



JERÔNIMO SOUZA NEIVA CARDOSO

**O IPTU PROGRESSIVO E A SUA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA
EM SALVADOR À LUZ DO PDDU E DA LEGISLAÇÃO PÁTRIA VIGENTE**

**SALVADOR
2026**

JERÔNIMO SOUZA NEIVA CARDOSO

**O IPTU PROGRESSIVO E A SUA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE
URBANA EM SALVADOR À LUZ DO PDDU E DA LEGISLAÇÃO PÁTRIA
VIGENTE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Católica do
Salvador, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientador: Prof. Darllan Conceição
Santos

SALVADOR

2026

O IPTU progressivo e a sua função social da propriedade urbana em salvador à luz do pddu e da legislação pátria vigente

Jerônimo Souza Neiva Cardoso¹
Darllan Conceição Santos²

RESUMO

Este estudo analisa a efetividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo como instrumento de concretização da função social da propriedade urbana no Município de Salvador, à luz do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e da legislação vigente. Parte-se do contraste entre a permanência de imóveis ociosos em áreas dotadas de infraestrutura urbana e o déficit habitacional, evidenciando limitações na indução ao adequado aproveitamento do solo urbano. Identifica-se, na literatura jurídica, a predominância de abordagens centradas na natureza jurídica e na constitucionalidade do instituto, em detrimento de análises voltadas à sua implementação concreta. A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise normativa, análise bibliométrica da produção científica e exame crítico da realidade urbanística de Salvador. Como contribuição teórica, propõe-se um modelo analítico segundo o qual a efetividade do IPTU progressivo está relacionada à qualidade cadastral, à capacidade de fiscalização, à priorização institucional e ao nível de judicialização. Os resultados indicam que a baixa efetividade do instrumento decorre de limitações institucionais que dificultam sua aplicação prática. Como contribuição, identifica-se uma inflexão na política urbana municipal, caracterizada pela crescente utilização da arrecadação de imóveis por abandono como mecanismo alternativo de intervenção urbana. Conclui-se que, embora juridicamente adequado, o IPTU progressivo apresenta efetividade limitada, exigindo maior atenção às condições administrativas necessárias à sua implementação.

Palavras-chave: IPTU progressivo; função social da propriedade; efetividade institucional; política urbana; PDDU de Salvador.

The progressive iptu and the social function of urban property in salvador in light of the pddu and current domestic legislation

ABSTRACT

This study analyzes the effectiveness of the time-progressive Urban Property and Land Tax (IPTU) as an instrument for implementing the social function of urban property in the Municipality of Salvador, considering the Urban Development Master Plan (PDDU) and the applicable legislation. The analysis is based on the contrast between the persistence of vacant and underutilized properties in areas equipped with urban infrastructure and the existing housing deficit, highlighting limitations in promoting the appropriate use of urban land. A review of the legal literature reveals a predominance of studies focused on the legal nature and constitutionality of the instrument, to the detriment of analyses addressing its practical implementation. The research adopts a qualitative approach based on a literature review, normative analysis, bibliometric analysis of scientific production, and a critical examination of Salvador's urban reality. As a theoretical contribution, the study proposes an analytical model

¹ Graduando em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). E-mail: jeronimo.cardoso@ucsal.edu.br

² Orientador. Professor da Universidade Católica do Salvador (UCSal). E-mail: darla.santos@pro.ucsal.br

according to which the effectiveness of the progressive IPTU is associated with cadastral quality, enforcement capacity, institutional prioritization, and the degree of judicialization. The results indicate that the instrument's limited effectiveness stems from institutional constraints that hinder its practical application. As an additional contribution, the study identifies a shift in municipal urban policy characterized by the increasing use of property acquisition due to abandonment as an alternative mechanism for urban intervention. It is concluded that, although legally sound, the progressive IPTU exhibits limited effectiveness, requiring greater attention to the administrative conditions necessary for its implementation.

Keywords: Progressive IPTU; social function of property; extrafiscality; urban policy; Salvador's PDDU.

INTRODUÇÃO

A dinâmica urbana das grandes cidades brasileiras evidencia um contraste estrutural persistente: de um lado, a existência de imóveis ociosos ou subutilizados, frequentemente localizados em áreas dotadas de infraestrutura urbana; de outro, a permanência de um expressivo déficit habitacional, que compromete o acesso à moradia digna e acentua as desigualdades socioespaciais. No Município de Salvador, esse contraste se manifesta de forma particularmente aguda, sobretudo em áreas centrais e em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), onde a retenção de imóveis potencialmente associada a estratégias de valorização patrimonial convive com demandas habitacionais urgentes.

Nesse contexto, a função social da propriedade urbana assume papel central como princípio estruturante da ordem constitucional urbanística, impondo limites ao exercício do direito de propriedade e condicionando seu uso ao atendimento de interesses coletivos. Entre os instrumentos previstos para assegurar essa diretriz, destaca-se o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, concebido como mecanismo de indução ao adequado aproveitamento do solo urbano, especialmente em hipóteses de subutilização, não edificação ou abandono de imóveis.

Não obstante sua previsão constitucional e regulamentação pelo Estatuto da Cidade, bem como sua incorporação ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador, observa-se, na prática, a persistência de imóveis ociosos e a continuidade de processos de valorização especulativa. Tal constatação evidencia uma dissociação entre o desenho normativo do instrumento e sua efetiva capacidade de produzir transformações no espaço urbano, suscitando questionamentos quanto à sua eficácia como ferramenta de política pública.

A literatura jurídica tradicional, em grande medida, concentra-se na análise da constitucionalidade, da natureza jurídica e dos limites dogmáticos do IPTU progressivo,

conferindo menor atenção à sua implementação concreta no âmbito municipal. É nesse ponto que se identifica a principal lacuna que o presente estudo pretende elucidar: a ausência de uma análise integrada dos fatores institucionais que condicionam a efetividade do instrumento, especialmente no contexto específico do Município de Salvador.

Partindo dessa premissa, sustenta-se que a efetividade do IPTU progressivo no tempo não pode ser compreendida apenas a partir de sua conformação normativa, mas deve ser analisada como resultado da interação de múltiplos fatores estruturais. Nesse sentido, propõe-se, no presente estudo, um modelo analítico próprio, segundo o qual a efetividade do instrumento pode ser compreendida como função de quatro variáveis principais: a qualidade dos cadastros imobiliários, a capacidade de fiscalização do Poder Público, o grau de priorização institucional conferido à implementação das políticas urbanas e o nível de judicialização das medidas adotadas, as quais serão utilizadas como categorias analíticas para a interpretação da realidade do Município de Salvador ao longo do trabalho. Em termos sintéticos, tem-se que:

$$\text{Efetividade} = f(\text{cadastro} + \text{fiscalização} + \text{priorização institucional} + \text{judicialização})$$

Essa abordagem propõe um modelo analítico cujas variáveis foram selecionadas em razão de sua recorrência na literatura e de sua presença nos casos municipais examinados. O modelo busca compreender os fatores que condicionam a efetividade do IPTU progressivo, deslocando o debate do plano estritamente normativo para a dimensão da implementação administrativa. Parte-se da hipótese de que, embora normativamente adequado e constitucionalmente legitimado, o instrumento apresenta limitações práticas associadas a fatores institucionais e operacionais. No caso de Salvador, observam-se indícios de uma inflexão na política urbana municipal, marcada pela crescente utilização da arrecadação de imóveis por abandono como mecanismo complementar de intervenção urbana.

Para o desenvolvimento da pesquisa, adota-se uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise da legislação constitucional e infraconstitucional pertinente, bem como exame crítico da realidade urbanística do Município de Salvador, incluindo elementos relacionados à atuação administrativa local e à aplicação concreta dos instrumentos urbanísticos.

Ao final, o presente trabalho tem como objetivo analisar a efetividade do IPTU progressivo no tempo como instrumento de concretização da função social da propriedade urbana no Município de Salvador, com especial enfoque em sua aplicação no âmbito do PDDU e em sua interface com as ZEIS, notadamente as de nº 2 e 3, buscando identificar os principais

entraves à sua implementação e avaliar em que medida o instrumento tem sido capaz de enfrentar a retenção de imóveis potencialmente associada a estratégias de valorização patrimonial.

