A Extrafiscalidade aplicada à Gestão Territorial: o uso do IPTU como instrumento de desenvolvimento urbano sustentável

Extrafiscality Applied to Territorial Management: The Use of Property Tax (IPTU) as an Instrument for Sustainable Urban Development

Beatriz Baumgartner Lira

Cristiano Spanhol Baumgartner

Lia Caetano Bastos

RESUMO: Neste artigo será realizada uma análise sobre o potencial da extrafiscalidade tributária aplicada à gestão territorial urbana, com destaque para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como mecanismo de incentivo ao desenvolvimento sustentável. A pesquisa, qualitativa e exploratório-descritiva, baseou-se em análise bibliográfica e documental de legislações municipais, planos diretores e atos infralegais, tratados pela técnica de análise de conteúdo, com o objetivo de identificar, mapear e categorizar as práticas extrafiscais aplicadas ao IPTU. Foram identificadas quatro principais modalidades: IPTU Progressivo no Tempo, IPTU Verde, Isenções e Reduções Específicas e Penalizações por Descumprimento da Função Social, previstas na legislação de municípios como São Paulo, Curitiba, Maringá, Porto Alegre, Salvador e Caruaru. A análise, articulada ao referencial teórico, sugere que a efetividade dessas práticas tende a depender da capacidade administrativa municipal, da integração intersetorial (fiscal, urbano-ambiental), da atualização cadastral e do engajamento social, condicionantes que a análise documental, por si só, não permite verificar empiricamente. Conclui-se que o uso extrafiscal do IPTU apresenta potencial para apoiar políticas públicas de sustentabilidade e o cumprimento da função social da propriedade, desde que aliado à modernização tecnológica, à capacitação técnica e à participação social. Recomenda-se a continuidade da pesquisa, incorporando tecnologias de sistemas de informações geográficas (SIG) e aprofundando análises comparativas entre contextos municipais.

Palavras-chave: Extrafiscalidade; IPTU; Gestão Territorial; Sustentabilidade Urbana; Política Tributária.

ABSTRACT: This article analyzes the potential of tax extrafiscality applied to urban territorial management, with emphasis on the Urban Property and Land Tax (IPTU) as a mechanism to encourage sustainable development. The qualitative, exploratory-descriptive research, based on bibliographic and documentary analysis of municipal legislation, master plans, and subordinate regulations, processed through content analysis, aimed to identify, map, and categorize the extrafiscal practices applied to the IPTU. Four main modalities were identified: Progressive IPTU Over Time, Green IPTU, Specific Exemptions and Reductions, and Penalties for Non-Compliance with the Social Function, provided for in the legislation of municipalities such as São Paulo, Curitiba, Maringá, Porto Alegre, Salvador, and Caruaru. The analysis, grounded in the theoretical framework, suggests that the effectiveness of these practices tends to depend on municipal administrative capacity, intersectoral integration (fiscal, urban-environmental), cadastral updating, and social engagement, conditioning factors that documentary analysis alone cannot empirically verify. It is concluded that the extrafiscal use of IPTU has the potential to support public policies for sustainability and the fulfillment of the social function of property, provided it is combined with technological modernization, technical training, and social participation. Continued research is recommended, incorporating geographic information system (GIS) technologies and deepening comparative analyses between municipal contexts.

Keywords: Extrafiscality; IPTU; Territorial Management; Urban Sustainability; Tax Policy.

1 INTRODUÇÃO

O processo acelerado de urbanização e os impactos ambientais configuram desafios constantes para as cidades brasileiras. As políticas tradicionais de gestão urbana baseadas sobretudo em instrumentos de zoneamento e fiscalização, têm se mostrado insuficientes para assegurar o uso racional do solo e a preservação dos recursos naturais. Diante desse cenário, a tributação municipal, especialmente o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ganha importância como alternativa capaz de alinhar planejamento urbano e sustentabilidade.

De acordo com o artigo 156, inciso I, e §1º da Constituição Federal de 1988, o IPTU pode assumir caráter extrafiscal, ultrapassando sua função arrecadatória para se tornar um instrumento de incentivo a práticas urbanas e ambientais responsáveis, como destacam Resende e Tito (2020). O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257 de 2001, reforça essa perspectiva ao permitir que os municípios adotem políticas fiscais voltadas ao cumprimento da função social da propriedade e ao desenvolvimento urbano sustentável.

A relevância deste estudo reside no fato de que a utilização extrafiscal do IPTU, enquanto instrumento de política pública, ainda é pouco explorada de maneira sistemática no contexto brasileiro. Em um cenário de crescente demanda por instrumentos inovadores de gestão urbana e ambiental, investigar experiências municipais e alternativas normativas torna-se fundamental para subsidiar políticas públicas efetivas voltadas ao desenvolvimento sustentável nas cidades.

