



**UEPB**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**

**CAMPUS I**

**FACULDADE DE DIREITO**

**BACHARELADO EM DIREITO**

**MARCELLY DE SANTANA BATISTA**

**O PODER-DEVER MUNICIPAL DE TRIBUTAR: uma análise sobre a  
cobrança do IPTU no Estado da Paraíba**

**CAMPINA GRANDE/PB  
2019**

MARCELLY DE SANTANA BATISTA

**O PODER-DEVER MUNICIPAL DE TRIBUTAR: uma análise sobre a cobrança do IPTU no Estado da Paraíba**

Trabalho de Conclusão de Curso, na forma de artigo, ora apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba.

**Área de concentração:** Direito Tributário.  
Orientador: Prof. Doutor Marconi do Ó Catão.

**CAMPINA GRANDE/PB  
2019**

B333p Batista, Marcelly de Santana.

O poder-dever municipal de tributar [manuscrito] : uma análise sobre a cobrança do IPTU no Estado da Paraíba / Marcelly de Santana Batista. - 2019.

38 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2019.

"Orientação : Prof. Dr. Marconi do Ó Catão, Departamento de Direito Público - CCJ."

1. Política tributária. 2. Orçamento Público Municipal. 3. Projeto IPTU Legal. I. Título

21. ed. CDD 343.04

MARCELLY DE SANTANA BATISTA

O PODER-DEVER MUNICIPAL DE TRIBUTAR: uma análise sobre a cobrança do IPTU no Estado da Paraíba

Trabalho de Conclusão de Curso, na forma de artigo, ora apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba.

Aprovada em: 13/16/2019

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Marconi do O Catão (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Me. Nerilde Herculano Delgado  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Esp. Jubevan Caldas de Sousa  
Centro de Ensino Superior Reinaldo Ramos (CESREI)

À minha mãe, Marly, tia, Marluce, e ao meu pai, Marcelo, pela dedicação e permanente incentivo, DEDICO.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	06
<b>2 O PODER-DEVER DE TRIBUTAR, TRIBUTOS EM ESPÉCIES E TRIBUTOS MUNICIPAIS</b> .....	07
<b>3 O IPTU E O ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: uma abordagem empírica sobre a cobrança do tributo e as consequências jurídicas do seu não exercício</b> .....	15
<b>4 O PROJETO “IPTU Legal” E SEUS DESDOBRAMENTOS: uma alternativa eficiente e democraticamente viável</b> .....	20
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	22
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	23
<b>ANEXO A – PROJETO “IPTU Legal”</b> .....	26

# O PODER-DEVER MUNICIPAL DE TRIBUTAR: uma análise sobre a cobrança do IPTU no Estado da Paraíba

Marcelly de Santana Batista<sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo se propõe a discutir as consequências decorrentes de uma gestão tributária pouco eficaz adotada por parte de expressiva dos municípios brasileiros quanto ao Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, contextualizando este quadro com o Projeto "IPTU Legal", desenvolvido pelo Ministério Público do Estado da Paraíba da 5ª microrregião em vinte e quatro municípios do sertão deste Estado, o qual se encontra, atualmente, em sua última fase. A metodologia utilizada é de natureza descritiva e método dedutivo. De início, como produto de pesquisas bibliográficas, busca-se demonstrar a importância da atividade fiscal do Estado para manutenção da ordem social para o atendimento das necessidades públicas, no sentido final, sobretudo, de garantir a efetividade material inerente a um Estado Democrático de Direito, visto que o exercício desta atividade, além de ser uma prerrogativa, é também um dever estatal, cuja inobservância pode implicar na responsabilização dos gestores, conforme legislação pertinente, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei dos Crimes de Responsabilidade e a Lei de Improbidade Administrativa. Assim, a partir do entendimento sobre a importância da atividade fiscal em geral, parte-se para uma análise no âmbito dos entes municipais, com ênfase na atividade de cobrança do IPTU e a sua reversão ao desenvolvimento dos municípios. Nesse cenário, analisa-se o enfrentamento dos problemas para o bom exercício da atividade arrecadatória nos municípios do sertão do Estado da Paraíba e a atuação do MP/PB na busca por soluções concretas para tais problemas. Como resultado, nota-se a imprescindibilidade de regulação da gestão fiscal dos municípios paraibanos e importância da atuação ministerial junto às prefeituras municipais para garantir o regular cumprimento das normas jurídicas e deveres inerentes à administração pública, assim como, nota-se a necessidade de ampliação do investimento em políticas pública de conscientização cidadã.

**Palavras-chave:** Política tributária. Arrecadação. Responsabilidade. IPTU. Ministério Público.

## ABSTRACT

This article discuss about the reflexes, socially and economically, of legal nature, resulting from an ineffective tax administration adopted by an expressive part of the Brazilian municipalities, mainly in relation to the Tax on the Urban and Territorial Property (IPTU), correlating these reflexes to the "IPTU Legal" project, developed by the Public Ministry of Paraíba (MP/PB) in twenty-four municipalities of this State, which is currently in its last phase. The methodology used has a descriptive nature and a deductive method. Initially, as a product of bibliographical research, this work seeks to demonstrate the importance of the fiscal activity for the maintenance of the social order of the state to satisfy public needs, and, above all, to ensure the material effectiveness related to the Democratic State of Law, since the realization of this activity, beyond a

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – Campus I. E-mail: marcellybatista98@gmail.com

prerogative, is also a State duty, whose nonobservance may imply in the accountability of the state managers, according to the Brazilian legislation, especially the Fiscal Responsibility Law, the Law of Responsible Crimes and the Law of Administrative Improbability. Thus, based on the importance of the fiscal activity, was analyzed, in the municipal entities, how the collection and reversal of IPTU can influence on the development of these municipalities. In this scenario, were found some problems for the good exercise of the collecting taxes in the municipalities of the State of Paraíba and for the performance of the MP/PB in the search to solutions for these problems. As a result, it's necessary to regulate the taxes management of the municipalities of Paraíba and the importance of ministerial work with municipal governments to ensure the regular compliance, attached with the legal norms and the duties of the public administration, as well as the need to increase investment in public policies of citizen awareness.

**Keywords:** Tax policy. Tax collection. Accountability. Public ministry.

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado, a organização social, econômica e política voltada à consecução do bem comum é produto da evolução das relações humanas em sociedade, que com objetivos próprios, ao longo da história, encontraram no agrupamento um meio para a satisfação de interesses compartilhados. Nesse contexto, o Estado surge como um tipo especial de poder que parametriza uma forma singular de sociedade – a sociedade política – cujos fins observam a generalidade e totalidade dos indivíduos que a compõe como um conjunto. (DALLARI, 2016, p.57).

Segundo Francisco Leite Duarte (2015, p.31), as sociedades políticas surgiram em um cenário de insucesso, dos diferentes agrupamentos humanos, na resolução dos problemas, muitas vezes complexos, que eclodiam das interações sociais intensificadas, haja vista a diversidade e de interesses desses grupos, tendo este cenário potencializado a formação de um Estado, que reflete o modo de ser da sociedade politicamente organizada, sendo uma das formas de manifestação de poder, por meio de um organismo dotado de funções próprias. Assim, tal estrutura, para atingir suas finalidades precípuas - a promoção do bem comum e a satisfação das necessidades públicas - desenvolve, por intermédio do governo, atividades de obtenção de receitas e gerenciamento de despesas que possibilitam a execução de políticas públicas. Especificamente no tocante às receitas, merece destaque a obtenção de receita derivada por meio da instituição e cobrança de tributos, sendo esta, hoje, uma das principais formas de custeio da atuação do Estado Brasileiro na sociedade.

Conforme afirma Aliomar Baleeiro (2015, p.243), “a parte da atividade financeira do Estado identificada com a instituição de tributos se realiza sob a envergadura e tensão dos valores da supremacia do interesse público”, todavia, tais valores são ponderados com os direitos e princípios liberais consagrados em nossa Constituição Federal, como o princípio da liberdade, o direito à propriedade e a garantia dos direitos fundamentais. Portanto, por sua relevância na ordem social e econômica, a atividade tributária merece destaque entre as demais desempenhadas pelo Estado, pois a partir da oneração coativa do particular, a mencionada atividade constitui pressuposto indispensável ao atendimento às necessidades públicas existentes.

Nesse diapasão, compreende-se a sujeição da atividade em comento ao princípio da legalidade estrita, sendo o tributo obrigação legal instituída somente através de lei, a partir de uma colaboração jurídica entre os Poderes Legislativo e Executivo, expressando este a pertinência fática da tributação e instituindo democraticamente, enquanto aquele preconiza a obrigação tributária por meio de lei. Em razão do Poder Legislativo se traduzir em representação democrática ao instituir tributo, entende-se que somente este Poder teria competência para deliberar, em última análise, sobre a conveniência, oportunidade e justiça de cada tributo (BALEIRO, 2015, p.243), daí a razão da atividade de cobrança de tributo instituído ser vinculada, não cabendo ao Poder Executivo competente discricionariedade quanto ao seu exercício.

Feitas essas considerações, convém observar que, no contexto fático, apesar de contarem com tributos legalmente instituídos, muitos municípios, com enfoque aos do sertão da Paraíba, deixam de exercer a cobrança dos tributos que lhes competem, o que viola o ordenamento jurídico pátrio, ensejando, inclusive, a responsabilização dos gestores. Sabe-se que, dentre os tributos municipais, o IPTU, imposto direto incidente sobre a propriedade de imóvel localizado em zona urbana, possui grande relevância por seu potencial arrecadatório, contraditoriamente, porém, sua arrecadação efetiva não faz jus à tal potencial, equivalendo apenas a metade da arrecadação do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS), imposto municipal indireto, o qual recai sobre o consumo ao invés do patrimônio (RECEITA FEDERAL, 2018).

Em face desse fato, torna-se pertinente o questionamento sobre quais razões jurídicas, políticas ou gerenciais implicam no negligenciamento da arrecadação do IPTU pelos municípios brasileiros, bem como sobre as consequências jurídicas, econômicas e sociais desse ato. Tão pertinente é esta questão que é, atualmente, objeto do projeto "IPTU Legal", desenvolvido pelo Ministério Público do Estado da Paraíba, em 24 municípios do Sertão paraibano, no qual foram apontadas inúmeras irregularidades na cobrança do IPTU nesses municípios e definidos prazos para a regularização dessa atividade.