Pretende-se, assim, preencher a lacuna identificada na literatura, contribuindo para o aprimoramento do debate jurídico e urbanístico acerca da função extrafiscal do IPTU. Para tanto, oferece-se uma leitura crítica que ultrapassa a dimensão normativa e incorpora a análise das condições reais de implementação das políticas públicas, fornecendo subsídios teóricos e práticos para a compreensão dos limites e das potencialidades do instrumento enquanto vetor de promoção da função social da propriedade e do direito à cidade.

1 MAPEAMENTO BIBLIOMÉTRICO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE O IPTU PROGRESSIVO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

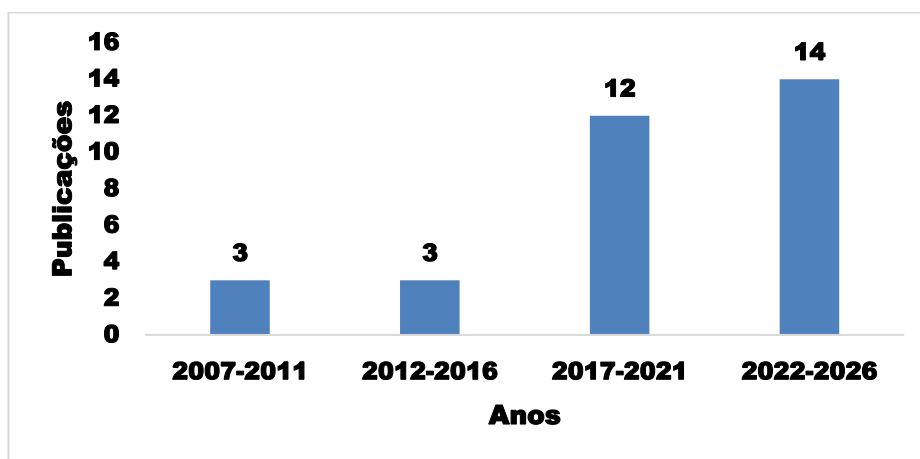
A busca bibliográfica foi realizada em abril de 2026 na plataforma *Google Scholar*, utilizando as palavras-chave: “IPTU progressivo”, “função social da propriedade”, “IPTU progressivo e função social da propriedade”, “extrafiscalidade do IPTU”, “política urbana”, “uso do solo urbano”, “vazios urbanos” e “direito à moradia”. Optou-se pelo *Google Scholar* em razão da maior abrangência de literatura jurídica nacional, incluindo dissertações, teses e produção acadêmica não indexada em bases internacionais.

Foram considerados estudos publicados entre 2007 e 2026, incluindo artigos científicos, dissertações, teses e demais trabalhos acadêmicos relacionados à temática, totalizando 48 trabalhos. Após a triagem dos resultados, foram selecionados 32 estudos que apresentavam aderência ao objeto da pesquisa, especialmente aqueles voltados à análise jurídica, urbanística e à efetividade prática do IPTU progressivo como instrumento de concretização da função social da propriedade urbana. Foram excluídos trabalhos duplicados, publicações sem acesso ao texto completo, estudos que abordavam exclusivamente aspectos tributários gerais sem relação com a função social da propriedade, bem como pesquisas centradas em instrumentos urbanísticos distintos do IPTU progressivo.

A evolução temporal da produção científica sobre IPTU progressivo e função social da propriedade urbana, no período de 2007 a 2026, revela um crescimento expressivo de publicações extraídas do *Google Scholar*. Conforme observado na Figura 1, há uma produção incipiente nas fases iniciais (2007–2011 e 2012–2016), com apenas três estudos em cada intervalo, seguida por uma expansão significativa a partir de 2017, quando o número de publicações aumenta (2017–2021) e atinge seu ápice no período mais recente (2022–2026).

Esse comportamento indica uma crescente relevância no contexto das políticas urbanas contemporâneas, impulsionada pela intensificação do debate sobre direito à cidade, uso social do solo urbano e instrumentos de indução fiscal.

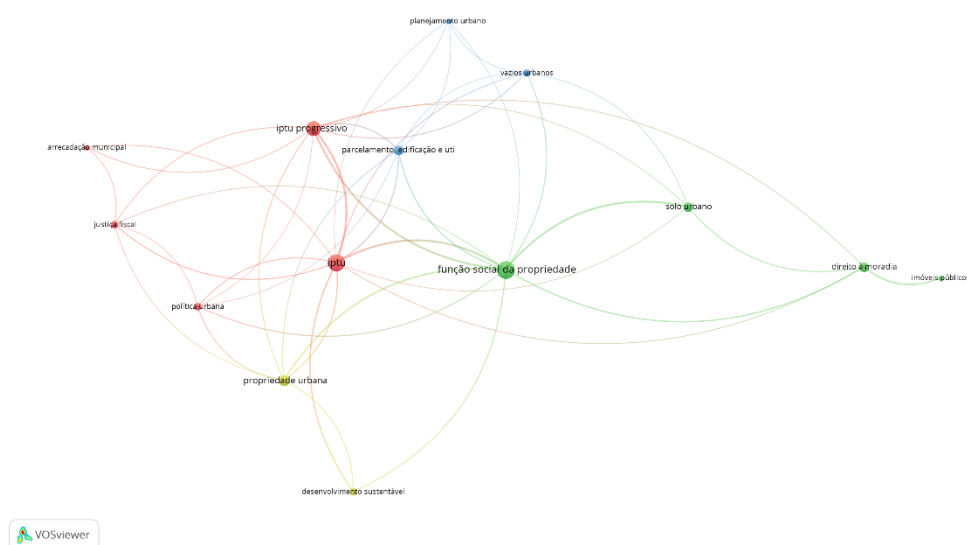
Figura 1: Crescimento da produção científica sobre IPTU progressivo: análise temporal (2007–2026).



Fonte: Elaborada pelo autor no software VOSviewer (2026).

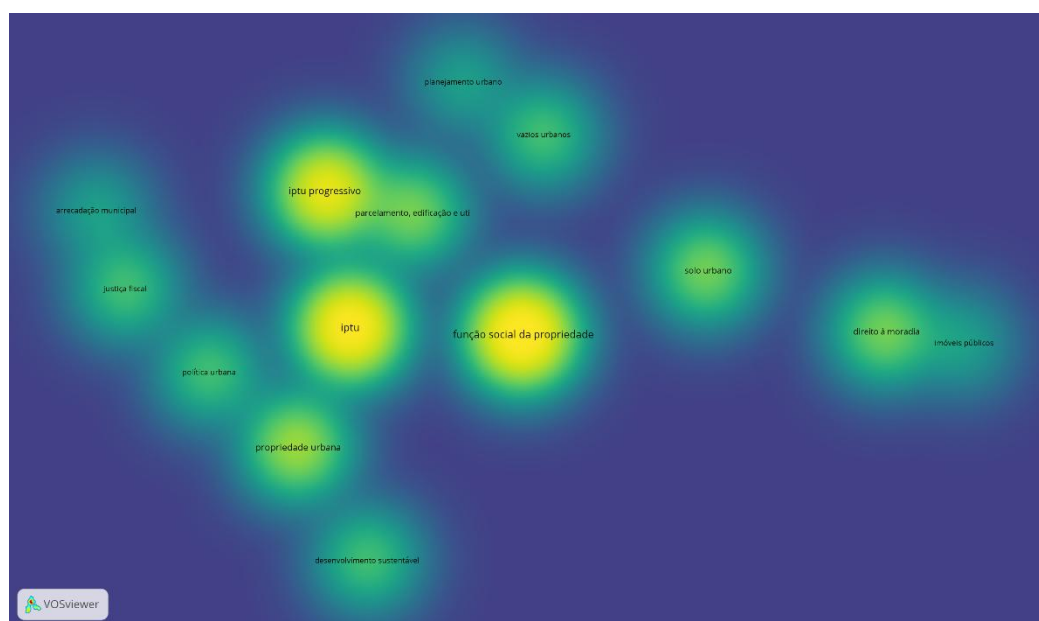
A fim de compreender a estrutura da produção científica acerca do IPTU progressivo e sua relação com a função social da propriedade urbana, realizou-se uma análise bibliométrica utilizando o software VOSviewer (versão 1.6.20). A delimitação temporal adotada busca capturar a fase de consolidação do debate acadêmico sobre instrumentos urbanísticos após a regulamentação promovida pelo Estatuto da Cidade, refletindo a incorporação progressiva desses mecanismos na agenda municipal. A análise foi conduzida por meio da técnica de coocorrência de palavras-chave, por meio de rede (Figura 2) e mapa de densidade de palavras (Figura 3), permitindo identificar padrões de associação temática e a organização conceitual do campo.

