

## **XI CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO**

### **GT 09 – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, DESMONTE DA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA E EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA**

#### **A POSSIBILIDADE DE RECUPERAÇÃO DA MAIS-VALIA URBANA NA LEGISLAÇÃO DO IPTU NOS MUNICÍPIOS DA RMNATAL FUNCIONAL**

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio<sup>1</sup>  
Alexsandro Ferreira Cardoso Da Silva<sup>2</sup>  
Talia Regina Lira Fernandes<sup>3</sup>

#### **INTRODUÇÃO**

O Estatuto da Cidade (EC) – Lei Federal nº 10.257 de 2001, de modo geral, representa um marco regulatório entre políticas urbanas e fiscais, com o reconhecimento de mecanismos tributários clássicos, como o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano – para a política urbana, juntamente com uma série de outros instrumentos.<sup>4</sup>

Fernandes<sup>5</sup> aponta que para cumprir a função social, propriedade urbana deve ser orientada pelo direito urbanístico, de modo a realizar suas funções urbanas, conforme estabelece o art. 192 da Constituição Federal. Diante disso, impostos municipais como IPTU que tributam o patrimônio imobiliário, tem potencial de recapturar as mais-valias urbanas geradas pelos processos que valorizam a propriedade privada com recursos, normalmente, provenientes dos fundos públicos. Esta conversão pode ser feita por meio de receitas públicas, como impostos, contribuições, exações e outros meios fiscais a fim de beneficiar a coletividade.

Nesse sentido, o presente resumo tem como recorte espacial a Região Metropolitana de Natal (RMNatal), instituída através da Lei Nº. 152 de 1997, caracterizada por uma expansão urbana acelerada e que demanda por serviços e investimentos em parceria<sup>6</sup>. Nessa seara, questiona-se como a legislação de IPTU dos municípios da Região Metropolitana Natal funcional incorpora mecanismos de recaptura de mais-valia urbana? O objetivo geral é compreender como os impostos tributários imobiliários, especificamente o IPTU nos municípios da RMNatal funcional, se relacionam

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pelo ICF/PI, Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN, doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN, bolsista CAPES, pesquisadora do Observatório das Metrópoles Núcleo Natal. [ericah.guima@gmail.com](mailto:ericah.guima@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN, Professor do Departamento de Políticas Públicas da UFRN, Pesquisador do Observatório das Metrópoles Núcleo Natal. [alexsandroferreira@hotmail.com](mailto:alexsandroferreira@hotmail.com)

<sup>3</sup> Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN, bolsista de Iniciação Científica CNPQ. [fernandestaliar@gmail.com](mailto:fernandestaliar@gmail.com)

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. Brasília: Congresso Nacional. 2001. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm) > Acesso em: 28 set 2021.

<sup>5</sup> FERNANDES, Cintia Estefania. *IPTU: texto e contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

<sup>6</sup> RIO GRANDE DO NORTE. *Lei Complementar nº 152 de 1997*. Assembleia Legislativa, 1997. Disponível em: < <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=2231&ACT=null&PAGE=null&PARM=null&LBL=null> >. Acesso em 20 out 2018.

com o planejamento urbano e metropolitano, no que se refere à recaptura de mais-valias fundiárias e possibilidade de diminuição das desigualdades socioespaciais.

A fim de alcançar o objetivo proposto, foi feita uma revisão bibliográfica dos conceitos relativos ao tema em estudo e, em seguida, foi realizado um levantamento de dados documentais nas Câmaras Legislativas dos municípios analisados, de modo a encontrar nas legislações municipais o conteúdo relativo às alíquotas e as bases de cálculo do IPTU. Por fim, foram elaboradas sínteses comparativas entre as leis de cada município analisado.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

No que diz respeito à história da urbanização e expansão das cidades, o Estado tem papel fundamental na promoção do desenvolvimento urbano. Segundo Almeida e Monte-Mór<sup>7</sup> este envolvimento está ligado a três esferas: econômica, jurídica e política. A econômica se dá devido à ligação com a questão da propriedade privada e seus tributos; a jurídica se dá pela responsabilidade legislativa e implementação de instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária; e, por fim, a esfera política diz respeito aos representantes e sua seriedade com a legalidade e legitimidade das ações voltadas ao tema.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) se mostra como um instrumento tributário adequado para recaptura de mais-valia urbana em razão de ter como base de cálculo o valor venal do imóvel.<sup>8</sup> No entanto, a maioria dos municípios brasileiros apresentam baixa arrecadação desse imposto, fato que, segundo De Cesare<sup>9</sup>, pode ser explicado pelo “elevado grau de informalidade na cobrança do imposto, o que dificulta a atualização dos cadastros de imóveis e limita a base de imóveis tributados pelos municípios.”

