

# O Cadastro Técnico Multifinalitário como Ferramenta na Aplicação e Gestão do Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no Tempo

**Mônica Rodrigues Brisolla Rúbio**<sup>1</sup>  
**Prof. Dr. Luiz Gilberto Bertotti**<sup>2</sup>

UNICENTRO – Programa de Pós-Graduação em Geografia

Guarapuava PR

<sup>1</sup> monicarubio04@hotmail.com

<sup>2</sup> bertotti@unicentro.br

**Resumo:** Os Municípios com mais de 20.000 habitantes em todo o Território Brasileiro tiveram até o ano de 2008, que elaborarem seus Planos Diretores como cumprimento à obrigatoriedade legal estabelecida na Constituição Federal e na Lei do Estatuto da Cidade. É o momento da implementação destes planos e a expectativa é que o uso dos instrumentos de regulação urbana promovam o adequado aproveitamento do solo e o cumprimento da função social da propriedade. Ressalta-se, porém, que embora estejam aprovadas as legislações, as prefeituras não se encontram preparadas para esta implantação. Muitas carecem de direcionamento e capacitação no desenvolvimento de Cadastros Técnicos Multifinalitários, Banco de Dados e na produção de uma Cartografia que venha a atender às necessidades de estruturação, acompanhamento e gestão da implementação dos instrumentos estabelecidos, o que dificulta o cumprimento às disposições legais, bem como a uma efetiva capacidade de gestão. O Trabalho apresenta uma proposta para a implementação do Imposto Predial e Territorial - IPTU - Progressivo no Tempo, previsto no Estatuto da Cidade e na grande maioria dos Planos Diretores construídos após o cumprimento da obrigatoriedade legal, tendo o Cadastro Técnico como ferramenta para a efetivação de sua aplicação e gestão e a Cidade de Guarapuava como estudo de caso.

**Palavras-chave:** Plano Diretor. Implementação. IPTU. Capacitação

**Abstract:** The municipalities with more than 20,000 inhabitants throughout Brazilian territory had to enunciate their municipal master plans until 2008 in compliance with Brazilian Federal Constitution and the municipal statute law amendment. It is the moment for the implementation of these plans and it is expected that the use of urban regulation instruments promote the adequate effective use of soil and the accomplishment of social function of property. It should be pointed out, however, that though the legislations have been approved, the city halls are not prepared for this implantation. Many lack orientation and capacitation in the development of multipurpose cadastre, database and in the production of a cartography that meets organization needs, follow-up and implementation management of the established instruments, what slows the fulfillment of legal dispositions, as well as an effective management capacity. This work presents a proposal for the implementation of yearly-increasing property tax, foreseen in the municipal bylaws and in most municipal master plans created after the fulfillment of legal liability, with the technical cadastre as a tool to carry out its application and management, and the municipality of Guarapuava as a case study.

**Keywords:** Master Plan. Implementation. IPTU. Capacitation

## 1. Introdução

As Prefeituras Municipais sejam de grande, médio ou pequeno porte tem atividades essencialmente comuns. Competem às mesmas, a produção e a disponibilidade de informações acerca do território sob os quais exercem sua responsabilidade de gestão.

Manter um cadastro atualizado de propriedades e proprietários é uma destas atividades, sendo que este cadastro é usualmente conhecido como Cadastro Técnico Urbano, Cadastro Imobiliário ou ainda Cadastro Fiscal. Mas principalmente as de médio e pequeno porte, apresentam dificuldades com orçamento, equipe técnica e até quanto ao conhecimento do alcance de um Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) associado à Cartografia na gestão do território e na Implementação de Planos Diretores.

A grande maioria das prefeituras é carente no que concerne a uma metodologia de trabalho e muitas vezes não sabe como manipular seus materiais e dados, estruturá-los ou utilizá-los, sejam eles de caráter alfanuméricos ou de cartografia. Contam muitas vezes com funcionários/técnicos não por formação, mas por experiência. A construção de uma sistemática de trabalho, que inclui novos procedimentos e exige novos conhecimentos não é tarefa fácil.