Figura 2: Rede de coocorrência de palavras-chave sobre IPTU progressivo e função social da propriedade urbana (2007–2026).



Fonte: Elaborada pelo autor no software VOSviewer (2026).

Figura 3: Mapa de densidade das palavras-chave na produção científica sobre IPTU progressivo e função social da propriedade urbana (2007–2026).



Fonte: Elaborada pelo autor no software VOSviewer (2026).

As Figuras 2 e 3 indicam a existência de um núcleo estruturante fortemente concentrado nos termos “IPTU”, “IPTU progressivo” e “função social da propriedade”, os quais apresentam elevada densidade e centralidade na rede. Esse padrão evidencia que a literatura tem sido predominantemente orientada por uma abordagem jurídico-normativa, centrada na fundamentação constitucional, tributária e doutrinária do instituto, com elevada coesão interna entre esses elementos.

Em contraste, observa-se que temas diretamente relacionados à operacionalização da política urbana, como “planejamento urbano”, “vazios urbanos” e “uso do solo”, embora presentes na rede, ocupam posições intermediárias e apresentam menor intensidade de conexão com o núcleo central. Essa configuração sugere que a dimensão prática da aplicação do IPTU progressivo, principalmente no que se refere à sua implementação no contexto municipal, permanece relativamente marginal na estrutura do campo científico.

Adicionalmente, a presença periférica de termos como “direito à moradia” e “imóveis públicos” indica uma baixa integração entre o debate tributário e as agendas mais amplas de política habitacional e justiça urbana. A análise da rede de concorrência reforça essa leitura ao revelar uma estrutura parcialmente fragmentada, na qual o eixo jurídico-tributário mantém maior coesão, enquanto os elementos associados à efetividade e à implementação apresentam menor centralidade e articulação temática.

Assim, a análise bibliométrica evidencia uma lacuna relevante na literatura, consistente na escassez de estudos que articulem, de forma sistemática, a dimensão jurídico-normativa do IPTU progressivo com sua efetividade prática no âmbito da gestão urbana municipal. Tal constatação reforça a pertinência do presente estudo, que se propõe a investigar essa interface a partir do caso do Município de Salvador.

2 O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU)

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) é tributo de competência dos Municípios e do Distrito Federal, com fundamento no artigo 156, inciso I, da Constituição Federal de 1988. No plano infraconstitucional, encontra disciplina nos artigos 32 a 34 do Código Tributário Nacional (CTN), que estabelecem os elementos de sua regra-matriz de incidência.

Seu aspecto material consiste na propriedade, no domínio útil ou na posse de bem imóvel localizado em zona urbana. A doutrina tradicional o classifica como imposto de natureza real, uma vez que sua incidência recai sobre a coisa e a riqueza nela expressa, desconsiderando, em regra, as condições pessoais do contribuinte. Nessa perspectiva, o IPTU assume função predominantemente fiscal, voltada à arrecadação de receitas destinadas ao custeio das atividades estatais.

Todavia, a evolução do Direito Constitucional e Urbanístico promoveu a resignificação desse paradigma, especialmente com a incorporação do princípio da função social da propriedade. A partir desse marco, desenvolve-se uma compreensão segundo a qual o IPTU

ultrapassa sua finalidade meramente arrecadatória, passando a ser concebido como instrumento de intervenção estatal no domínio urbano.

Nesse contexto, a extrafiscalidade assume papel central. Conforme leciona Ataliba (1991, p. 79), trata-se da utilização de instrumentos tributários com finalidades não arrecadatórias, voltadas à indução de comportamentos alinhados a valores constitucionalmente consagrados. Tal entendimento é reforçado por Farias e Rosenvald (2006, p. 201), ao sustentarem que a função social da propriedade não atua apenas como limite externo, mas integra a própria estrutura do direito de propriedade, condicionando seu exercício à promoção do interesse coletivo.

Sob essa perspectiva, o IPTU progressivo no tempo emerge como mecanismo de indução do adequado aproveitamento do solo urbano. Conforme destacam Sette e Nogueira (2017, p. 19), sua finalidade não é primordialmente arrecadatória, mas sim a promoção do cumprimento das obrigações urbanísticas, buscando desestimular a retenção de imóveis potencialmente associada a estratégias de valorização patrimonial.

Não obstante, parte da doutrina adota posição mais restritiva quanto à ampliação da função extrafiscal do tributo. Harada (2018, p. 508) adverte que a progressividade deve observar o valor venal do imóvel como expressão da capacidade contributiva, sob pena de comprometimento da segurança jurídica e de desnaturação do imposto.

Paralelamente, o debate contemporâneo tem incorporado a dimensão socioambiental da tributação urbana. Nesse sentido, Marinho (2014, p. 62) sustenta que a extrafiscalidade do IPTU progressivo pode contribuir para a promoção de um meio ambiente urbano equilibrado, influenciando decisões individuais em favor de uma ocupação mais racional e sustentável do espaço urbano.

Diante desse panorama, identificam-se duas principais vertentes teóricas: uma de caráter tradicional, que enfatiza a função fiscal do tributo e os limites da capacidade contributiva; e outra, de perfil contemporâneo, que valoriza sua função extrafiscal como instrumento de concretização da função social da propriedade e de ordenação do espaço urbano. No presente estudo, adota-se uma perspectiva funcional, segundo a qual o IPTU possui natureza híbrida, conciliando dimensões fiscal e extrafiscal. Sustenta-se, contudo, que sua efetividade na política urbana decorre principalmente de sua implementação concreta pelos Municípios.

No caso do Município de Salvador, essa abordagem mostra-se particularmente relevante. Embora o instrumento esteja formalmente previsto no ordenamento urbanístico, sua aplicação prática permanece limitada, observando-se, nos últimos anos, a utilização de mecanismos alternativos de intervenção urbana, como a arrecadação de imóveis por abandono. Desse modo,

sustenta-se que a baixa efetividade do IPTU progressivo resulta de escolhas institucionais e limitações administrativas, o que justifica a análise de sua operacionalização concreta nos capítulos seguintes.

3 ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO IPTU

No plano constitucional, o IPTU apresenta relevante controvérsia quanto à possibilidade de progressividade em impostos de natureza real. A corrente tradicional, representada por Carrazza (2002, p. 53–333), sustenta que a progressividade estaria restrita a impostos de caráter pessoal, em observância ao princípio da capacidade contributiva. Esse entendimento prevaleceu, especialmente até a promulgação da Emenda Constitucional nº 29/2000, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada na Súmula 668, que vedava a progressividade do IPTU, salvo para fins de cumprimento da função social da propriedade.

Em sentido oposto, a corrente ampliativa, representada por Furlan (2004, p. 121–123), defende a compatibilidade da progressividade com o sistema constitucional, entendendo-a como exigência dos princípios da isonomia e da capacidade contributiva. Essa interpretação foi incorporada pela Emenda Constitucional nº 29/2000, que passou a admitir expressamente a progressividade em razão do valor, localização e uso do imóvel.