A aplicação do IPTU é determinada constitucionalmente no artigo 156, que diz respeito ao valor venal do imóvel e no artigo 182, que se refere à alíquota progressiva no tempo<sup>10</sup>. O objetivo da progressividade da alíquota é pressionar os proprietários da terra a destinar uso adequado à propriedade, de modo que cumpra seu valor social, evitando assim, a subutilidade. Além disso, o Plano Diretor Municipal e o Código Tributário Municipal determinam como o IPTU será aplicado, considerando as dinâmicas socioespaciais da cidade. Sendo assim, se faz necessário compreender como as legislações de IPTU dos municípios que compõem a RMNatal funcional estabelecem nas suas alíquotas e base de cálculo a possibilidade de recaptura de mais-valias urbanas.

---

<sup>7</sup> ALMEIDA, Luis Felype Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. IN: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). *Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

<sup>8</sup> ALMEIDA, Luis Felype Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. IN: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). *Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

<sup>9</sup> DE CESARE, Claudia M. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. IN: CUNHA, Egláisa Micheline P.; DE CESARE, Claudia M. *Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

<sup>10</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional. 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) >. Acesso em: 28 set 2021.

A RMNatal conta com 15 municípios, porém a chamada Região Metropolitana funcional apenas 5 municípios: Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. Em relação ao processo de ocupação do solo urbano na RMNatal, Lima<sup>11</sup> identifica-se que há um esgotamento em Natal, o que ocasionou, nos últimos anos, uma forte expansão urbana direcionada aos outros municípios da metrópole funcional. Portanto, faz-se necessário compreender as novas dinâmicas em seus diversos níveis (mercado, legislação, gestão urbana).

Na pesquisa realizada a partir da análise das legislações dos municípios analisados, evidenciou-se que os municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante apresentam alíquota progressiva a critério do Poder Executivo, até o limite de dois por cento (2,0%) para imóveis não edificadas. Por sua vez, em Extremoz e Macaíba há o limite de dois e meio por cento (2,5%). Esses discretos percentuais de progressividade nas alíquotas apontam para um estímulo tímido para que se cumpra a função social da propriedade, especialmente em relação ao uso, com o estabelecimento de uma alíquota maior para os imóveis não edificadas, sendo um pouco maior em Extremoz e Macaíba em relação aos demais municípios. Além disso, com exceção de Macaíba, para imóveis que não cumprem função social, a progressividade ocorre com o crescimento anual de até dez por cento (10%) da alíquota vigente no exercício anterior em todos os municípios da RMNatal funcional.

Sobre esse crescimento de 10%, no município de Natal, é aplicado para imóveis cujo valor venal seja superior a R\$ 2.893.170,84. Já em Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, é aplicado para valores superior a R\$ 500.000. No município de Extremoz, aplica-se valores superiores a R\$ 909.113,84. Assim, percebe-se que em Natal a aplicação dessa progressividade é somente para imóveis com valores bem superiores, na casa dos milhões de reais, em relação aos demais, que aplicam valores menores (entre quinhentos e novecentos mil reais), o que pode orientar para uma recaptura de mais-valias urbanas distintas, principalmente em Natal. Importante também destacar que em Macaíba não há a previsão dessa progressividade.

Quanto a base de cálculo, observou-se que o município de Natal é o único que possui ajustamento na base de cálculo com base no território, trazendo distinções de acordo com o bairro. Alguns bairros apresentam fator 0,8 enquanto outros 1,0. Pode ser observado que os que têm 0,8 como fator de ajustamento apresentam condições socioeconômicas menores em comparação aos bairros de fator 1,0, além de possuir várias manchas de interesse social. Ademais, os bairros 1,0 apresentam padrão de crescimento e ocupação imobiliária na cidade e, na sua maioria, estão localizados na Zona Adensável no Plano Diretor de Natal atual (NATAL, 2007), com exceção de Nossa Senhora de Nazaré e Pitimbu, que se configuram como Zona de Adensamento Básico.