Conforme dispõe em seu trabalho apresentado no Seminário Estadual de Estudos Territoriais, Pelegrina (2009) descreve que:

*“O cadastro é de competência dos municípios sendo de abrangência local. ... O ministério das cidades, ao reconhecer as vantagens da implantação de um cadastro multifinalitário e ao observar a falta de políticas públicas para consolidação de uma cultura cadastral, vem desenvolvendo nos últimos anos programas de capacitação sobre o tema, visando agentes públicos municipais.”*

Ainda dispõe o mesmo autor, citando Loch (2007) que *“para uma efetiva gestão territorial no país, é necessário o desenvolvimento de uma cultura cadastral, que só pode ser alcançada através de cursos de formação profissional em diversos níveis, eventos e treinamentos”*.

Segundo Loch (2008) *“O Cadastro Técnico Multifinalitário é criado com o objetivo de entrar no mecanismo do planejamento e gestão, sobretudo para gerir, o que significa também conhecer, tornando-se desta forma a base para a análise da cidade”*.

Ao longo dos últimos anos, os investimentos em mapeamento urbano, a criação de legislações, as obrigatoriedades Constitucionais de construção de Planos Diretores e do cumprimento do Estatuto da Cidade, os trabalhos acadêmicos elaborados, e ainda o avanço tecnológico, vieram a favorecer a busca pela implantação de projetos mais estruturados de Cadastro Imobiliário, embora a realidade atual ainda mostre que as Prefeituras estão longe dessa estruturação bem como da utilização do mesmo na gestão de seu território e na implementação das políticas públicas previstas no Estatuto da Cidade e Planos Diretores Municipais.

O Trabalho apresenta uma proposta para a implementação do Imposto Predial e Territorial Progressivo no Tempo, previsto no Estatuto da Cidade e na grande maioria dos Planos Diretores construídos após o cumprimento da obrigatoriedade legal tendo o Cadastro Técnico Multifinalitário como ferramenta para a efetivação de sua aplicação e gestão, e a Cidade de Guarapuava como estudo de caso.

## 2. O Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU - Progressivo no Tempo

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988), estabeleceu obrigatoriedade da execução de Plano Diretor para os Municípios com mais de 20.000 habitantes, onde também define que o mesmo é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. O cumprimento desta obrigatoriedade ficou pendente e sem cobrança legal, até a sua regulamentação através do Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257 de 2001, que estabeleceu o prazo de outubro de 2006, para o seu cumprimento, que posteriormente foi prorrogado para fevereiro de 2008 (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Na própria Constituição Federal o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo é previsto, conforme dispõe os artigos 156 e ainda 182 como forma de se dar cumprimento à função social da propriedade urbana. A prerrogativa para a aplicação do IPTU Progressivo no tempo, de acordo com o artigo 182, estabelece que é necessária legislação municipal específica, aplicável em áreas incluídas no

Plano Diretor e precedida da exigência do parcelamento ou edificação compulsórios. Em 2001, este artigo passa a ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade – Lei 10.257, que estabelece:

### **“Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios**

*Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.*

*§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:*

*I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;  
§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.*

*§ 3º A notificação far-se-á:*

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

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

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

*I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;  
II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.*

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

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

### **Seção III**

#### **Do IPTU progressivo no tempo**

*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.*

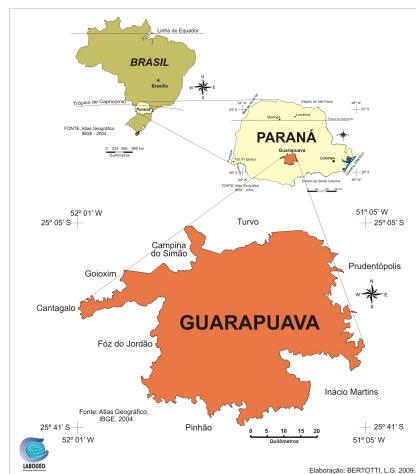
### **Seção IV**

#### **Da desapropriação com pagamento em títulos**

*Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.”*

### **3. Município de Guarapuava - Características da área de estudo**

O Município de Guarapuava situa-se na região Sul do Brasil, Centro-Oeste do Paraná, conforme pode ser observado na figura 01. Possui uma população de 164.567 habitantes, sendo a nona cidade mais populosa do Estado do Paraná, de acordo com a contagem do IBGE em 2007.



