do não confisco.

Os tribunais reconhecem a importância do IPTU progressivo como ferramenta de justiça fiscal e de política urbana, mas exigem que os municípios observem procedimentos adequados na aplicação do tributo, garantindo a transparência, a

proporcionalidade e a observância dos direitos dos contribuintes. Assim, a jurisprudência desempenha um papel fundamental na delimitação dos contornos legais da progressividade do IPTU, assegurando seu uso legítimo e equilibrado.

## 2.5 O IPTU NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A redemocratização do País, durante a década de 1980, culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reforçou o papel do município como gestor da política de desenvolvimento urbano e estabeleceu a função social da cidade e da propriedade urbana, mas deixou em aberto a regulamentação desses direitos.

Da mesma maneira, ficaram sem regulamentação específica os instrumentos fundamentais para a execução dessa política indicados na Constituição: o Plano Diretor, o parcelamento e edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, a subsequente desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, o usucapião especial urbano e a concessão de uso.

Não obstante, a Carta Magna trouxe mecanismos nunca antes observados em outras Constituições da história constitucional brasileira. Vê-se um ideal igualitário a ser seguido, baseado em pautas democráticas alcançáveis através do Estado Social, que ampliam substancialmente uma proteção aos mais variados direitos.

Concernente à matéria em tela, a Constituição trouxe mudanças significativas para o IPTU. Ela não apenas reafirmou a competência dos municípios para a cobrança do imposto, mas também introduziu a possibilidade de progressividade. Isso significa que alíquotas maiores podem ser aplicadas a imóveis de maior valor, promovendo uma maior justiça fiscal.

Como demonstrado ao longo da presente abordagem, a CF/1988, em seu artigo 156, inciso I, atribui aos municípios a competência para instituir e cobrar o IPTU. Essa competência tributária é uma das expressões da autonomia municipal, permitindo que os municípios arrecadem recursos próprios para o financiamento de suas atividades e serviços públicos.

O IPTU incide sobre a propriedade predial e territorial urbana, sendo calculado com base no valor venal do imóvel. A Constituição estabelece que a base de cálculo do IPTU deve refletir o valor de mercado do bem, garantindo que a tributação seja

proporcional à capacidade contributiva do proprietário.

Além disso, o artigo 150 da Constituição impõe limitações ao poder de tributar, protegendo os contribuintes contra abusos. Entre essas limitações, destacam-se o princípio da legalidade, que exige que a criação e a alteração de tributos sejam feitas por lei; o princípio da anterioridade, que impede a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que foram instituídos ou aumentados; e o princípio da isonomia, que assegura tratamento igualitário a todos os contribuintes em situações semelhantes.

É oportuno destacar que uma das inovações mais relevantes trazidas pela Constituição de 1988 em relação ao IPTU é a possibilidade de aplicação de alíquotas progressivas. O parágrafo 1º do artigo 156 permite que os municípios adotem alíquotas progressivas para o IPTU, considerando o valor venal do imóvel. Essa progressividade visa promover a justiça fiscal, garantindo que os contribuintes com maior capacidade econômica, proprietários de imóveis de maior valor, contribuam proporcionalmente mais para os cofres municipais.

Machado (2019) lembra que a progressividade do IPTU é um instrumento que se alinha ao princípio da capacidade contributiva, fundamental no direito tributário, que busca distribuir a carga tributária de acordo com a capacidade econômica de cada contribuinte. Ao instituir alíquotas mais elevadas para imóveis de maior valor, os municípios podem arrecadar mais recursos de maneira equitativa, contribuindo para a redução das desigualdades socioeconômicas.

Além disso, a Constituição, em seu artigo 182, parágrafo 4º, inciso II, introduz a possibilidade de aplicar o IPTU progressivo no tempo como uma sanção para propriedades que não cumprem sua função social. Esse mecanismo é uma ferramenta importante para incentivar o uso adequado das propriedades urbanas e combater a especulação imobiliária, garantindo que o solo urbano seja utilizado de forma produtiva e em benefício da coletividade.

A matéria constitucional reforça o conceito de função social da propriedade, estabelecendo que a propriedade urbana deve atender a requisitos definidos pelo Plano Diretor do município, conforme disposto no artigo 182. O IPTU progressivo no tempo é um dos mecanismos que a Constituição oferece aos municípios para assegurar o cumprimento dessa função social.

Janczeski (2021), traz em sua doutrina o fato de que a função social da propriedade urbana significa que o uso da propriedade deve atender aos interesses

da coletividade, promovendo o desenvolvimento urbano sustentável e evitando a concentração fundiária e a especulação imobiliária.

Nessa perspectiva afirma-se que as propriedades que não são utilizadas de maneira adequada, como terrenos ociosos em áreas urbanas, podem ser penalizadas com alíquotas de IPTU crescentes ao longo do tempo, até que sejam colocadas em uso.

Essa previsão constitucional foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que detalha os critérios para a aplicação do IPTU progressivo no tempo e estabelece as diretrizes para os Planos Diretores municipais. A aplicação desse mecanismo exige que os municípios notifiquem os proprietários e concedam prazos para que a propriedade seja regularizada, antes de aplicar as alíquotas progressivas.

A decisiva importância do IPTU para as cidades, a exemplo de João Pessoa-PB segue a seguinte premissa:

O IPTU, conforme previsto no texto constitucional, desempenha um papel estratégico no desenvolvimento urbano sustentável. Ao instituir a progressividade das alíquotas e a possibilidade de aplicação do IPTU progressivo no tempo, a Constituição oferece aos municípios instrumentos para promover um uso mais racional e socialmente justo do solo urbano (CALIENDO, 2022, p. 543).

Outrossim, a arrecadação do IPTU pode ser utilizada pelos municípios para financiar obras e serviços públicos que melhorem a qualidade de vida nas cidades, como infraestrutura, saneamento, educação e saúde. Além disso, ao incentivar o uso produtivo das propriedades urbanas, o IPTU contribui para o adensamento urbano e a ocupação eficiente dos espaços, evitando a expansão desordenada das cidades para áreas periféricas e preservando áreas ambientais.

