



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD

JOSÉ JÚNIOR SANTOS SILVA

**PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA: UMA ANÁLISE
JURÍDICO-SOCIAL DO CADASTRO TERRITORIAL URBANO**

SOUSA - PB
2020

JOSÉ JÚNIOR SANTOS SILVA

**PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA: UMA ANÁLISE
JURÍDICO-SOCIAL DO CADASTRO TERRITORIAL URBANO**

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais - Direito.

Orientador: Dr. Paulo Henriques da Fonseca.

SOUSA - PB

2020

JOSÉ JÚNIOR SANTOS SILVA

**PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA: UMA ANÁLISE
JURÍDICO-SOCIAL DO CADASTRO TERRITORIAL URBANO**

Data de Aprovação: _____/_____/_____

Banca Examinadora

Paulo Henriques da Fonseca.
Orientador

Examinador

Examinador

AGRADECIMENTOS

As pessoas que contribuem para o desenvolvimento do ser humano merecem ser constantemente lembradas e exaltadas, posto que, usam o seu valioso e finito tempo de vida para se dedicar ao melhoramento do outro e do lugar onde vive. Sendo assim, dedico os meus votos de agradecimento a essas importantes peças para a evolução da humanidade: os professores. Em especial, dedico os meus votos de agradecimento aqueles que contribuíram diretamente na minha jornada acadêmica.

Agradeço aos docentes do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais- CCJS pelos conhecimentos disponibilizados e por cumprir com afinco a árdua e valorosa profissão de difundir o conhecimento. Também dedico os meus votos de gratidão ao meu estimado orientador, o professor Paulo Henriques da Fonseca, também agradeço pela oportunidade de evoluir cada vez mais enquanto estudante, profissional e como ser humano através da sua grande sabedoria e dedicação.

Agradeço a Deus e aos meus familiares que são uma das razões de eu ter trilhado o caminho acadêmico e por estar sempre presentes em minha vida, em especial aos meus pais: Joana Felizardo por acreditar em mim e estar sempre ao meu lado com o seu grande afeto e dedicação; a José Pedro por me prestar toda a assistência e por me ensinar importantes valores como o trabalho e a persistência. Agradeço a minha querida avó Maria do Socorro, e também homenageio os meus queridos avós, Pedro Romão, Maria José e Raimundo Felizardo que partiram, mas que estarão comigo em memória.

Agradeço aos meus queridos amigos da minha cidade e aos que fiz durante a graduação que contribuíram para o meu crescimento. As amizades em que tive o imenso prazer de desfrutar na Residência Universitária, em especial: Anderson, Marciano, Vidal, Melqui, Henrique, Sirineu, John, Maycon, Alan, Rivaldo, Dominick, André, Tarso, Lucival, Cléia, Valdemir, Márcio, Paulo, João, Cleverton e Fabrício.

Aos meus amigos de sala de aula, também externo os meus votos de gratidão, em especial a Douglas, Guilherme, Toin, Ítalo, Lucas, Lucas Félix, Pedro, Vinícius, John, Mateus, Marcos, Gabriel, Esdras e outros tantos. Aos colegas de projeto de extensão Casa Legal e de pesquisa que contribuíram para o meu caminho acadêmico, em especial: Anderson, Maíra, Caio, Deyvit, Marcela, Aprígio e Ália.

Externo a minha gratidão ao Institue Lincoln of Land Policy, que me concedeu importante oportunidade de participar de um projeto de pesquisa em que eu pudesse

trabalhar com dados da minha região, além de proporcionar a minha participação em curso online para aperfeiçoamento acadêmico.

Agradeço ao Universidade Federal de Campina Grande pela oportunidade de ingressar em um ensino superior de qualidade e gratuito proporcionando uma positiva mudança em minha vida agregando qualidade de vida e de pensamento. Reitero os meus votos de agradecimento aqueles que mesmo não citados foram importantes para o meu desenvolvimento.

RESUMO

O trabalho aqui exposto consiste na análise conceitual do multiuso da propriedade imobiliária como forma de orientar a base cadastral dos municípios e assim obter um melhor aproveitamento de impostos sobre o imóvel urbano, em especial do Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU. Além das orientações gerais contidas na Constituição Federal de 1988, foram utilizados diplomas normativos que orientam a política de gestão e desenvolvimento urbano como o Estatuto da Cidade e a lei do parcelamento do solo urbano. Também houve a descrição das competências tributárias do município e sobre a relação entre uma boa política arrecadatória e os efeitos de um cadastro territorial defasado e ineficiente. Por meio de um exame de trabalhos bibliográficos, e de dados produzidos por pesquisas relevantes na área, jurisprudência pátria, e observância de normas infraconstitucionais pôde-se constatar o não-aproveitamento de todo o potencial do imposto sobre o imóvel urbano que está ligado a qualidade do cadastro territorial. Portanto, resta claro o problema tributário, fiscal e jurídico causada pela imprecisão cadastral imobiliária gerando impacto na arrecadação de importantes impostos municipais com relevância diminuída em razão de tais deficiências, sendo necessário amplo debate político em busca de melhorias nesse quadro e promoção de alternativas cadastrais como o Cadastro Territorial Multifinalitário para promover o desenvolvimento transparente e sustentável da cidade.

Palavras-chave: Cidade. Tributos municipais. Propriedade. Cadastro imobiliário. IPTU.

ABSTRACT

The work exposed here consists of the conceptual analysis of the multipurpose of real estate as a way of guiding the municipal registration base and thus obtain a better use of taxes on urban property, in particular the Tax on urban property and land – IPTU. In addition to the general guidelines contained in the Federal Constitution of 1988, normative diplomas were used to guide the management and urban development policy, such as the City Statute and the urban land parceling law. There was also a description of the municipality's tax competences and the relationship between a good tax collection policy and the effects of a lagged and inefficient territorial register. Through an examination of bibliographic works, and data produced by relevant research in the area, national jurisprudence, and observance of infraconstitutional rules, it was possible to verify the failure to exploit the full potential of the tax on urban property that is linked to quality territorial register. Therefore, it remains clear the tax, fiscal and legal problem caused by the inaccuracy of real estate registration, which has an impact on the collection of important municipal taxes with diminished relevance due to such deficiencies, requiring a broad political debate in search of improvements in this framework and the promotion of cadastral alternatives such as the Multifinal Territorial Register to promote the transparent and sustainable development of the city.