Em síntese, o estudo da discorrida situação é objeto deste artigo científico, que se propõe, a partir de uma metodologia descritiva e de um método dedutivo, a relacionar os desdobramentos do mencionado projeto do MP/PB com as teorias pertinentes do Direito Constitucional, Administrativo, Financeiro e Tributário, bem como com as dificuldades práticas encontradas pelos entes municipais para cobrança de seus respectivos impostos e, ainda, com a consequência jurídica do não exercício devido desta atribuição estatal, que é a arrecadação de tributos legalmente instituídos.

## **2 O PODER-DEVER DE TRIBUTAR, TRIBUTOS EM ESPÉCIES E TRIBUTOS MUNICIPAIS**

Na busca do interesse coletivo, o Estado necessita de prerrogativas e poderes que lhe instrumentalizem a atuação no meio social e jurídico. O custo dessa atuação é, em geral, suportado pela sociedade que, nos regimes democráticos, por meio de seus representantes, determina como e com qual intensidade se dará a mencionada atuação, impondo as linhas fundamentais dos gastos que pretende suportar (MARTINS, 2001, p.207).

As mencionadas linhas fundamentais de atuação podem ser também entendidas como necessidades públicas, prioridades da operação do Estado,

satisfeitas pela prestação de serviço público, que refletem a decisão política tomada através da elaboração de leis definidoras das diretrizes estatais e da destinação das políticas públicas. Melhor elucida Aliomar Baleeiro (2015, p.04):

Necessidade pública é toda aquela de interesse geral, satisfeita pelo processo do serviço público. É a intervenção do Estado para provê-la, segundo aquele regime jurídico, que lhe dá o colorido inconfundível.

Nesse contexto, para satisfazer as referidas necessidades, o Poder Público precisa de recursos que viabilizem sua atuação no meio social, obtendo-os a partir da exploração de seu próprio patrimônio ou da exigência de parcela de patrimônio particular. Nesta segunda forma de obtenção de recursos, denominados de receita derivada, se destaca, por sua dimensão e participação na composição do orçamento público, a arrecadação tributária, ato praticado pelo Poder Público sobre o patrimônio particular, com fulcro em obrigação *ex-lege*, que confere ao Estado poder para tanto.

Poder, nos ensinamentos de Norberto Bobbio (1982, p.12 apud SABBAG, 2016, p.80), é uma relação de imposição de vontade e determinação de comportamento. O Poder de Tributar é uma prerrogativa conferida pela Lei ao Estado, que decorre do exercício do Poder de Império e caracteriza um aspecto da soberania estatal, tendo em vista que impõe aos particulares, por meio da entrega compulsória de parte do seu patrimônio, a colaboração solidária para o cumprimento os fins estatais. À luz de Sabbag (2016, p.81):

O poder de tributar é, em verdade, um poder de direito, lastreado no consentimento dos cidadãos, destinatários da invasão patrimonial, tendente à percepção do tributo. Se há em seu emprego uma parcela de força, ela se mostra institucionalizada, dotada de juridicidade.

Ocorre que todo poder do Estado corresponde também a um dever, do modo que a Administração Pública pode e dever agir todas as vezes que o interesse público exigir (CARVALHO, 2016. p.111). Esclarece Aliomar Baleeiro (2015, p.37) que, nos países democráticos e nos que, ainda que imperfeitamente, procurem se disciplinar pelo regime democrático, o poder exercido pelo Estado é autolimitado e se exercita dentro de princípios que racionalizem sua soberania.

No âmbito do Direito Tributário, vê-se que, ao instituir um tributo, o Poder Legislativo, representando o povo democraticamente, cria obrigação legal, cujo juízo sobre a oportunidade da cobrança é defesa ao administrador público, sendo, portanto, defeso aos entes federados deixar de promover a cobrança de tributos de sua competência previamente instituídos, nos termos da lei instituidora, sob pena de violação ao princípio democrático, assim como ao princípio da legalidade e da separação de poderes.

Com efeito, o próprio conceito esposado no artigo 3º da Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966, Código Tributário Nacional, consigna que o tributo deve ser instituído em lei e cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada, ou seja, não há margem de discricionariedade para o administrador analisar a conveniência e oportunidade da cobrança tributária, sendo o exercício desta atividade ato vinculado da Administração Pública. Nas lições de Ricardo Alexandre (2018, p.50):

A vinculação da atividade de cobrança do tributo decorre do fato de ele ser instituído por lei e se configurar como uma prestação compulsória. A autoridade tributária não pode analisar se é conveniente, se é oportuno cobrar

o tributo. A cobrança é feita de maneira vinculada, sem concessão de qualquer margem de discricionariedade ao administrador.

Dito isso, merece destaque o fato da vinculação da atividade de cobrança tributária não se dá por mero formalismo legal. Na verdade, essa previsão legislativa protege a sociedade das consequências, potencialmente catastróficas, de eventual liberalidade do administrador público no exercício da atividade arrecadatária. É que a atividade tributária, no geral, além de ser fonte de obtenção de receita pública, com a função imprescindível de viabilizar o atendimento dos fins da coletividade pública, é um dos instrumentos da Política Fiscal do Estado, o qual, por meio desta atividade, exerce influência sobre sua conjuntura social e econômica.

Leciona Baleeiro (2015, p.61–73) que a Política Fiscal é um instrumento de ação das autoridades sobre a conjuntura, segundo as previsões e advertências dos órgãos de assessoramento econômico e financeiro. Ensina ainda, que, por serem suscetíveis de modificação ou melhoria pelas decisões da despesa pública, aspectos culturais e institucionais têm importância no âmbito da Política Fiscal, cabendo à Administração Pública, para uma atuação financeira responsável e racional, estudar a conjuntura socioeconômica no interesse do Fisco em sua precípua função de arrecadar recursos para manutenção dos serviços públicos.

No mesmo sentido, afirma Simão Pedro Casansata (1962, p.72 apud LOBO, 2003, p.32) que "A Política Tributária vem a ser a parte da Política Fiscal que utiliza os tributos como elementos capazes de influir na atividade econômica, ao mesmo tempo que permite arrecadar recursos para o financiamento dos gastos públicos". Dessa forma, conclui-se que a política tributária, em seu aspecto conjuntural, não se detém aos atos de arrecadação, mas contempla os efeitos sociais e econômicos desencadeados pela prática da atividade tributária na consecução dos objetivos prioritários do Poder Público.

Assim, a atividade tributária, antes vista apenas sob o viés arrecadatário, é hoje analisada de forma constitucionalizada, em conjunto com a atividade financeira do estado, a partir da observação da intervenção do Estado no domínio econômico e do enfoque contraprestacional das políticas públicas custeadas pela sociedade, por meio da contribuição fiscal. Neste novo prisma, assevera Sabbag (2016, p.82):

É cediço que o Estado necessita, em sua atividade financeira, captar recursos materiais para manter sua estrutura, disponibilizando ao cidadão contribuinte os serviços que lhe compete, como autêntico provedor das necessidades coletivas. A cobrança de tributos se mostra como uma inexorável forma de geração de receitas, permitindo que o Estado suporte as despesas necessárias à consecução de seus objetivos.

Feitas essas considerações, torna-se possível dimensionar a importância do Poder de Tributar do Estado para o satisfatório gerenciamento da sociedade e atendimento das necessidades públicas coletivas, ressaltando-se, por conseguinte, a imprescindibilidade de que as atividades relacionadas a este poder, com enfoque a atividade de cobrança de tributos, seja devidamente exercida pelo Poder Público, a fim de possibilitar sua regular atuação no âmbito social e econômico, assim como, viabilizar o cumprimento dos fins e objetivos previstos do Estado Democrático de Direito, previsto na Constituição Federal de 1988.

Desse modo, no exercício do seu Poder de Tributar, o Estado pode instituir obrigação compulsória através da edição de lei em sentido estrito, desde que observadas as limitações ao exercício deste poder, previstas na Constituição Federal

de 1988, que exige, para que a obrigação tributária instituída seja considerada legal, a necessária observância de princípios que protegem o jurisdicionado do arbítrio tributário do Estado, tais como os princípios da legalidade, isonomia, anterioridade, vedação ao confisco, liberdade de tráfego etc. Sobre a matéria, leciona Hugo de Brito Machado (2011, p.31):

Tais princípios existem para proteger o cidadão contra os abusos do poder. Em face do elemento teleológico, portanto, o intérprete, que tem consciência dessa finalidade, busca nesses princípios a efetiva proteção do contribuinte. Aliás, o Direito é um instrumento de defesa contra o arbítrio, e a supremacia constitucional, que alberga os mais importantes princípios jurídicos, é por excelência um instrumento do cidadão contra o Estado.

No intuito de se manter o foco do presente trabalho, não serão feitas maiores considerações sobre a temática das limitações constitucionais ao Poder de Tributar, adstringindo-nos a afirmação de que, com a observância das citadas limitações, poderão os entes federados, de acordo com suas respectivas competências, instituir tributos, os quais são classificados pela doutrina majoritária<sup>2</sup> em cinco espécies: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais.

Com a superação da teoria tripartida, que reconhecia como tributos apenas as três espécies previstas no Código Tributário Nacional (impostos, taxas e contribuições de melhoria), passaram a integrar também o sistema tributário nacional os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais. Aqueles se tratam de tributos cuja instituição depende da configuração de situações especiais e específicas previstas na Constituição Federal, competindo exclusivamente à União instituir os empréstimos compulsórios através de Lei Complementar.

Segundo o regramento dessa espécie tributária, parcela do patrimônio particular é emprestado compulsoriamente ao Poder Público, que está vinculado a empregar os recursos arrecadados na respectiva despesa que fundamentou a instituição do tributo, devendo também restituir o contribuinte na forma obrigatoriamente preestabelecida na lei instituidora. São situações autorizadas da instituição de empréstimos compulsórios, nos termos do art. 148 da CF/88: calamidade pública, de guerra ou sua iminência, sendo o empréstimo destinado ao atendimento das despesas extraordinárias decorrentes de tal situação (I), sendo esta uma das exceções ao princípio da anterioridade, e necessidade de investimento público urgente e de relevante interesse nacional (II).

Por seu turno, as contribuições especiais são previstas no art. 149 da Magna Carta, o qual estabelece a possibilidade da União Federal, ente que detém competência exclusiva para instituição de contribuições de melhoria, as institua em três espécies, quais sejam: contribuições sociais; contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) e contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas. Há ainda, na norma constitucional, a previsão de duas outras espécies de contribuições que fogem à regra da competência exclusiva da União, são elas: a contribuição para o custeio de regime previdenciário cobrada de servidor público em seu benefício e a contribuição de iluminação pública.