Contudo, a eficácia do IPTU como instrumento de política urbana depende de uma gestão tributária eficiente e da elaboração de Planos Diretores bem estruturados, que orientem o crescimento das cidades de maneira sustentável e inclusiva. Além disso, é necessário que os municípios tenham capacidade técnica e administrativa para aplicar o IPTU progressivo de forma justa e transparente, respeitando os direitos dos contribuintes e garantindo a efetividade da função social da propriedade.

Em linhas gerais, Carrazza (2020) *et al.* ressaltam que a Constituição Federal de 1988 estabelece o IPTU como um tributo de grande importância para os municípios brasileiros, não apenas como fonte de arrecadação, mas também como instrumento

de política urbana e de promoção da justiça social. A progressividade das alíquotas e a aplicação do IPTU progressivo no tempo são mecanismos que visam garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, contribuindo para o desenvolvimento sustentável das cidades.

No entanto, para que esses objetivos sejam alcançados, é essencial que os municípios implementem o IPTU de maneira eficiente, com base em um planejamento urbano adequado e em uma gestão tributária transparente e justa (PAULSEN, 2023); “a aplicação correta das diretrizes constitucionais relacionadas ao IPTU pode resultar em cidades mais justas, equilibradas e sustentáveis, refletindo os valores e princípios estabelecidos pela Carta Magna.”

### 3 A APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Uma maneira de sintetizar a convergência doutrinária desse ponto da discussão é destacar que o IPTU progressivo no tempo é um mecanismo fiscal previsto no artigo 7º do Estatuto da Cidade, que visa coibir a subutilização ou o não uso de propriedades urbanas. A aplicação desse instrumento se dá quando o proprietário não atende ao cumprimento da função social da propriedade, uma das premissas fundamentais do direito urbanístico brasileiro.

#### 3.1 CONCEITO E OBJETIVOS DO IPTU PROGRESSIVO

A possibilidade da autorização constitucional para a cobrança de IPTU progressivo é um dos temas mais controvertidos na atualidade, especialmente pelo precedente que criará com a autorização para que uma emenda constitucional permita que tributos ditos “reais” possam estar submetidos a um regime de progressividade fiscal.

De acordo com Paulsen (2023), a progressividade pode ser classificada em fiscal ou extrafiscal, conforme a função que venha a desempenhar. Considera-se como progressividade fiscal aquela em que a instituição de alíquotas progressivas tenha por objetivo determinar a real capacidade contributiva do contribuinte.

O objetivo desta norma é redistribuir de modo justo o encargo de pagar tributos entre os mais ricos e os mais pobres. Nesse caso, presume-se que o fato de alguém possuir um imóvel de maior valor imobiliário do que outro contribuinte tenha maior capacidade econômica para pagar mais tributos.

Nesse mesmo compasso Paulsen (*op.cit.*) como também Machado (2019), mostram que, quanto à progressividade extrafiscal, cuja instituição de alíquotas progressivas tem por sentido incentivar, induzir ou desincentivar determinada conduta ou realizar determinado fim que não possui sentido fiscal, tal como distribuir renda, incentivar uma determinada política urbana de descentralização ou de mobilidade urbana, proteger o meio ambiente e incentivar um desenvolvimento sustentável, entre outros fins.

O STF adotava o entendimento da impossibilidade da progressividade fiscal ao IPTU, em função de sua natureza real. Este foi o sentido do julgamento do RE 153.771-0, realizado em 20 de novembro de 1996.

Conforme a Corte:

[...] no sistema tributário nacional é o IPTU inequivocamente um imposto real. Sob o império da atual Constituição, não é admitida a progressividade fiscal do IPTU, quer com base exclusivamente no seu art. 145, § 1º, porque esse imposto tem caráter real que é incompatível com a progressividade decorrente da capacidade econômica do contribuinte, quer com arrimo na conjugação desse dispositivo constitucional (genérico) com o art. 156, § 1º (específico). A interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que o IPTU com finalidade extrafiscal a que alude o inciso II do § 4º do art. 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no art. 156, I, § 1º. Portanto, é inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no art. 156, § 1º [...].

O STF decidiu em diversos outros precedentes que o IPTU possui natureza real e que não poderia estar sujeito ao princípio da progressividade, visto que não permite a correta aferição da capacidade contributiva do contribuinte. Por fim, foi editada a Súmula 668 que determina que: “é inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

### 3.2 REQUISITOS PARA A APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO

A progressividade do IPTU é uma ferramenta importante para os municípios, permitindo a aplicação de alíquotas mais elevadas em determinadas situações, como a valorização do imóvel ou o uso inadequado do terreno. Para que essa progressividade seja aplicada de forma legal e eficaz, é necessário que os municípios observem uma série de requisitos legais. Este ensaio discute esses requisitos, analisando suas bases constitucionais, legais e os desafios de sua implementação.

Além disso, o artigo 182 da Constituição, que trata da política urbana, estabelece que o IPTU pode ser progressivo no tempo como uma sanção para proprietários de terrenos que não cumpram a função social da propriedade. Este mecanismo é reforçado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que detalha os instrumentos de política urbana que os municípios podem utilizar para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Para a aplicação do IPTU progressivo, os municípios devem observar alguns requisitos legais específicos. Em primeiro lugar, a progressividade em razão do valor

do imóvel deve ser estabelecida em lei municipal. Esta lei deve prever as alíquotas diferenciadas conforme as faixas de valor venal dos imóveis, de forma que os imóveis de maior valor sejam tributados com alíquotas mais elevadas.

Em relação à progressividade no tempo, utilizada como sanção para o não cumprimento da função social da propriedade, a Constituição exige que os municípios primeiro aprovem um Plano Diretor, conforme previsto no artigo 182, parágrafo 4º (MACHADO, 2019).

