



SENAM

IX Seminário Nacional de Gestão Fiscal Municipal

24, 25 e 26 de maio
São Paulo - SP

RESPONSABILIDADE FISCAL EM FACE DA INEFICIÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA UM BALANÇO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E DO IPTU

Cintia Estefania Fernandes

Procuradora do Município de Curitiba; Especialista em Políticas do Solo Urbano pelo Lincoln Institute of Land Policy (MA-EUA); Mestre em Direito do Estado pela UFPR; Doutora em Gestão Urbana pela PUC-PR; Professora do Lincoln Institute of Land Policy (MA-EUA); do Ministério das Cidades (Programa Nacional de Capacitação das Cidades); do Unicuritiba; da PUC-PR; da Tuiuti-PR; da ABDCONST; do IBET; Presidente da Comissão de Direito à Cidade da OAB-PR.

RESPONSABILIDADE FISCAL EM FACE DA INEFICIÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA UM BALANÇO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E DO IPTU



“Pobre país onde o grito de Gol é mais forte que o
grito da Injustiça”
(Autor desconhecido)

Imagem: Luciano Andrade

▶ **SENSO COMUM**

- ▶ **INEXISTE RESPONSABILIDADE FISCAL EM FACE DA INEFICIÊNCIA NA TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA (IPTU, CME, ITBI)**

ESTADO Social Democrático de Direito (de 3ª geração) contém o território, que tem por fim o bem comum do povo por meio da participação e da **FUNCIONALIZAÇÃO DA CIDADE CONSTITUCIONAL (FSAP e FSAC) PELA GESTÃO URBANA TERRITORIAL MÍNIMA,**

para fins de atender a justiça social e em termos territoriais a **JUSTIÇA SOCIAL IMOBILIÁRIA** (não só concedendo Direitos, mas os garantindo). (Bonavides, 2001, p. 336)

-> **Município** - **ser federativo pátrio** - ao lado da União , dos Estados e do DF, **responsável territorial local**. Com autonomia política, administrativa e financeira, devendo, diante do interesse local, promover o **adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso**, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

-> **Cidade** - **meio urbano onde se vive** - devendo estar de acordo com todos os postulados existentes na **CF (núcleo concreto da atividade administrativa)**.

FUNCIONALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE E DA CIDADE CONSTITUCIONAL





RESPONSABILIDADE
TERRITORIAL

Informação, planejamento e gestão fiscal e extrafiscal mínimos (**RESPONSABILIDADE FISCAL**)

IGUALDADE
Inclusive Tributária
Isonomia Material

FUNÇÃO
SOCIAL E
AMBIENTAL

Propriedade
Cidade

JUSTIÇA FISCAL
e Extrafiscal

Caráter Redistributivo
(Distribution Branch –
Ralws) Sistema de custos
e benefícios Captura de
mais-valia

SOLIDARIEDADE

Justiça Social Imobiliária
Mínimo existencial observado
(Transfer Branch – Ralws)

ESTRUTURA

Princípios
Constitucionais

(Pesquisa
Principiológica e
Segurança Jurídica)

AUTONOMIA
MUNICIPAL adm.,
política, financeira.