A literatura nacional e internacional reconhece o potencial dos tributos ambientais e do chamado "IPTU Verde" como instrumentos de promoção de comportamentos urbanos responsáveis, articulando justiça fiscal, sustentabilidade e ordenamento do território. Pesquisadores como Carvalho e Amaral (2020) e Souza (2018) ressaltam que o IPTU pode ser operacionalizado para induzir a adoção de práticas ambientalmente corretas e ao cumprimento da função social da propriedade, mas também apontam desafios estruturais e institucionais para a efetividade desses instrumentos.

Os resultados deste estudo indicam que o uso do IPTU com funções extrafiscais já se encontra normatizado, sob diferentes formas, em municípios brasileiros, aproximando, ao menos no plano legal, as políticas fiscais das metas de desenvolvimento sustentável. O referencial analisado sugere que a efetividade dessas práticas tende a depender de atualização cadastral, capacitação técnica e integração administrativa, aspectos discutidos nas conclusões. De forma complementar, são apontadas propostas de inovação e melhoria que podem orientar gestores e pesquisadores na superação desses entraves.

Por fim, enfatiza-se que o debate sobre a extrafiscalidade municipal permanece aberto, exigindo aprimoramento contínuo dos instrumentos de gestão urbana e fiscal. Recomenda-se que futuras investigações aprofundem análises comparativas entre contextos municipais e explorem o uso de tecnologias como sistemas de informações geográficas (SIG), indicadores de impacto e processos participativos para potencializar a sustentabilidade urbana.

2 EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA

A extrafiscalidade representa o uso dos tributos para finalidades que vão além da simples arrecadação, permitindo ao Estado intervir na ordem econômica e social a fim de estimular comportamentos que atendam ao interesse público. Conforme explica Souza (2018, p. 42), essa função possibilita aos entes federativos direcionar políticas voltadas à ocupação do solo, à proteção ambiental e ao desenvolvimento urbano equilibrado.

De acordo com Carvalho e Amaral (2020, p. 2595), "a extrafiscalidade surge como

instrumento de política pública, apto a concretizar os objetivos constitucionais de promoção da dignidade humana, da sustentabilidade e da justiça social".

Esses autores, juntamente com Resende e Tito (2020), defendem que a extrafiscalidade constitui uma estratégia de indução de comportamentos sociais e econômicos desejáveis, sendo o IPTU Verde um exemplo concreto dessa aplicação, ao promover a sustentabilidade urbana e a função socioambiental da propriedade.

Autores como Aliomar Baleeiro (2018), já destacavam que a tributação deve ir além da arrecadação e servir também como instrumento de governo e desenvolvimento social, sendo "um instrumento de governo, não apenas de finanças". De forma semelhante, Roque Antonio Carrazza (2017) observa que, quando utilizado com finalidade extrafiscal, o tributo torna-se um meio de concretização dos valores constitucionais, pois orienta comportamentos privados em direção ao bem coletivo.

Dessa forma, a política fiscal se consolida como um instrumento de gestão territorial e de promoção da sustentabilidade urbana, reforçando a relação entre tributação, cidadania e responsabilidade ambiental.

3 GESTÃO TERRITORIAL E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A gestão territorial abrange o conjunto de ações de planejamento, ordenamento e controle do uso do território urbano. A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 182, estabelece que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, e o IPTU progressivo no tempo, previsto no §4º do mesmo artigo, é uma das ferramentas para alcançar tal finalidade.

A articulação entre política urbana e política fiscal é, portanto, essencial para garantir o uso adequado do solo urbano, desestimular a ociosidade de áreas valorizadas e promover uma cidade mais equilibrada e inclusiva. Sob essa perspectiva, a extrafiscalidade tributária se consolida como um dos instrumentos mais eficazes da gestão territorial sustentável, ao permitir que o Estado atue de forma proativa na indução de comportamentos social e ambientalmente responsáveis.

O uso inteligente da tributação municipal, em especial do IPTU, possibilita vincular o cumprimento da função social da propriedade à adoção de práticas urbanas sustentáveis, de modo que a extrafiscalidade se apresenta como estratégia essencial para equilibrar arrecadação, justiça social e sustentabilidade no planejamento das cidades.

Segundo Souza (2018, p. 67), "a propriedade urbana deve atender à sua função social, que se manifesta quando contribui para a concretização do direito à cidade, isto é, para a construção de um espaço urbano justo, inclusivo e sustentável".

Além disso, a gestão territorial requer integração entre instrumentos jurídicos, urbanísticos e fiscais, conforme determina o Estatuto da Cidade. Entre esses instrumentos destacam-se: o parcelamento, o IPTU progressivo no tempo e medidas de incentivo fiscal, como o IPTU Verde, que reforçam o caráter pedagógico da tributação ambiental.