Como demonstrado por Paulsen (2023), esse plano deve delimitar as áreas em que a função social da propriedade não está sendo cumprida e estabelecer prazos para que os proprietários adequem o uso dos imóveis. Caso esses prazos não sejam cumpridos, o município pode aplicar o IPTU progressivo no tempo, aumentando a alíquota ano a ano até que o imóvel seja efetivamente utilizado de acordo com a função social definida.

Outro requisito essencial para a aplicação do IPTU progressivo é a notificação prévia dos proprietários dos imóveis que estão sujeitos à progressividade no tempo. A notificação deve especificar as inadequações no uso da propriedade, o prazo para regularização e as consequências da não observância das exigências legais.

A Sessão III, do Estatuto das Cidades, versa exatamente sobre o IPTU progressivo no tempo dispondo o seguinte:

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

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

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

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo (LEI Nº 10.257/2001).

Pelo que se observa, o Estatuto da Cidade permite que o Município aumente progressivamente, ao longo dos anos, a alíquota do IPTU para aqueles imóveis cujos proprietários não obedecerem aos prazos fixados para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

No ensino de Oliveira (2019), trata-se de uma maneira de penalizar a retenção do imóvel para fins de especulação da valorização imobiliária, fazendo com que essa espera, sem nenhum benefício para a cidade, se torne inviável economicamente. Neste caso, o IPTU progressivo é empregado mais pelo caráter de sanção do que de arrecadação.

### 3.3 IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA PROGRESSIVIDADE

A progressividade, conforme demonstrada, consiste em aplicar alíquotas mais elevadas para imóveis de maior valor e, em alguns casos, para aqueles que permanecem ociosos. Este ensaio explora os impactos econômicos e sociais dessa medida, analisando suas implicações para a arrecadação municipal, o mercado imobiliário e a justiça social.

Rememorando os ensinamentos sobre a matéria, temos que:

[...] a progressividade do IPTU tem como um de seus principais efeitos econômicos o aumento da arrecadação municipal. Ao taxar de forma mais acentuada imóveis de maior valor, os municípios conseguem gerar uma receita adicional, que pode ser revertida em investimentos públicos. Isso é especialmente relevante em contextos de crise fiscal, onde a diversificação das fontes de receita se torna essencial para a manutenção dos serviços públicos (PALSEN, 2023, p.602).

Faz-se oportuno destacar outro impacto econômico significativo: a indução ao uso mais eficiente da propriedade urbana. Ou seja, imóveis subutilizados ou ociosos, especialmente em áreas com infraestrutura consolidada, passam a ser economicamente penalizados.

Lustosa (2022) aponta a esta medida como incentivo aos proprietários a vender, alugar ou desenvolver esses terrenos, dinamizando o mercado imobiliário e contribuindo para a redução de áreas degradadas nas cidades. Além disso, ao estimular o uso de terrenos ociosos, a progressividade do IPTU pode ajudar a combater a especulação imobiliária, um problema comum em grandes centros urbanos.

Contudo, a implementação dessa política pode gerar efeitos adversos. Em alguns casos, o aumento do IPTU pode ser repassado para os inquilinos, elevando o custo de moradia, especialmente em áreas de alta valorização imobiliária. Esse efeito pode ser mais sentido pelas camadas de menor renda, contribuindo para o aumento

da desigualdade habitacional.

No âmbito social, a progressividade do IPTU tem o potencial de promover maior equidade.

Ao cobrar mais de quem possui mais, a medida se alinha ao princípio da capacidade contributiva, segundo o qual os tributos devem ser proporcionais à capacidade econômica do contribuinte. Dessa forma, a progressividade contribui para a redistribuição de renda, uma vez que o imposto arrecadado pode ser utilizado para financiar políticas públicas voltadas para a população de menor renda (LUSTOSA, *op.cit.*, p.362).

Outrossim, a medida pode ser vista como um instrumento de justiça social, ao desincentivar a ociosidade de imóveis em áreas urbanas, promovendo o adensamento e a ocupação de espaços urbanos de maneira mais equitativa. Esse efeito é particularmente importante em cidades onde há uma grande demanda por habitação, mas um número significativo de imóveis vazios.

Autores como Navarro Coêlho (2019) apresenta ressalvas quanto a implementação da progressividade do IPTU, defendendo que esta deve ser acompanhada de políticas de mitigação de possíveis efeitos regressivos, como o aumento do custo da moradia. Programas de isenção ou descontos para famílias de baixa renda, bem como políticas de aluguel social, podem ser mecanismos eficazes para garantir que a progressividade do IPTU cumpra seu papel social sem prejudicar os mais vulneráveis.

De acordo com Coêlho (*op.cit.*), a progressividade do IPTU, quando bem implementada, pode gerar benefícios econômicos e sociais significativos. Do ponto de vista econômico, ela tem o potencial de aumentar a arrecadação municipal e incentivar o uso eficiente dos imóveis urbanos, contribuindo para a dinamização do mercado imobiliário.

No âmbito social, pode promover maior equidade e justiça tributária, ao cobrar mais de quem possui mais e ao desincentivar a ociosidade de propriedades em áreas urbanas.

No entanto, como endossado por Caliendo (2022), para que os impactos positivos se sobressaiam, é fundamental que a política seja acompanhada de medidas que mitiguem seus efeitos adversos, como o aumento do custo da moradia para as populações mais vulneráveis.

Dessa forma, a progressividade do IPTU pode se consolidar como um

importante instrumento de política urbana, capaz de contribuir para o desenvolvimento sustentável das cidades e para a redução das desigualdades sociais.

Acrescentando outras perspectivas de consolidação e efetivação de políticas públicas no âmbito do município, Navarro Coêlho (*op.cit.*), doutrina que, ao vincular a alíquota do imposto ao tempo em que uma propriedade permanece sem uso ou subutilizada, a progressividade do IPTU pode fomentar a ocupação de áreas urbanas ociosas, contribuindo para a diminuição do déficit habitacional e o adensamento das regiões já infraestruturadas.