Superada a controvérsia quanto à admissibilidade, o debate desloca-se para a natureza jurídica do IPTU progressivo no tempo. De um lado, a teoria do tributo-sanção, defendida por Carvalho Filho (2013, p. 136), atribui ao instituto caráter punitivo pelo descumprimento da função social da propriedade. De outro, a teoria da indução extrafiscal, representada por Coêlho (2020, p. 253–278) e Dantas (2015, p. 68), o compreende como instrumento de política urbana voltado à indução de comportamentos, sem descaracterizar sua natureza tributária. Nesse contexto, prevalece a compreensão de que o IPTU progressivo possui natureza híbrida, devendo ser interpretado a partir de sua função normativa no ordenamento, como mecanismo de intervenção estatal voltado à concretização da função social da propriedade.

Outro ponto relevante refere-se à sua aplicação pelo ente municipal. Parte da doutrina sustenta tratar-se de verdadeiro poder-dever, e não mera faculdade administrativa, de modo que sua não implementação pode configurar omissão estatal na execução da política urbana (Costa, 2003, p. 386–388).

Por fim, a aplicação do instituto encontra limites na vedação ao confisco. Embora o ente municipal possua margem para a fixação de alíquotas progressivas, prevalece o entendimento de que o controle deve considerar os efeitos concretos da tributação ao longo do tempo,

exigindo ponderação entre a função social da propriedade e a proteção do contribuinte contra excessos (Carrazza, 2002, p. 289–295).

No plano contemporâneo, observa-se uma mudança de enfoque na literatura, que passa a priorizar a análise da efetividade do IPTU progressivo. O debate deixa de se concentrar exclusivamente na dimensão normativa e passa a incorporar a dimensão institucional, evidenciando exclusivamente na validade que os principais entraves à sua aplicação operacional. Assim, a baixa efetividade do instrumento decorre da disfunção entre seu desenho normativo e sua implementação prática, reforçando a necessidade de uma abordagem empírica e institucional do problema.

4 ANÁLISE DO IPTU DO MUNICÍPIO DO SALVADOR

No Município de Salvador, o IPTU é disciplinado pela Lei nº 7.186/2006 (CTRMS), incidindo sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel urbano, com fato gerador em 1º de janeiro de cada exercício. A base de cálculo corresponde ao valor venal, apurado pela Planta Genérica de Valores (PGV), construída por avaliação em massa que pondera localização, padrão construtivo e infraestrutura urbana (CTN, art. 33; CTRMS, arts. 130–135). O Município adota alíquotas progressivas conforme o valor e a destinação do imóvel, nos termos do art. 156, § 1º, I e II, da CF/88, com a redação da EC nº 29/2000, e em linha com o RE 423.768/SP (STF). Contudo, a avaliação em massa revela-se insuficiente diante da complexidade socioespacial de Salvador, onde a generalização de valores venais onera desproporcionalmente áreas em degradação urbana.

As Leis nº 8.464/2013 e nº 8.473/2013, ao atualizarem a PGV e as alíquotas, polarizaram o debate doutrinário em duas correntes. Carvalho (2019, p. 60–65) defende a constitucionalidade do modelo pela progressividade tridimensional, que articula valor venal, uso e função social da propriedade. No entanto, para Salvador, essa leitura é apenas parcialmente válida: uma PGV calibrada ao mercado imobiliário de Ondina ou Itagira não pode operar com a mesma lógica em Pau da Lima ou São Caetano, sob pena de inverter a lógica da justiça fiscal. Brito (2016, p. 957–998), por sua vez, questiona a modelagem ao apontar vícios no processo legislativo e risco de confisco, destacando o conceito de progressividade oblíqua: as “travas” da legislação municipal operam como redutor de danos de uma PGV distante da realidade, o que, em si, é um indício de que o próprio sistema reconhece seus excessos. As divergências entre as correntes são sistematizadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Limites constitucionais do IPTU em Salvador: efetividade fiscal vs garantismo tributário na Lei nº 8.464/2013.

Critério de Análise	Paulo de Barros Carvalho (Perspectiva da Efetividade Fiscal)	Edvaldo Brito (Perspectiva Garantista)
Status da Lei 8.464/2013	Constitucional: Entende que a norma materializa o interesse público e a justiça fiscal.	Inconstitucional: Classifica a norma como eivada de "vício de morte" e abusividade.
Conceito de Progressividade	Tridimensional: Combina valor venal (fiscal), tipo de uso e função social (extrafiscal).	Progressividade Oblíqua: Critica o uso de "travas" baseadas na área do imóvel como critério de discrimen.
Definição de Propriedade	Manifestação objetiva de riqueza sujeita à competência arrecadatória municipal.	Atributo do Indivíduo: A tributação deve respeitar a dignidade e o mínimo existencial do cidadão.
Processo Legislativo	Considera o rito regular e focado no abastecimento do erário municipal.	Nulo: Aponta falta de audiências públicas, transparência e publicidade dos anexos das leis.
Aplicação da PGV	Legítima: A avaliação em massa é necessária para que o imposto reflita o valor real de mercado.	Crítica: Condena a "tributação generalizante" que ignora as variáveis individuais de cada imóvel.
Vedação ao Confisco	Inexistente se houver observância da capacidade contributiva subjetiva.	Configurado: Ocorre quando os valores se tornam exorbitantes e "impagáveis" para a população.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A leitura comparada expressa na Tabela 1 revela uma lacuna comum a ambas as correntes: nenhuma examina as condições concretas de implementação do tributo. Carvalho pressupõe precisão cadastral que Salvador não possui; Brito aponta os vícios legislativos, mas não propõe alternativa de gestão. É nesse vácuo que reside o problema central do Município: a efetividade da progressividade tributária depende de informações cadastrais precisas e de adequada identificação das situações de subutilização imobiliária. Sem essas condições, o instrumento tende a perder capacidade de induzir o cumprimento da função social da propriedade e de promover resultados concretos na política urbana.

Tal limitação torna-se perceptível à luz da jurisprudência. O STF, no RE 423.768/SP (Tema 523), consolidou a constitucionalidade da progressividade fiscal após a EC nº 29/2000. No plano local, a ADI nº 0002526-37.2014.8.05.0000 (TJ-BA), embora não tenha declarado a inconstitucionalidade das normas questionadas, reconheceu a necessidade de observância de limites materiais ao poder de tributar diante do risco confiscatório. O STJ, no REsp 1.091.198/PR, reafirmou que a vedação ao confisco exige análise do conjunto da carga tributária. O resultado é um cenário em que a constitucionalidade formal do modelo convive com questionamentos recorrentes acerca de seus efeitos concretos.

Em suma, o IPTU de Salvador possui arcabouço normativo, mas apresenta limitações na consideração das heterogeneidades socioespaciais do município. Os instrumentos de indução

urbana previstos no PDDU (Lei nº 9.069/2016), como o PEUC, permanecem pouco utilizados na prática municipal, situação identificada por Costa (2021, p. 82), ao observar que o IPTU progressivo previsto no Plano Diretor de Salvador não era efetivamente aplicado em razão da ausência de regulamentação. Nesse contexto, a baixa operacionalização dos instrumentos urbanísticos compromete sua finalidade indutora, favorecendo a predominância da dimensão arrecadatória do tributo, fenômeno também apontado por Kalil e Miguel (2022, p. 272). Compreendê-lo como ferramenta de ordenação urbana exige, portanto, o exame da capacidade administrativa, da estrutura cadastral e da coordenação institucional, uma vez que sua efetividade depende de condições técnicas e operacionais adequadas para fiscalização e implementação (Lustosa, 2022, p. 126), objeto do capítulo seguinte.

5 A ANÁLISE DOUTRINÁRIA DO IPTU PROGRESSIVO

A doutrina jurídica não apresenta compreensão uniforme acerca do IPTU progressivo no tempo. As divergências concentram-se em três eixos centrais: (i) sua natureza jurídica, se tributária ou sancionatória; (ii) sua finalidade, se arrecadatória ou extrafiscal; e (iii) seu papel como instrumento de política urbana.

No plano constitucional, o debate radica na função social da propriedade, prevista no art. 5º, XXIII, da CF/88. Tal preceito não se limita a impor restrições ao direito de propriedade: redefine seu próprio conteúdo jurídico, vinculando-o ao atendimento de interesses coletivos. Nessa perspectiva, Carrazza (2015, p. 112) sustenta que a propriedade assume dimensão funcional, superando a concepção estritamente individualista que historicamente a orientou.