**Figura 01- Localização do Município de Guarapuava**  
IBGE. *Atlas geográfico*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004

No ano de 1970, o Censo do IBGE registrou uma população de 110.903 habitantes, sendo destes 39,13% correspondente à população urbana. No ano de 1980 a população urbana passou para 56,70%. No ano de 2.000, o IBGE contou uma população de 154.958 habitantes, sendo destes 141.587 a população urbana, totalizando desta forma, 91,37% da população vivendo na área urbana.

A Extensão Territorial do Município corresponde atualmente a 3.053,83 km<sup>2</sup>, conforme dados oficiais do IAP – Paraná e conta com aproximadamente 50.000 unidades imobiliárias cadastradas na área urbana.

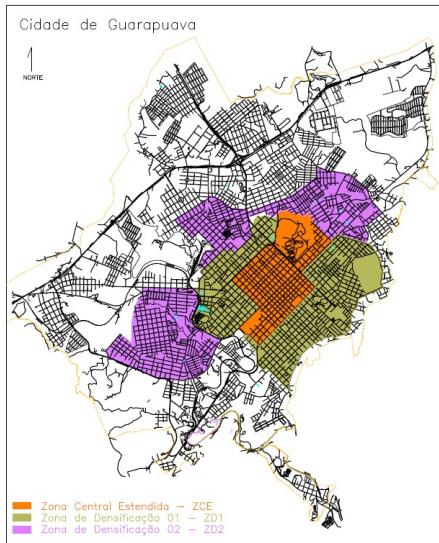
Guarapuava faz parte da meso-região Centro-Sul e da AMOCENTRO (Associação dos Municípios do Centro do Paraná) que é composta por 13 Municípios, quais sejam: Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Mato Rico, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Roncador, Santa Maria do Oeste, Turvo. Desta composição é o maior Município, tanto em extensão territorial, quanto em população.

#### 4. Os critérios para a aplicação dos Instrumentos e o uso do Cadastro Técnico Multifinalitário na sua implementação

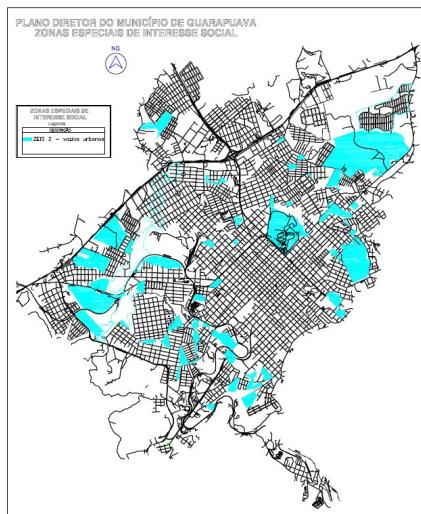
Para se dar início a um processo de implementação dos Instrumentos Urbanísticos e Tributários de Parcelamento e Edificação Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo faz-se necessária a constatação de qual é a área passível da aplicação dos instrumentos. Esta área deve estar incluída no Plano Diretor e identificada em seu texto de forma descritiva ou através de mapeamento.