Esse mecanismo auxilia na promoção de uma política pública que visa o uso racional do espaço urbano, evitando a expansão desordenada das cidades e a consequente degradação ambiental.

## 4 JOÃO PESSOA-PB E O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

A legislação municipal de João Pessoa sobre o IPTU progressivo está bem fundamentada em princípios constitucionais e nas diretrizes do Estatuto da Cidade. A progressividade do IPTU, tanto em razão do valor venal quanto no tempo como sanção, é um instrumento poderoso para promover a justiça fiscal e incentivar o uso adequado das propriedades urbanas.

### 4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DE JOÃO PESSOA

João Pessoa, a capital do Estado da Paraíba, é uma das cidades mais antigas do Brasil, fundada em 5 de agosto de 1585. Comum a todos os demais municípios da federação, sua formação histórico-tributária está intimamente ligada ao desenvolvimento socioeconômico da região ao longo dos séculos.

Nos primeiros anos após a fundação, a economia de João Pessoa, então chamada de Filipéia de Nossa Senhora das Neves, era baseada na exploração agrícola, principalmente na produção de cana-de-açúcar.

Neste contexto histórico cumpre destacar que

[...] a tributação durante o período colonial estava ligada à atividade açucareira, sendo que os impostos cobrados pela Coroa Portuguesa, como o dízimo e a derrama, tinham grande impacto na economia local. Estes tributos eram utilizados para financiar a administração colonial e a defesa do território contra invasões estrangeiras (OCTÁVIO, 1994, p. 139).

Com o passar dos séculos, a cidade foi se desenvolvendo e diversificando sua economia. De acordo com Octávio (*op.cit.*), durante o século XIX, com a Independência do Brasil, a administração tributária passou por mudanças significativas. Os impostos coloniais foram substituídos por novas formas de tributação, agora sob a égide do Império Brasileiro. João Pessoa, então renomeada em homenagem ao presidente da Paraíba, João Pessoa Cavalcanti de Albuquerque, passou a contar com uma estrutura tributária mais organizada e integrada ao sistema nacional.

Gurjão & Lima (2001), afirmam que no século XX, a urbanização e o crescimento populacional aceleraram o desenvolvimento da cidade, exigindo uma modernização do sistema tributário local. A introdução de impostos municipais, como

o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS), foi fundamental para financiar a expansão dos serviços públicos e a infraestrutura urbana.

Dentre os vários espectros envolvidos, pode-se afirmar que o desenvolvimento urbanístico de João Pessoa, capital da Paraíba, está intrinsecamente ligado a fatores históricos, econômicos e sociais que moldaram a ocupação do solo ao longo dos séculos.

Gurjão & Lima (2001) destacam que o traçado urbanístico inicial reflete a influência colonial portuguesa, caracterizada por ruas estreitas e desordenadas, em parte, devido à topografia irregular. O núcleo original da cidade foi estabelecido próximo ao Rio Sanhauá, na região hoje conhecida como o Centro Histórico.

Com efeito, a urbanização de João Pessoa, ao longo do tempo, foi fortemente influenciada pela economia local, inicialmente baseada na agricultura, com destaque para a produção de cana-de-açúcar. Para Octávio (1994), esse fator impulsionou a ocupação das áreas próximas aos engenhos e à cidade, promovendo a expansão do núcleo urbano para além do centro original.

Nesse contexto, Gurjão & Lima (*op.cit.*) destacam que no século XIX, com a decadência da economia açucareira e a consequente estagnação econômica, a cidade passou por um período de crescimento moderado, mas ainda com o traçado urbano marcado pela herança colonial.

Já no século XX:

[...] a cidade começou a experimentar uma nova fase de crescimento impulsionado pela economia de serviços e pela integração ao mercado nacional, graças à melhoria nas vias de transporte, como a construção de estradas e ferrovias. Durante esse período, houve uma maior expansão em direção ao litoral, onde bairros como Tambaú e Cabo Branco começaram a se desenvolver, refletindo a crescente valorização das áreas litorâneas para fins residenciais e turísticos (GURJÃO; LIMA, 2001, p. 78).

A partir da década de 1960, João Pessoa vivenciou um processo acelerado de urbanização, acompanhado por um crescimento populacional significativo. O Plano Diretor da cidade, instituído em 1972, buscou orientar esse crescimento, promovendo a descentralização urbana e a criação de novos bairros planejados. Entretanto, a expansão desordenada, somada à carência de infraestrutura em algumas áreas, resultou na formação de periferias com acesso limitado a serviços básicos.

No prisma do uso e ocupação do solo, João Pessoa reflete a segregação

socioespacial comum às grandes cidades brasileiras.

As áreas mais valorizadas, principalmente ao longo da orla marítima, são habitadas por populações de maior poder aquisitivo, enquanto as regiões periféricas abrigam as camadas mais pobres, muitas vezes em assentamentos informais. Essa segregação tem impacto direto na qualidade de vida dos habitantes, evidenciando a necessidade de políticas públicas voltadas para a inclusão social e a promoção de um desenvolvimento urbano mais equitativo (GURJÃO; LIMA, 2001, p. 92).

Foi nesse dinamismo que João Pessoa enveredou por uma busca crescente por uma economia diversificada, com destaque para o setor de serviços e o turismo. O sistema tributário municipal é composto por uma variedade de impostos e taxas que sustentam o desenvolvimento urbano e social da cidade.

Nesse compasso, a arrecadação tributária vem desempenhando um papel crucial na manutenção dos serviços públicos, na promoção do desenvolvimento sustentável e na preservação do patrimônio histórico-cultural da cidade.

Como demonstrado pelos autores, a formação histórico-tributária de João Pessoa reflete a evolução econômica e social da cidade, desde os tempos coloniais até os dias atuais, marcando a transição de uma economia agrária para uma urbana e moderna, com um sistema tributário que acompanha as demandas de uma capital em constante crescimento.