Keywords: City. Municipal taxes. Property. Real Estate Register. IPTU.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 PROPRIEDADE ENQUANTO FENÔMENO DIVERSIFICADO: DISPOSIÇÕES GERAIS.....	11
2.1 A PROPRIEDADE MULTIFACETADA: UTILIDADE E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS.....	11
2.2 A PROPRIEDADE URBANA E A LEGITIMAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS	15
2.2.1 Conceito de propriedade	16
2.2.2 Direito à propriedade e ditames legais	18
2.3 ANÁLISE DO MULTIUSO DA PROPRIEDADE	20
2.3.1 Uso comercial	20
2.3.2 Uso domiciliar.....	21
2.3.3 Uso fiscal.....	22
2.3.4 Uso jurídico	23
3 CADASTROS PÚBLICOS DE IMÓVEIS: FUNDAMENTO E COMPETÊNCIA LEGAL	25
3.1 AS ESPÉCIES DE CADASTROS PÚBLICOS DE IMÓVEIS	25
3.2 FONTES NORMATIVAS QUE FUNDAMENTAM OS CADASTROS DE IMÓVEIS.....	28
3.3 A COMPETÊNCIA LEGAL DOS ENTES FEDERATIVOS SOBRE O CADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO	31
3.4 ALTERNATIVA CADASTRAL E DESAFIOS PARA MELHOR ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NOS MUNICÍPIOS: CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM).....	35
4 O IMPACTO DA IMPRECISÃO/AUSÊNCIA CADASTRAL NA ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS SOBRE O IMÓVEL.....	39
4.1 A IMPORTÂNCIA DOS CADASTROS DE IMÓVEIS PARA A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA	39

4.2 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA ARRECADAÇÃO DOS TRIBUTOS SOBRE O IMÓVEL URBANO.....	41
4.2.1 A evolução cadastral do município.....	42
4.2.2 Imposto sobre serviços - ISS	45
4.2.3 Imposto sobre Transmissão onerosa de Bem Imóveis - ITBI.....	47
4.2.4 Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana - IPTU	48
4.3 A CIFRA CINZA DA INFORMALIDADE CADASTRAL E POSSÍVEIS IMPACTOS TRIBUTÁRIOS: A SITUAÇÃO BRASILEIRA.....	50
4.4 O TRIBUTO SOBRE O BEM IMÓVEL COMO AGENTE LEGITIMADOR PARA EXERCÍCIO DE DIREITOS SOBRE A PROPRIEDADE URBANA	54
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS.....	60

1 INTRODUÇÃO

O cadastro imobiliário é importante para que se possa gerir corretamente o solo urbano. Ele é a ponte entre a realidade e a formalidade dos dados que alicerçarão as ações do poder público, culminando além daquelas que impactam na política urbana nas de arrecadação de tributos ligados a propriedade urbana. Muitos são os tipos de cadastros, e adequá-los a aos diferentes usos da propriedade representaria um importante passo para o desenvolvimento sustentável da propriedade.

O cadastro com o fito de arrecadação, por exemplo, é gerido pelo município que detém competências originárias concedidas pela Constituição Federal de 1988, dentre os impostos estão: o imposto sobre serviços-ISS; imposto sobre a transmissão de bens imóveis- ITBI; e o Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana- IPTU. Dentre os tributos com potencial subutilizados, a discussão acerca das causas serão desenvolvidas com ênfase ao papel do cadastro territorial urbano.

Além da finalidade arrecadatória, tributos como o IPTU contam com a característica de onerar progressivamente o imóvel que não atenda as funções sociais da propriedade urbana estabelecidas na Constituição e em diplomas normativos infraconstitucionais, como no Estatuto da Cidade (lei 10257/01). Dessa maneira, o cadastro imobiliário deve se adequar ao caráter de multiuso da propriedade tornando-se mais completo e assim, impactar positivamente na arrecadação de impostos sobre a propriedade, em especial do IPTU.

Quantos aos vários usos que a propriedade possui, pode ser entendido como as formas em que ela se comporta diante dos vínculos estabelecidos entre o Estado como também entre particulares. Seja o uso para se obter um registro junto ao cartório de imóveis, ou para se obter serviços básicos como de telefonia ou mesmo para a elegibilidade eleitoral, a identificação desses usos é importante para tornar o cadastro territorial mais completo.

O problema central desse trabalho é a relação entre o cadastramento da propriedade urbana e a arrecadação do imposto sobre a propriedade urbana nos municípios brasileiros. Para resolvê-lo serão apresentadas o conceito e amplitude da propriedade imobiliária na cidade, bem como a importância do cadastro imobiliário como forma de diminuição de desigualdades sociais e de infraestrutura na cidade. Ainda serão discutidas as formas alternativas de cadastros com ênfase no Cadastro

Territorial Multifinalitário (CTM) sendo descritas como uma eficaz forma de se abarcar o caráter de multiuso da propriedade ao passo que contribuem para a arrecadação de tributos ligados a propriedade.

Para a realização do presente estudo, será adotado o método de abordagem hermenêutica e dedutiva partindo-se da situação apresentada por estudos utilizados pelas normas especializadas vigentes, bem como, dos princípios que orientam a Administração Pública brasileira e as normas internacionais das quais o Brasil é signatário. Com o emprego de técnicas de pesquisa feitas por meio de uma análise qualitativa, pautado em trabalhos monográficos através das pesquisas bibliográficas – livros, artigos científicos e obras específicas sobre o tema – e documental – Constituição Federal, Código Civil, demais legislações correlatas, e Jurisprudências pertinentes à temática –, e outras documentações correlatas.

No que diz respeito a estrutura do trabalho, ele se divide em três capítulos: o primeiro trata da evolução histórica do conceito de propriedade e sobre alguns importantes usos da propriedade, bem como, de suas possíveis finalidades para que se oriente a elaboração de bons cadastros de imóveis, promovendo eficazes políticas públicas voltadas ao melhor aproveitamento do solo urbano, seja no âmbito social ou fiscal.

No segundo capítulo será tratada da importância dos cadastros para o melhor aproveitamento social e tributário do solo urbano, sendo apresentada a evolução histórica, fontes normativas, assim como alternativas de modelos cadastrais dando-se ênfase ao Cadastro Territorial Multifinalitário.

Por fim, no terceiro capítulo haverá a discussão acerca da importância do imposto territorial para a receita tributária no município brasileiro e sobre os problemas enfrentados, assim como a informalidade urbana, e problemas latentes de nenhum/deficiência cadastral, e importância do cadastro na arrecadação de impostos, em especial do IPTU.

2 PROPRIEDADE ENQUANTO FENÔMENO DIVERSIFICADO: DISPOSIÇÕES GERAIS

Para que se compreenda a necessidade do detalhamento dos dados cadastrais de imóveis urbanos e o seu impacto na arrecadação tributária é necessária a compreensão do conceito de propriedade imobiliária. Não só isso, mas os seus naturais desdobramentos, como o tratamento dado pela lei e o seu caráter “multiuso” que será abordado a seguir nos próximos subtópicos.

2.1 A PROPRIEDADE MULTIFACETADA: UTILIDADE E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

A propriedade não é apenas uma prerrogativa de uma pessoa física ou jurídica sobre um bem para impor-lhe seus mandos e desmandos. Ela deve submissão a leis que orientam o seu papel no atendimento a direitos coletivos, pois não há direitos absolutos, sejam eles individuais ou coletivos. A sua evolução também se deve a conquistas sociais, dentre elas, a ocorrida na Constituição alemã de Weimar de 1919, que inseriu a “função social da propriedade” em seu corpo. Conforme Pinheiro (2017), previsto em seu artigo 153, § 2º, a propriedade é fonte de obrigações, servindo ao interesse comum.