A partir desse marco, a doutrina divide-se quanto à operacionalização dessa diretriz no campo tributário. A corrente funcional-extrafiscal concebe o IPTU progressivo como instrumento de indução de comportamentos urbanos, voltado à redução da ociosidade imobiliária e ao aproveitamento adequado do solo. Meirelles (2022, p. 84) destaca o papel regulatório do imposto, enquanto Farias e Rosendal (2019, p. 27) apontam que a extrafiscalidade permite sua utilização como mecanismo de justiça social e redistribuição urbana.

Em contraposição parcial, a corrente estruturalista-tributária enfatiza os limites dogmáticos do instituto. Carvalho (2019, p. 411–412) sustenta que o IPTU deve ser examinado a partir da regra-matriz de incidência, com critério material vinculado à propriedade, ao domínio útil ou à posse. Paulsen (2014, p. 237) e Machado (2010, p. 413–415) reafirmam que a autorização constitucional para finalidades extrafiscais não altera o fato gerador do tributo.

Brito (2016, p. 979–982) aprofunda essa perspectiva ao tratar a propriedade como atributo do indivíduo, o que impõe limites rigorosos à atuação tributária do Estado. Para o autor, a aplicação do IPTU exige estrita observância dos conceitos civis de posse e domínio útil, bem como do princípio da capacidade contributiva, sob pena de desnaturação do tributo.

A coexistência dessas correntes revela que o IPTU progressivo opera em zona de tensão entre sua função de instrumento urbano e sua estrutura de tributo sujeito a limites jurídicos. Embora parte da doutrina tenha discutido sua possível natureza sancionatória, prevalece o entendimento de que o instituto não se estrutura como resposta a um ilícito, mas como mecanismo de indução normativa destinado à concretização da função social da propriedade. A progressividade não opera como punição, mas como técnica legítima de estímulo ao adequado aproveitamento do solo urbano, exercida no âmbito das competências constitucionais municipais. As diferentes perspectivas são sistematizadas na Tabela 2.

Tabela 2 – Modelos interpretativos do IPTU progressivo: limites normativos e efetividade urbana.

Critério	Corrente funcional-extrafiscal	Corrente estruturalista-tributária	Corrente da efetividade urbana
Foco principal	Função social da propriedade	Estrutura jurídica do tributo	Aplicação prática do instrumento
Natureza do IPTU	Instrumento de política urbana	Tributo com limites dogmáticos	Ferramenta dependente da gestão pública
Finalidade	Induzir comportamento e combater especulação	Respeitar regra-matriz e capacidade contributiva	Produzir efeitos concretos na cidade
Visão da extrafiscalidade	Central e prioritária	Admitida, mas com limites técnicos	Ineficaz sem estrutura administrativa
Principais autores	Meirelles (2022, p.84); Farias e Rosenvald (2019, p.27); Coelho (2020, p.45)	Paulo de Barros Carvalho (2019, p. 411-412); Paulsen (2014, p. 237); Machado (2010, p. 413-415); Edvaldo Brito (2016, p. 979-982)	Cavalcanti e Leôncio (2016, p.19); Monteiro (2018, p.456); Dantas (2015, p.324)
Problema central	Garantir função social	Evitar desnaturação do tributo	Falta de capacidade estatal
Crítica implícita	Direito tributário tradicional é limitado	Excesso de extrafiscalidade pode distorcer o tributo	Norma existe, mas não funciona

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A Tabela 2 revela que as divergências doutrinárias não se restringem a aspectos pontuais, mas refletem concepções distintas sobre o papel do IPTU no ordenamento jurídico. As correntes tradicionais, no entanto, compartilham uma limitação metodológica comum: a centralidade conferida à dimensão normativa do instituto. Tanto a corrente funcional-extrafiscal quanto a estruturalista-tributária concentram-se nos contornos jurídicos do tributo, seja para ampliar sua função regulatória, seja para restringi-la aos limites dogmáticos do sistema.

Essa abordagem acaba por secundarizar as condições concretas de implementação do IPTU como instrumento de política urbana. Cavalcanti e Leôncio (2016, p. 19) já assinalaram que a mera previsão legal é insuficiente para sua efetividade; Monteiro (2018, p. 456) acrescenta que falhas operacionais comprometem diretamente sua função extrafiscal.

Ganha relevo, nesse contexto, a corrente da efetividade urbana, que desloca o eixo do debate para o plano empírico. A efetividade do IPTU progressivo depende também da capacidade administrativa do município de operacionalizar instrumentos como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), promover fiscalização contínua e assegurar a execução das medidas urbanísticas previstas em lei. Sem tais condições, o instituto tende a perder sua função indutora e a permanecer como previsão normativa de reduzida efetividade prática.

Por essa razão, a validade do IPTU progressivo não se esgota em sua compatibilidade formal com a Constituição. Sua aplicação exige observância dos limites materiais da tributação, especialmente da capacidade contributiva e da vedação ao confisco, bem como a existência de estrutura institucional apta a transformar a finalidade extrafiscal em resultados urbanísticos concretos.

A problemática do instituto migra, portanto, do plano da validade para o plano da aplicabilidade, exigindo abordagem que incorpore fatores institucionais, administrativos e políticos. Essa reorientação analítica não nega a importância da estrutura normativa do tributo, mas evidencia que sua efetividade está condicionada a variáveis que transcendem o Direito Tributário em sentido estrito.

A análise dessas variáveis será aprofundada no capítulo seguinte, no qual se examina a aplicação concreta do IPTU progressivo em contextos municipais, com especial atenção ao caso do Município de Salvador.

6 ANÁLISE COMPARATIVA DA EFETIVIDADE DO IPTU PROGRESSIVO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A análise comparativa da aplicação do IPTU progressivo em diferentes municípios brasileiros revela um paradoxo recorrente: embora o instrumento possua fundamento constitucional uniforme e esteja juridicamente disponível aos entes municipais, seus resultados práticos variam de forma profundamente desigual. Em outras palavras, municípios submetidos ao mesmo regime constitucional apresentam níveis muito distintos de implementação e

efetividade do instrumento. O paradoxo reside justamente nessa dissociação entre uniformidade normativa e heterogeneidade prática.

Essa variação não decorre, em regra, de diferenças legislativas relevantes, mas de fatores extrajurídicos relacionados à capacidade institucional, à priorização institucional, à estrutura administrativa e à disposição municipal para enfrentar dinâmicas retenção de imóveis potencialmente associada a estratégias de valorização patrimonial. Isso demonstra que um dos principais problemas do IPTU progressivo no Brasil é institucional. Conforme observa Lustosa (2022, p. 126), muitos municípios carecem de recursos técnicos e humanos para identificar imóveis subutilizados ou ociosos, comprometendo a aplicação efetiva do instrumento. A existência da norma, portanto, não garante sua implementação prática. Os casos a seguir ilustram essa dinâmica.

Em São Paulo, o instrumento produziu resultados concretos, porém instáveis. Segundo Vicuña (2019, p. 23–27), em 2018 foram identificados 392 imóveis sujeitos à progressividade, com geração de aproximadamente R\$ 20 milhões em lançamentos. A redução significativa das notificações a partir de 2017, contudo, evidencia que a continuidade da política depende do engajamento da gestão municipal: a norma existe, mas sua aplicação depende da continuidade administrativa e da capacidade institucional do município.

Em São Bernardo do Campo, a limitação é de outra ordem. Cavalcante (2023, p. 24) documenta que proprietários passaram a adotar estratégias formais para evitar a incidência do imposto, como a conversão de terrenos ociosos em estacionamentos. O caso demonstra que a eficácia jurídica do instrumento pode ser neutralizada por respostas estratégicas dos agentes privados, produzindo cumprimento formal sem realização da função social.