## 4.2 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DO IPTU PROGRESSIVO

No município de João Pessoa-PB a aplicação do IPTU progressivo é regulamentada por uma legislação específica, alinhada às diretrizes constitucionais e ao Estatuto da Cidade. Este ensaio analisa a legislação municipal de João Pessoa sobre o IPTU progressivo, destacando suas bases legais, os principais dispositivos e os desafios de sua implementação.

De forma recorrente, temos apresentado o texto da Constituição Federal, em seu artigo 156, concernente aos municípios em sua competência para instituir o IPTU e, em seu parágrafo 1º, autoriza a progressividade das alíquotas em razão do valor venal do imóvel e do uso inadequado da propriedade.

No contexto da cidade de João Pessoa, essa previsão constitucional é regulamentada pela legislação municipal, que estabelece as condições e os critérios para a aplicação do IPTU progressivo.

A Lei Complementar nº 53/2008, conhecida como Código Tributário Municipal, é o principal instrumento normativo que regula a aplicação do IPTU em João Pessoa. Essa lei estabelece as alíquotas do IPTU, os critérios para a sua progressividade, e as condições em que essa progressividade pode ser aplicada como sanção pelo não cumprimento da função social da propriedade urbana.

No Livro II, Do Sistema Tributário Municipal, tem-se o Título I – Da Instituição dos Tributos, com destaque para o “art. 147 – Ficam instituídos, no âmbito do Município de João Pessoa, os seguintes tributos”, inciso I – Dos Impostos, onde jaz esculpida a alínea b) sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.”

Mas é no Subtítulo II desta Lei Complementar, de origem no Executivo, já com cerca de 39 aprovações, no Plenário da Casa de Napoleão Lauriano, de alterações, revogações e indicações de normas correlatas, que no Capítulo I, inicia efetivamente sob o tema da seção I – do aspecto material da incidência do IPTU.

Art. 183 – O IPTU 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.

Art. 184 – A incidência do imposto se sujeita apenas:

I – à configuração jurídica da propriedade ou da titularidade do domínio útil;

II – à ocorrência da situação fática que caracteriza a posse.

Parágrafo único. A incidência independe

I – da forma, estrutura, superfície, destinação ou utilização do imóvel;

II – da existência de edificação no imóvel;

III – da edificação existente no imóvel encontrar-se interditada, paralisada, condenada, em desuso, em ruínas ou em demolição; [...] (Lei Complementar nº 53/2008).

Quanto à base de cálculo, o art. 192 mostra que esta é o valor venal do imóvel. Já no art. 193, perfazendo o Capítulo VI – Das Alíquotas, é expresso que “o IPTU é devido em conformidade com as seguintes:

I – para os imóveis não edificados: 1,5% (um e meio por cento);

II – para os imóveis edificados:

a) 1,0% (um por cento) para os imóveis de uso residencial;

b) 2,0% (dois por cento) para os imóveis de uso especial;

c) 1,5% (um e meio por cento) para os imóveis cujo uso se destine às demais atividades.

§ 1º Considera-se imóvel não edificado, aquele que não possua área construída.

§ 2º Equipara-se a imóvel não edificado aquele com edificação em andamento ou edificação cuja obra esteja interditada ou embargada, paralisada, condenada, em ruínas, em demolição.

§ 3º Considera-se imóvel edificado aquele cuja área construída possa ser utilizada para habitação ou para o exercício de qualquer atividade, seja qual for a denominação, forma ou destino.

§ 4º Considera-se imóveis de uso especial: instituições financeiras, supermercados, concessionárias de veículos e auto peças, comércio de tecidos em geral, casas de ferragens e lojas de departamentos.

§ 5º Ficará sujeito à maior alíquota o imóvel de uso cuja inscrição no Cadastro Imobiliário Fiscal não tenha sido desmembrada (Lei Complementar nº 53/2008).

É também oportuno destacar o art. 195 que traz a seguinte redação:

[...] o imóvel que não atender à sua função social, seja não edificado, subutilizado ou não utilizado, nos termos do Plano Diretor do Município ou legislação dele decorrente, ficará sujeito, durante 5 (cinco) exercícios consecutivos, à aplicação das seguintes alíquotas progressivas:

I – 2,0% (dois por cento) para o primeiro exercício;

II – 4,0% (quatro por cento) para o segundo exercício;

III – 6,0% (seis por cento) para o terceiro exercício;

IV – 8,0% (oito por cento) para o quarto exercício;

V – 10,0% (dez por cento) para o quinto exercício (Lei Complementar nº 53/2008).

Como visto, o Código Tributário de João Pessoa prevê a progressividade do IPTU em razão do valor venal do imóvel, um mecanismo que visa garantir que imóveis de maior valor contribuam de forma proporcionalmente maior para a receita municipal. A lei estabelece diferentes faixas de alíquotas, que aumentam conforme o valor venal do imóvel.

Essa medida está em consonância com o princípio da capacidade contributiva, assegurando que os proprietários de imóveis de maior valor contribuam mais para o financiamento dos serviços públicos municipais.

Da forma como é ensinado por Paulsen (2023), além de promover a justiça fiscal, a progressividade em razão do valor venal também busca evitar a concentração de grandes propriedades urbanas sem uso adequado, desestimulando a especulação imobiliária e incentivando o uso produtivo dos terrenos urbanos.

Nesse perspectiva, como já se tem afirmado, somando-se a progressividade em razão do valor venal, a legislação municipal de João Pessoa prevê a aplicação do IPTU progressivo no tempo como uma sanção para os proprietários de terrenos que não cumprem a função social da propriedade.

Trata-se de uma medida autorizada pelo artigo 182 da Constituição Federal e regulamentada pelo Estatuto da Cidade (já realçada ao longo da abordagem), que estabelece que os municípios podem aplicar alíquotas progressivas de IPTU como penalidade para imóveis ociosos ou subutilizados.