A efetividade desses instrumentos depende diretamente da existência de um Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) estruturado e atualizado. Por meio da integração de informações jurídicas, fiscais, físicas e ambientais dos imóveis, o cadastro territorial fornece suporte à identificação de imóveis ociosos, ao monitoramento da função social da propriedade e à concessão de incentivos fiscais vinculados a critérios de sustentabilidade. Dessa forma, o CTM constitui importante ferramenta de apoio à gestão territorial e à implementação de políticas extrafiscais municipais. (Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009).

Conforme sintetizam Carvalho e Amaral (2020), a extrafiscalidade, quando associada

à gestão territorial, atua como meio eficiente de internalização dos valores ambientais e sociais na política urbana, fortalecendo a relação entre tributação, sustentabilidade e justiça social.

4 O IPTU E A POLÍTICA FISCAL SUSTENTÁVEL

O Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU é uma das formas mais conhecidas de aplicação prática da extrafiscalidade tributária no âmbito municipal. Por meio dele, os municípios utilizam o tributo como mecanismo de incentivo à adoção de práticas ambientalmente sustentáveis pelos contribuintes. Em vez de se restringir à arrecadação, o tributo passa a exercer uma função educativa e indutora de comportamentos que contribuem para a preservação do meio ambiente urbano.

Previsto em diversos municípios brasileiros, ele concede reduções ou isenções de alíquotas a imóveis que adotem soluções ambientalmente responsáveis, como no caso de sistemas de energia solar, áreas permeáveis, reuso de água e preservação de vegetação nativa.

Seu fundamento jurídico está inserido na competência municipal para instituir e disciplinar o Imposto Predial e Territorial Urbano (art. 156, I, da Constituição Federal de 1988), bem como nos princípios constitucionais da função social da propriedade (art. 5º, XXIII e art. 182) e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225).

Conforme Carvalho e Amaral (2020), a extrafiscalidade tributária permite ao município utilizar o tributo como instrumento de concretização de políticas públicas voltadas à construção de cidades sustentáveis, de modo que o IPTU passa a exercer também função de gestão territorial e ambiental.

O Estatuto da Cidade reforça esse entendimento ao prever, em seu artigo 2º, que a política urbana tem por objetivo "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana".

Ao conceder incentivos tributários voltados à proteção ambiental, o município coloca em prática os princípios constitucionais e reafirma seu compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, especialmente os ODS 11 e 13, que tratam de cidades sustentáveis e ação climática. Essa vinculação demonstra que o IPTU Verde vai além da mera arrecadação e se consolida como uma ferramenta de gestão territorial capaz de alinhar as políticas locais às metas globais de sustentabilidade.

A extrafiscalidade tributária, nesse contexto, revela-se não apenas como instrumento de regulação econômica, mas também como um mecanismo de transformação do espaço urbano, estimulando práticas sustentáveis e fortalecendo a governança municipal.

Diferentemente da política fiscal tradicional, que tem como foco principal a arrecadação e o equilíbrio das contas públicas, a política fiscal sustentável busca integrar as dimensões econômica, social e ambiental. Dessa forma, o sistema tributário passa a orientar-se pelos princípios constitucionais da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, previstos nos arts. 170 e 225 da Constituição Federal de 1988, promovendo uma gestão urbana mais justa e comprometida com o futuro.

A leitura de Rossi e Moreira (2022) revela que a adoção da extrafiscalidade tributária pelos municípios ainda enfrenta obstáculos significativos quanto à sua efetividade. Embora reconheçam o potencial do IPTU Verde como instrumento de transformação socioambiental, os autores observam que, na prática, sua aplicação costuma refletir uma lógica de sustentabilidade voltada mais à construção de imagem e à rentabilidade política do que à promoção de mudanças reais no comportamento urbano. Como assinalam, "no caso analisado do IPTU Verde, como instrumento extrafiscal de indução a 'comportamentos

ambientais positivos', vemos que as escolhas a nível municipal do que é o interesse público se alinham com a noção de sustentabilidade urbana hegemônica" (ROSSI; MOREIRA, 2022, p. 16).

Na mesma direção, Bezerra e Barbosa (2023, p. 8) destacam que "a eficácia da lei é comprometida pela ausência de estrutura administrativa adequada e de instrumentos eficazes de fiscalização e controle, o que impede a plena aplicação do benefício fiscal".

Essas análises evidenciam que o sucesso da extrafiscalidade ambiental exige mais do que previsão normativa: depende da existência de capacidade técnica, de mecanismos permanentes de monitoramento e de uma gestão ambiental estruturada, integrada e participativa.

5 MATERIAIS E MÉTODOS

O delineamento metodológico do presente estudo foi estruturado para identificar, mapear e categorizar as práticas de extrafiscalidade tributária aplicadas ao IPTU na legislação de municípios brasileiros, caracterizando suas modalidades, fundamentos legais e mecanismos de operacionalização. Para atingir tal objetivo, optou-se por uma abordagem qualitativa e exploratório-descritiva, utilizando majoritariamente materiais documentais e bibliográficos (GIL, 2019; MARCONI; LAKATOS, 2021).