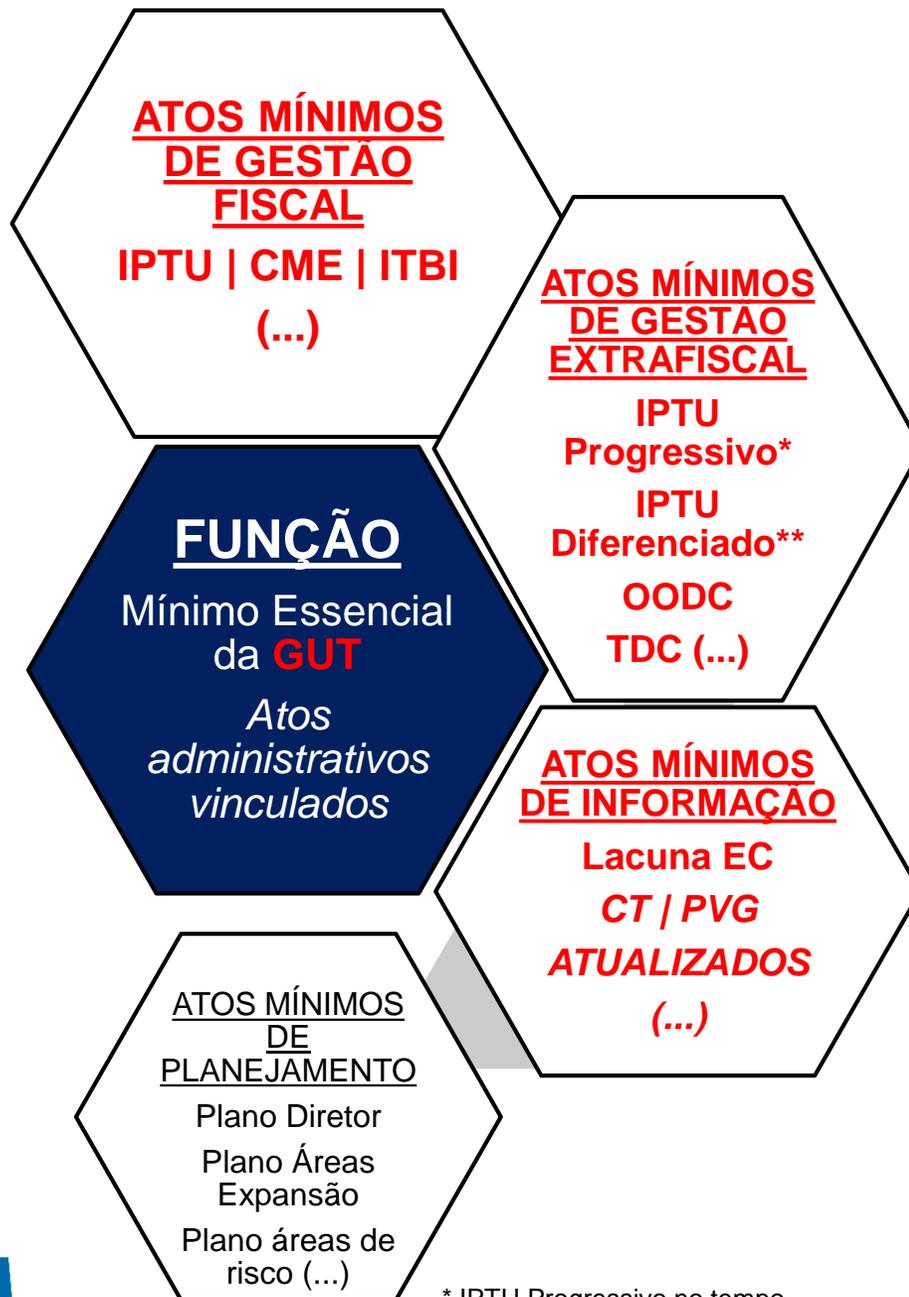
(República e
Federação)
Exercida por
instrumentos
mínimos

FUNÇÃO SOCIAL
DO TERRITÓRIO

Mínimo Essencial da
GUT
Bem-estar social

EFICIÊNCIA

Administrativa
vinculada (modo ótimo)
Direito à informação,
Planejamento, Gestão
Transparência



-DIREITOS FUNDAMENTAIS-
NÃO EXECUÇÃO VOLUNTÁRIA - ATOS VINCULADOS
GESTORES -> GUT
POSSÍVEL IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR NEGLIGÊNCIA (MDU)
POR RENÚNCIA RECEITA (FISCAL | EXTRAFISCAL)
RESPONSABILIDADE FISCAL