Em João Pessoa, o Plano Diretor Municipal, que é um instrumento fundamental para o planejamento urbano, define as áreas onde a função social da propriedade não está sendo cumprida e estabelece os prazos e condições para a adequação do uso desses imóveis.

A despeito do Plano Diretor, substanciado pela Lei Complementar Nº 166, de 29 de abril de 2024, que “Dispõe sobre o Zoneamento e o Uso e Ocupação do Solo do Município de João Pessoa/PB – E dá outras providências”, tratou-se de matéria recente aprovada pelo Poder Legislativo pessoense, com o objetivo de orientar e ordenar o crescimento e o desenvolvimento sustentável da cidade de João Pessoa obedecidas as demais normas federais e estaduais relativas à matéria, especialmente a Lei Federal Nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a Lei Federal Nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) bem como a Lei que instituiu o Plano Diretor de João Pessoa.

A legislação local determina que, após a notificação do proprietário, caso não haja regularização dentro do prazo estipulado, o IPTU progressivo no tempo pode ser aplicado, com alíquotas crescentes ao longo dos anos até que o imóvel passe a cumprir sua função social.

#### 4.3 EFEITOS DA APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO

O Sistema Tributário Municipal quando estabelece alíquotas diferenciadas com base no valor do imóvel ou na sua utilização, o IPTU progressivo visa tanto arrecadar recursos para o município quanto incentivar o uso racional e adequado das propriedades urbanas. A presente abordagem tem como escopo examinar os principais efeitos da aplicação do IPTU progressivo, abordando seus impactos econômicos, sociais e urbanísticos, bem como os desafios de sua implementação.

Conforme Lustosa (2022), os cofres públicos, a progressividade do imposto pode resultar em um aumento considerável na arrecadação, especialmente quando aplicada a imóveis de maior valor ou propriedades subutilizadas.

Trata-se de recursos adicionais que podem ser direcionados para investimentos em infraestrutura urbana, serviços públicos e programas sociais, contribuindo para o desenvolvimento econômico local.

Por outro lado, a progressividade do IPTU pode também alterar o comportamento dos proprietários de imóveis. Imóveis subutilizados ou ociosos em áreas urbanas, que antes podiam ser mantidos sem maiores custos, passam a ser

economicamente penalizados.

Isso pode incentivar os proprietários a vender, alugar ou desenvolver esses terrenos, o que pode dinamizar o mercado imobiliário e estimular o crescimento econômico nas regiões afetadas.

Contudo, há também o risco de que o aumento do IPTU seja repassado aos inquilinos, elevando os custos de moradia.

Esse efeito pode ser mais pronunciado em áreas de alta valorização imobiliária.

[...] potencialmente contribuindo para a gentrificação e o aumento das desigualdades sociais. Portanto, a aplicação do IPTU progressivo deve ser acompanhada por políticas públicas que mitiguem esses efeitos adversos, como programas de habitação social e subsídios para populações de baixa renda (OLIVEIRA, 2019, p. 98).

Do ponto de vista social, o IPTU progressivo pode desempenhar um papel importante na promoção da equidade e na redução das desigualdades urbanas. De acordo com Janczeski (2021), cobrando mais de quem tem mais, o imposto se alinha ao princípio da capacidade contributiva, garantindo que os cidadãos contribuam para o financiamento dos serviços públicos de acordo com sua capacidade econômica.

Como um dos motivos principais apontados por Janczeski (*op.cit.*), a progressividade do IPTU pode ser utilizada como uma ferramenta, para combater a especulação imobiliária e incentivar o uso socialmente responsável das propriedades urbanas.

Neste contexto, propriedades que não cumprem sua função social, como terrenos ociosos ou imóveis subutilizados, são penalizadas com alíquotas mais elevadas, o que pode forçar os proprietários a colocar esses imóveis em uso, beneficiando a comunidade e contribuindo para o adensamento urbano.

Como ponto nevrálgico da questão, tal como apontado por Lustosa (2022), a aplicação do IPTU progressivo pode também gerar tensões sociais, especialmente em áreas onde o aumento do imposto é percebido como injusto ou desproporcional. A resistência por parte dos proprietários de grandes imóveis urbanos, que podem ter influência política e econômica significativa, pode dificultar a implementação de políticas de progressividade do IPTU, resultando em conflitos legais e políticos.

No campo urbanístico, conforme identificado nos autores, o IPTU progressivo tem o potencial de contribuir para a ordenação do uso do solo urbano, incentivando o

desenvolvimento sustentável das cidades. Ao penalizar a ociosidade e o subaproveitamento dos terrenos, o imposto promove a ocupação mais eficiente das áreas urbanas, reduzindo vazios urbanos e evitando a expansão desordenada das cidades.

Esse efeito é especialmente importante em grandes centros urbanos, como João Pessoa, classificada no estudo do zoneamento territorial como uma cidade que capitaneia uma região metropolitana, onde a demanda por habitação é alta e a oferta de terrenos bem localizados é limitada.

Neste particular, quando se estimula o uso mais intensivo dos imóveis urbanos, o IPTU progressivo pode ajudar a reduzir a pressão sobre áreas periféricas, contribuindo para um crescimento urbano mais compacto e sustentável possível.

Também deve ser considerado que, a aplicação do IPTU progressivo como sanção pelo não cumprimento da função social da propriedade está alinhada aos objetivos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece diretrizes para a política urbana no Brasil. Ao garantir que os imóveis urbanos sejam utilizados de acordo com sua função social, o IPTU progressivo contribui para a realização do direito à cidade, promovendo o acesso igualitário a bens e serviços urbanos.

Apesar dos potenciais benefícios demonstrados

[...] a implementação do IPTU progressivo enfrenta desafios significativos. Um dos principais desafios é a necessidade de uma estrutura administrativa eficiente para realizar a fiscalização e a cobrança do imposto. Muitos municípios carecem de recursos técnicos e humanos para identificar imóveis subutilizados ou ociosos e aplicar as alíquotas progressivas de forma justa e transparente (LUSTOSA, op.cit., p.126).