Assim, ao passo que emana privilégios, a propriedade exige ações que estejam em sintonia com o bem da coletividade. No Brasil, está presente no rol de direitos e garantias fundamentais que, por sua vez, estão localizados no artigo 5º da Constituição Federal e são tidos como cláusulas pétreas. O direito à propriedade – aqui trataremos da propriedade imobiliária urbana – tem tido uma abordagem ampla que abarca aspectos bem mais sociais do que a tendência histórica sugere. Segundo Tavares (2003, p. 476):

O instituto da propriedade, como direito individual, é garantido e não pode ser suprimido da atual ordem constitucional. Contudo, seu conteúdo já vem delimitado pela própria Constituição, quando impõe a necessidade de que haja o atendimento de sua função social, assegurando a todos uma existência digna nos ditames da justiça social.

Duas dimensões estão claras no diz respeito à propriedade: a individual e a social (SIEPIERSKI, 2019). Ambas estão ligadas e promovem o direito à propriedade

em conjunto de modo a não violar outras garantias constitucionais. O pacto social exige harmonia dos direitos mesmo que a princípio se mostrem opostos, e que se liguem a outros direitos fundamentais (direito à liberdade, igualdade, dignidade da pessoa humana, por exemplo) a fim de se fortalecer a força normativa da Carta Maior, e em razão disso, a ordem democrática e o estado de direito.

Outro fenômeno que há de ser pontuado é o da comunicação dos direitos fundamentais para melhor atender as necessidades do indivíduo, como adverte Venosa (2006, p. 156), que “ a propriedade, na atualidade, não é vista somente como um direito, mas também como uma função e como um bem coletivo de adequação social e jurídica”. É um direito que abraça tanto a faceta individual que nasceu no contexto de revolução francesa quanto a função social que ganhou força no século passado.

A ligação do direito à propriedade e a dignidade da pessoa humana (princípio fundamental posto no artigo 1º da Constituição Federal) é estreita. Eles conversam e são bases para políticas públicas redistributivas que visam combater as fortes desigualdades sociais brasileiras. O direito à moradia presente, por sua vez, está contido no artigo 6º da CRFB/88 e é entendido como um produto da estreita ligação entre dignidade da pessoa humana e direito à propriedade, pois não basta o acesso a propriedade, mas a existência de uma condição de vida digna com disponibilidade de outros direitos básicos.

Há de se pontuar que o conceito de moradia não se exaure em um uso, ela deve ser compreendida na visão de Sarlet (2010) como um direito à habitação, a tutela e promoção a moradia digna, e a aspectos ligados a higiene e de acesso a serviços básicos. A garantia por parte do Estado para que indivíduo tenha acesso ao mínimo existencial é um objetivo necessário a concreção do direito à moradia. Não basta morar sob um teto, mas ter uma moradia digna, com acesso a água tratada, segurança e a energia elétrica, a título de exemplo.

A propriedade imobiliária urbana está inserida nesse contexto e serve de fomento para a implementação de políticas habitacionais. Ter um imóvel pode garantir inúmeros outros direitos e uma vida digna. Não por acaso está inserida no rol de direitos e garantias individuais da CRFB/88:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]
XXII - é garantido o direito de propriedade;
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social [...].

Seja como fonte de capital seja como facilitador para alcançar uma vida melhor a uma família, a propriedade serve de uso para diferentes situações e assim, não se esgota no aspecto econômico. Estamos diante de uma tendência de multiuso do solo como forma de maximizar o seu aproveitamento e atender a agenda social presente na Constituição de 1988. Todavia, qual a importância dessa constatação? Há uma utilidade prática que encontra respaldo na formulação de cadastros que sejam mais eficientes ao passo que garantam a disponibilidade de dados sólidos e mais próximos a realidade aos gestores públicos e que sirvam para orientar políticas de inclusão social e para uma melhor arrecadação tributária (ARAÚJO; SILVA, 2014).

Adiantando os usos que serão abordados nos vindouros subtópicos teremos: o uso com responsabilidade social da propriedade, o uso para obtenção de serviços básicos por meio da declaração de domicílio e os usos eminentemente privados (uso, gozo/fruição e disposição). Para saber da importância de cada um deles é necessário um maior aprofundamento bibliográfico e legislativo, ou seja, não basta uma única fonte de dados sobre a propriedade. A sua complexidade inerente carece de bons detalhes a fim de pelo menos amenizar distorções cadastrais e assim, combater informalidades. Para Smolka e Cesare (2006), a informalidade provoca uma má formação na disposição dos domicílios e deficiências na distribuição de serviços básicos como de água, luz e serviços cartorários e além do mais, o solo informal que antes parecia barato aos olhos do adquirente antes da compra se torna moroso pela escassez ou precariedade desses serviços.

Por conseguinte, fica custoso para o poder público implementar obras e serviços, dada a situação de desordem encontrada (SMOLKA; CESARE, 2006). E na hipótese de atingir uma determinada classe social tomando como norte as regiões pobres e/ou superlotadas, não será garantia de se obter bons resultados para esse tipo de público, posto que, até na aparente facilidade de se implementá-las, a informalidade urbana a intercepta e expõe que os pobres -em grande número- podem estar dispersos por outros centros urbanos carentes de serviços tão essenciais quanto os daqueles que vivem de fato nas periferias e regiões sabidamente pobres.

Como dito anteriormente, não basta um teto sob a cabeça pois o acesso a outros direitos sociais é necessário para uma existência digna. Aqui, há a

imprescindibilidade do exercício de direitos prestacionais/status positivo que são exercidos pelo Estado para se alcançar a sua efetivação. Na lição de Novelino (2020), para exigir uma ação por parte do Estado – oposto a dimensão negativa-, o poder público deve levar em conta as limitações orçamentárias compreendidas na teoria da reserva do possível.

Nesse sentido também dispõe Santos (2014, p. 116): “Já o fomento ao desenvolvimento urbano envolve prestações positivas do estado, isto é, alocação de recursos orçamentários para financiar a expansão da infraestrutura”. E esses investimentos custam caro aos cofres públicos, forçando os municípios - principalmente os de grande porte- a ampliar/melhorar suas receitas tributárias.

Os diferentes usos da propriedade por parte dos agentes privados e públicos devem ser pontuados para a utilidade de um cadastro adequado a esse fato. Em um imóvel pode-se haver um proprietário e domiciliado que não são a mesma pessoa, a exemplo do que ocorre com contratos de locação. O domicílio possui uma ampla conceituação que abarca diferentes ramos do direito com suas peculiaridades, e por isso os cadastros devem ser levados em consideração.