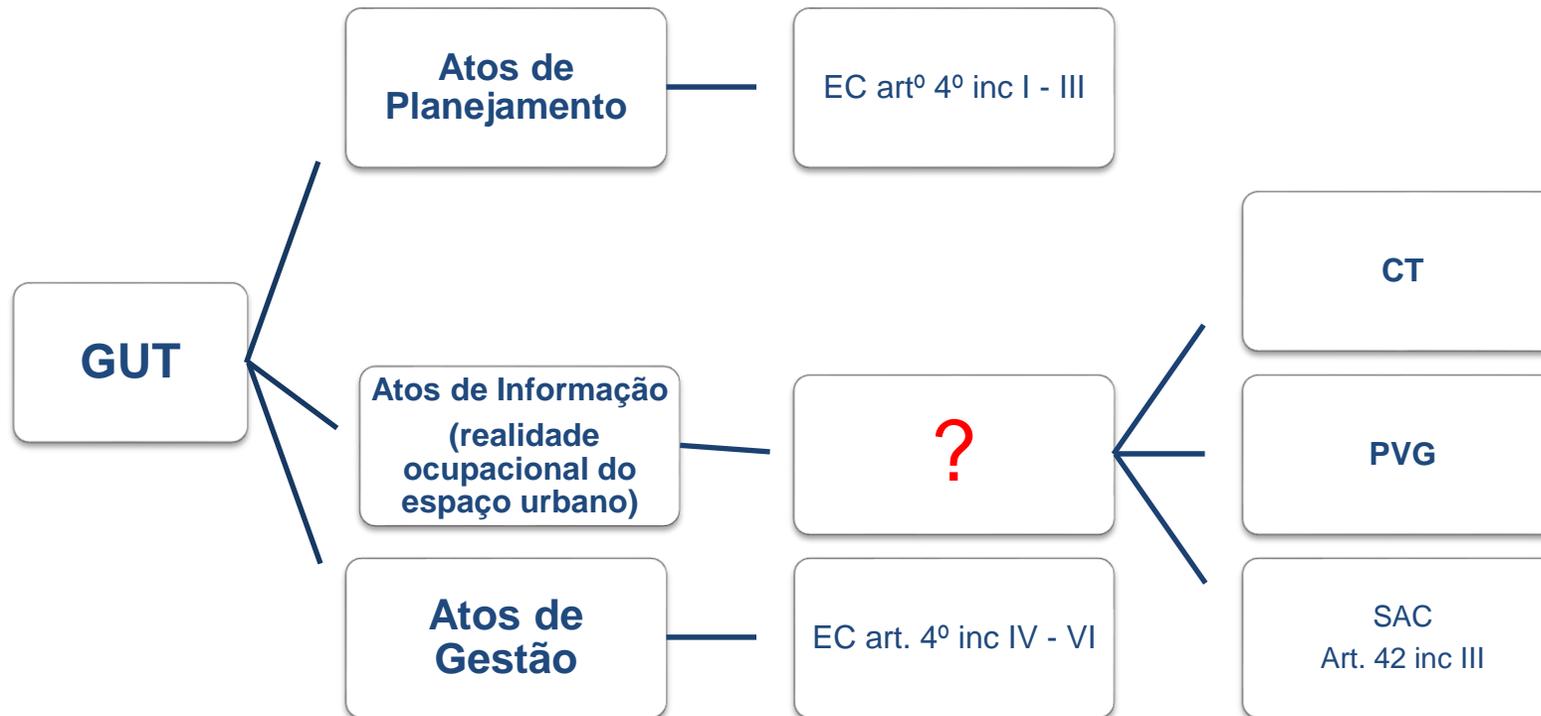
* IPTU Progressivo no tempo

** IPTU Diferenciado em função do uso e localização

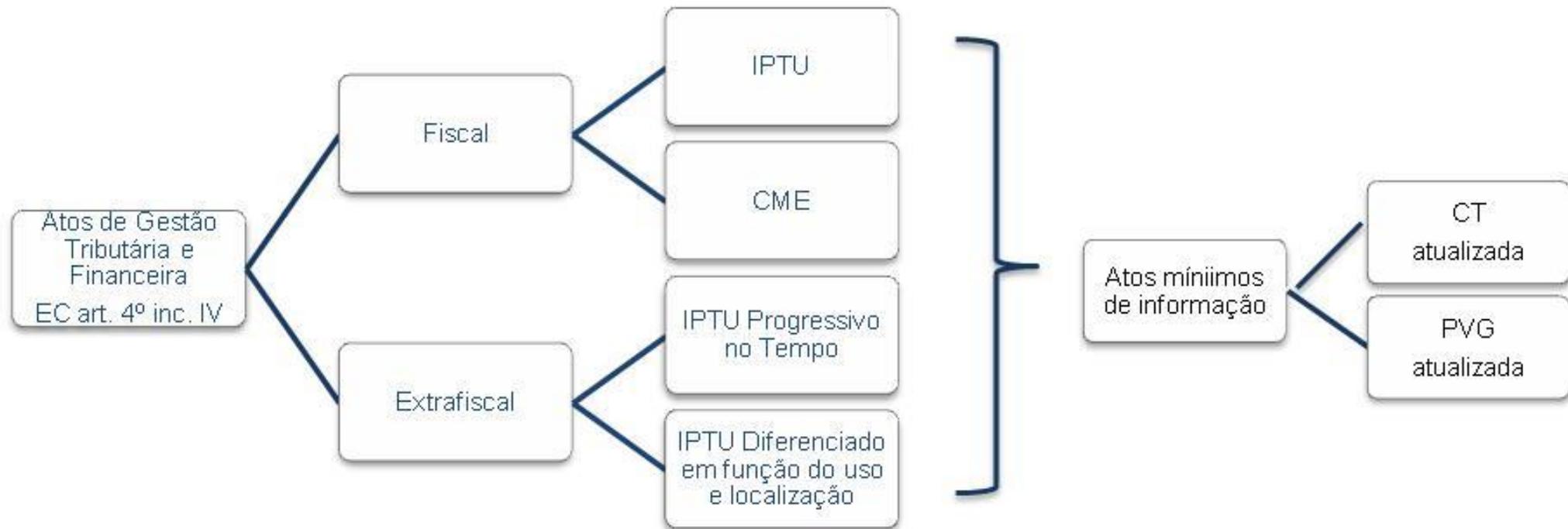
ATOS MÍNIMOS DE GESTÃO URBANA TERRITORIAL