Em Curitiba, verifica-se uma resignificação funcional do instituto. Faria (2021, p. 6) aponta que o IPTU progressivo foi mobilizado no âmbito do Projeto Centro Vivo para dinamizar o mercado imobiliário central, priorizando a valorização econômica em detrimento da função social da propriedade. O instrumento migra, nesse cenário, de mecanismo de justiça urbana para política de indução econômica.

No contexto nordestino, Fortaleza e Salvador evidenciam um padrão de inefetividade normativa. Em Fortaleza, Moura (2023, p. 33) identifica a ausência de regulamentação específica como fator impeditivo. Em Salvador, Costa (2021, p. 9) descreve cenário análogo: a previsão no Plano Diretor não se converte em prática administrativa. Trata-se de padrão recorrente no urbanismo brasileiro: normas juridicamente sofisticadas coexistindo com baixa implementação prática dos instrumentos urbanísticos.

Em Maringá, a aplicação foi intensiva, porém desordenada. Kalil e Miguel (2022, p. 260–265) registram que mais de 700 imóveis foram notificados sem critérios urbanísticos consistentes, resultando em uso predominantemente arrecadatório. A experiência demonstra que volume de aplicação não é sinônimo de efetividade qualitativa.

No plano regional, Corralo e Mattjie (2020, p. 310–315) reforçam esse diagnóstico: embora a maioria dos municípios analisados preveja o IPTU progressivo, apenas uma fração possui regulamentação suficiente para sua aplicação efetiva. Em Natal, o quadro é de inércia institucional prolongada: instrumentos previstos há décadas jamais foram regulamentados, segundo Cavalcante (2023, p. 23), evidenciando ausência não de norma, mas de condições institucionais para sua implementação efetiva.

A partir desse panorama, é possível afirmar que a efetividade do IPTU progressivo no Brasil é fragmentada, seletiva e condicionada a fatores extrajurídicos. Os padrões identificados são sistematizados na Tabela 3.

Tabela 3 – Comparação da efetividade do IPTU progressivo em municípios brasileiros

Município	Grau de Aplicação	Principal Obstáculo	Tipo de Problema	Resultado Prático
São Paulo (SP)	Médio	Descontinuidade administrativa	Político	Aplicação variável conforme gestão
São Bernardo do Campo (SP)	Médio	Estratégias dos contribuintes (subterfúgios)	Comportamental/Regulatório	Cumprimento formal sem função social
Curitiba (PR)	Médio	Desvio de finalidade urbanística	Político-econômico	Uso para valorização imobiliária
Fortaleza (CE)	Baixo	Ausência de regulamentação específica	Normativo	Instrumento não aplicado
Salvador (BA)	Muito baixo	Falta de implementação + limitações institucionais	Estrutural-político	Priorização da arrecadação por abandono
Maringá (PR)	Alto (quantitativo)	Falta de planejamento urbano	Técnico-administrativo	Uso arrecadatório com baixa efetividade urbanística
Municípios do RS	Muito baixo	Falta de regulamentação adequada	Normativo-institucional	Existência formal sem aplicação prática
Natal (RN)	Nulo	Inércia institucional	Político-administrativo	Instrumento não implementado

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A sistematização evidenciada pela Tabela 3 aponta que, embora os entraves ao IPTU progressivo variem entre as cidades analisadas, Salvador apresenta problema mais grave: o

instrumento não apenas apresenta baixa aplicação, como também convive com a crescente utilização de mecanismo alternativo de intervenção urbana.

A partir de 2025, Salvador intensificou a arrecadação de imóveis por abandono, prevista na Lei nº 8.553/2014 e regulamentada pelo Decreto nº 40.025/2025. Diferentemente do IPTU progressivo, cuja aplicação exige etapa prévia da PEUC, fiscalização contínua e progressividade ao longo dos anos, a arrecadação por abandono permite atuação mais célere sobre imóveis comprovadamente abandonados. A arrecadação de imóveis localizados no bairro do Comércio, formalizada pelos Decretos nº 41.446 a 41.463 (Salvador, 2026), em áreas classificadas como ZEIS 2 e 3 pelo PDDU (Salvador, 2016), evidencia a priorização de mecanismo de intervenção urbana de resultados mais imediatos diante da baixa operacionalização do IPTU progressivo.

Esse movimento revela limitação relevante da política urbana local. Concebido para enfrentar a retenção especulativa de imóveis urbanos, especialmente em áreas centrais dotadas de infraestrutura e serviços públicos, o IPTU progressivo permanece sem implementação efetiva em Salvador. Em bairros como Comércio, Centro Histórico, Nazaré e Dois de Julho, inseridos em ZEIS 2 e 3 pelo PDDU (Salvador, 2016), diagnósticos urbanísticos e dados demográficos apontam processos de esvaziamento populacional e degradação do estoque imobiliário, associados à baixa ocupação residencial e ao persistente déficit habitacional (IBGE, 2023; Fundação João Pinheiro, 2021).

A ausência do IPTU progressivo produz efeitos urbanos concretos. Sem mecanismos capazes de elevar progressivamente o custo da retenção especulativa da propriedade urbana, torna-se economicamente vantajoso manter imóveis sem destinação social adequada, aguardando futura valorização imobiliária. Embora a ociosidade imobiliária possa decorrer de causas diversas, como litígios, inventários ou restrições econômicas, a permanência de imóveis sem aproveitamento adequado em áreas dotadas de infraestrutura urbana constitui situação que os instrumentos de política urbana buscam enfrentar. Em Salvador, essa realidade é evidenciada pela arrecadação de diversos imóveis em situação de abandono no bairro do Comércio, formalizada pelos Decretos nº 41.446 a 41.463, publicados em fevereiro de 2026 (Salvador, 2026). A permanência de imóveis sem aproveitamento adequado em área central dotada de infraestrutura urbana reforça a persistência de vazios urbanos e a baixa efetividade dos instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade. Como consequência, reduzem-se a circulação econômica e a ocupação urbana qualificada, intensifica-se a degradação física dos imóveis e fortalece-se a expansão periférica desordenada, pressionando os custos de mobilidade, infraestrutura e prestação de serviços públicos.

A implementação efetiva do IPTU progressivo poderia alterar esse cenário. O aumento gradual da carga tributária sobre imóveis não utilizados tenderia a elevar o custo da ociosidade imobiliária, incentivando proprietários a reformar, vender, alugar ou reutilizar imóveis atualmente subutilizados. Em áreas como Comércio, Centro Histórico e demais ZEIS 2 e 3, isso poderia ampliar a oferta habitacional, estimular reocupação urbana e reduzir a pressão pela expansão periférica. Também permitiria maior racionalidade territorial, priorizando o aproveitamento de regiões já urbanizadas em vez da contínua dispersão da cidade.

Além disso, o IPTU progressivo possui vantagem estratégica em relação à arrecadação por abandono: atua preventivamente. Enquanto a arrecadação depende da comprovação do abandono consolidado do imóvel, o instrumento tributário permite intervenção antes da deterioração extrema, induzindo o uso adequado da propriedade e reduzindo a permanência de imóveis ociosos em áreas estratégicas.

A experiência de Salvador demonstra, portanto, que a baixa efetividade do IPTU progressivo não decorre da ausência de instrumentos normativos aptos à sua aplicação. A legislação urbanística e tributária municipal já contempla os mecanismos necessários à sua operacionalização. Os obstáculos identificados concentram-se, sobretudo, em fatores institucionais, administrativos e políticos, relacionados à atualização cadastral, à capacidade fiscalizatória e à priorização do instrumento na agenda municipal. O resultado é a manutenção de modelo urbano marcado pela valorização passiva do patrimônio, pela permanência de imóveis vazios em áreas centrais e pela predominância de atuações pontuais e reativas em detrimento da implementação efetiva da política indutora prevista no Estatuto da Cidade.

7 A OPERACIONALIZAÇÃO DO MODELO ANALÍTICO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR

O IPTU progressivo apresenta baixa efetividade em Salvador por deficiências operacionais. Conforme demonstram estudos sobre a estrutura fiscal dos municípios brasileiros (Nunes, 2020, p. 18), embora exista previsão normativa suficiente, a aplicação da progressividade esbarra na fragilidade cadastral, caracterizada pelo descompasso entre o registro formal e a realidade fundiária, na insuficiência fiscalizatória, na baixa priorização institucional e no potencial de judicialização. Esses fatores impedem a transformação do instrumento em política urbana efetiva e explicam sua reduzida aplicação no contexto soteropolitano.