O domicílio para fins de serviço de telefonia, por exemplo, pode considerar um único domicílio para vários titulares, já o registro público de imóvel não encontra a mesma identidade de uso ao passo que admite a possibilidade fática de várias casas num mesmo registro.

Em contrapartida, o serviço de energia elétrica atende, geralmente, a uma única titularidade domiciliar. Essas disfuncionalidades servem de base necessária para orientar as prioridades poder público na implementação de serviços básicos e a implementação de um cadastro que as abarque e as tornem mais e acessíveis a população. Uma das alternativas é a implementação do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM).

O CTM foi proposto pelo Ministério das Cidades no ano de 2009 por meio da Portaria nº 511. Além de detalhar as características espaciais do imóvel servindo para diretrizes ocupacionais e de parcelamento do solo urbano, a sua multifinalidade, segundo Araújo e Silva (2014), está vinculada a finalidades tributárias, jurídicas e fiscais, mas não deve se esgotar apenas nelas podendo abarcar questões importantes para combater vários problemas sociais. Esse intercâmbio de dados de diferentes agentes possibilitará um melhor controle e diminuirá distorções.

2.2 A PROPRIEDADE URBANA E A LEGITIMAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

Ao longo dos anos, o conceito de propriedade foi mudando e adotando traços conforme as orientações políticas da época. A importância de continuar se ajustando as demandas que impactam também na sua conceituação deve ser exaltada, pois promove o desenvolvimento social e diminui as desigualdades construídas ao longo de vários anos de acumulação de riquezas e de recursos políticos detidos por uma pequena parcela da população.

Conforme Fonseca (2016), o conceito de propriedade sofreu várias mutações ao longo do tempo podendo ser destacadas quatro importantes. A primeira mudança foi marcada por uma alteração sobre o valor dado a propriedade. Ocorrida no século XVII, houve uma diminuição da sua abrangência e enrijecimento da sua importância para fins de gozo de direitos políticos. Assim, ficara mais evidente que quem tinha a propriedade poderia exercer direitos ligados à cidadania, e a condição de proprietários se resumia a uma pequena e privilegiada parcela da população.

Ocorrida também no século XVII, a segunda mudança se limitou a exclusividade absoluta e a troca. Percorrendo a tendência de estreitamento do sentido, a propriedade significava o direito de ser reconhecido absolutamente proprietário do bem e o de poder retirar de quem usa/goza do seu. Vale destacar que uma das marcas da Revolução Francesa era da propriedade privada e o seu fortalecimento.

Seja pelo alto valor social e político que detinha, a propriedade não era comumente vendida ou trocada naquela época. Dessa maneira, a terceira mudança ocorre tomando a propriedade enquanto mercadoria que poderia ser comercializada. Seguindo nessa linha de expansão capitalista sobre a propriedade, percebe-se a quarta mudança conceitual.

Segundo Fonseca (2016), a passagem da propriedade para o mercado de títulos e capitais apesar de ser progressiva, não foi um fenômeno recente, pois leis como as hipotecárias, de falências e de direitos dos credores marcaram essa trajetória de mudança conceitual e, conseqüentemente, de usos da propriedade. A propriedade enquanto meio de se obter coisas, passa a se comportar também como capital e rendimentos tomando a forma de moeda imobilizada para que se possa especular e lucrar.

2.2.1 Conceito de propriedade

No Brasil, o conceito da propriedade abraçou a função social desde outras Constituições anteriores. O direito a que o titular possa fazer do seu bem o que melhor lhe apetece encontra limitações no interesse da coletividade e em anseios democráticos marcados na vigente Carta Magna brasileira. Assim fala Pagani (2009, p. 15):

Na realidade, a função social da propriedade imóvel já integra o direito constitucional desde a Constituição Federal de 1934. E, de forma implícita, na Constituição Federal de 1946 já havia uma relativização do direito de propriedade explicitado. Inclusive, quanto aos imóveis rurais, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, denominada Estatuto da Terra, e posteriores leis e regulamentos, disponibilizam instrumentos legais que possibilitam aplicá-los de forma que sejam eficazes para concretizar o princípio da função social da propriedade imóvel rural.

Como dito anteriormente, nenhum direito é absoluto e a propriedade enquanto um dos pilares para a economia nacional, deve ser entendida conforme as necessidades da população para que não acabe obliterando direitos alheios e acentuando mais ainda as desigualdades sociais. Assim, a legislação foi tomando contornos sociais a medida que as demandas por distribuição de renda ficaram mais evidentes a sociedade, o que refletiu na promulgação de constituições sociais como a de Weimar de 1919 que inspiraram a constituição getulista de 1934 (COMPARATO, 2003).

Alguns conceitos variam com certa frequência ao longo do tempo e no caso da propriedade não poderia ser diferente. Segundo Pagani (2009), antes de se entender o direito à propriedade, a sua compreensão conceitual é imprescindível pois, desde os primórdios, antes de ser um instituto jurídico era condição para se poder exercer direitos políticos. Além de dinâmico, são muitos os valores sociais em que o conceito de propriedade aglutina.

Disputas envolvendo nações para a aquisição de terras para controle eram constantes e a depender do tamanho do seu território, definia o grau de influência sobre outras. É necessário acrescentar a discussão o pensamento de Pereira (2004, p. 81):

A princípio foi o fato, que nasceu com a espontaneidade de todas as manifestações fáticas. Mais tarde foi a norma que o disciplinou, afeiçoando-a as exigências sociais e à harmonia de coexistência. Nasceu da necessidade de dominação. Objetos de uso e armas. Animais de presa e de tração. Terra

e bens de vida. Gerou ambições e conflitos. Inspirou a disciplina. Suscitou a regra jurídica. Tem sido comunitária, familiar, individual, mística, política, aristocrática, democrática, estatal e coletiva.

Do uso coletivo até o individual, a propriedade alcançou um longo percurso até o atual entendimento e suas classificações, como a urbana e rural e quanto aos usos sociais e jurídicos. Antes de voltar a conter traços coletivos, o seu tratamento enquanto mercadoria e meio de se obter outras coisas materiais de valor econômico passou por rasas mudanças, motivadas por um maior aproveitamento do seu potencial.

Ainda tratando de aspectos gerais da evolução histórica do conceito de propriedade, a tivemos como sinônimo de coletividade, o que fortaleceu a comunidade e proporcionou o desenvolvimento das primeiras civilizações que, no entanto, como assevera Fachin (1988), era intimamente ligada à família. Mais tarde, no período Romano tivemos uma forte individualização da propriedade, podendo o seu titular fazer dela o que bem entende. Uma verdadeira absolutização do direito à propriedade que mais tarde sofrera modificações.