PLANEJAMENTO
INFORMAÇÃO
GESTÃO FISCAL E EXTRAFISCAL
(RESPONSABILIDADE FISCAL)

COMPOSIÇÃO DA GESTÃO URBANA TERRITORIAL (GUT)

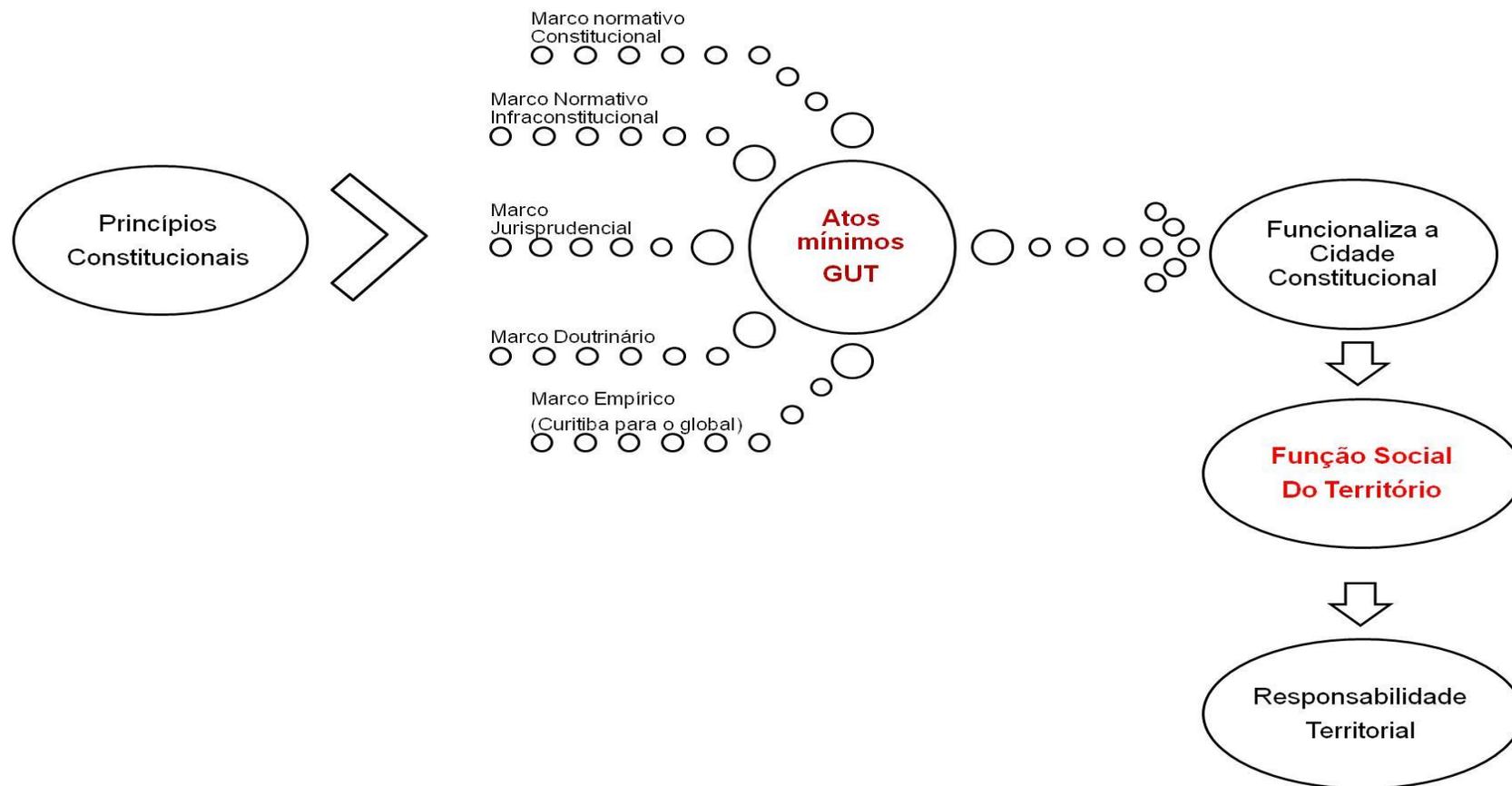


ATOS VINCULADOS DE GESTÃO FINANCEIRA E TRIBUTÁRIA



CONTEÚDO VINCULANTE

dos ATOS MÍNIMOS DE GESTÃO URBANA TERRITORIAL (GUT)
em face da CIDADE CONSTITUCIONAL e que
pressupõe a realização da FUNÇÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO,
mediante a RESPONSABILIDADE TERRITORIAL E A RESPONSABILIDADE FISCAL.



MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL

Art. 3º - CF - sociedade livre, justa e solidária (direito à cidade, ao teto, ao afeto, à solidariedade);

Art. 6º - Direito à moradia;

Art. 21 - aos Municípios cabem os planos de **ordenação do território de natureza local**;

Art. 23, VI, IX e X - proteção do meio ambiente, menos poluição, moradias, integração social de setores desfavorecidos;

MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL - GUT MÍNIMA

Art. 30, VIII - promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e ocupação do solo urbano;

Art. 170 - Ordem econômica somada à FSP e à justiça social;

Art. 182 - Política de desenvolvimento urbano executada pelo Município - objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes;

Art. 225 - Direito ao meio ambiente - presentes e futuras gerações

MARCO NORMATIVO INFRACONSTITUCIONAL - GUT MÍNIMA

Estatuto da Terra - Lei 4.504 de 1964 - CT

Estatuto da Cidade - art. 2º -

- * **Direito à cidade, à gestão democrática, ao planejamento, à distribuição espacial da população, à oferta de equipamentos urbanos e comunitários, ao transporte e serviços públicos adequados;**