---

<sup>2</sup> Atualmente, em que pese haver críticas a esse entendimento, a teoria oficialmente aceita pelos tributaristas brasileiros é a teoria *pentapartida*, que subdivide em cinco espécies os tributos existentes em nosso ordenamento jurídico. Nas palavras de Sabbag (2016, p. 15): “Segundo entendimento doutrinário uníssono, defende-se que subsistem 5 (cinco) tributos no atual sistema tributário constitucional brasileiro, à luz da intitulada teoria pentapartida”

A receita obtida a partir da cobrança desta espécie tributária é vinculada, o que é ponto crucial para sua distinção em relação aos impostos, já os fatos geradores são diversificados conforme cada tipo de contribuição, não sendo este critério adotado para definição de sua natureza, como ocorre com os demais tributos. Nesse sentido, assevera Aires Barreto (1987, p.73, apud SABBAG, 2016, p. 80):

As espécies tributárias se distinguem, originariamente, a partir de seu fato gerador. Todavia, com o advento das contribuições de mesmo fato gerador do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, o texto constitucional inaugurou um novo critério de distinção, de natureza jurídica específica, para os impostos e as contribuições sociais.

Segunda Alexandre (2018, p.93), a denominação “contribuições especiais” busca diferenciar esta espécie tributária das contribuições de melhorias, espécie tributária, de competência concorrente, prevista no art. 145, III da CF/88. Estas contribuições, diferentemente das contribuições especiais, são tributos vinculados, cuja cobrança depende de uma atuação estatal específica, que se traduza na realização de obra pública que acarrete, obrigatoriamente, em valorização imobiliária. Nas palavras de Sabbag (2016, p. 619-622), as contribuições de melhoria se manifestam no poder impositivo de exigir o tributo de proprietários de imóveis valorizados por obra pública, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual a valorização imobiliária resultante. Este tributo é, pois, um instrumento de realização do ideal de justiça, a partir de sua finalidade redistributiva (MACHADO, 2011, p.446), evitando o privilegiamento de uns em face de outros decorrente de obras realizadas pelo Poder Público, o que abalaria o princípio constitucional da igualdade.

Noutro prisma, taxas são tributos de competência concorrente, previstos no art. 145, II da CF/88, caracterizados pela vinculação de seu fato gerador a uma atividade estatal específica e divisível, que se expresse na prestação de um serviço público ou no exercício do poder de polícia do Estado. Nos ensinamentos de Machado (2011, p. 435), taxa seria, em síntese, “espécie de tributo cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia, ou o serviço público, prestado ou posto à disposição do contribuinte”. Aduz ainda o renomado autor que, apesar de em algumas doutrinas as taxas serem definidas como tributos contraprestacionais, não há nessa espécie tributária relação entre a obrigação de recolher o tributo e eventual obtenção de vantagem ou proveito pelo obrigado, eis que a atividade prestada pelo Estado não necessariamente implica em resultados vantajosos para o contribuinte. O mesmo entende Kiyoshi Harada (2017, p.237):

Ainda que, no plano pré-jurídico, quando o legislador está para criar a taxa, a ideia de contraprestação tenha motivado sua instituição legal, tal noção deve desaparecer assim que introduzida no ordenamento jurídico positivo. O móvel da atuação do Estado não é o recebimento da remuneração, mas a prestação do serviço público ou o exercício do poder de polícia, impondo restrições ao exercício dos direitos individuais e de propriedade, na defesa do bem comum.

Por fim, mas com particular destaque, em razão de ser esta espécie tributária objeto do presente artigo, os impostos são os tributos destinados, por natureza, ao financiamento dos gastos públicos em geral, não se vinculando a qualquer despesa específica o produto de sua arrecadação, que é destinado à composição do orçamento público em suas variadas aplicações, por força de previsão constitucional (art.167, IV), nem dependendo da atuação específica do estado para legitimar sua cobrança, eis que seu fato gerador é sempre alheio às prestações estatais. O conceito

desta espécie tributária se encontra esposado no art. 16 do Código Tributário Nacional, o qual dispõe:

Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte

Da leitura do dispositivo, vê-se que a não vinculação dos impostos é uma característica espécie tributária, sendo, portanto, um modo de identificação da natureza de determinado tributo, razão pela qual não admite relativização. Doutro lado, a não vinculação do produto da arrecadação dos impostos é um princípio constitucional cuja própria Carta prevê exceções, motivo pelo qual é entendido como não absoluto. Nos ensinamentos de Sabbag (2016, p.552):

[...] o *princípio da não afetação dos impostos* não é absoluto, comportando exceções, constitucionalmente expressas, que o mitigam, assim resumidas: (1ª) a *repartição de receitas tributárias*; (2ª) a *destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde*, para manutenção e desenvolvimento do *ensino* e para realização de atividades da *administração tributária*; e (3ª) a prestação de garantias (i) para operações de crédito por antecipação de receita, (ii) para a União (garantia e contragarantia) e (iii) para pagamento de débitos para com esta.

Sendo assim, infere-se que, em regra, os impostos são destinados ao financiamento dos gastos públicos genéricos do respectivo ente federado ao qual pertence a competência para sua instituição. Essa competência é definida pela Constituição Federal, nos arts. 153 ao 156, os quais preveem rol exaustivo de impostos instiuíveis e o respectivo ente que poderá fazê-lo. Segundo o texto constitucional, compete privativamente à União Federal instituir impostos sobre a importação, exportação, renda, industrialização de produtos, operações financeiras, propriedade territorial rural, grandes fortunas ou em situações residuais, não contempladas pelos demais impostos, ou extraordinárias na hipótese de guerra.

Aos Estados cabe a competência para instituição de impostos sobre a propriedade de veículo automotor, circulação de bens e serviços, assim como sobre a transmissão de bens e direitos *causa mortis* e doação; enquanto aos municípios compete a instituição impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, de bens imóveis e direitos reais, e sobre serviços de qualquer natureza.

Seguindo a seara analisada, o art. 156 da Constituição Federal prevê, em seus incisos, como impostos de competência dos municípios e do Distrito Federal: Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Transmissão *inter vivos*, por ato oneroso, de Bens Imóveis e Direitos Reais sobre imóveis (ITBI) e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Essa competência tem caráter exaustivo, não havendo possibilidade dos municípios instituírem quaisquer impostos além dos três previstos na Constituição, ressalvada a hipótese de emenda superveniente (ALEXANDRE, 2018, p.750).

O Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS) é o imposto instituível por entidade municipal, mediante lei ordinária, que incide sobre quaisquer serviços prestados, ressalvado o campo de incidência do ICMS. Em que pese sua instituição pelos municípios se dá através da edição de lei ordinária, sua estrutura normativa está disciplinada na Lei Complementar Federal nº 116/2003, o que leva a alguns doutrinadores, a exemplo de Eduardo Sabbag, entenderem que a competência tributária municipal relacionada ao ISS possui caráter limitado, outros, porém, a

exemplo de Geraldo Ataliba, entendem pela impossibilidade de legislação infraconstitucional limitar competência tributária outorgada pela própria Magna Carta. De qualquer modo, mesmo com a necessária observância da legislação complementar federal, a definição específica dos serviços abrangidos e dos demais permissivos contidos na LC 116/03 cabe à lei de cada município.

Segundo a jurisprudência do STF, o conceito de prestação de serviço fim de incidência de tal imposto é “o oferecimento de uma utilidade para outrem, a partir de um conjunto de atividades imateriais, prestado com habitualidade intuito de lucro, podendo estar conjugado ou não à entrega de bens ao tomador.” (RE 651.703/PR), isto é, para fins de identificação do fato gerador do tributo em análise, considera-se a ocorrência da atividade conceituada pela suprema corte. O preço da prestação do serviço se traduz na base de cálculo do imposto, devendo o tributo ser recolhido pelo contribuinte (prestador de serviço) considerando a totalidade do preço pago, já as alíquotas são fixadas conforme a lei de cada município, respeitados os limites constitucionais.

Peculiaridade interessante do ISS é a possibilidade de sua classificação como imposto direto ou indireto, a depender do caso concreto, consoante entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 1.642.250/SP. No entanto, em regra, o ISS opera na forma de imposto indireto, incidindo sobre o consumo e sendo efetivamente pago pelo consumidor de forma “embutida” no preço final do serviço. Em razão disso, sua arrecadação pelo Poder Público acaba sendo menos dificultosa do que a arrecadação de impostos que incidem diretamente sobre o patrimônio, o que nos permite, portanto, inferir que esta é uma das razões pelas quais este imposto é responsável pela maior parcela da arrecadação tributária dos municípios brasileiros, segundos dados da Receita Federal em 2018<sup>3</sup>.

Já o Imposto sobre Transmissão *inter vivos*, por ato oneroso, de Bens Imóveis e Direitos Reais sobre imóveis (ITBI) voltou a ser imposto de competência dos municípios com o advento da Constituição Federal de 1988, estando consignado em seu art. 156, II. Este imposto incide sobre atos de transmissão *inter vivos* da propriedade de bens imóveis ou de direitos imobiliários por ato oneroso, sendo pressuposto da concretização de sua hipótese de incidência o registro do ato translativo no competente cartório de registro de imóveis. O contribuinte pode ser qualquer uma das partes do negócio jurídico, sendo definido conforme a lei municipal respectiva, assim como a alíquota, já a base de cálculo é o valor venal do imóvel, isto é, preço que seria alcançado em uma operação de compra e venda à vista, em condições normais do mercado imobiliário (HARADA, 2017, p.326).

Sobre o ITBI, é válido destacar que o seu recolhimento pode ser realizado antes mesmo da ocorrência do respectivo fato gerador, que seria a lavratura da escritura pública que efetivamente transmite a propriedade do bem. Explica Hugo de Brito Machado (2001, p.408) que o ITBI pode ser pago nos descritos termos por vontade das partes interessadas na formalização do negócio jurídico já acordado de transmissão de propriedade. Segundo o autor, “não se pode confundir o negócio jurídico com a sua formalização, o ato com o seu instrumento”, ou seja, não é pela ausência de formalização da transmissão que o negócio jurídico respectivo não pode produzir efeitos, pois os mesmos serão apenas ratificados com a devida formalização.