Dentre da análise dos desafios, não se pode deixar de considerar também o desafio da resistência política e social à aplicação do IPTU progressivo, especialmente por parte de grupos que se sentem prejudicados pela medida.

Não se constituindo nenhuma novidade no campo das querelas jurídicas, essa resistência pode resultar em judicialização, com disputas legais que atrasam ou inviabilizam a aplicação do imposto, muitas vezes levando anos para a resolução das demandas.

Autores como Lustosa (2022); Janczenski (2021); Machado (2019) dentre outros, vaticinam que, para superar esses desafios, é fundamental que os municípios invistam em capacitação técnica, modernização dos sistemas de gestão tributária e

em uma comunicação transparente com a população.

Observados todos esses pontos, torna-se imperioso que a aplicação do IPTU progressivo seja acompanhada por políticas públicas que mitiguem seus efeitos adversos, garantindo que os benefícios da medida sejam amplamente distribuídos, e que numa realidade urbana complexa como a da grande João Pessoa-PB, seus efeitos efetivos sejam acompanhados da visão macro da sustentabilidade alinhados com os eixos norteadores dos Objetivos do Milênio da Organização das Nações Unidas.

## 5 DISCUSSÃO E ANÁLISE

Remontado os ensinamentos elementares, evoca-se a premissa básica de que o Estado existe para a consecução do bem comum. Para atingir tal mister, precisa obter recursos financeiros, o que faz, basicamente, de duas formas, que dão origem a uma famosa classificação dada pelos financistas às receitas públicas.

Para obter receitas originárias, o Estado se despe das tradicionais vantagens que o regime jurídico de direito público lhe proporciona e, de maneira semelhante a um particular, obtém receitas patrimoniais ou empresariais.

Nessa dinâmica, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado é facilmente vista pelo fato de a obrigação de pagar tributo decorrer diretamente da lei, sem manifestação de vontade autônoma do contribuinte (foi proprietário de um imóvel na área urbana, tem que pagar IPTU, querendo ou não) e pelas diversas prerrogativas estatais que colocam o particular num degrau abaixo do ente público nas relações jurídicas, como, por exemplo, o poder de fiscalizar, de aplicar unilateralmente punições e apreender mercadorias, entre tantos outros.

Embora os fundamentos constitucionais e legais para a aplicação do IPTU progressivo sejam claros, a implementação prática dessa medida enfrenta desafios significativos. Um dos principais desafios é a capacidade dos municípios de realizar a fiscalização e monitoramento do uso das propriedades urbanas.

Todos os municípios carecem de recursos técnicos e humanos para realizar essa tarefa de forma eficaz, o que pode comprometer a efetividade da progressividade do IPTU como instrumento de política urbana.

Dentre outros elementos identificados através do estudo referenciado pelos autores, destaca-se o desafio que representa a resistência política e social à aplicação de alíquotas mais elevadas, especialmente, em regiões onde há forte pressão de grupos proprietários de grandes áreas urbanas, como ficou evidenciado.

A falta de uma cultura de cumprimento da função social da propriedade e a dificuldade em mobilizar apoio popular para medidas que podem ser vistas como punitivas também são obstáculos relevantes que precisam ser habilmente equacionadas.

No que tange a implementação do IPTU progressivo em João Pessoa, as características dos desafios são comuns aos municípios brasileiros. Um dos principais obstáculos é a efetiva fiscalização e monitoramento do uso dos imóveis urbanos,

situação que ao longo de décadas de desenvolvimento urbano da capital paraibana sofreu com resistências ao *modus* tradicionalista e negligências na condução da política patrimonial, uso e ocupação do solo.

No desenvolvimento teórico da presente abordagem apurou-se que, embora a legislação preveja mecanismos para identificar e penalizar propriedades que não cumprem sua função social, a aplicação prática dessas medidas depende de uma estrutura administrativa eficiente, capaz de realizar vistorias e manter um cadastro atualizado dos imóveis, até prevendo a utilização dos meios que o avanço tecnológico dispõe para tornar mais precisa e equânime a operacionalização da política tributária municipal.

Ainda na perspectiva da identificação das problemáticas, é evidenciada uma realidade que perdura em centros urbanos como João Pessoa, a resistência por parte dos proprietários de grandes áreas urbanas, que podem exercer pressão política contra a aplicação do IPTU progressivo.

Em alguns casos, a judicialização das medidas adotadas pelo município pode atrasar ou mesmo inviabilizar a aplicação efetiva da progressividade do imposto, gerando desgastes na condução de uma política urbana efetiva através da justa responsabilização.

O estudo dos autores possibilitou a tessitura da seguinte premissa: para enfrentar esses desafios, é fundamental que o município de João Pessoa invista em capacitação técnica e na modernização dos sistemas de gestão e fiscalização tributária. Sendo igualmente importante promover um diálogo aberto com a sociedade, explicando os objetivos e benefícios da aplicação do IPTU progressivo, tanto para a cidade quanto para seus moradores.

Partindo do fato de que a aplicação do IPTU progressivo no tempo é uma estratégia tributária fundamental para estimular e fomentar o cumprimento da função social da propriedade urbana com fulcro na própria Constituição Federal de 1988, no Estatuto das Cidades, Estatuto das Metrôpoles, Leis estaduais e municipal, convém destacar alguns pontos importantes à presente análise.

O primeiro deles, é que a aplicação desse imposto ocorre de forma escalonada ao longo dos anos para proprietários que não cumprem a destinação adequada de seus imóveis, incentivando a ocupação e o uso adequado, de acordo com o Plano Diretor Municipal.

Notadamente, em João Pessoa, a eficácia desse instrumento enfrenta

obstáculos, como a dificuldade de identificação e fiscalização dos imóveis subutilizados ou não edificados e a resistência dos proprietários em cumprir a legislação vigente.