- * **justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização imobiliária;**
- * **adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos.**

MARCO NORMATIVO INFRACONSTITUCIONAL - GUT MÍNIMA

Programa minha casa minha vida - Lei 11.977-2009 - produção e requalificação de imóveis urbanos, regularização fundiária;

Novo Estatuto da Metrópole - Lei 13.089-2015 - governança interfederativa - compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; efetividade no uso dos recursos públicos - art. 21 possível improbidade administrativa;

Regularização Fundiária - MP 759/2016 x Municípios

MARCO JURISPRUDENCIAL

STF-RE-SP 423.768-2010 -> EC 29 - 2000 - **justiça social imobiliária (redistribuição de riqueza imobiliária)**, funcionalizando a propriedade e a cidade, realizando o princípio da solidariedade (art. 3º da CF-88).

STF-RE-MG 648.245 -> voto do Ministro Barroso - **IPTU com BC atualizada por Decreto Municipal segundo o VVI** - ordenação do território segundo o interesse local.

STF-SL755-MC -> decisão Ministro Ricardo Lewandowski-2014 - **não cobrança do IPTU** - reconhecimento de dano ao Município de São José do Rio Preto na ordem de R\$35.000.000

MARCO JURISPRUDENCIAL

STF-RE562.045-2013- **ITCD - Progressividade**

TJSP-Apelação Cível - 0007177-04.2014.8.26.0526 - 29.09.2015 - aumento do IPTU, BC, VVI - legitimidade

STF - RE-SC 387.047-2008 - **OODC - não se confunde com tributo**

TJSP-ACP 990.10.424938-4-2011 - **reconhecimento como ato de improbidade ação de prefeita que inobservou o fim previsto na lei urbanística**