Segundo Marconi e Lakatos (2021), a pesquisa bibliográfica caracteriza-se pelo levantamento, análise e discussão de referências publicadas em livros, periódicos, boletins, teses e dissertações. Já a pesquisa documental fundamenta-se na análise de materiais que ainda não receberam tratamento analítico aprofundado ou que podem ser considerados fontes primárias, como legislação municipal, planos diretores e outros registros institucionais oficiais (GIL, 2019; MARCONI; LAKATOS, 2021).

A estratégia metodológica adotada nesta pesquisa classifica-se, primeiramente, quanto à sua natureza, como aplicada. Isso significa que seu objetivo central consiste na produção de conhecimentos destinados à aplicação prática, direcionados à solução de problemas sociais concretos observados no âmbito da gestão pública municipal (GIL, 2019).

No que se refere aos objetivos, o estudo enquadra-se como exploratório-descritivo. Em sua fase inicial, busca explorar e reconhecer a extensão das práticas de extrafiscalidade tributária por meio do IPTU, além de descrever as características e especificidades das legislações e instrumentos territoriais municipais atuais (MARCONI; LAKATOS, 2021; GIL, 2019).

Por fim, a abordagem escolhida para o desenvolvimento da pesquisa é predominantemente qualitativa, permitindo uma análise interpretativa dos significados e das intencionalidades presentes nos textos normativos e nos documentos institucionais que fundamentam o estudo (GIL, 2019).

O desenvolvimento da pesquisa envolveu duas etapas centrais e complementares. Em primeiro lugar, foi realizada uma pesquisa bibliográfica destinada à identificação das principais abordagens teóricas sobre extrafiscalidade tributária, gestão territorial, sustentabilidade urbana e instrumentos de planejamento municipal. Essa etapa possibilitou a compreensão do estado da arte do tema e evidenciou a importância da integração entre políticas fiscais. (MARCONI; LAKATOS, 2021).

Na segunda etapa, desenvolveu-se a pesquisa documental, que consistiu no levantamento e na análise de legislações municipais, planos diretores, decretos e outros documentos oficiais, caracterizando-se, assim, pela obtenção de dados diretamente das fontes institucionais (MARCONI; LAKATOS, 2021).

A coleta dos dados foi realizada por meio da busca e seleção sistemática de fontes

documentais em ambiente digital e físico, priorizando documentos públicos, portais institucionais e bancos de dados oficiais. O principal instrumento para organização das informações foi a ficha documental, possibilitando o registro padronizado e facilitando a posterior análise qualitativa (GIL, 2019; MARCONI; LAKATOS, 2021).

Para a análise dos dados, adotou-se a técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011), devido à sua capacidade de permitir a interpretação sistemática e objetiva dos conteúdos encontrados nas legislações e documentos analisados. O procedimento seguiu as etapas sugeridas por Bardin: a pré-análise, com a organização do material e formulação de objetivos, a exploração do material com a codificação e categorização de conteúdos, e por fim o tratamento dos resultados com a interpretação à luz do referencial teórico e dos objetivos do estudo (BARDIN, 2011; GIL, 2019).

Quadro 1 – Síntese dos procedimentos metodológicos da pesquisa

Elemento	**Descrição**
Tipo de pesquisa	Aplicada
Abordagem	Qualitativa
Objetivos	Exploratória-descritiva
Procedimentos	Pesquisa bibliográfica e documental
Técnica de análise	Análise de Conteúdo (Bardin, 2011)
Corpus documental	Legislações municipais, planos diretores e decretos obtidos em fontes oficiais

Fonte: Os autores, 2025.

Cabe esclarecer que os municípios analisados não foram definidos previamente. Eles emergiram do próprio levantamento documental: a busca por legislações que instituíssem usos extrafiscais do IPTU em portais institucionais e bases de dados públicas — delimitada pelo tempo e pelo alcance desta pesquisa e, portanto, não exaustiva — resultou na identificação de São Paulo, Curitiba, Maringá, Porto Alegre, Caruaru e Salvador como municípios cuja normatização contempla, de forma expressa, ao menos uma das modalidades de extrafiscalidade investigadas.

Ainda que não represente a totalidade das experiências brasileiras, o conjunto resultante reúne características que reforçam sua relevância analítica. Em termos populacionais, abrange desde uma metrópole nacional, São Paulo, com 11.451.999 habitantes, até cidades médias do interior, como Caruaru, com 378.048 habitantes, passando por Salvador (2.418.005), Curitiba (1.773.733), Porto Alegre (1.332.570) e Maringá (409.657) (IBGE, 2023). O grupo combina capitais e municípios não capitais, distribuídos pelas regiões Sudeste, Sul e Nordeste, e inclui cidades reconhecidas por sua tradição em planejamento urbano, como Curitiba e Maringá. Essa diversidade de portes populacionais, contextos regionais e arranjos institucionais favorece a comparação entre realidades distintas e amplia o alcance descritivo da análise.