Na idade média, por exemplo, houvera importantes mudanças, agora quanto a característica até então em voga: o seu caráter unitário. Assim, a propriedade passou a ter o titular do domínio eminente, o domínio direto e o útil. Partes presentes em institutos jurídicos ainda em voga no ordenamento pátrio, como é o caso da enfiteuse. Segundo Gomes (2004), aconteceu uma importante ruptura entre a antiguidade e a idade média no que se refere a propriedade ocorrendo assim, num mesmo imóvel, a existência de proprietários que exercem domínios paralelos e um controle de usos da propriedade posto que, aquele que concedia o domínio útil exigia ações por parte deste, como a edificação e a mais usual, a plantação.

Em meio a tais mudanças, um pensamento que mais tarde seria discutido para os moldes atuais é o de São Tomás de Aquino em que pregou em sua *Summa Theleologica* a importância do interesse coletivo sobre a propriedade, sendo assim, contrário ao caráter individualista e unitária do direito romano.

Com a revolução Francesa, atendendo aos anseios da população que desejava uma propriedade imobiliária mais democrática, foram postos artigos no Código Napoleônico com grande esmero dedicados ao fortalecimento da propriedade privada, o que resultou na volta do conceito individualista romano, contudo com respeito ao direito de outrem. Outra guinada conceitual, fora proposta pelo socialismo que buscava na lição de Pagani (2009, p. 10) “a superação do paradigma de que o direito

de propriedade é um direito perpétuo, absoluto e natural, e ainda, na sobreposição da natureza função social sob a natureza de um direito subjetivo”. Para que a propriedade individual se remodelasse de fato, deveria deixar de existir dando espaço para o total controle pelo Estado.

Por fim, temos a propriedade sob a ótica do Estado Democrático que volta a atender à coletividade ao passo que se intermedeia os ramos do direito com os princípios constitucionais relacionados a dignidade da pessoa humana, conferindo maior harmonia as decisões públicas. Conforme assevera Lôbo (1999, p.100):

A denominada publicização compreende o processo de crescente intervenção estatal, especialmente no âmbito legislativo, característica do Estado Social do século XX. Tem-se a redução do espaço de autonomia privada para a garantia da tutela jurídica dos mais fracos. A ação intervencionista ou dirigista do legislador terminou por subtrair do Código Civil matérias inteiras, em alguns casos transformadas em ramos autônomos, como o direito do trabalho, o direito agrário, o direito de águas, o direito da habitação, o direito da locação de imóveis urbanos, o estatuto da criança e do adolescente, os direitos autorais e o direito do consumidor.

O papel dado ao Estado vem ganhando destaque e exigindo do mesmo proatividade nos mais variados assuntos de interesse público que encontram respaldo constitucional. O direito subjetivo é resguardado, ao passo que não é garantido que a sua tutela será conferida completamente. Tendência observada no direito brasileiro e positivada na vigente Constituição de 1988.

Como demonstrado, não é uma tarefa fácil conceituar a propriedade pois ela não se esgota em contornos legais, mas sim em outros critérios que alçam a sociedade, cultura e a política. De todo modo, a propriedade imobiliária urbana que será objeto principal da nossa abordagem pode ser entendida como um direito subjetivo que além das prerrogativas inerentes ao titular da propriedade (gozo, uso, fruição, disposição), deve obediência ao interesse social para o desenvolvimento sustentável da cidade.

2.2.2 Direito à propriedade e ditames legais

O direito à propriedade no ordenamento brasileiro se encontra no rol dos direitos contidos no artigo 5º da CRFB/88 e se espraia em leis infraconstitucionais para orientação de políticas de inclusão e de desenvolvimento urbano. Temos o exemplo do Estatuto da Cidade de 2001 (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição. Na lição de Pagani (2009), o Estatuto alia os

objetivos e o sentimento democrático da Carta Magna ao efetivo alcance do plano diretor por meio da participação conjunta dos entes privados, públicos e da população. E o direito a uma moradia digna orienta tais decisões ao passo que se comunica aos princípios basilares da constituição e a orientações internacionais como a da Organizações das Nações Unidas (ONU).

Mesmo descumprindo a função social, há de se pontuar a necessária existência da precedência de um devido processo legal que além de possibilitar o direito ao contraditório que, por sua vez, barra o arbítrio do Estado tornando legítima as medidas que forem necessárias. Está de acordo com a posição defendida por Novellino (2020, p. 424):

Mesmo em propriedades que não atendem a sua função social, são proibidas intervenções desprovidas de justificação constitucionalmente legítima, tais como invasões de terras por movimentos sociais organizados a pretexto de promover a reforma agrária, supressões legislativas da instituição da propriedade privada ou expropriações arbitrárias, sem a observância do devido processo legal. A diferença, portanto, está na intensidade da garantia, ou seja, no grau de proteção conferida ao direito.

Seja para o imóvel rural ou urbano, mecanismos legais para intervenção estão disponíveis para que o poder público possa atuar. No caso do imóvel urbano, sanções progressivas como por exemplo, o parcelamento, edificação compulsórios, incidência progressiva do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), e desapropriação com pagamento do valor do imóvel previamente. Instrumentos que estão dispostos no artigo 4º da Lei nº 10.257/2001.

O direito social à moradia digna comunica-se ao da propriedade e exige enquadramento legal adequado. Possui disposição na Declaração Universal dos Direitos dos Homens de 1948 em seu artigo XXV (ONU, 1948), que é reconhecido pelo Brasil através do Decreto nº 591/1992, realizado pelos Estados Partes, no art. 11 do Pacto Internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais das Nações Unidas além da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (OEA, 1948, p. 3) que resguardam os direitos como o da habitação.

No que tange ao detalhamento das normas infraconstitucionais do direito à propriedade e a adequação ao modelo de direito a uma moradia digna serão analisados no segundo capítulo. As formas de controle e os instrumentos presentes principalmente no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) também merecerão enfoque dado a sua ligação umbilical com a política de crescimento sustentável da cidade.

2.3 ANÁLISE DO MULTIUSO DA PROPRIEDADE

O conceito de propriedade como visto, é de difícil constatação pois não é estático e compreende as várias nuances políticas, sociais e jurídicas da época em que se pretende conceituá-la. Por conseguinte, o esgotamento de seus usos segue a mesma característica ao passo que as demandas não param de crescer.

A seguir, será delimitado em quatro principais usos percebidos na propriedade imobiliária urbana (comercial, domiciliar/social, fiscal e jurídico), e será analisada a importância dessa constatação para melhor eficácia dos cadastros imobiliários e no próximo capítulo, sobre a arrecadação de tributos em especial, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU.

2.3.1 Uso comercial

O imóvel urbano tem se tornado um ativo financeiro importantíssimo para obtenção de rendimentos e uma forma de acumular capital ônus tão grandes quanto os jurus. A especulação imobiliária tem trazido investimentos ao longo do tempo para as cidades, carecendo de controle por parte do poder público para que esses usos não se tornem abusivos (GONÇALVES, 2010). Dispositivos legais que visam taxar progressivamente o imóvel inutilizado/subutilizado ou mesmo caso extremo de desapropriação são pouco eficazes dado o deficiente aparato estatal para o controle.