TJSP - AI-516.428-5/9-00, **Ação Civil pública por improbidade - 2006 - vereadores por malferimento a princípios que norteiam a adm. Pública - área rural em área de expansão urbana.**

STJ - AgRE-MG 1256232-2013 - **Improbidade Administrativa - prefeito - dano ao erário - negligência - aplicação da lei 8.429-92 aos agentes políticos - compatibilidade com o Decreto 201-197**

MARCO JURISPRUDENCIAL

TJRJ-Apeação Cível - 0006373-45.2010.8.19.0002 - 25.10.2011-
lesão aos munícipes em razão de **desídia** da administração
pública municipal no que tange à **responsabilidade por atos de
gestão - teria deixado de cobrar justa contrapartida de seu
consorciado privado**, contribuindo, ainda que de forma indireta,
para o enriquecimento sem causa de terceiro.

MARCO JURISPRUDENCIAL

TCE-PI – RECEITAS MUNICIPAIS- RENÚNCIA

Um levantamento feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí - (TCE - PIAUÍ) os **224 municípios piauienses não fazem a cobrança devida dos impostos locais.**

Os Municípios estão se **omitindo do dever de tributar**, pois os valores cobrados estão muito abaixo do valor que deveria ser.

<http://www.portalodia.com/noticias/politica/prefeitos-nao-cobram-iptu-como-deveriam,-avalia-tribunal-de-contas-244557.html>

TCE-PE – RECEITAS MUNICIPAIS- RENÚNCIA

O Tribunal de Contas de Pernambuco vai investigar porque municípios com o mesmo número de habitantes apresentaram arrecadações de impostos tão discrepantes no ano de 2014.

<http://www.cbnrecife.com/noticia/tce-aponta-municipios-de-pernambuco-com-arrecadacao-zero-de-iptu>

TCE – RECEITAS MUNICIPAIS- RENÚNCIA

TCE-RS – PREFEITURA DE HERVAL –

Os valores dos imóveis na cidade para fins de pagamento do IPTU estavam muito abaixo dos valores registrados na venda desses imóveis (valor venal);

A ausência de atualização da Planta Genérica de Valores nesse período provocou perdas significativas de arrecadação para os cofres públicos, fato que gerou apontamentos do Tribunal de Contas do Estado – TCE, a partir das auditorias relativas aos anos de 2011 e 2012.

TCE-MT – TCE-SE – PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA DE RECEITAS MUNICIPAIS

<http://www.herval.rs.gov.br/nota-de-esclarecimento-sobre-o-iptu/>

<http://tce-mt.jusbrasil.com.br/noticias/140707363/tce-mt-padroniza-procedimentos-de-auditoria-nas-receitas-de-iptu>

GESTAR - GERIR - FUNCIONALIZAR A CIDADE

Art. 182 CF - POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, executada pelo poder público municipal (...), tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

**É A GESTÃO URBANA QUE CUMPRE A CÓPULA DEÔNTICA DA
CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA CIDADE**

UM NOVO MARCO JURÍDICO

DIREITO FUNDAMENTAL AO PLANEJAMENTO URBANO PARA ATENDER AS FUTURAS GERAÇÕES, GESTÃO TERRITORIAL URBANA MUNICIPAL

Fazer valer a Responsabilidade Territorial dos Municípios - art.30, VIII, CF-88

FAZER VALER A RESPONSABILIDADE FISCAL - ARTS. 11, 14, 42

AGIR COM PROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI 8429-92

VEDAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA: COD.CIVIL 2002 -art. 884.

Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

FSP -FSC - FUNÇÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO (FST)

TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA - INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA

- IPTU PROGRESSIVO FISCAL E DIFERENCIADO EM RAZÃO AO USO E LOCALIZAÇÃO (Art. 4º, IV, a, da Lei 10.257/01, Art. 156, I, CF/88)
- IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO
(Art. 7º, da Lei 10.257/01, art. 182, § 4º, II, CF/88)
- CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA
(Art. 4º, IV, b, da Lei 10.257/01, Art. 145, III, CF/88)
- ITBI (Art. 156, II, § 2º, incisos I e II)
- ITR (Possível capacidade tributária ativa municipal – Art. 153, par. 4º, III, EC 42/03);

INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL URBANA TRIBUTÁRIOS VINCULADOS À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA, DO TERRITÓRIO E DA CIDADE