Acrescente-se também, a falta de políticas de incentivo ao uso adequado e a escassez de mecanismos claros de aplicação da receita obtida também comprometem a efetividade do IPTU progressivo na promoção da justiça social e no cumprimento da função social da propriedade.

Outro ponto correlato é que a implementação de uma fiscalização mais eficiente é crucial. Isso inclui a criação de uma base de dados georreferenciada, utilizando tecnologias de sensoriamento remoto e sistemas de informações geográficas (SIG), para identificar e monitorar imóveis ociosos ou subutilizados. Esse mapeamento permitirá uma análise detalhada das áreas com maior incidência de propriedades que não cumprem a função social, facilitando a aplicação do IPTU progressivo e reduzindo a especulação imobiliária.

O ponto de estrangulação dessa problemática sugere a formação e capacitação continuada de servidores municipais, para atuar na fiscalização e na aplicação do IPTU progressivo são essenciais. Acrescente também, a ampliação do quadro de fiscais pode aumentar a eficiência no monitoramento e na aplicação das sanções previstas, garantindo que a legislação seja cumprida de forma mais efetiva e abrangente.

À guisa de sugestão, a implementação de programas de incentivo para a regularização e uso adequado dos imóveis pode contribuir para a eficácia do IPTU progressivo; sendo assim, deve-se oferecer benefícios fiscais temporários, assistência técnica para construção ou reforma, e parcerias com instituições financeiras, para concessão de crédito acessível são formas de estimular os proprietários a utilizarem suas propriedades de maneira apropriada.

Por fim, não se tendo esgotados os pontos a serem considerados, é fundamental assegurar que os recursos obtidos com a aplicação do IPTU progressivo sejam destinados a projetos de urbanização, infraestrutura e melhorias habitacionais, conforme estabelece o Estatuto da Cidade.

Hoje, mais do que nunca, a transparência na gestão desses recursos e a participação popular no processo de decisão sobre a aplicação das verbas são medidas que aumentam a legitimidade do imposto e incentivam a adesão dos contribuintes.

## 6 CONCLUSÃO

O Estado, como um organismo vivo e dinâmico gravita em torno do retorno humano, técnico, material e financeiro de suas partes constituintes. Neste prisma, a aplicação do IPTU progressivo estar solidamente amparada na Constituição Federal e em legislações complementares como o Estatuto da Cidade, o Estatuto das Metrópoles etc.

Neste diapasão, para que essa ferramenta seja utilizada de forma eficaz, é necessário que os municípios observem rigorosamente os requisitos legais, como a aprovação de leis municipais específicas, a elaboração de Planos Diretores e a notificação adequada dos proprietários.

Observou-se a fundamental necessidade de os municípios, mormente João Pessoa-PB, investirem na capacitação de seus servidores e na estruturação de mecanismos de fiscalização eficientes, para garantir que a progressividade do IPTU cumpra sua função de promover a justiça fiscal e a função social da propriedade urbana.

A análise, portanto, é conclusiva: com a superação desses desafios, o IPTU progressivo pode se consolidar como um importante instrumento para o desenvolvimento urbano sustentável e a redução das desigualdades sociais nas cidades brasileiras.

Em relação ao objeto de estudo que situa a cidade de João Pessoa, capital da Paraíba, restou evidenciado que nos últimos anos, o município tem buscado modernizar sua infraestrutura urbana e promover um crescimento mais sustentável.

Iniciativas como a revitalização do Centro Histórico e a criação de áreas verdes, como o Parque da Lagoa, implementação de programas efetivos de políticas habitacionais sustentáveis, são exemplos de esforços para melhorar a qualidade de vida na cidade, ao mesmo tempo em que se preserva seu patrimônio cultural e se combate os efeitos negativos da urbanização desordenada.

O que sinaliza para um avanço em direção a mitigação da problemática da aplicação do IPTU progressivo no tempo, muito embora, seja identificado ainda um longo caminho a percorrer rumo ao ideal de uma política urbana alinhada com os princípios da justiça social e equacionamento sustentável do uso e ocupação do solo.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 17<sup>a</sup>. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2021.

BRASIL. **Constituição Federal – 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil Brasileiro**. Distrito Federal: Interlegis, 2021.

\_\_\_\_\_. **Estatuto das Cidades**. Ministério das Cidades. Distrito Federal: Interlegis, 2020.

CALIENDO, Paulo. **Curso de direito tributário**. 4<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva: Educação, 2022.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 14<sup>a</sup> ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DEL PRIORE, Mary; VENANCIO, Renato. **Uma breve história do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2010.

GURJÃO, Eliete de Queiroz; LIMA, Damião de. (Orgs.) **Estudando a História da Paraíba**. 2<sup>a</sup> ed. atual. e ampl. Campina Grande, EDUEPB, 2001.

JANCZESKI, Célio Armando. **Direito Tributário e Processo Tributário: Teoria e Prática**. Caxias do Sul-RS: Plenum, 2021.

LEI COMPLEMENTAR Nº 53/2008. **Código Tributário Municipal**. Câmara Municipal. João Pessoa: SAPL, 2024. Disponível em: <https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/norma/14201?display> Acesso em: 17 jul. 2024.

LEI COMPLEMENTAR Nº 166/2008. **LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo**. Câmara Municipal. João Pessoa: SAPL, 2024. Disponível em: <https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/norma/14201?display> Acesso em: 13 jul. 2024.

LUSTOSA, Helton Kramer. **Impostos Municipais**. Série Direito Tributário para Concursos. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 34<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MARCONI, M. de A. e LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**: pesquisa, planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa elaboração, análise e interpretação de dados. Revisada e ampliada. São Paulo, SP:

Atlas, 1999.

OCTÁVIO, José. **História da Paraíba**: lutas e resistência. João Pessoa-PB: Editora União, 1994.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade**: para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2019.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva jur, 2023.

PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo, Editora Brasiliense, 23ª edição, 1994.