---

<sup>3</sup> Segundos dados apresentados pela Receita Federal em 2018, referentes aos exercícios fiscais dos anos de 2016 e 2017, o ISS continuou a ser o imposto municipal com a maior arrecadação no ano de 2016, superando o IPTU em R\$ 17.976.480.000,00e em R\$ 46.341.660.000,00 o ITBI. Cf. BRASIL, 2018, p. 13-21.

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), hoje previsto na Constituição Federal de 1988 como sendo de competência dos entes municipais, teve seu nascedouro, na Constituição de 1981, como imposto de competência dos Estados. Já na Constituição de 1934, apesar de já ter sido instituída a competência dos municípios, o imposto predial e o imposto territorial eram tipos distintos, somente tendo sido unificados no IPTU com a Constituição de 1946. Na atual Carta, o IPTU se encontra previsto no art. 156, I como imposto incidente sobre a propriedade imobiliária, sua hipótese de incidência, porém, é ampliada pelo Código Tributário Nacional, em seu art. 32, que inclui também o instituto da posse como fato gerador do imposto em comento. Portanto, o fato gerador do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana de município (MACHADO, 2011, p.398).

Os imóveis objetos da tributação são aqueles localizados em área definida, por lei municipal, como urbana, sendo requisito de validade desta definição que a área em questão possua ao menos dois dos melhoramentos públicos previstos no §1º do art. 32 do CTN, quais sejam: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem a presença de postes para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado. A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, já as alíquotas são definidas de acordo com a lei municipal regente, que preverá a progressividade das mesmas em duas formas: fiscal e extrafiscal, esta, histórica, visa assegurar o cumprimento da função social pela propriedade e aquela, haurida da Emenda Constitucional nº 29/2000, considera a observância do princípio da capacidade contributiva em razão do valor do imóvel.

Sobre esse último aspecto, há uma série de controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais acerca da possibilidade do IPTU, como imposto real, ter alíquota definida em progressividade fiscal, devido à ausência de parâmetros concretos de definição da capacidade contributiva do contribuinte, que seria presumida conforme o valor de seu imóvel. Fato é que, com a EC 29/2000, o estabelecimento de progressividade fiscal das alíquotas do IPTU encontrou fundamento legal/constitucional, sendo, em superação de precedentes, reconhecido pelo STF no julgamento do RE 423.768/SP.

Doutro lado, também por ser um imposto de natureza real e ainda classificado com direto, a cobrança do IPTU é mais dificultosa ao Poder Público e aparentemente mais onerosa ao contribuinte, que realiza o pagamento de forma ativa e propriamente direcionada ao recolhimento do tributo. É que “como a arrecadação tributária nacional assenta-se principalmente em impostos indiretos, os contribuintes pagam a conta sem perceber o que efetivamente pressiona o ônus fiscal. Em tal contexto, o IPTU – o mais explícito dos tributos brasileiros – acaba sendo o “bode expiatório” da revolta do contribuinte.”. (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013, p.24).

Desta feita, a cobrança e, inclusive, a instituição de IPTU de caráter progressivo são considerados atos impopulares e, por conseguinte, costumam ser negligenciados pelos representantes políticos dos municípios, sob o temor de desagradar o eleitorado (FRIAS; LEÃO, 2018, p. 24), o que acarreta na inefetividade da arrecadação deste imposto, comparado ao potencial arrecadatário que possui, e na dependência financeira municipal dos repasses dos Estados e da União Federal. Pertinente destacar a visão de José Roberto Afonso, Erika Amorim Nóbrega e Marcos Antônio Rios (2013, p.20) sobre o assunto:

[...] é menos custoso para o administrador municipal cobrar ISS do que IPTU. O ISS não onera diretamente nenhum segmento específico, mas toda sociedade através do recolhimento efetuado pelos prestadores de serviços, que repassam o ônus fiscal ao sistema de preços. Já o IPTU é um tributo direto e os contribuintes costumam fazer estreita correlação entre o seu pagamento e os benefícios que podem obter.

Em síntese, esta é uma realidade preocupante da gestão tributária dos municípios brasileiros, em que o interesse político dos representantes acaba por transpassar o interesse público, prejudicando a satisfação das necessidades coletivas e o regular desenvolvimento das cidades, afinal, a arrecadação de tributos é parcela expressiva da receita pública, portanto, imprescindível ao atendimento dos fins estatais.

### **3 O IPTU E O ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: uma abordagem empírica sobre a cobrança do tributo e as consequências jurídicas do seu não exercício**

O orçamento público é um dos aspectos mais importantes da gestão da Administração Pública, isto porque, através desse instrumento, são definidas as diretrizes que serão seguidas pelo governo na execução dos serviços públicos e no atendimento às necessidades coletivas, bem como a expectativa de receita que irá financiar essa atuação. Harrison Leite (2018, p.90) conceitua orçamento público como “uma lei que autoriza os gastos que o Governo pode realizar durante um período determinado, discriminando detalhadamente as obrigações que deva concretizar, com a previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las.”.

Nessa linha de raciocínio, vê-se que o orçamento é lei que fundamenta toda atuação do Poder Público durante período determinado, apesar de sua força normativa não ser ainda plenamente reconhecida no meio jurídico brasileiro, persistindo controvérsias jurisprudenciais e doutrinárias sobre a existência de vinculação entre a previsão orçamentária e a efetiva atuação do governo. Fato, porém, é que, recentemente, o entendimento jurídico tem se inclinado para o reconhecimento do caráter vinculante do orçamento público, sobretudo com o advento da Emenda Constitucional nº 86/2015.

Pertinente é a visão de Bastos (2002, p.127) sobre a aspiração do orçamento público, que, segundo o autor, é se tornar instrumento de exercício da democracia, por meio do qual os jurisdicionados, através de seus representantes, somente veriam efetivadas as despesas e permitidas as arrecadações previamente autorizadas na lei orçamentária. Pois bem, feitas breves considerações sobre o orçamento público, convém destacar a relevância da arrecadação tributária na sua composição, eis que esta, em regra, como ressaltado em tópicos anteriores, é uma das principais fontes de receita do Estado e, portanto, fonte do custeio de sua atuação.

Essa regra é bem observada ao tratarmos dos entes federados da União e dos Estados, porém, no âmbito dos municípios, principalmente os de pequeno porte, se verifica uma realidade diferente, em que os recursos provenientes de repasses se destacam em relação a receita obtida pelo próprio ente na exploração de sua competência tributária. Ocorre que, na repartição de competências tributárias pela Constituição Federal, observa-se um desequilíbrio fiscal em favor da União em relação aos demais entes, o que ensejou a previsão de repartição de receitas de titularidade originária daquele ente em favor dos demais. Nesse sentido, a repartição de receitas

expressa “a cooperação financeira entre o Governo Federal e os Estados, sendo um poderoso instrumento no equilíbrio da federação” (LEITE, 2018, p.80).

Todavia, quando a repartição de receitas deixa de ser um complemento, de caráter cooperativo, para o custeio das despesas do ente beneficiado e passa a ser a fonte principal de receita, como tradicionalmente ocorre nos municípios brasileiros, evidencia-se um problema de gestão da atividade arrecadatória de tais entes políticos que repercutem sobre a autonomia financeira destes. É que “as transferências intergovernamentais podem funcionar como um estímulo para a acomodação de certos entes federados que acham que a dependência de recursos é uma solução cômoda para adequar o seu montante arrecadado. ”. (ROCHA; SUZART; ZUCCOLOTTO, 2018, p.128).

Segundo pesquisa<sup>4</sup> realizada pelos supramencionados autores, a maioria dos municípios brasileiros, 4.911, possui uma receita própria inferior a 10,5% da receita total, em média, enquanto 527 municípios possuem uma relação entre a receita própria e a receita total entre 10,5% e 20,6%, em média e apenas 11 apresentaram, em média, uma relação superior a 40,9%, quais sejam: Guarujá/SP, Xangrilá/RS, Praia Grand/SP, Bertiooga/SP, Santana do Parnaíba/SP, Santos/SP, Ilha Comprida/SP, São Paulo/SP, Bombinhas/SC, Itapema/SC e Florianópolis/SC. Ainda segundo a mesma pesquisa, 4.203 municípios brasileiros apresentaram relação entre as transferências intergovernamentais e a receita total superior a 85,3%, havendo, inclusive, municípios do interior do Maranhão e do Piauí cuja relação é superior a 98%.

Em aspectos práticos, porém, a comentada repartição de receitas não se faz suficiente para que, conjuntamente com o produto da arrecadação própria, seja possível equilibrar as contas públicas com às atribuições legalmente lhes conferidas, principalmente considerando que os municípios brasileiros são responsáveis pela execução direta da maior parte dos serviços e obras públicas. Mas será que a desequilibrada repartição do poder de tributar é o único obstáculo ao alcance da autonomia financeira dos municípios?

Harada (2017, p.323) aduz que a timidez com que o legislador constituinte confere competência tributária aos municípios se tornou uma tradição, a qual tem se perpetuado desde a Carta Política de 1934, ocasião em que, pela primeira vez, o município foi contemplado na discriminação de rendas tributárias, o que afeta o exercício pleno da autonomia político-administrativa desse ente. Entretanto, não bastasse a tímida competência tributária, na realidade fática brasileira, verifica-se que muitos governos municipais são negligentes quanto a sua gestão da arrecadação tributária, especialmente em relação aos tributos diretos, tal qual o IPTU, o que afeta suas respectivas composições orçamentárias. Explicam Afonso, Araújo e Nóbrega (2013, p. 27-28) que:

A proximidade dos eleitores com os administradores locais, a relativa escassez de recursos para a gestão tributária, aliadas com altos repasses do FPM per capita, terminam se configurando em fatores determinantes para o mau aproveitamento do potencial de arrecadação de impostos de natureza direta como é o caso do IPTU.

Aparentemente de forma contradizente com todo exposto, porém, Harada, afirma que o imposto predial e territorial urbano seria o único imposto de expressão financeira atribuído aos municípios. Sucede que, apesar da cobrança do IPTU não ter

---

<sup>4</sup> Estudo que abordou o federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais desenvolvido por ROCHA, D. G.; SUZART, J. A. S.; ZUCCOLOTTO, R e publicado na revista **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 127-145, jan./abr. 2018.

sido realizada de modo efetivo, como demonstrado na pesquisa realizada pela Receita Federal em 2018 já citada neste trabalho, o imposto em comento tem amplo potencial arrecadatório, porém, sua cobrança, além de requerer aparato técnico e estratégico, depende de uma decisão do gestor e representantes públicos, a qual, muitas vezes, não se pautam em critérios formais ou legais, mas sim em critérios políticos e populistas.