**IPTU PROGRESSIVO FISCAL (ITBI/ITCMD) -> ISONOMIA + SOLIDARIEDADE =
REDISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZAS -> PROGRESSIVIDADE FISCAL DO IPTU, DO ITBI,
DO ITCMD**

**IPTU DIFERENCIADO/USO E LOCALIZAÇÃO -> PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL +
DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE + DIREITO À MORADIA = DIFERENCIAÇÃO DE
ALIQOTAS EM FACE DO USO, DA LOCALIZAÇÃO DO IMÓVEL E DO NÃO USO**

IPTU COM ALÍQUOTAS DIFERENCIADAS EM FACE DO USO E LOCALIZAÇÃO E DO NÃO USO

TRIBUTO EXTRAFISCAL - DIREITO TRIBUTÁRIO E URBANÍSTICO

USO POLUIDOR

USO QUE IMPEDE A MOBILIDADE

IMÓVEL SEM USO EM CENTROS URBANOS

INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL URBANA TRIBUTÁRIOS VINCULADOS À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA, DO TERRITÓRIO E DA CIDADE

**IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E CME - DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE +
PROIBIÇÃO DO ENRIQUECIMENTO INDEVIDO - ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA - NÃO
USO (subutilização) = PROGRESSIVIDADE NO TEMPO DO IPTU E CME**

IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

**TRIBUTO EXTRAFISCAL - DIREITO TRIBUTÁRIO E
URBANÍSTICO**

**VAZIOS URBANOS - CONSTRUÇÃO SEM CONDIÇÕES
DE HABITALIDADE**

**USO, EDIFICAÇÃO - ESPACIALIDADE TERRITORIAL
MÍNIMA segundo o Plano Diretor**

ALÍQUOTA DE ATÉ 15%

Gestão Urbana como meio de implementação da Captura de Mais Valia do Solo Urbano

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Direito Tributário e Urbanístico

- ▶ JUSTA DISTRIBUIÇÃO DE CUSTOS E BENEFÍCIOS
- ▶ RENÚNCIA DE RECEITAS ... (?)
- ▶ IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ... (?)

Gestão Urbana como meio de implementação da Captura de Mais Valia do Solo Urbano

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E DE MAIS VALIA

- ▶ CME - COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL NÃO FACULTATIVA - REFORMA TRIBUTÁRIA -CF; EC; LRF. É VEDADO ENRIQUECIMENTO INDEVIDO DE TERCEIROS.
- ▶ CONTRIBUIÇÃO EM FACE DE ALTERAÇÃO DO USO DO SOLO - RECUPERAÇÃO DE MAIS VALIA DO SOLO URBANO - RURAL PARA URBANO - - **ART. 29 DO ESTATUTO DA CIDADE**

ATO DISCRICIONÁRIO OU ATO VINCULADO

Há discricionariedade na ilicitude?

Há discricionariedade no planejamento e na gestão sem informações, ou com informações incorretas (PGV, CT)?

HÁ DISCRICIONARIEDADE NA RENÚNCIA/NEGLIGÊNCIA DE RECEITA PÚBLICA (IPTU, CME, ITBI)?

▶ **EQUILIBRAR A DESPESA E A RECEITA**

- ▶ **ART. 1º. LRF - AÇÃO PLANEJADA E TRANSPARENTE, PREVININDO RISCOS E CORRIGINDO DESVIOS CAPAZES DE AFETAR O EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS**

EVITAR -> MÚLTIPLOS DANOS URBANOS - MDU

MDU

UTILIZAÇÃO INADEQUADA DE IMÓVEIS E DO SOLO URBANO; USOS INCOMPATÍVEIS E INCONVENIENTES (retenção especulativa); POLOS GERADORES DE TRÁFEGO; DETERIORAÇÃO DE ÁREAS URBANIZADAS; POLUIÇÃO; FALTA DE MORADIA; DEGRADAÇÃO AMBIENTAL; EXPOSIÇÃO DA POPULAÇÃO A RISCOS DE DESASTRES, ETC.

CONTEÚDO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

DIREITO À CIDADE INTERGERACIONAL

GESTÃO URBANA TERRITORIAL MÍNIMA

ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO

MUITO OBRIGADA.

CINTIA ESTEFANIA FERNANDES
Cintiafernandes.curitiba@gmail.com