Diante disso, percebe-se que, mesmo de forma tímida, o legislador buscou fazer uma relação entre a alíquota e o território da cidade, identificando bairros onde incide uma alíquota mais

---

<sup>11</sup> LIMA, Huda Andrade Silva de. *Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, no período de 2011 a 2016*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2018. (Tese de Doutorado)

branda e outros nos quais essa alíquota é um pouco maior e, ao comparar com as características socio territoriais previstas no atual Plano Diretor Municipal<sup>12</sup>, há uma relação direta com fatores que envolvem disponibilidade de infraestrutura e equipamentos urbanos, renda familiar e preço da terra.

Todos os cinco municípios apresentam isenções ligadas ao fomento de atividades e de instituições sem finalidade lucrativa voltadas a ações sociais relevantes como assistência social, sindicais, educação, ciência, esportes, cultura etc. que não exerçam atividades geradoras de receitas. Considera-se esse tipo de isenção razoável em certa medida, pois fomenta o cumprimento da função social da propriedade e da cidade em diversos aspectos relevantes socialmente.

Percebe-se também que em todos os cinco municípios analisados houve uma preocupação do legislador com a manutenção da moradia para as famílias de menor renda, inserindo inciso que garante a isenção para imóveis com área construída de até 50 m<sup>2</sup> em Natal, São Gonçalo, Macaíba e Extremoz e de até 60 m<sup>2</sup> em Parnamirim, quanto a área total do terreno para se inserir nessa possibilidade de isenção, Natal, Parnamirim, São Gonçalo e Macaíba estabelecem 120 m<sup>2</sup> e Extremoz estabelece 200 m<sup>2</sup>. Essa isenção tem um caráter nítido de cumprimento de função social da propriedade, especialmente voltado para a moradia, vez que condiciona também a fatores como ser o único imóvel unifamiliar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão sobre o debate das mais-valias urbanas está relacionada à igualdade material por meio de uma justiça redistributiva, pois, com os mecanismos oferecidos pela legislação e pela administração pública, a cidade pode se tornar um lugar menos desigual por meio do controle do uso do solo. Nesse contexto, o IPTU é apresentado como um instrumento tributário que tem entre suas funções extrafiscais conter a especulação imobiliária.

Na RMNatal Funcional, nota-se que, o núcleo produtivo central (Natal) cobra mais IPTU quando comparado aos demais municípios, pois há um esgotamento do solo urbano na cidade. Tal fator faz com que a população que não consegue arcar com o preço da terra em Natal, busque a moradia nos municípios vizinhos, onde o preço é menor, porém tenham que se deslocar para trabalho e/ou estudo em Natal, conseqüentemente aumentando custo de deslocamento.

Ademais, há diferença entre formatação da base de cálculo relacionada ao valor venal do imóvel no território de Natal e nos outros municípios da RMNatal funcional. A legislação, quanto a sua redação, é muito similar para os 5 municípios, contudo Natal se distingue quando, além de possuir critério de cálculo referente ao imóvel, possui fator de ajustamento por território, mais especificamente por bairro. Este fator de ajustamento é mais um dos desdobramentos do IPTU para buscar a justiça social distributiva, visto que cada bairro possui características socioeconômicas distintas.

Logo, o presente artigo apresenta um esforço inicial para identificar as diferenças na legislação do IPTU nos municípios da RMNatal funcional e como estas orientam a diminuição das desigualdades por meio da recuperação de mais-valias. Este estudo, ora em recorte, pretende ser

---

<sup>12</sup> NATAL, Plano Diretor de 2007.

expandido para outras análises do IPTU além de alíquota progressiva e cálculo do valor venal, como multas e isenções, e até mesmo para outros impostos tributários como o ITBI, contribuindo para o debate da recaptura dos incrementos do valor do solo auferidos pelos proprietários (valorização) nas cidades e áreas metropolitanas.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Luis Felype Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. *Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades*. IN: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). *Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional. 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) >. Acesso em: 28 set 2021.
- DE CESARE, Claudia M. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. IN: CUNHA, Egláisa Micheline P.; DE CESARE, Claudia M. *Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- FERNANDES, Cintia Estefania. *IPTU: texto e contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- LIMA, Huda Andrade Silva de. *Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, no período de 2011 a 2016*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2018. (Tese de Doutorado)
- NATAL. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007.
- RIO GRANDE DO NORTE. *Lei Complementar nº 152 de 1997*. Assembleia Legislativa, 1997. Disponível em: < <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=2231&ACT=null&PAGE=null&PARM=null&LBL=null> >. Acesso em 20 out 2018.