Na prática, o IPTU é um imposto mal aproveitado no país, e, não raro, o princípio da progressividade é desrespeitado. Ao contrário do ISS, cuja base de cálculo é o preço cobrado pelos contribuintes na prestação de seus serviços, no caso do IPTU, sua determinação depende de uma decisão administrativa que, infelizmente, não é pautada apenas por critérios técnicos. Qualquer modificação pretendida na planta de valores depende de aprovação da Câmara Municipal, o que termina politizando a decisão. (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013, p.20)

Vê-se, portanto, a complexidade da problemática envolvendo a arrecadação de IPTU nos municípios brasileiros, cuja ineficiência não somente é consequência da ausência de uma estrutura administrativa. Nesse contexto, a Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos entes federados. Este normativo é considerado um marco no ordenamento jurídico brasileiro no concernente ao controle da Administração Pública em sua gestão fiscal e financeira, à medida que impôs limites aos entes federados para realização de gastos, relacionando-os com a respectiva previsão de receitas, a fim de equilibrar, ou manter equilibradas, as contas públicas. Nas palavras de Harada (2017, p.66), a LRF traçou normas rígidas no que tange às receitas e despesas públicas, estatuidando requisitos da responsabilidade na gestão fiscal, visando a, dentre outras coisas, promover o equilíbrio das contas públicas. Já Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega (2006, p. 65) considera que:

A maior inovação em termos de finanças públicas no Brasil, desde a lei nº 4.320 em 1964, foi a aprovação da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que surge em um momento de total descrédito na gestão pública, diante de muitos exemplos de descalabro financeiro conduzido pelo excesso de endividamento público e elevadas despesas de custeio, sobretudo as despesas com pessoal.

Com o advento da LRF, alterou-se o paradigma do federalismo tradicional, de total autonomia gestacional, para uma inclinação a um modelo federativo anômalo, vez que lei federal passou a impor aos entes subnacionais, sobretudo aos municípios, deveres, metas e limites; imposição esta amparada materialmente pelo histórico de desperdício e ineficiência das gestões fiscais dos municípios brasileiros, muitas vezes motivada pela incapacidade burocrática em gerir um modelo eficaz de controle de finanças, pelas elevadas dívidas públicas, pouca ou nenhuma arrecadação de tributos de competência própria, dependência acentuada dos fundos de repartição e de transferência voluntária etc. A consequência social desta ineficiência é a extrema dificuldade dos municípios de atender às demandas básicas dos cidadãos, isto é, de satisfazer às necessidades públicas com seus limitados recursos (FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2006, p. 175-176).

Conforme redação do artigo 11 da LRF, todos os tributos de competência constitucional do respectivo ente da Federação devem ser instituídos e efetivamente cobrados, sob pena de restrição à realização de transferências voluntárias para o ente

que não observe a disposição no que se refere aos impostos. Ou seja, segundo o citado artigo, para uma gestão responsável, não basta que o ente federado crie o tributo de sua competência, ele também é obrigado a arrecadar a receita dos mesmos advindas. Segundo Leite (2018, p. 316), essa previsão surgiu como uma resposta à realidade rotineira dos entes da federação brasileira, mormente os municipais, que não se esforçam para cobrar os tributos de sua competência, muito embora previstos em Códigos Municipais, apenas em razão do, na literalidade do autor, “repúdio político que tais medidas trazem, já que a norma de imposição tributária, por sua natureza, é uma norma de rejeição social. ”.

Doutro lado, existem outras perspectivas sobre a previsão esposada no art. 11 da LRF, entendendo alguns doutrinadores que a intenção legislativa da edição do citado artigo foi de estimular a instituição e cobrança do tributo economicamente viável, sendo, porém, de ordem facultativa o exercício da competência tributária, como aduz Sabbag (2016, p.1179):

Não obstante, o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/99) dispõe que, no plano de gestão fiscal da pessoa política, deve haver a instituição de “todos” os tributos que competem à entidade, sob pena de sanções (art. 11, parágrafo único). A nosso ver, o dispositivo merece interpretação cautelosa, pois o legislador quis, salvo melhor juízo, estimular a instituição do tributo economicamente viável, cuja competência estaria inadequadamente estancada. Portanto, entendemos que é defensável a facultatividade do exercício da competência tributária, o que seria pertinente até mesmo ao IPTU, uma vez que o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal não traduz, incontestavelmente, mecanismo efetivo de obrigatoriedade.

A partir desta mesma leitura, a constitucionalidade do art. 11 da LRF já foi questionada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, arguindo, os defensores da inconstitucionalidade do dispositivo, que a Constituição Federal, ao outorgar competência tributária, outorgaria ao ente federado o poder de decidir sobre a conveniência da instituição do tributo de sua competência, não havendo nenhuma obrigação constitucional do ente criar ou mesmo exigir os tributos que lhe compete, ou seja, que a competência conferida aos entes federados seria facultativa, não podendo lei federal limitar este poder, a partir da criação obrigação ou previsão de sanções aos entes subnacionais que deixem de exercer sua competência em todos os termos.

Por sua vez, o plenário do STF, em julgamento de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238, entendeu que a sanção imposta aos entes beneficiários de transferências voluntárias, quando se revelem negligentes na instituição previsão e arrecadação de seus próprios tributos, não viola qualquer preceito constitucional. A referida ADI ainda não foi exaustivamente julgada, mas, de qualquer sorte, não declarada sua inconstitucionalidade, o dever previsto no art. 11 da LRF deve ser observado pelos entes federados, sob pena de incidência das sanções correlatas. Importante ainda é observar que a sanção institucional de impedimento a concessão de transferências voluntárias ao ente violador do dispositivo não é a única consequência jurídica fundada na LRF, na hipótese de descaso ou ineficiência arrecadatória, havendo também sanções de cunho pessoal direcionada ao gestor do ente, sobre quem recai o dever de prestar contas, consoante estabelece os arts. 56 e 58 da mencionada lei, as quais são normalmente aplicadas pelos Tribunais de Contas e costumam se traduzir no pagamento de multas ou no ressarcimento ao erário. Sobre esta hipótese, esclarece Leite (2018, p. 317):

[...]os Tribunais de Contas insistem na necessidade de os gestores, mormente os municipais, efetivamente arrecadarem todos os tributos de sua competência, aplicando-lhes penalidades, quando a arrecadação afigura-se pequena diante da potencialidade do ente político ou diante do montante inscrito em dívida ativa.

Para além das consequências administrativas, ao descumprir as normas dispostas na LRF, ao gestor público podem ser aplicadas as sanções previstas na Lei nº 1.079/1950, conhecida como Lei de Crimes de Responsabilidade, nos casos em que o ato praticado pelo gestor também corresponder às tipificações esposadas no mencionado diploma, dentre as quais, para a presente discussão, é pertinente destacar a contida no item 5 do art. 11, que considera como crime o negligenciamento da arrecadação das rendas de impostos e taxas, vejamos a literalidade da norma:

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

[...]

5 - negligenciar a arrecadação das rendas impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional.

Especificamente em relação aos Prefeitos e Vereadores, há também o Decreto Lei nº 201/1967, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade praticados por esses agentes políticos e suas respectivas sanções, as quais se assemelham as da Lei de Crimes de Responsabilidade, englobando, por exemplo, a perda do cargo, com inabilitação para o exercício de função pública. Oportuno ainda é destacar que a ineficiência da arrecadação tributária nos moldes expostos constitui ato de improbidade administrativa, tipificado na Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), cujo art. 10º traz a seguinte redação:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público.

Pela inteligência do artigo, nota-se que o negligenciamento da arrecadação de tributo se trata de ato improprio que causa lesão ao erário público, ensejando, de acordo com a gravidade do fato, o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou de crédito, consoante art. 12 da LIA. É importante ressaltar, porém, que a configuração da responsabilidade aqui discutida não se dá inerentemente à identificação de arrecadação tributária inexpressiva, dependendo, pois, da demonstração da real negligência do gestor ou do agente público responsável, caso os mesmos tenham empreendido esforços no sentido de efetuar a arrecadação, ainda que o resultado tenha sido infrutífero. Nesse sentido, expõe Harrison Leite (2018, p. 318):

Comprovando-se que o administrador municipal fez uso de todos os meios possíveis para o aumento da receita, muito embora não tenha atingido o resultado esperado, não poderá sofrer as penalidades graves impostas pela Lei de Improbidade Administrativa, muito menos pagamento de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas ou rejeição de suas contas, pois não há de se falar em negligência na arrecadação na espécie.

Ocorre que, em que pese não configurarem escusa ao cumprimento dos deveres legais, inclusive, o dever de arrecadação tributária ora discutido, a realidade fática dos municípios brasileiros e as dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais não pode ser ignorados, sendo imprescindível a análise da negligência conforme cada caso concreto, considerando as limitações de recursos (financeiro, estrutural e humano) do ente e o empenho do responsável pela execução desta atividade.

Além disso, a ausência de recursos para o desenvolvimento dessa atividade não pode ser usada como desculpa pelos entes municipais já que é uma das próprias consequências da não cobrança dos tributos de sua competência, situação que enseja a redução da arrecadação de receitas próprias do ente a partir do negligenciamento destas receitas.

#### **4 O PROJETO “IPTU Legal” E SEUS DESDOBRAMENTOS: uma alternativa eficiente e democraticamente viável**

Muitas são os obstes encontrados pelos municípios brasileiros na cobrança de seus tributos, os quais abrangem, desde a viabilidade orçamentária para o estabelecimento de uma estrutura com aparato técnico, tecnológico e humano que possibilite a promoção de uma devida gestão fiscal, até as dificuldades relativas a execução dos créditos constituídos e a localização de bens dos respectivos devedores. Especificamente em relação ao IPTU, a própria determinação da base de cálculo tributável envolve consideráveis dificuldades de ordem administrativa, vez que apesar deste ser considerado um dos impostos mais adequados para a tributação municipal, também é um dos mais difíceis de administrar, em razão do elevado número de contribuintes, da desatualização dos cadastros públicos e das dificuldades encontradas para avaliação dos imóveis, o que requer eficiência e informatização das ferramentas administrativas (TRISTÃO, 2003, p. 87).