O Plano Diretor do Município de Guarapuava estabeleceu no Macro Zoneamento uma Zona denominada de Central Extendida e duas Zonas denominadas Zona de Densificação I e Zona de Densificação II e ainda glebas ou áreas identificadas como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, sendo a ZEIS 4, os chamados Vazios Urbanos. A Zona Central Extendida possui infraestrutura urbana completa e se distingue das Zonas de Densificação pelo uso especificado de comércio e serviços, previsto para a mesma. As Zonas de Densificação foram estabelecidas segundo critérios de disponibilidade de Infraestrutura Urbana. A Zona de Densificação I é aquela onde existe a disponibilidade de Rede de Abastecimento de Água, de Rede Coletora de Esgoto, de Rede Energia Elétrica e Iluminação Pública e Pavimentação. A Zona de Densificação II é aquela onde se observa a disponibilidade da mesma infraestrutura da Zona de Densificação I, com exceção da Pavimentação e/ou da Rede Coletora de Esgoto, embora próximas das mesmas e onde estão previstos os projetos da extensão do serviço. A ZEIS 4, constitui-se dos vazios urbanos observados junto ao sistema viário e às áreas urbanizadas e que são passíveis de implantação de loteamentos.

O Mapeamento destas áreas, para o caso da Zona Central Extendida e Zonas de Densificação, foram determinados através da sobreposição dos mapeamentos individuais de cada uma destas infraestruturas e os Vazios Urbanos foram identificados através das Glebas Cadastradas, de fotografias áreas e mapeamentos existentes. As figuras 2 e 3 mostram a localização destas áreas em relação ao Sistema Viário da Cidade e seu Perímetro Urbano.



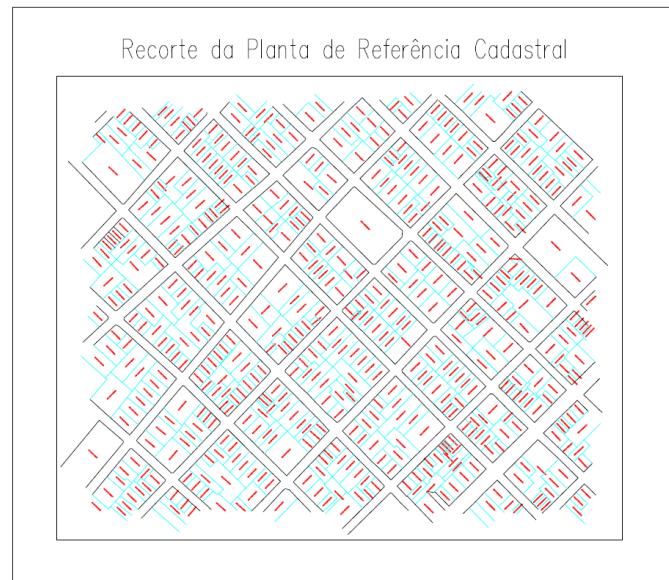
**Figura 02 : Zonas de Densificação I e II**  
Fonte: Prefeitura Municipal de Guarapuava



**Figura 03 : ZEIS 4 - Vazios Urbanos**  
Fonte: Prefeitura Municipal de Guarapuava

Com base neste mapeamento e com vistas à aplicação efetiva do instrumento de regulação urbana, deve ser estabelecido um cruzamento com os dados do Cadastro Técnico Multifinalitário a fim de ser observado se todas as áreas mapeadas estão cadastradas e caso se identifique áreas não cadastradas proceder o seu cadastramento de forma que cada uma delas tenha um código específico e único de cadastramento e de identificação da propriedade, conforme pode ser observado no exemplo da figura 04.

Antes da implementação do instrumento de regulação urbana também se faz importante observar os valores venais atribuídos às áreas mapeadas e identificadas no Cadastro. Não se deve dar início à aplicação dos instrumentos se a Planta Genérica de Valores, utilizada para o cálculo dos valores venais, base para a tributação, estiver desatualizada e muito inferior aos valores comerciais. A não observância deste critério fará com que a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo não alcance os objetivos desejados.