7.1 QUALIDADE CADASTRAL EM SALVADOR

O primeiro obstáculo está na histórica fragilidade do cadastro imobiliário multifinalitário. Como adverte Sena (2016, p. 42), a aplicação do IPTU progressivo exige identificação precisa dos proprietários, da situação registral dos imóveis e do grau de utilização do solo urbano, sobretudo para viabilizar a etapa prévia da PEUC. A presença massiva de ocupações informais, inconsistências registrais e imóveis sem regularização na capital baiana dificulta a notificação segura de propriedades ociosas ou subutilizadas, especialmente em áreas periféricas. Embora a PGV funcione adequadamente para a arrecadação tributária em massa, sua utilização isolada como base para um instrumento de planejamento urbano e coerção patrimonial ainda apresenta limitações operacionais severas.

7.2 CAPACIDADE DE FISCALIZAÇÃO (SEDUR)

Como já demonstrado por Costa (2021, p. 9) e corroborado pela recente opção do Município em priorizar a arrecadação imediata de imóveis por abandono (DOM nº 9.216/2026), a ausência de aplicação sistemática do PEUC constitui dado empírico que evidencia as dificuldades da administração municipal para sustentar o rito necessário ao funcionamento do instrumento. Nesse sentido, Cavalcante (2023, p. 255) observa que a desestruturação dos órgãos responsáveis pela gestão territorial e a insuficiência de investimentos nas estruturas administrativas comprometem a efetivação dos instrumentos urbanísticos. Sem essa etapa prévia, o tributo perde sua capacidade de induzir o adequado aproveitamento do solo urbano.

7.3 PRIORIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO IPTU PROGRESSIVO E A PREFERÊNCIA POR MECANISMOS ARRECADATÓRIOS

A baixa implementação do IPTU progressivo também reflete questões relacionadas à priorização institucional das políticas urbanas. Embora o tributo possua função extrafiscal voltada à promoção da função social da propriedade, sua operacionalização exige estrutura administrativa, fiscalização contínua e coordenação entre órgãos municipais. Nesse contexto, observa-se maior concentração de esforços em mecanismos de arrecadação ordinária e em instrumentos de resposta mais imediata, em detrimento da implementação integral das etapas necessárias ao IPTU progressivo. A crescente utilização da arrecadação de imóveis por abandono evidencia essa dinâmica, indicando priorização administrativa por instrumentos de

aplicação mais célere e menor complexidade operacional. Nesse sentido, Kalil e Miguel (2022, p. 272) apontam que, sem adequada coordenação técnica e urbanística, o instrumento pode afastar-se de sua finalidade original e assumir caráter predominantemente arrecadatório.

7.4 NÍVEL DE JUDICIALIZAÇÃO

O receio de judicialização constitui outro fator limitador. A adoção de alíquotas progressivas tende a gerar questionamentos relacionados ao alegado efeito confiscatório, à capacidade contributiva e aos critérios de progressividade adotados pelo Poder Público. Conforme observa Anjos Júnior (2024, p. 41), a resistência dos grupos atingidos pode resultar em judicialização capaz de atrasar ou dificultar a aplicação do instrumento. O histórico de controvérsias envolvendo o IPTU após alterações legislativas relevantes contribuiu para ambiente de maior cautela institucional, reduzindo incentivos para adoção de medidas potencialmente sujeitas à contestação judicial em larga escala.

8 AS ZEIS 2 E 3 E A INFLEXÃO PARA A ARRECADAÇÃO POR ABANDONO

A baixa efetividade do IPTU progressivo em Salvador torna-se especialmente aguda nas ZEIS 2 e 3. Diferentemente das ZEIS 1, que incidem sobre assentamentos informais consolidados, as ZEIS 2 e 3 abrangem imóveis vazios ou subutilizados em áreas já dotadas de infraestrutura urbana, notadamente o Centro Histórico, o bairro do Comércio e regiões centrais degradadas, onde a retenção especulativa convive, paradoxalmente, com elevado déficit habitacional e ampla disponibilidade de equipamentos e serviços públicos. Nos termos do PDDU (Lei nº 9.069/2016), essas zonas foram concebidas como instrumentos prioritários de requalificação territorial e ampliação do acesso à moradia em áreas já urbanizadas, o que as torna o campo de aplicação por excelência do IPTU progressivo no tempo.

Contudo, a operacionalização desse instrumento nessas áreas esbarra precisamente nos quatro entraves identificados ao longo deste estudo. O rito previsto pelo Estatuto da Cidade é longo e administrativamente exigente: exige a aplicação prévia da PEUC, com notificação formal ao proprietário e concessão de prazo de adequação; somente após o descumprimento inicia-se a progressividade das alíquotas, aplicada ao longo de cinco anos consecutivos; e apenas ao final desse ciclo, mediante persistência do inadimplemento, abre-se a possibilidade de desapropriação, paga em títulos da dívida pública. Trata-se, em síntese, de mecanismo jurídico robusto, porém estruturalmente lento, que demanda cadastro preciso, fiscalização

contínua, coordenação administrativa e, continuidade administrativa prolongada, variáveis que, conforme demonstrado, estão ausentes ou fragilizadas no contexto soteropolitano.

Diante dessa ineficiência operacional, o Município de Salvador adotou uma inflexão prática na política urbana: em lugar de priorizar o rito tributário progressivo, passou a intensificar a utilização da arrecadação de imóveis por abandono, instrumento fundado no art. 1.276 do Código Civil, regulamentado localmente pela Lei Municipal nº 8.553/2014 e pelo Decreto nº 40.025/2025. Esse mecanismo permite ao Poder Público incorporar diretamente ao patrimônio municipal imóveis comprovadamente abandonados, sem a necessidade de percorrer as etapas do PEUC, da progressividade quinquenal ou da desapropriação indenizada, viabilizando sua subsequente destinação para habitação de interesse social de forma significativamente mais célere.

Um indicativo dessa orientação administrativa é a arrecadação de 36 imóveis no bairro do Comércio em 2026, todos localizados em área de ZEIS 2 e 3, fato que evidencia não apenas a operacionalização do instrumento, mas sua priorização administrativa em relação ao IPTU progressivo. A comparação entre os dois mecanismos é direta: enquanto o IPTU progressivo opera pela pressão tributária graduada, induzindo o proprietário a agir ao longo de anos, a arrecadação por abandono opera pela intervenção direta na titularidade do imóvel, transferindo-o ao patrimônio público em prazo incomparavelmente menor, com menor risco de judicialização e sem o ônus político de um conflito tributário prolongado.

Essa orientação administrativa não é neutra. Ela revela o reconhecimento tácito, pela própria administração municipal, dos limites práticos do IPTU progressivo como instrumento de política urbana em Salvador. Mais do que uma questão meramente técnica, observa-se uma orientação político-institucional voltada à utilização de instrumentos de implementação mais imediata: diante da incapacidade administrativa de sustentar o rito longo e conflituoso do IPTU progressivo, o Município optou por um instrumento de resultado mais imediato, ainda que de alcance estruturalmente mais restrito, pois a arrecadação por abandono exige a comprovação efetiva do abandono, o que limita sua aplicabilidade a um universo menor de imóveis do que a subutilização especulativa, muito mais difusa nas ZEIS 2 e 3.