Ocorre que esse quadro não pode servir de escusa à Administração Pública municipal cumprir seu dever legal de efetuar a cobrança e arrecadação dos tributos devidos, com foco no IPTU devidamente instituído, sob pena de violação ao princípio da legalidade administrativa, podendo, todavia, ser considerado como circunstâncias merecedoras de atenção do Estado como um todo, que ensejam a promoção de medidas e ações direcionadas a resolução dessa problemática. Com efeito, é possível a formação de consórcios entre pequenos municípios para diluir os custos da implantação da estrutura necessária para o desenvolvimento da comentada atividade. No contexto paraibano, merece destaque o projeto intitulado “IPTU Legal”, desenvolvido pelo Ministério Público do Estado da Paraíba em vinte e quatro municípios do sertão deste estado, com o propósito solucionar identificadas situações de irregularidade na cobrança e arrecadação do IPTU nos municípios envolvidos e de evitar a configuração de lesão ao erário público, a partir do cometimento do ato de improbidade administrativa tipificado no já citado art. 10, X da LIA.

Na justificativa do projeto referido (ANEXO 01), é consignada a preocupação do Ministério Público, cujas funções englobam a proteção do patrimônio público, envolvendo o desperdício de recursos e garantindo o correto ingresso no erário, de buscar dar efetividade ao combate à evasão tributária municipal, a partir da correção de distorções no sistema tributário dos municípios quanto à instituição cobrança e fiscalização do IPTU. Dessa forma, o órgão ministerial se propõe a adotar medidas de otimização da arrecadação de IPTU nos municípios abrangidos, as quais se traduzem

na adequação legislativa, estruturação fiscal e na estruturação de cobrança. O projeto conta com diagnóstico inicial dos municípios envolvidos, quais sejam: Santa Cruz, Marizópolis, Cajazeiras, Aparecida, Conceição, Vieiropolis, Lastro, Cachoeira dos Índios, Bom Jesus, Ibiara, São José da Lagoa Tapada, Nazarezinho, São Francisco, Carrapateira, São José de Piranhas, Santa Inês, São José do Rio do Peixe, Triunfo, Bernardino Batista, Santana de Mangueira, Monte Horebe, Bonito de Santa Fé, Poço de José de Moura e Santa Helena. Neste levantamento de dados, causa perplexidade a irrisória arrecadação realizada por alguns e a discrepância do montante arrecadado por municípios de população similar. Por exemplo, no ano de 2017, o Município de Poço Dantas/PB, cuja população é de 3.770 pessoas, sendo 977 moradores da zona urbana, arrecadou o valor total de R\$ 30,04 (trinta reais e quatro centavos) de IPTU, enquanto o Município de Bernardino Batista/PB, cuja população total é 3.438 pessoas, sendo 858 moradores da zona urbana, arrecadou o valor total de R\$ 17.360,82 (dezesete mil trezentos e sessenta reais e oitenta e dois centavos) de IPTU para o mesmo período. Espantoso é o fato de que um município com porte e população similar – inclusive um pouco maior – efetue uma arrecadação equivalente a 0,17% da arrecadação de outro da mesma região.

A discrepância se repete ao compararmos o Município de Ibiara com o de Marizópolis, este, com a população de 6.173 pessoas, sendo 5.357 moradores da zona urbana, conta com uma arrecadação de R\$ 60.759,24 para o ano de 2017, enquanto aquele, com uma população de 6.031 pessoas, sendo 3.686 residentes da zona urbana, conta com apenas R\$ 1.606,74 centavos para o mesmo período. Convém ressaltar que em todos os municípios envolvidos, o que inclui os ora usados como comparativos, o percentual da arrecadação do IPTU em relação a receita total é inferior a 2,0. É válido colacionar a tabela extraída da proposta inicial do projeto:

Município	População 2010			População Estimada 2017	IPTU 2017	Receita Total do Município 2017	Percentual IPTU em relação a Receita Total
	Urbana	Rural	Total				
Bernardino Batista	858	2.217	3.075	3.438	17.360,82	12.503.328,52	0,139
Carrapateira	1.713	665	2.378	2.667	9.085,52	10.826.405,06	0,084
Ibiara	3.686	2.345	6.031	5.925	1.606,74	21.995.804,34	0,007
Joca Claudino	840	1.775	2.615	2.690	1.800,00	12.869.668,85	0,014
Lastro	1.335	1.506	2.841	2.725	880,30	11.644.602,96	0,007
Marizópolis	5.357	816	6.173	6.614	60.759,24	17.307.132,92	0,351
Monte Horebe	2.501	2.007	4.508	4.825	21.425,27	13.795.869,18	0,155
Nazarezinho	3.184	4.096	7.280	7.296	10.501,11	15.200.261,11	0,069
Poço Dantas	977	2.774	3.751	3.770	30,04	15.893.517,97	1,890
Poço de José de Moura	1.425	2.553	3.978	4.318	2.297,30	15.928.525,90	0,014
Santa Cruz	2.988	3.483	6.471	6.585	31.860,73	13.890.111,96	0,229
Santa Helena	2.702	2.667	5.369	5.887	17.524,00	13.662.749,08	0,128
Santa Inês	1.430	2.109	3.539	3.596	248,00	12.000.202,15	0,002
Santana de Mangueira	2.231	3.100	5.331	5.159	4.498,11	16.336.737,27	0,028
São Francisco	1.363	2.001	3.364	3.363	6.406,53	11.154.922,61	0,057
Vieirópolis	996	4.049	5.045	5.358	3.226,87	12.601.773,93	0,026

Fonte: Atlas Brasil; IBGE e TCE/PB, extraído do projeto "IPTU LEGAL" MP/PB

O projeto em comento foi dividido em 7 fases, encontrando-se na última, em relação a 5ª microrregião de atuação, que abrange municípios do sertão paraibano. As fases envolviam a identificação das irregularidades, a instauração de inquérito civil público para apurá-las, a coleta de dados e documentos dos municípios, a elaboração de relatórios, a realização de audiências com os prefeitos municipais a fim de debater as medidas que necessitarão ser empreendidas com fito de sanar as irregularidades diagnosticadas e, por último, celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com os municípios, promover o arquivamento do procedimento, ou, caso de persistência da atitude negligente em relação a arrecadação de receitas tributárias, ajuizar ação de improbidade administrativa em face dos responsáveis.

Segundo informações extraídas do sítio eletrônico do Ministério Público da Paraíba, até o mês de março deste ano, foram celebradas 15 TACs, nas quais são estabelecidos prazos para os municípios efetivarem as medidas necessárias, como a implantação de cadastro informatizado de contribuintes e isenções, estabelecimento de controle da arrecadação e da dívida ativa, instituição de planta genérica de valores, atualização do cadastro imobiliário, criação de setor específico para administração tributária entre outras, a depender da análise da necessidade concreta do município aderente.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como demonstrado ao longo do trabalho, a atividade tributária desenvolvida pelo Estado é imprescindível ao cumprimento das finalidades inerentes ao próprio Estado Democrático de Direito previsto na Constituição Federal de 1988, vez que é a partir do desenvolvimento desta atividade que o Poder Público angaria os recursos que possibilitam a prestação dos serviços públicos e o atendimento das necessidades coletivas.

No âmbito dos municípios brasileiros, não poderia ser diferente, sobretudo considerando que estes entes são os responsáveis pela prestação direta de serviços públicos de natureza essencial, como saúde e educação. Na prática, todavia, a maior parte dos municípios brasileiros não consegue realizar uma arrecadação tributária própria de forma satisfatória, refletindo esta ineficiência na qualidade de vida da população de tais municípios e na redução dos serviços e obras públicas que poderiam ser empreendidos. Dentre as causas para a pouca eficiência da atividade arrecadatória municipal, além das dificuldades estruturais de ausência de aparato técnico específico e direcionado ao desempenho dessa atividade, encontra-se a ausência de interesse dos gestores de promover ação visando efetivar o potencial arrecadatório, à medida que tal ato causaria provável indisposição com o eleitorado, bem como a acomodação dos entes municipais com a receita advinda dos fundos de repartições e das transferências voluntárias.

Nesse contexto, verificada inércia efetiva do gestor para com a arrecadação de receita tributária própria, configurasse a possibilidade do ente federado, bem como o responsável, sofrer sanções de natureza administrativa institucional e pessoal, respectivamente, baseadas na infração das leis pertinentes de responsabilidade e responsabilidade fiscal, assim como no cometimento de ato considerado improbo pela Lei de Improbidade Administrativa. Na prevenção da configuração do citado quadro, porém, o Ministério Público da Paraíba promove projeto, repartido em fases e microrregiões de atuação, com fito de regularizar a gestão fiscal dos municípios paraibanos, evitar a ocorrência de lesão ao erário público e combater e evasão de

receita, o qual se mostra como uma proposta dialógica e viável à regularização da situação fiscal dos municípios deste estado e à garantia da legalidade na atuação administrativa municipal para conseguir na melhora da qualidade de vida da população e na ampliação da prestação e da qualidade dos serviços públicos.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; ARAUJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios. IPTU NO BRASIL: um diagnóstico abrangente. **FGV PROJETOS**, v. 4, pp. 9-80.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.079**, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 201**, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm)>.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 2238/DF. Decisão liminar proferida em ADI. O Tribunal, por unanimidade, indeferiu a medida cautelar relativamente ao artigo 56, caput, e, por maioria, deferiu a cautelar quanto ao artigo 57, ambos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, vencido o Senhor Ministro Ilmar Galvão (Relator), que a indeferia. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Lavrará o acórdão o sucessor do Ministro Ilmar Galvão, o Senhor Ministro Carlos Britto, que não participou da votação. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Eros Grau. Requerente: Partido Comunista do Brasil e outros. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min, Ilmar Gavão, 08 de outubro de 2008. **Lex**: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 651.703/PR. Recurso Extraordinário. Constitucional. Tributário. ISSQN. art. 156, III, CRFB/88. conceito constitucional de serviços de qualquer natureza. artigos 109 e 110 do CTN. as operadoras de planos privados de assistência à saúde (plano de saúde e seguro-saúde) realizam prestação de serviço sujeita ao imposto sobre serviços de qualquer natureza ISS, previsto no art. 156, III, da CRFB/88. Recorrente: Hospital Marechal Cândido Rondon LTDA. Recorrido: Secretário Municipal de finanças de Marechal Cândido Rondon - PR. Relator: Min. Luiz Fux, 29 de setembro de 2016. **Lex:** jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). Recurso Especial 1.642.250/SP. Tributário. Recurso Especial representativo de controvérsia. Art. 543-C, do CPC. ISS. locação de bens móveis. repetição de indébito. prova da não repercussão. exigibilidade, in casu. art. 166 do CTN. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos ECT. Recorrido: Município de São Paulo – PB. Relator: Min. Herman Benjamin, 16 de março de 2017. **Lex:** jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 423768/SP, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento: 01/12/2010, Publicação: 10/05/2011. **Lex:** jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Carga Tributária no Brasil 2017:** análise por tributos e bases de incidência. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Receita Federal. Brasília, 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DE CESARE, Cláudia. O Cadastro como Instrumento de Política Fiscal. In: ERBA, Diego Alfonso; OLIVEIRA, Fabrício Leal; LIMA JR., Pedro de Novaes (orgs.). **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana**. Rio de Janeiro: UFV, 2005.