Para compreender que uso, é necessário resgatar o contexto histórico que esse uso está inserido. Como dito anteriormente, a propriedade passou por inúmeras alterações ao longo do tempo se confundido com o conceito de família e chegando ao direito quase absoluto e individualista no direito romano. Não tardou para que ela contivesse os traços mercadológicos de que estamos familiarizados atualmente, segundo Fachin (1988, p. 16):

A propriedade, para a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, consistiu em direito inviolável e sagrado. Tanto o Código francês quanto o italiano de 1865, estatuíram que a propriedade é o direito de gozar e dispor do bem de modo absoluto. A partir da constituição de Weimar, há progressivo reconhecimento de uma ordem econômica e social com implicações para a questão da propriedade, de forma a construir uma nova etapa frente ao já superado *laissez faire, laissez passer*. A Revolução Francesa procurou dar um caráter democrático à propriedade, abolindo privilégios, cancelando direitos perpétuos, porém, este fito da burguesia ficou diretamente condicionado aos

seus interesses econômicos e políticos, de forma que a propriedade alterava as suas concepções tradicionais para servir a uma nova classe social em busca do poder: a burguesia.

O importante marco do entendimento de propriedade com usos comerciais foi obtido através da Revolução Francesa, que também alçou a democratização dela que antes era de uma privilegiada classe. Apesar dessas raízes sociais o fenômeno intenso de troca e especulação imobiliária atual ao invés de incluir, exclui camadas mais pobres da população de investimentos em infraestrutura “empurrando-os” para desigualdades quanto ao acesso a direitos básicos oferecidos pelo Estado. Essa situação está presente nas vitrines da pobreza: periferias e favelas. O solo nesses locais em geral é mais barato, mas a falta serviços básicos onera a população ostensivamente que fica à mercê da criminalidade.

Ainda quanto ao uso mercadológico da propriedade urbana, Beltrame (2013) entende que o uso do solo urbano como mercadoria poderá impactar no acesso do mesmo posto que, a finalidade de se obter lucro condicionará o imóvel as regras próprias de mercado inclusive na situação de deixá-lo sem uso para que aumente o preço. Dentre outros impactos, temos: Terrenos sem destinação, preços elevados dos solos e bancos de terras sem função social deixados propositalmente para aumentar de preço.

2.3.2 Uso domiciliar

Quanto ao uso domiciliar, vislumbramos a situação em que os membros de uma família residentes em uma mesma casa e, por sua vez, informam para diferentes agentes públicos e privados o seu domicílio. Sem contar que a depender do agente que solicita os dados acerca do domicílio possui suas próprias regras. A título de exemplo, temos o domicílio para fins penais, como é o caso da prisão domiciliar, e também para fins eleitorais como é o caso da candidatura a um cargo público que admite a existência de vários domicílios, mas em um período mínimo de permanência naquele em que se pretenda concorrer a determinado cargo político, assim dispõe o artigo 9º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997): “Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo”.

Aqui deve-se ter em mente que o domicílio para fins eleitorais não necessariamente deve ser aquele em que se exerça o seu trabalho, mas que tenha o animus de permanência, conhecido como o “domicílio eleitoral afetivo” é o entendimento do TSE (Ac. 18.124, de 16.11.00, do TSE, RJTSE, v.12, t. 3). Outras peculiaridades podem ser percebidas sendo um importante alerta para que os cadastros estejam sensíveis a essas complexidades para que sejam cada vez mais completos e precisos.

Temos ainda o comprovante de residência pedido por instituições financeiras e por concessionárias de serviços públicos. Ambas carecem desses dados e acolhem critérios diferenciados para os seus cadastros. Assim, em um único domicílio pode haver várias pessoas titulares de variados serviços, mas que se servem da casa onde vivem para satisfazerem as suas necessidades e esse fato pode ser aproveitado para os cadastros do poder público.

2.3.3 Uso fiscal

O uso fiscal não é exclusividade do período de Estado Democrático de Direito e encontra guarida em outros períodos históricos em que começaram a perceber a propriedade como mercadoria e assim adquirir receitas. No Brasil, o imóvel urbano é tributado pelo município que percebe essas receitas para despesas e investimentos para melhor desenvolvimento da cidade.

Vale frisar que a fiscalidade no contexto do Cadastro territorial Multifinalitário é tratada distintamente do conceito de tributação. Assim, a fiscalidade abrange a sintonia entre o a propriedade, as leis que orientam o ordenamento e gestão do solo urbano além de dados geodésicos. Estar em conformidade quanto as suas dimensões e as regras do plano diretor do município são uma das várias informações que devem estar contidas no CTM juntamente com as tributárias e jurídicas.

O uso fiscal ora trabalhado, é importante para o poder público pois está ligado a arrecadação de tributos sobre a propriedade além de contribuir para o atendimento a sua função social disposta na Constituição. É o caso do IPTU, que além da sua função de tributar, serve através da sua função extrafiscal para barrar ações que vão de encontro aos direitos coletivos. Dessa maneira, quando um imóvel urbano não estiver atendendo a sua função social, a administração pública poderá aumentar o

progressivamente o valor cobrado do IPTU sobre o imóvel, dentre outros instrumentos de controle.

No entanto, um longo percurso deve ser seguido para que a participação dos impostos sobre a propriedade imobiliária urbana não seja irrisória, principalmente nos menores entes que são dependentes de transferências de outros entes da Administração Pública. As competências tributárias estão dispostas no artigo 145 da Constituição:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

II – Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas [...].

Os municípios possuem além das competências gerais fixadas pela Constituição, impostos que são: Imposto sobre a propriedade territorial e predial urbana (IPTU) cuja disposição legal que a cita está no artigo 32 do Código Tributário Nacional de 1966; Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS ou ISSQN) que além da disposição constitucional contida no artigo 155, inciso III, também encontra respaldo normativo na lei complementar nº 116 em seu artigo 1º; e o imposto sobre transmissão onerosa de bens imóveis – ITBI (art. 156, inciso II da CF/88). Assim uma boa fonte de receitas pode ser aproveitada para investimentos em infraestrutura básica e em bons cadastros aplicados ao aperfeiçoamento da infraestrutura urbana.

2.3.4 Uso jurídico

Na órbita jurídica, o uso da propriedade urbana encontra amparo na lei de registros públicos (Lei nº 6.015/1973) a partir do seu artigo 167. A importância do registro resvala em vários assuntos de direito privado como no direito de família e através do regular registro público, dotado de fé pública, implicará na comprovação de direitos sobre o bem imóvel e a depender da natureza do mesmo, mudará a sua forma de tratamento perante o estado – como é o caso do bem de família que, em regra, não pode ser penhorado.

O registro em cartório de imóveis que além de possibilitar penhoras, também serve ao espólio nos casos de morte do titular. O uso jurídico possui vários

desdobramentos que não ficam adstritos ao caráter individual, servindo também a coletividade como dito anteriormente.