Verifica-se, portanto, que a questão central não reside na validade jurídica do IPTU progressivo, normativamente adequado e constitucionalmente legitimado, mas em sua viabilidade institucional. Em Salvador, a baixa efetividade do instrumento nas ZEIS 2 e 3 não decorre de lacuna normativa, mas da ausência das condições administrativas, cadastrais e políticas necessárias à sua implementação consistente. A arrecadação por abandono emerge, nesse contexto, como resposta mais incisiva e operacionalmente viável para casos extremos de

abandono, sinalizando que a superação do problema habitacional nas áreas centrais de Salvador ainda depende da construção das capacidades institucionais que o IPTU progressivo exige e que, até o momento, o Município ainda não demonstrou condições institucionais suficientes para consolidar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados desta pesquisa corroboram com a hipótese central que a orientou: a baixa efetividade do IPTU progressivo em Salvador decorre, principalmente, de limitações institucionais, além das prioridades administrativas. Embora exista base jurídica suficiente para sua aplicação, fragilidades cadastrais, limitações fiscalizatórias, receio de judicialização e a predominância da função arrecadatória do IPTU sobre sua dimensão extrafiscal dificultam sua implementação prática. O problema, portanto, não está na lei, mas na ausência das condições administrativas e políticas necessárias para sua efetivação.

Em resposta ao objetivo central do estudo, conclui-se que o IPTU progressivo apresenta baixa efetividade no enfrentamento da especulação imobiliária e na promoção da função social da propriedade urbana, especialmente nas ZEIS 2 e 3. Apesar de seu potencial para desestimular a retenção especulativa, incentivar a ocupação de imóveis ociosos e racionalizar o uso do solo urbano, sua operacionalização concreta permanece reduzida. Em consequência, persistem imóveis vazios, degradados e subutilizados em áreas centrais, mesmo diante da existência de infraestrutura urbana instalada e elevado déficit habitacional.

Além disso, o estudo propôs um modelo analítico baseado na qualidade cadastral, na capacidade de fiscalização, na priorização institucional e na judicialização, como forma de compreender os fatores que condicionam a efetividade do IPTU progressivo nos municípios. Observou-se uma inflexão na política urbana municipal, caracterizada pela crescente utilização da arrecadação de imóveis por abandono como mecanismo alternativo de intervenção urbana. Tal movimento sugere uma adaptação pragmática da gestão urbana diante das dificuldades operacionais associadas ao instrumento tributário, sem representar, contudo, solução estrutural para o problema da retenção de imóveis potencialmente associada a estratégias de valorização patrimonial.

Por fim, reconhece-se como limitação da pesquisa a reduzida disponibilidade de dados quantitativos sobre a aplicação da arrecadação por abandono em Salvador. Estudos futuros poderão aprofundar a análise dos imóveis arrecadados, dos critérios de seleção e de sua efetiva destinação social, permitindo avaliar se a mudança observada representa avanço concreto na

promoção da função social da propriedade urbana ou se a crescente utilização desse instrumento apresenta potencial para ampliar a promoção da função social da propriedade urbana, apesar das limitações que ainda cercam sua implementação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF, 1966.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade: estabelece diretrizes gerais da política urbana. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 29 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.091.198/PR (2008/0219692-5). Relator: Min. Castro Meira. Julgado em: 13 jun. 2011. Segunda Turma. Diário da Justiça Eletrônico, publicado em 13 jun. 2011. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 20 abril 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 423.768/SP. Tema 523 da Repercussão Geral. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 01 dez. 2010. Tribunal Pleno. Diário da Justiça Eletrônico, n. 87, divulgado em 09 maio 2011, publicado em 10 maio 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 21 abril 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 668. Diário de Justiça da União, Brasília, DF, 9 out. 2003.

ANJOS JÚNIOR, José Camilo dos. Análise do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo como sanção no município de João Pessoa-PB. João Pessoa: UFPB, 2024.

ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.

BAHIA. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0002526-37.2014.8.05.0000. Relator: Des. Roberto Maynard Frank. Julgado em: 13 ago. 2014. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br>. Acesso em: 20 abril 2026.

BRITO, Edvaldo. Direito Tributário e Constituição: Estudos e Pareceres. São Paulo: Atlas, 2016.

CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALCANTE, Saulo Matheus. Dos vazios: instrumentos de indução ao uso do solo urbano e a aplicação de PEUC e IPTU progressivo no tempo nos vazios urbanos de Natal/RN. 2023. 256 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

CAVALCANTI, André F.; LEÔNCIO, Érica M. C. “As leis não bastam, os lírios não nascem da lei”: IPTU progressivo no tempo como possibilidade de efetivação da função social da propriedade no Brasil. Revista Brasileira de Gestão Urbana – URBE, Curitiba, v. 11, e20180015, 2016.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CORRALO, Giovani da Silva; MATTTJIE, Diego. A função social da propriedade e o IPTU progressivo: análise dos municípios gaúchos com mais de 50.000 habitantes. Revista Thesis Juris, v. 9, n. 2, p. 301–322, 2020.

COSTA, I. R. D. A. O IPTU progressivo no tempo e a função social da propriedade: análise na cidade de Salvador-Bahia. Salvador: UFBA, 2021. Citada em: AGUIAR et al. O impacto da progressividade do IPTU na arrecadação municipal. Revista DELOS, 2025, p. 9.

COSTA, Regina Helena. Instrumentos tributários para a política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade. São Paulo: Malheiros, 2003.

CRUZ, João Carlos Lima. O IPTU progressivo e sua função social. Palmas, 2017.

DANTAS, Rodrigo. O IPTU progressivo como instrumento de reordenação do espaço urbano. Revista de Direito Público e Desenvolvimento Urbano, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 320–330, 2015.

FARIA, José Ricardo Vargas de. Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. Citado em: PORTES, Filipe Augusto et al. Entre o abandono e as obrigações tributárias. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, 2021, p. 6.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil: Parte Geral. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2006.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil: parte geral e LINDB. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil - 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FURLAN, Valéria. Imposto Predial e Territorial Urbano. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2022: População e Domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

KALIL, Gilberto Alexandre; MIGUEL, Samir Calil. Estudo da utilização do IPTU progressivo pelo município de Maringá/PR. RJLB, Ano 8, nº 5, p. 245–282, 2022.

LUSTOSA, Helton Kramer. *Impostos Municipais*. Salvador: JusPodivm, 2022.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 413-415.

MARINHO, Lutzenfannia Martins. O IPTU progressivo no tempo: um instrumento de combate à especulação imobiliária. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

MEIRELLES, Ana Thereza. Direito Urbanístico e Função Social da Propriedade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

MONTEIRO, Caio Tácito. Instrumentos tributários de política urbana. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOURA, Isaac Gurgel de. Avaliação do IPTU como instrumento de realização da função social da propriedade na cidade de Fortaleza. Fortaleza: UFC, 2023, p. 33.

NUNES, Rodrigo. Tributação e justiça social nas cidades brasileiras. Brasília: IPEA, 2020.

PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário: completo. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SALVADOR. Lei Ordinária Municipal nº 7.186 de 27 de dezembro de 2006.

SALVADOR. Lei Ordinária Municipal nº 8.464 de 11 de setembro de 2013.

SALVADOR (Município). Lei Ordinária Municipal nº 8.473, de 11 de setembro de 2013.

SALVADOR (Município). Lei Ordinária Municipal nº 8.553, de 29 de agosto de 2014.

SALVADOR (Município). Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016.

SALVADOR (Município). Decreto nº 40.025, de 2025.

SALVADOR (Município). Diário Oficial do Município do Salvador. Salvador, Ano XXXIX, n. 9.216, 25 fev. 2026. Atos do Poder Executivo. Decretos nº 41.446 a 41.463.

SENA, José Afonso. Função social da propriedade e justiça urbana. Porto Alegre: Fabris, 2016.

SETTE, Marli Teresinha Deon; NOGUEIRA, Jorge Madeira. O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, Cuiabá, v. 9, 2007. Apud: CRUZ, João Carlos Lima. O IPTU progressivo e sua função social: análise da implantação desse instrumento na cidade de Palmas – TO. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2017.

VICUÑA, Victor Vieira Abecia. O aspecto da extrafiscalidade do IPTU e a função social da propriedade: uma análise dos dispositivos legais do Município de São Paulo. São Paulo: Mackenzie, 2019, p. 23–27.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Relatório de aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo: 2013–2016. Citado em: CAVALCANTE, Saulo Matheus. Dos vazios aos instrumentos. Natal: UFRN, 2023, p. 24.