Dessa forma, a análise permitiu identificar e categorizar os padrões de utilização extrafiscal do IPTU previstos na legislação dos municípios estudados, bem como discutir, à luz do referencial teórico, em que medida fatores como atualização cadastral, capacidade administrativa e integração entre os setores fiscal, urbanístico e ambiental podem condicionar a efetividade dessas políticas, contribuindo para a consistência analítica dos resultados obtidos.

6 RESULTADOS

A análise documental permitiu identificar diferentes formas de utilização extrafiscal do IPTU nos municípios estudados. O objetivo central foi identificar, categorizar e analisar as práticas de extrafiscalidade aplicadas à gestão territorial, especialmente via uso do IPTU como instrumento de política urbana sustentável. O levantamento de informações englobou a análise de legislações municipais, planos diretores, decretos e registros institucionais disponíveis em fontes públicas e bancos de dados oficiais, segundo fichas documentais e técnicas de análise de conteúdo.

A análise centrou-se na identificação sistemática das práticas extrafiscais atualmente presentes nos municípios selecionados, bem como na compreensão das estratégias e mecanismos jurídicos que possibilitam o uso do IPTU para além de sua função arrecadatória.

Foram identificadas as seguintes práticas de extrafiscalidade no âmbito do IPTU, empregadas como ferramentas de ordenamento urbano, promoção da função social da propriedade e incentivo à sustentabilidade:

IPTU Progressivo no Tempo: Instrumento previsto no artigo 182, §4º, da Constituição Federal de 1988, que permite ao município aumentar a alíquota progressivamente para imóveis subutilizados ou ociosos, com o intuito de desestimular a especulação imobiliária, forçando o cumprimento da função social da propriedade.

IPTU Verde: Política de incentivo fiscal que concede reduções na alíquota do IPTU ou isenções parciais a imóveis que adotam práticas ambientalmente responsáveis, como implantação de sistemas de reuso de água, energia solar, cobertura vegetal, áreas permeáveis, entre outros critérios ambientais.

Isenções e Reduções Específicas: Previsão de isenções ou reduções do IPTU para imóveis classificados como de interesse social, preservação ambiental, imóveis tombados e propriedades inseridas em programas habitacionais sustentáveis, visando o adensamento controlado, a recuperação de áreas urbanas degradadas ou a preservação de bens culturais e ambientais.

Penalizações Via IPTU para Descumprimento da Função Social: Além da progressividade, institui penalidades fiscais para propriedades que descumprem obrigações urbanísticas e ambientais, como a manutenção de terrenos limpos, edificações sem uso prolongado ou situações de desmatamento irregular, conforme fiscalização municipal.

Cada uma das práticas supracitadas foi analisada a partir dos seguintes aspectos: fundamentação legal (normas locais e princípios constitucionais aplicáveis); critérios para enquadramento do imóvel/prédio urbano nas hipóteses de benefício ou penalidade; procedimentos administrativos para solicitação e concessão do incentivo ou aplicação da sanção; e mecanismos de acompanhamento e fiscalização.

A análise evidenciou que a "progressividade no tempo" está ligada à política urbana de combate à ociosidade imobiliária, servindo como mecanismo coercitivo para estimular o uso racional do solo. O "IPTU Verde", por sua vez, enfatiza o caráter indutor de boas práticas ambientais, integrando metas locais aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. As isenções e reduções específicas fomentam políticas de habitação e proteção ambiental de interesse coletivo, enquanto as penalizações explicitam o protagonismo do município em promover o ordenamento urbano e ambiental.

A pesquisa documental revelou variações na implementação das práticas em diferentes municípios. O IPTU Progressivo no Tempo é utilizado em cidades com maior pressão imobiliária e histórico de loteamentos ociosos, geralmente capitais ou centros regionais. São Paulo foi pioneiro na implementação, pela Lei nº 15.234/2010; Maringá adota o instrumento pela Lei Complementar nº 827/2010; e Salvador fundamenta sua aplicação na Lei nº

9.215/2017, com alíquota máxima de 15% do valor venal.

O IPTU Verde está em ascensão em cidades como Curitiba (Lei nº 9.806/2000, até 100% de redução), Porto Alegre (Decreto nº 21.789/2022, faixas de desconto), Maringá (Lei nº 9.860/2014, até 20%), Salvador (Lei nº 8.474/2013 e Decreto nº 36.288/2022, descontos de 5%, 10% e 15%) e Caruaru (até 10%, com dificuldades administrativas, conforme Bezerra e Barbosa, 2023).