Apesar da importância, a informalidade impera principalmente nas menores cidades gerando graves problemas e insegurança jurídica. Problemas estes na demarcação dos imóveis e no crescimento descontrolado das habitações urbanas. A seguir, teremos um maior aprofundamento jurídico sobre os cadastros públicos de imóveis urbanos e sobre a matéria tributária a nível municipal.

3 CADASTROS PÚBLICOS DE IMÓVEIS: FUNDAMENTO E COMPETÊNCIA LEGAL

No que tange aos cadastros públicos de imóveis, a rigor, serão tratados os administrados/custodiados pelo poder público não se confundindo com aqueles de acesso ao público que podem advir de entes privados e que prestam serviço a administração pública ou mesmo aqueles que são eminentemente privados.

Quanto aos dados presentes nos bancos de dados de diferentes entes públicos (cartórios e prefeituras, por exemplo), eles podem oferecer distorções quanto aos parâmetros de elaboração, e o entendimento dessas peculiaridades têm se mostrado decisivo para suscitar novos modelos que atendam, não só a necessidades que motivaram a sua criação e sim, ao caráter de multiuso da propriedade urbana.

O espaço urbano se desenvolveu rapidamente com o impulsionamento da modernização do país, principalmente no governo de Juscelino Kubitschek com o seu projeto desenvolvimentista tendo papel notável na reestruturação do espaço urbano. Conforme Rodrigues (2002), a cidade é um fenômeno complexo que é uno e dividido ao mesmo tempo e para explicar essa contradição, ele explica que a sua unicidade é compreendida como sendo a cidade enquanto totalidade; e divisível, por comportar aspectos materiais e imateriais.

Os aspectos materiais estão relacionados a paisagem arquitetônica e natural, já os aspectos imateriais são aqueles que comportam relações sociais, políticas e artísticas. Enquanto fenômeno de tantas nuances, a implementação de um controle cadastral que abrace essas complexidades é uma tarefa, no mínimo, difícil. No entanto, se voltada a aspectos fundamentais para o crescimento sustentável da cidade pode se tornar em um poderoso instrumento a favor do poder público.

3.1 AS ESPÉCIES DE CADASTROS PÚBLICOS DE IMÓVEIS

Os cadastros de imóveis tiveram uma longa existência no decorrer da história. Há relatos de que datam de 4000 a.c. quando os caldeus realizaram um cadastramento dos seus lotes de terra na Babilônia com a intenção de tributá-las. Os egípcios que foram os primeiros a relacionar o cadastro de terras a referência espacial, tivemos também dos europeus que foram os primeiros a cadastrar grandes áreas,

desde o império romano, deixando registrado marcos da cultura cadastral como o da Alemanha com impressionante nível de detalhamento (ERBA; LOCH, 2007).

No século XIX tivemos o cadastramento mais aos moldes modernos que foi o do império napoleônico com finalidade de garantir a propriedade privada trazendo consigo o aspecto fiscal e tributário ao passo que serviria de conhecedor do território administrado. Vale destacar que em um contexto de pós-revolução francesa, o cadastro de imóveis servia de legitimador da propriedade privada e que o novo regime queria fortalecer.

A palavra “cadastro”, segundo Erba e Loch (2007), deriva da palavra francesa “cadastre” e está geralmente associada a ideia de registro de imóvel. Neste trabalho ela será entendida como tal. Vale destacar também que Araújo e Silva (2014, p. 37) o “cadastro também é apontado como o próprio instrumento utilizado para fazer o registro”, daí a importância do mesmo para se garantir a efetividade das potencialidades do imóvel.

Diferentes agentes possuem suas próprias bases de dados acerca do número de imóveis em seu campo de atuação. No caso do município, o número de imóveis cadastrados que realizam o pagamento do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), o número de matrículas no cartório de registro de imóveis e, na esfera privada, o número de unidades consumidoras no cadastro das distribuidoras de energia elétrica, e de água. Sobre a importância do intercâmbio dessas informações entre tais provedores, segundo Erba (2004):

Pese a los resultados positivos obtenidos en dichos proyectos desarrollados por completo dentro de la administración pública, no es posible dejar de lado al sector privado, especialmente en el contexto de la ola de privatización que ha sacudido a América Latina estos últimos años. Por ejemplo, al igual que las instituciones públicas, las compañías de teléfono, agua y energía eléctrica necesitan información territorial actualizada. El interés en común por mantener al día las bases de datos hace que las oficinas de catastro y las compañías de servicios públicos trabajen en colaboración y se repartan las inversiones, además de buscar maneras de estandarizar la información y definir identificadores comunes para las parcelas.

A ajuda do setor privado para se alcançar homogeneidade e rapidez na obtenção de dados imobiliários é fundamental. Mas se deve ponderar acerca do nível de participação de cada país, apesar de em países desenvolvidos como o Japão que tem empresas que cuidam exclusivamente dos dados de suas cidades, os custos desse tipo de serviço podem custar caro. Isso ocorreu no México que após uma verificação de viabilidade financeira, constatou-se que seria melhor tomar para si os

gastos com manutenção e gestão dos dados cadastrais. No Brasil pode-se encontrar uma solução intermediária dentre as mencionadas levando-se em consideração as suas distinções e por meio da participação privada, obter um cadastro eficiente e módico para o poder público.

Conforme Rech (1997) esse intercâmbio técnica e de dados seria de grande valia pois compartilhamento de gastos e uma maior eficiência nos serviços prestados seriam alcançados através dessa implementação. Outros serviços podem se valer de dados quanto ao número de imóveis atendidos para controle interno e ficam de fora desse rol pela dificuldade natural de delimitá-los em sua completude e por destoar do enfoque deste trabalho que é o cadastramento imobiliário urbano e a eficiência da arrecadação de IPTU.

O número de imóveis presentes nesses cadastros não encontra identidade e em muitas vezes, parâmetros de controle imprecisos. A velocidade com que se obtém novos imóveis aos seus cadastros deve ser levada em consideração, posto que, serviços essenciais como água e luz são procurados com maior prioridade por parte dos titulares dos bens. A formalização legal do imóvel chega depois desses serviços e muitas vezes não é mais procurado. Mas há de se ressaltar que antes mesmo dos serviços das concessionárias chegarem, elas precisam de informações do poder público, como adverte Rech (1997), ao se referir a empresa de saneamento que pretende atuar em áreas ainda não arruadas ou que planejam expansão verticalizadas.

Além da uma atualização de dados mais rápida se comparada a legalização do imóvel, outros aspectos podem ser identificados para que induzam a necessidade da unificação cadastral e que possibilite eficiência atingindo positivamente a arrecadação tributária municipal. A consequência da não formalização dos imóveis é a ausência de controle cadastral nessas áreas, é a falta de investimentos em algumas áreas prejudicando o crescimento das cidades que acaba tomando contornos segregativos quanto a qualidade de direito fornecidos pelo Estado conforme a localidade em que se habita. Como assevera Smolka (2006, online) "Además, la informalidad es costosa para la sociedad" e desenvolver mecanismos que melhor combatam esse problema deve ser perseguido.