**Figura 04 : Recorte da Planta de Referência Cadastral**

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarapuava

É importante observar o que estabelece a legislação específica que regulamenta o instrumento e também fazer o cruzamento com o Cadastro Técnico Multifinalitário. No caso da Cidade de Guarapuava não quer dizer que se a área estiver contida dentro das Zonas Central Extendida ou de Densificação a mesma é automaticamente passível da aplicação dos instrumentos. Já para os vazios urbanos identificados a aplicação deve ser imediata. É necessário a observância dos critérios existentes, para fazer os filtros das unidades imobiliárias que realmente devam ser notificadas de acordo com os parâmetros estabelecidos no Plano Diretor ou na Legislação Específica, como por exemplo:

- Lotes territoriais (não edificados) de tamanho igual ao estabelecido no Zoneamento e que constitui a única propriedade do contribuinte, além de seu local de moradia.
- Lotes prediais (edificados) mas que não cumprem com a função social da propriedade devido ao valor da edificação ser inferior a 20% do valor do lote.

Assim, faz-se necessário a inclusão destes critérios, quando do cruzamento com os dados do Cadastro Técnico Multifinalitário, a fim de se gerar o relatório das áreas e dos proprietários que serão notificados.

Gerado o relatório é possível se efetuar as devidas notificações e publicações, conforme o critério estabelecido nas legislações.

Nesta fase é imprescindível que tenham sido estabelecidos a integração das informações junto aos setores envolvidos: Cadastro Técnico, Tributação, Fiscalização e Aprovação de Obras e Projetos de Edificações e Loteamentos, Sistema de Protocolo.

Deverá ser incluído de forma integrada nas rotinas da implementação, os dados referentes à data da notificação, ao protocolo de entrada ou não de projeto de parcelamento ou de edificação, o cumprimento de prazos, o início da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, a alíquota e a correspondência com o ano da aplicação estabelecida para até 05 anos, tudo vinculado ao código único de identificação da propriedade estabelecido no Cadastro Técnico Multifinalitário.

## 5. Considerações Finais

Alguns anos se passaram após o prazo final da obrigatoriedade da execução dos Planos Diretores e das legislações que contemplam a utilização dos instrumentos urbanísticos e tributários previstos no Estatuto da Cidade, como o Parcelamento e Edificação Compulsórios e Imposto Predial e Territorial Progressivo no Tempo.

Faltam exemplos da implementação destes instrumentos e isto se deve ao fato de que embora as

legislações tenham sido criadas os Municípios não estão estruturados para a sua implementação.

É de fundamental importância que os Cadastros Técnicos existentes nas Prefeituras Municipais, na maioria das vezes utilizados apenas para a tributação e ainda de forma ineficiente, devido à sua formatação, desatualização e sem critério técnico ou metodologia estabelecida, passem por uma reestruturação de forma a se tornarem Cadastros Técnicos Multifinalitários com qualidade necessária à implementação dos Planos Diretores e Legislações Urbanísticas de seus Municípios.

Para isso será necessária a reestruturação e capacitação dos funcionários das prefeituras municipais. Publicações elaboradas pela Comunidade Acadêmica, Eventos como Congressos, Seminários e Oficinas, Órgãos de Governo como o Ministério das Cidades e Paranacidade – Estado do Paraná, Programas de Investimento e Capacitação das Prefeituras Municipais como o PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos, a recém criada Portaria 511 do Ministério das Cidades que estabelece diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos Municípios Brasileiros, tem evidenciado esta preocupação e reforçado a necessidade de capacitação e formação de profissionais que atuam junto às Prefeituras Municipais, bem como o estabelecimento de critérios na elaboração dos Cadastros Técnicos Multifinalitários, como ferramenta de implementação e gestão de Planos Diretores.

## 6. Referências Bibliográficas

**BRASIL.** *Constituição Federal.* Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

**BRASIL.** *Estatuto da Cidade.* Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001: Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial: Brasília, 2001.

**GUARAPUAVA.** Paraná. *Plano Diretor do Município de Guarapuava.* Lei Complementar 16/2006.2006.

**LOCH, Carlos e PEREIRA, Camila C.** *A Importância do Cadastro técnico para a elaboração de Planos Diretores.* VIII Seminário Internacional da Lares. São Paulo Brasil. 2008.

**PELEGRINA Marcos Aurélio.** *Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Gestão Territorial.* Seminário Estadual de Estudos Territoriais. 2009