As Isenções e Reduções Específicas têm adoção mais disseminada. São Paulo prevê isenção para imóveis tombados e de interesse social pelas Leis nº 13.432/2002 e 15.234/2010. Curitiba beneficia imóveis populares e de interesse social pela Lei Complementar nº 40/2001 e Decreto nº 1.667/2025. Porto Alegre atende programas sociais pelo Decreto nº 23.476/2025. Maringá isenta imóveis habitacionais de até 60 m² pela Lei Complementar nº 1.380/2023. Salvador oferece incentivos para imóveis históricos pelos Programas Revitalizar e Renova Centro (Leis nº 302/2016 e 9.767/2023).

As Penalizações Via IPTU são menos frequentes. São Paulo aplica penalidades pela Lei nº 15.234/2010 e Decreto nº 52.703/2011. Porto Alegre fundamenta multas urbanísticas no Decreto nº 20.341/2019. Curitiba estabelece penalidades pelas Leis nº 11.095/2004 e 16.114/2022. Salvador regula a matéria pela Lei nº 8.553/2014 e Decreto nº 10.025/2025, com encampação do imóvel após três anos de descumprimento.

7 DISCUSSÕES

A comparação entre municípios evidencia que a adoção e efetividade das práticas dependem da capacidade administrativa, integração dos setores urbano-fiscal-ambiental e do engajamento da sociedade civil e dos setores produtivos (Quadro 2).

Experiências como a do "IPTU Verde" em Caruaru, no estado de Pernambuco, e a aplicação progressiva em grandes cidades são frequentemente associadas, na literatura, a potenciais benefícios socioambientais, mas também há desafios relacionados à fiscalização e ao alcance efetivo sobre os comportamentos sociais e ambientais.

Quadro 2 – Quadro comparativo das práticas extrafiscais do IPTU por municípios analisados

Município	IPTU Progressivo no Tempo	IPTU Verde	Isenções/Reduções Específicas	Penalizações por Descumprimento
São Paulo	Sim	Não formalizado	Tombados, habitação	Abandono, falta de limpeza
Curitiba	Não	Sim (até 100%)	Áreas ambientais, sociais	Situação irregular, fiscalização
Maringá	Sim	Sim	Social de baixa renda	Não detalhado
Porto Alegre	Previsão legal sem regulamento	Sim (faixas de desconto)	Tombados, social	Multas urbanísticas
Caruaru	Não progressivo formal	Sim (desconto até 10%)	Ambiental, programas sociais	Baixa aplicação de penalidades
Salvador	Sim	Sim	Imóveis históricos	Imóveis abandonados

Fonte: Os autores, 2025.

Quanto ao IPTU Progressivo no Tempo, a análise normativa indica que ele é adotado sobretudo por municípios de maior porte e maior pressão imobiliária, como São Paulo — cuja aplicação é regulamentada pelo Decreto nº 56.589/2015 —, Maringá e Salvador, que dispõem de legislação específica para o instrumento. A literatura sobre o tema (Carvalho; Amaral, 2020) associa a efetividade dessa modalidade à existência de cadastros atualizados e à integração entre os setores fiscal e urbanístico, capazes de subsidiar a identificação e o acompanhamento de imóveis ociosos. Aferir empiricamente o grau dessa integração em cada

município, contudo, extrapola o alcance da análise documental aqui realizada.

No que se refere ao IPTU Verde, a análise das legislações de Curitiba, Porto Alegre — cuja redução por critérios de sustentabilidade é regulamentada pelo Decreto nº 23.226/2025 —, Salvador, Maringá e Caruaru revelam desenhos normativos distintos quanto a percentuais de desconto, critérios ambientais e procedimentos de requerimento. O referencial teórico sugere que a clareza das regras, a capacitação das equipes técnicas e a simplificação dos processos tendem a favorecer a adesão dos contribuintes; o caso de Caruaru, em particular, ilustra como a ausência de estrutura administrativa adequada pode comprometer a aplicação do benefício (Bezerra; Barbosa, 2023).

As isenções e reduções específicas aparecem de forma disseminada na legislação dos municípios analisados, voltadas sobretudo a imóveis de interesse social, tombados e de preservação ambiental. Sua manutenção ao longo do tempo pressupõe a capacidade de identificar, cadastrar e acompanhar de forma permanente os imóveis enquadrados — condição que, segundo o referencial teórico, tende a ser mais facilmente atendida onde o aparato institucional e as bases cadastrais são mais consolidados.

As penalizações por descumprimento da função social são as práticas menos frequentes na legislação examinada e, por dependerem de fiscalização ativa e da articulação entre os setores urbano e ambiental, costumam ser apontadas pela literatura como as de aplicação mais difícil. Em municípios de menor porte, como Caruaru, limitações de estrutura administrativa e tecnológica tendem a restringir a fiscalização sistemática das irregularidades (Bezerra; Barbosa, 2023).