DUARTE, Francisco Leite. **Direito Tributário: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEÃO, C. G.; FRIAS, L. A importância social do IPTU e os problemas em sua gestão. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 19, n. 1, jan/mar 2018. Disponível em: < <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/3637/pdf> >.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

LOBO, Rogério Leite. Os Atos De Tributação Interventivos No Domínio Econômico: proposta de classificação e considerações sobre o seu regime jurídico. **Revista de Direito Administrativo**. n. 232, Rio de Janeiro: Renovar, abril-junho/2003, p. 29-52.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de Direito Tributário**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ROCHA, D. G.; SUZART, J. A. S.; ZUCCOLOTTO, R. Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 127-145, jan./abr. 2018.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A administração tributária dos municípios brasileiros**: uma avaliação do desempenho da arrecadação. 2003. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

## ANEXO A – PROJETO “IPTU Legal”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO



# IPTU Legal

João Pessoa

Agosto/2018

## Sumário

**PROJETO ESTRATÉGICO – IPTU LEGAL .....4**

**PLANO DE AÇÃO .....8**

**DIAGNÓSTICO .....10**



## Projeto Estratégico – IPTU LEGAL



### OBJETIVO ESTRATÉGICO IMPACTADO

**Atuar de forma *preventiva e repressiva* no combate à corrupção.**

### JUSTIFICATIVA

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário “agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda”, conforme texto expresso da Lei de Improbidade Administrativa (Art. 10, X, da Lei nº 8.429/92).

O destino da arrecadação do IPTU volta-se ao custeio dos principais gastos da administração pública e dos investimentos essenciais à população, como saúde, segurança, educação e obras de infraestrutura. Após pagamento do imposto pelo cidadão, os valores são destinados aos cofres públicos municipais, importando em fonte financeira significativa para atender as necessidades públicas.

Em virtude da histórica negligência na arrecadação do IPTU, esses recursos deixam de aportar nos municípios, que terminam por ofertar serviços públicos deficitários, o que se reverte, em última análise, em baixa qualidade de vida da população, indicada pelas medições do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). Mais que isso, o ônus de pagar o tributo termina recaindo sobre pequena parcela da população, permanecendo o poder público omissivo e tolerante com a prática da sonegação fiscal, possibilitando que deixem de cumprir suas obrigações de contribuição com o Estado, o que inequivocamente constitui ato de traição ao pacto social e afronta ao concidadão que adimpla fielmente suas obrigações. Esses atos de deslealdade social também são formas de corrupção, na mesma medida em que o é a omissão do gestor em corrigi-los.

Nesse contexto, o projeto busca dar efetividade ao combate à evasão tributária municipal, em razão da baixa arrecadação e deficiências identificadas em diagnóstico inicial. Para alcançar esse intento, construiu-se a presente proposta para, a partir de uma metodologia uniforme, auxiliar e cobrar dos municípios a correção de distorções do seu sistema tributário, notadamente quanto à instituição, cobrança e fiscalização dos tributos próprios, *in casu*, especificamente do IPTU.

Deve-se destacar que entre as funções institucionais do Ministério Público está a de proteger o patrimônio público, evitando não apenas o desperdício de recursos, mas, também, garantindo seu correto ingresso no erário, zelando pela responsabilidade na gestão fiscal.

## ESCOPO

Ao longo da execução do projeto, serão adotadas medidas para otimização da administração tributária e da arrecadação de IPTU dos municípios (adequação da legislação; estruturação da fiscalização: fiscais efetivos, atualização do cadastro de contribuintes, software, etc.; estruturação da cobrança: inscrição em dívida ativa; execução, protesto, etc), tomando como base, o questionário aplicado em janeiro/2018 pelo TCE-PB e pelo MPPB em todos os municípios paraibanos. Esse questionário foi gestado no FPAT/PB – Fórum Permanente de Administradores Tributários da Paraíba, composto por órgãos de controle como Receita Federal do Brasil, Tribunal de Contas da Paraíba, Ministério Público do Estado da Paraíba, Secretaria do Estado da Receita da Paraíba, Secretarias Municipais de Receita de João Pessoa e Cabedelo.

**Produto:** Reparar as negligências detectadas em cada município, conforme detalhamento do diagnóstico.

## OBJETIVO

Afastar a ação negligente de gestores municipais na arrecadação de IPTU no âmbito dos municípios do Estado da Paraíba.

## PÚBLICO-ALVO / INTERESSADOS

**Público-Alvo:** Municípios do Estado da Paraíba.

**Interessados:** Administração Pública, Sociedade.

## ÓRGÃOS ENVOLVIDOS / PARCEIROS

**Órgãos envolvidos:** CAO Patrimônio Público, SEPLAG, Promotorias de Justiça que aderirem ao projeto.

**Parceiros:** Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, FPAT (Fórum Permanente de Administradores Tributários da Paraíba).

## DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS

O projeto será desenvolvido conforme as seguintes fases:

### 1. Planejamento:

1.1 Reuniões entre os parceiros (TCE e FPAT) e órgãos envolvidos (SEPLAG e demais CAOs) para definição do tema do projeto a ser abordado e de possíveis dados para elaboração do diagnóstico;

1.2 Coleta de dados e elaboração do diagnóstico inicial;

1.3 Construção da carta de abertura do projeto e do plano de ação.

### 2. Execução:

2.1 Capacitação para os Promotores de Justiça/servidores e entrega do kit de atuação;

2.2 Instauração de Inquérito Civil, instruído com diagnóstico realizado pelo CAO, encaminhado através de PGA;

2.3 Requisição de informações ao município (resposta de questionário conforme kit);

2.4 Remessa da resposta e documentos coletados na atividade anterior ao CAO do Patrimônio por meio de PGA;

2.5 Análise das respostas pelo CAO, com emissão e encaminhamento de relatório às promotorias de justiça pelo CAO do Patrimônio, por meio de PGA;

2.6 Audiência com Prefeito para debate sobre as irregularidades apontadas no relatório emitido pelo CAO do Patrimônio;

2.7 Celebração de TAC ou ajuizamento de ação de improbidade (LIA, art. 10, "X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público") para sanar as irregularidades, ou promoção de arquivamento, caso resolvidas.

### 3. Aferição de resultados:

Os resultados das ações do projetos serão medidos através dos indicadores a seguir:

#### **INDICADOR 1: Índice de irregularidades na gestão do IPTU**

**Descrição do Indicador:** Serão consideradas irregularidade na administração tributária municipal do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) os critérios relacionados: (1) ausência de setor específico relacionado à administração tributária municipal; (2) ausência de cadastro de contribuintes de IPTU, ou, este realizado de forma manual; (3) ausência de controle da dívida ativa, ou, esta realizada de forma manual; (4) ausência de sistema de controle de arrecadação, ou, este realizado de forma manual; (5) recolhimento dos tributos municipais efetuados na própria tesouraria; (6) ausência de Planta Genérica de Valores; (7) ausência de atualização do valor venal dos imóveis vinculados aos contribuintes de IPTU; (8) ausência de cadastro de beneficiários de isenções de natureza tributária; e, (9) ausência de adequação do

Código Tributário Municipal às mudanças exigidas pela Lei Complementar nº 157/2016.

**Finalidade do Indicador:** Avaliar a gestão do IPTU no âmbito dos municípios do Estado da Paraíba.

**Diagnóstico do Indicador**

*Número de irregularidades encontradas na gestão tributária municipal do IPTU*

<b>Crítérios</b>	<b>1º Micro</b>	<b>2º Micro</b>	<b>3º Micro</b>	<b>4º Micro</b>	<b>5º Micro</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Nº de municípios com diagnóstico de gestão do IPTU</b>	<b>15</b>	<b>32</b>	<b>35</b>	<b>34</b>	<b>28</b>	
Sector específico relacionado à administração tributária municipal	0	1	3	4	4	12
Cadastro informatizado de contribuintes de IPTU	0	11	9	8	6	34
Controle informatizado da dívida ativa	7	23	25	22	11	88
Sistema de controle de arrecadação informatizado	3	10	15	16	3	47
Recolhimento dos tributos municipais	6	14	24	19	8	71
Planta Genérica de Valores	6	22	24	32	15	99
Atualização do valor venal dos imóveis	5	18	14	18	7	62
Cadastro de beneficiários de isenções de natureza tributária	13	25	29	29	18	114
Adequação do Código Tributário Municipal às mudanças exigidas pela Lei Complementar nº 157/2016	5	17	18	17	13	70
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>141</b>	<b>161</b>	<b>165</b>	<b>85</b>	<b>597</b>
<b>% de irregularidades em função da quantidade de municípios com diagnóstico de gestão do IPTU</b>	<b>33,33%</b>	<b>48,96%</b>	<b>51,11%</b>	<b>53,92%</b>	<b>33,73%</b>	<b>46,06%</b>

**INDICADOR 2: Percentual de cumprimento de atos estratégicos extrajudiciais voltados à defesa do Patrimônio Público**

**Descrição do Indicador:** Serão concebidos como atos estratégicos extrajudiciais a instauração de Inquérito Civil Público (ICP), expedição de recomendação, realização de inspeção, e a propositura de medidas finalizadoras [celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ajuizamento de Ação Civil Pública (ACP) ou arquivamento por resolução do problema.

**Finalidade do Indicador:** Avaliar a gestão do IPTU no âmbito dos municípios do Estado da Paraíba.

**INDICADOR 3: Percentual de abrangência da atuação estratégica por microrregião na área de Patrimônio Público**

**Descrição do Indicador:** Percentual de municípios com projetos estratégicos concluídos, na temática de

patrimônio público, em relação ao total de cidades que compõem a microrregião.

**Finalidade do Indicador:** Mensurar a atuação estratégica extrajudicial do MPPB na defesa do patrimônio público, por microrregião.