Esse panorama sugere que a amplitude, o alcance e a efetividade das práticas extrafiscais do IPTU tendem a ser condicionados pelo grau de institucionalização das políticas, pela capacidade técnica dos órgãos envolvidos, pela integração intersetorial – especialmente entre áreas fiscal, urbanística e ambiental – e pelo engajamento local. Dessa forma, torna-se fundamental o contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de fiscalização, bem como a implementação de políticas pedagógicas e informativas, com vistas a incentivar a adesão efetiva da sociedade aos instrumentos extrafiscais do IPTU.

8 CONCLUSÕES

Ao longo do desenvolvimento deste estudo, foi possível mapear e categorizar as principais modalidades de extrafiscalidade aplicadas ao IPTU na legislação municipal brasileira e observar que esse instrumento, quando assim utilizado, vai muito além da função tradicional de arrecadação. A análise das legislações evidenciou que o IPTU pode assumir papel estratégico na gestão territorial ao induzir comportamentos alinhados aos objetivos do planejamento urbano sustentável. Ao orientar o uso do solo e incentivar determinadas condutas, o IPTU mostra-se capaz de contribuir para uma organização urbana mais eficiente e para práticas ambientalmente responsáveis.

A pesquisa mostrou que instrumentos como o IPTU Progressivo no Tempo, as isenções específicas e, mais recentemente, o chamado IPTU Verde revelam um esforço claro de aproximar a política fiscal do planejamento urbano. Embora essas áreas nem sempre conversem de forma simples, percebe-se que os municípios têm buscado alternativas para responder às demandas por sustentabilidade, eficiência administrativa e justiça social.

No entanto, tanto a análise das legislações quanto o referencial teórico indicam que o sucesso dos instrumentos extrafiscais depende fortemente da capacidade administrativa de cada município. Não basta ter a previsão legal – é necessário dispor de equipes qualificadas, cadastros atualizados, mecanismos de fiscalização que realmente funcionem e, principalmente, uma ação conjunta e efetiva entre os setores fiscal, urbanístico e ambiental.

Outro aspecto que se destacou ao longo do estudo foi a importância da participação social e da comunicação entre o poder público e os contribuintes. A literatura indica que, quando a população entende os objetivos das políticas de incentivo e penalização, a adesão tende a aumentar e as práticas sustentáveis passam a ser incorporadas com maior naturalidade.

De modo geral, os resultados permitem afirmar que o uso extrafiscal do IPTU representa um caminho promissor para cidades que buscam alinhar suas políticas de gestão territorial a princípios de sustentabilidade e ao cumprimento da função social da propriedade.

Além disso, os estudos indicam que o fortalecimento da extrafiscalidade no âmbito municipal passa, necessariamente, pela modernização dos instrumentos de gestão urbana e pela adoção de tecnologias que permitam maior integração de dados e acompanhamento contínuo do território. Sistemas georreferenciados, cadastros multifinalitários e plataformas digitais de monitoramento podem ampliar significativamente a precisão das políticas fiscais.

Os achados, articulados ao referencial teórico, sugerem que a efetividade da extrafiscalidade aplicada ao IPTU tende a depender de sistemas cadastrais atualizados, integrados e multifinalitários, capazes de subsidiar ações de planejamento urbano, fiscalização e monitoramento territorial — condição destacada pela literatura (Bezerra; Barbosa, 2023; Rossi; Moreira, 2022) que a análise documental, por si só, não permite verificar empiricamente.

Sob essa perspectiva, o estudo reforça a hipótese, recorrente na literatura, de que a integração entre instrumentos tributários, políticas urbanas e sistemas cadastrais multifinalitários constitui um caminho promissor para ampliar a eficiência da gestão territorial municipal e promover o desenvolvimento urbano sustentável.

No entanto, o avanço dessa agenda depende de um esforço contínuo do Município. Isso envolve revisar e aperfeiçoar a legislação local, fortalecer a estrutura administrativa e ampliar o diálogo com a sociedade. Quando esses elementos caminham juntos, o IPTU deixa de ser apenas um imposto e passa a atuar como um instrumento capaz de estimular comportamentos desejados e orientar a ocupação do território de maneira mais equilibrada.

Em síntese, os resultados aqui apresentados contribuem para ampliar o debate sobre a extrafiscalidade no âmbito municipal ao detalhar experiências concretas e indicar caminhos para superar os desafios apontados. Ressalta-se que, embora haja avanços significativos em municípios de maior porte, ainda é fundamental investir em capacitação das equipes técnicas, integração tecnológica e participação social para garantir a efetividade do IPTU como instrumento de indução à sustentabilidade. Acredita-se que futuros estudos possam aprofundar análises comparativas entre distintos contextos municipais, incorporar indicadores de impacto socioambiental das políticas fiscais e explorar a aplicação de ferramentas tecnológicas, como sistemas de informações geográficas (SIG), para aprimorar a gestão territorial.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 11. ed. atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009. **Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BEZERRA, Diogo de Carvalho; BARBOSA, Sanny Diniz. **Análise da eficácia da Lei do IPTU Verde no município de Caruaru-PE**. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 14, n. 1, p. 144-164, jan./jun. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade.