*Percentual de abrangência dos municípios com atuação estratégica concluída na área do Patrimônio Público por microrregião*

Regiões	1º Ciclo - M.E.T.A.*	2º Ciclo - Transparência Pública	3º Ciclo - Corrupção na mira	4º Ciclo - Caça-fantasma
1ª Microrregião (N=23)	-	4,35	8,69	0,00
2ª Microrregião (N=51)	-	0,00	0,00	15,68
3ª Microrregião (N=61)	-	1,64	1,64	4,92
4ª Microrregião (N=60)	-	3,33	3,33	3,33
5ª Microrregião (N=28)	-	14,28	0,00	0,00
Âmbito estadual	-	3,58	2,24	5,82

\* Projeto sem adesão.



**Plano de Ação dos Projetos Estratégicos**  
**FORMULÁRIO DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO DE AÇÃO**



**DADOS GERAIS**

<b>PROJETO ESTRATÉGICO VINCULADO</b>
IPTU LEGAL
<b>GESTOR DO PROJETO ESTRATÉGICO</b>
Leonardo Quintans Coutinho
<b>RESPONSÁVEL PELO PLANO DE AÇÃO</b>
(Nome do Promotor de Justiça que aderir ao projeto)
<b>PROMOTORIA DE JUSTIÇA</b>
(Inserir a Promotoria de Justiça a qual o Promotor está vinculado)

**CRONOGRAMA**

Nº	ATIVIDADES	RESPONSÁVEL	EVIDÊNCIA	MARCAÇÃO	PRAZO
					DATA LIMITE
1	Participar da Capacitação para os Promotores de Justiça/servidores e entrega do kit de atuação	Promotor de Justiça	Lista de Presença	25%	14/09/18
2	Instaurar Inquérito Civil Público, instruído com diagnóstico realizado pelo CAO, encaminhado através de PGA.	Promotor de Justiça	Portaria de Instauração		21/09/18
3	Requisitar informações e documentos ao município.	Promotor de Justiça	Ofício remetido ao município	50%	15/10/18
4	Remeter resposta e documentos coletados na atividade anterior para o CAO do Patrimônio por meio de PGA	Promotor de Justiça	Cópia da capa do PGA instaurado		30/10/18
5	Encaminhar relatório às promotorias de justiça pelo CAO do Patrimônio por meio de PGA.	CAO do Patrimônio/Seplag	Ofício do CAO do Patrimônio informando remessa		19/12/18

6	Realizar audiência com Prefeito para debate sobre as irregularidades apontadas no relatório emitido pelo CAO do Patrimônio.	Promotor de Justiça	Ata da Audiência	75%	20/02/19
7	Celebrar TAC ou ajuizar ação de improbidade (LIA, art. 10, "X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público") ou promover o arquivamento.	Promotor de Justiça	TAC, ACP ou Promoção de Arquivamento	100%	29/03/19

<b>COMENTÁRIOS</b>



## Diagnóstico

O Projeto IPTU LEGAL foi desenvolvido para dar efetividade ao combate à evasão tributária municipal, em razão da inexpressiva arrecadação verificada a partir da análise e cruzamento de dados.

Deve se destacar que entre as funções institucionais do Ministério Público está a de proteger o patrimônio público, evitando não apenas o desperdício de recursos, mas, também, garantindo seu correto ingresso no erário, zelando pela responsabilidade na gestão fiscal.

Assim, a partir de uma metodologia de análise associativa de dados, realizou-se o diagnóstico sobre a arrecadação tributária alusiva ao IPTU dos municípios envolvidos, tendo por ponto de partida as informações apresentadas pelos mesmos ao Tribunal de Contas do Estado.

Para tanto, os dados de receitas de tributos próprios e de transferências correntes, que compõem toda a arrecadação municipal, foram extraídos e consolidados das informações obtidas pelo TCE/PB, e cruzados a partir dos indicadores populacionais do IBGE e o IDHM (índice de desenvolvimento humano municipal), além de dados das unidades consumidoras da Energisa, que nos permitem ter um panorama acerca da gama de possíveis contribuintes.

Assim, seguem alguns quadros informativos, que serão detalhados no diagnóstico individualizado de cada município.

### Comparativo da receita do IPTU com a receita total e o IDHM pelo porte dos municípios:

	Habitantes					
	Até 5.000 *	5.001 a 10.000 **	10.001 a 20.000 ***	20.001 a 50.000	50.001 a 99.000	Acima de 99.000
Nº de Municípios	67	68	54	24	6	4
População Total Estimada em 2017	236.451	470.996	787.896	655.282	408.362	1.466.571
Arrecadação Total IPTU de 2017 (R\$)	318.329,17	950.284,09	3.530.358,63	5.606.426,57	9.175.804,06	86.629.153,25
Arrecadação	1,34	2,02	4,48	8,55	22,47	59,07

Própria por Habitante (R\$)						
Proporção da arrecadação própria com Receita Total	0,04%	0,08%	0,24%	0,51%	1,37%	3,91%
IDHM Médio em 2010	0,588	0,574	0,582	0,599	0,664	0,703

Fonte: TCE/PB e IBGE<sup>1</sup>

#### Análise da arrecadação em relação a municípios com quantitativo populacional semelhante:

Município	População 2010			População Estimada 2017	IPTU 2017	Receita Total do Município 2017	Percentual IPTU em relação a Receita Total
	Urbana	Rural	Total				
Bernardino Batista	858	2.217	3.075	3.438	17.360,82	12.503.328,52	0,139
Carrapateira	1.713	665	2.378	2.667	9.085,52	10.826.405,06	0,084
Ibiara	3.686	2.345	6.031	5.925	1.606,74	21.995.804,34	0,007
Joca Claudino	840	1.775	2.615	2.690	1.800,00	12.869.668,85	0,014
Lastro	1.335	1.506	2.841	2.725	880,30	11.644.602,96	0,007
Marizópolis	5.357	816	6.173	6.614	60.759,24	17.307.132,92	0,351
Monte Horebe	2.501	2.007	4.508	4.825	21.425,27	13.795.869,18	0,155
Nazarezinho	3.184	4.096	7.280	7.296	10.501,11	15.200.261,11	0,069
Poço Dantas	977	2.774	3.751	3.770	30,04	15.893.517,97	1,890
Poço de José de Moura	1.425	2.553	3.978	4.318	2.297,30	15.928.525,90	0,014
Santa Cruz	2.988	3.483	6.471	6.585	31.860,73	13.890.111,96	0,229
Santa Helena	2.702	2.667	5.369	5.887	17.524,00	13.662.749,08	0,128
Santa Inês	1.430	2.109	3.539	3.596	248,00	12.000.202,15	0,002
Santana de Mangueira	2.231	3.100	5.331	5.159	4.498,11	16.336.737,27	0,028
São Francisco	1.363	2.001	3.364	3.363	6.406,53	11.154.922,61	0,057
Vieirópolis	996	4.049	5.045	5.358	3.226,87	12.601.773,93	0,026

Fonte: Atlas Brasil, IBGE, e, TCE/PB.

<sup>1</sup>Faltam informações do TCE/Municípios referentes ao IPTU/2017:

\* Catingueira (4ª Microrregião); Frei Martinho (2ª Microrregião); Gurjão (3ª Microrregião); Parari (3ª Microrregião); Riachão do Poço (2ª Microrregião); São José dos Cordeiros (3ª Microrregião); São Sebastião do Umbuzeiro (3ª Microrregião); e Zabelê (3ª Microrregião).

\*\* Borborema (2ª Microrregião); Caldas Brandão (2ª Microrregião); Cuité de Mamanguape (1ª Microrregião); Pilõeszinhos (2ª Microrregião); São José de Caiana (4ª Microrregião); e Serra Redonda (3ª Microrregião).

\*\*\* Cruz do Espírito Santo (1ª Microrregião); e Seridó (3ª Microrregião);

**Comparativo da arrecadação do IPTU em relação as unidades cadastradas pela Energisa:**

Município	População Estimada 2017	Unidades por Zona 2017			IPTU Arrecadado 2017
		Urbana	Rural	Total	
Bernardino Batista	3.438	487	856	1.343	17.360,82
Curraçateira	2.667	611	407	1.018	9.085,52
Ibiara	5.925	1.555	1.021	2.576	1.606,74
Joca Claudino	2.690	432	724	1.156	1.800,00
Lastro	2.725	466	567	1.033	880,30
Marizópolis	6.614	502	1.883	2.385	60.759,24
Monte Horebe	4.825	1.409	860	2.269	21.425,27
Nazarezinho	7.296	1.516	1.681	3.197	10.501,11
Poço Dantas	3.770	690	704	1.394	30,04
Poço de José de Moura	4.318	761	1.254	2.015	2.297,30
Santa Cruz	6.585	1.312	1.456	2.768	31.860,73
Santa Helena	5.887	1.381	1.532	2.913	17.524,00
Santa Inês	3.596	170	1.097	1.267	248,00
Santana de Mangueira	5.159	1.051	941	1.992	4.498,11
São Francisco	3.363	590	1.100	1.690	6.406,53
Vieirópolis	5.358	418	1.208	1.626	3.226,87

Fonte: Energisa, TCE/PB e IBGE

**Questionário sobre a Administração Tributária Municipal:**

O diagnóstico realizado contou ainda com a resposta aos seguintes questionamentos formulados pelo TCE e pelo MPPB aos municípios envolvidos, as quais permitem visualizar um panorama da situação da administração tributária e de arrecadação de IPTU de cada ente:

<b>Gestão Tributária do IPTU</b>
Há setor específico para a gestão tributária municipal?
Há cargos efetivos de fiscal de tributos ou similar providos?
Data do último concurso público para fiscal de tributos ou similar
O cadastro de contribuintes de IPTU é manual ou informatizado?
Última atualização do cadastro de contribuintes do IPTU
O controle da dívida ativa é manual ou informatizado?
O controle de arrecadação é informatizado?

Local de pagamento dos tributos municipais
O município possui Planta Genérica de Valores?
Atualização do valor venal dos imóveis vinculados aos contribuintes do IPTU
Cadastra beneficiários de isenções de natureza tributária?
O Código Tributário Municipal está adequado às mudanças exigidas pela Lei Complementar nº 157/2016?



**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO**

Fone: 2107-6196 / 2101-6172

Email: [planejamentoegestao@mppb.mp.br](mailto:planejamentoegestao@mppb.mp.br)