CARVALHO, Francisco Toniolo de; AMARAL, Cláudia Tannus Gurgel do. **A extrafiscalidade tributária como instrumento para a concretização de políticas públicas: a construção de cidades sustentáveis e o estudo de caso do IPTU Verde**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 2591–2622, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.12957/rdc.2020.53647.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

CURITIBA. **Decreto nº 1.667, de 28 de julho de 2025**. Institui o Programa Casa Curitibana. Curitiba, 2025.

CURITIBA. **Lei Complementar nº 40, de 18 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre os tributos municipais. Curitiba, 2001.

CURITIBA. **Lei Municipal nº 11.095, de 21 de julho de 2004**. Dispõe sobre normas de aprovação de projetos e licenciamento de obras. Curitiba, 2004.

CURITIBA. **Lei Municipal nº 16.114, de 16 de dezembro de 2022**. Altera o artigo 334 da Lei nº 11.095/2004. Curitiba, 2022.

CURITIBA. **Lei nº 9.806, de 3 de janeiro de 2000**. Institui o Código Florestal do Município de Curitiba. Curitiba, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022: população e domicílios – primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/. Acesso em: 28 jun. 2026.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARINGÁ (Município). **Lei Complementar nº 1.380, de 19 de maio de 2023**. Dispõe sobre isenções do IPTU no Município de Maringá. Maringá, 2023.

MARINGÁ (Município). **Lei Complementar nº 827, de 24 de junho de 2010**. Dispõe sobre o IPTU Progressivo no Tempo no Município de Maringá. Maringá, 2010.

MARINGÁ (Município). **Lei nº 9.860, de 4 de novembro de 2014**. Institui o Programa IPTU Verde no Município de Maringá. Maringá, 2014.

PORTO ALEGRE. **Decreto n.º 23.226, de 9 de abril de 2025**. Regulamenta a redução do

IPTU quando cumpridos os critérios de sustentabilidade. Porto Alegre, 2025.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 20.341, de 22 de agosto de 2019**. Estabelece procedimento administrativo para declaração de imóvel abandonado. Porto Alegre, 2019.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 21.789, de 7 de janeiro de 2022**. Regulamenta o Programa de Premiação e Certificação em Sustentabilidade Ambiental. Porto Alegre, 2022.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 23.476, de 01 de outubro de 2025**. Regulamenta procedimentos de regularização fundiária urbana. Porto Alegre, 2025.

RESENDE, Adriano Ferreira; TITO, Bianca. **Extrafiscalidade do IPTU e prevenção da degradação ambiental**. Direitos Democráticos & Estado Moderno, São Paulo: PUC-SP, v. 2, n. 3, p. 1–15, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.23925/ddem.i3.53391.

ROSSI, Anna Laura Pereira; MOREIRA, Tomas Antonio. **Discurso de sustentabilidade na política fiscal brasileira: o IPTU Verde**. Oculum Ensaios, Campinas, v. 19, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.24220/2318-0919v19e2022a5409.

SALVADOR. **Decreto nº 10.025, de 10 de abril de 2025**. Regulamenta a Lei nº 8.553/2014. Salvador, 2025.

SALVADOR. **Decreto nº 36.288, de 17 de novembro de 2022**. Regulamenta o art. 5º da Lei nº 8.474/2013 e institui o Programa IPTU VERDE. Salvador, 2022.

SALVADOR. **Lei nº 8.474, de 2 de outubro de 2013**. Autoriza a instituição do Programa IPTU VERDE. Salvador, 2013.

SALVADOR. **Lei nº 8.553, de 28 de janeiro de 2014**. Dispõe sobre a arrecadação e encampação de imóveis urbanos abandonados. Salvador, 2014.

SALVADOR. **Lei nº 9.215, de 20 de maio de 2017**. Dispõe sobre a alíquota do IPTU no Município de Salvador. Salvador, 2017.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 52.703, de 5 de outubro de 2011**. Aprova a Consolidação da Legislação Tributária do Município de São Paulo. São Paulo, 2011.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 56.589, de 10 de novembro de 2015**. Regulamenta a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo. São Paulo, 2015.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 15.234, de 1 de julho de 2010**. Regulamenta a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo. São Paulo, 2010.

SOUZA, Vanderson Silva de. **IPTU e extrafiscalidade**. 2018. 125 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/29611/1/Vanderson%20Silva%20de%20Souza.pdf.

UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. New York: UN, 2015. Disponível em: https://sdgs.un.org/2030agenda.