Um cadastro que possibilite a unificação desses dados poderá contribuir positivamente em uma área sensível da gestão pública municipal que é a arrecadação tributária, problema que acaba atingindo direitos e garantias do cidadão que tem

direito a serviços básicos devem ser prestados pelo poder público presentes no artigo 6º da Constituição/88. Mas por escassez de recursos muitas vezes causadas pelo atrofiamiento cadastral.

Segundo Carneiro (2005), a elaboração de um cadastro que se comunicasse com dados dos cadastros imobiliários e do registro de imóveis possibilitaria o conhecimento de dados mais precisos quanto ao tamanho e valor do terreno -o valor venal é utilizado como base de cálculo do IPTU e também o ITBI que pode ser declarado pelo contribuinte ou pelo poder público como diz Afonso, Araújo e Nóbrega (2010). Assim, a arrecadação tomaria novo fôlego se baseando nessas informações disponíveis. Para Loch (2007, p. 5362):

A utilização pelo Registro Imobiliário das informações advindas do Cadastro, por sua vez, possibilitaria o aperfeiçoamento da descrição do imóvel, proporcionando a garantia dos limites da propriedade, além de evitar a superposição de áreas. O Cadastro, para ser útil ao Registro Imobiliário, deve responder às questões onde (localização da propriedade) e quanto (tamanho, valor). Para tanto, o Cadastro deve necessariamente estar baseado em um sistema de referência geodésico único.

A simplificação dos cadastros disponíveis para controle do número de imóveis, possibilitará um conhecimento valioso, como já ressaltado. Como afirma Marengo, Strohschoen e Joner (2017), a tarefa de arrecadar tributos a partir do imóvel urbano é de suma importância para a política redistributiva de recursos públicos a fim de se apaziguar desigualdades sociais tão duras ao passo que concomitantemente concorda com os direitos sociais e outros dispositivos de proteção do indivíduo contidos na Constituição de 1988.

3.2 FONTES NORMATIVAS QUE FUNDAMENTAM OS CADASTROS DE IMÓVEIS

Como é de interesse do Estado ter dados de imóveis de modo a servir a bases de cálculo de seus tributos, os mesmos princípios aplicados a administração pública terão influência em suas ações de modo a garantir que sejam obedientes a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência conforme reza o artigo 37 da Constituição (BRASIL, 1988).

O respeito a legalidade deve ser observado para impedir o livre arbítrio do Estado, e a composição dos dados que formam os cadastros imobiliários devem servir a um propósito. Esse por sua vez, não deve ser desarrazoado nem utilizado indiscriminadamente, garantindo-se a impessoalidade do cadastro e a isenção de

informações. Essa delimitação da finalidade também serve para definir o grau de publicidade desses cadastros e os seus melhores usos.

Os cadastros de imóveis ainda padecem de uma disposição legal específica. O que temos são leis gerais que permitem aos entes públicos gerirem seus dados para melhor execução de suas competências e suas finalidades. Quanto aos tributos, existem competências constitucionais que permitem a existência de cadastros para melhor atender a finalidade tributária. Temos no caso da União, que detém imóveis em território nacional, neles estão inseridos os terrenos da marinha que possuem previsão legal específica, o Decreto-Lei nº 9.670/1946, que em seu artigo 1º dispõe o que seria imóvel público da União e conceituação conforme os critérios adotados a época noutros dispositivo do decreto lei.

Temos também os imóveis pertencentes aos estados, que obedecem a disposições de suas constituições mantendo harmonia com as diretrizes da constituição de 1988. Quanto aos municípios, objeto principal de nosso estudo, temos impostos específicos ao imóvel urbano e leis que visam atender as necessidades da cidade e a promoção da função social da propriedade (art. 170, inciso III da CF/88). Essas leis são o Estatuto da cidade (Lei nº 10.257/2001), lei de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/1979) e em suas respectivas leis orgânicas.

Quanto as concessionárias de serviço público, elas devem obediência à ditames legais como a Lei nº 8.987/1995, e por conta da natureza do seu serviço prestado à população e um nível satisfatório de transparência definido em lei como adverte o artigo 30 da referida lei:

Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

Assim, também como forma de fiscalizar e manter o padrão de qualidade exigido, o poder público conta com as agências reguladoras que monitoram a atividade dessas empresas ao passo que também serve de porta de entrada do indivíduo, não satisfeito com a resposta dada por ela a um problema sofrido, recorrer administrativamente a agência reguladora especializada para as devidas punições. Elas ainda contam com disposições gerais contidas na Lei nº 9.986/2000.

Conforme Mateus Carvalho (2018), elas servem ao propósito de garantir os interesses da coletividade ao passo que fiscalizam a atuação dos particulares na prestação dos serviços a população, bem como da atuação de entidades privadas da Administração indireta que também tem como destinatário de seus serviços a coletividade. É uma criação fruto do Programa Nacional de Desestatização que tem promovido bons avanços para a sociedade.

A lei do estatuto da cidade surgira num contexto de promoção de direitos sociais que tem como norte, a implementação de uma política urbana que supra desigualdades e promova o bem-estar geral. Ela foi criada para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, presentes no capítulo que trata da política urbana. Importante destacar os dizeres do artigo 182 que afirma o objetivo da política urbana e, por consequência, o norte traçado pela vindoura lei que veio a regulamentar (Lei nº 10.257/2001) “[...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Conforme dito, ao município foi concedido o poder de gerência de dados que contribuam para o desenvolvimento sustentável da cidade, servindo aos diferentes centros e com igualdade de tratamento com o desiderato de combater o fenômeno da “cidade dentro de cidades”. Em que alguns bairros são segregados do nível de qualidade de serviços de infraestrutura prestados no restante da cidade e são marginalizados socialmente, vivendo em meio à sombra da violência e da ineficiência do Estado.

Esse atentado a dignidade humana também gera impacto na arrecadação pois tal ausência de serviços e de infraestrutura revela deficiências cadastrais e um desperdício de potencial de arrecadamento dado o desconhecimento de novos domicílios. Como adverte Carneiro, Erba e Augusto (2012) para ser considerado como bom, o cadastro deve garantir não só proporcionalidade na cobrança do tributo, mas segurança a propriedade, bem como, a criação de bases sólidas ao planejamento urbano.

Outra fonte normativa é a da lei de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/1979) que visa dispor sobre loteamentos e demarcação de glebas do solo para atender as várias necessidades da cidade, como a uma boa mobilidade e harmonia com as demais partes da cidade. As regras constadas nessa lei dialogam com o plano diretor do município com disposição constitucional (art. 182, §1º da CF/88) que serve

de diretriz para a política de urbanização da cidade. É preciso destacar que plano diretor é obrigatório para municípios de mais de 20 mil habitantes.

3.3 A COMPETÊNCIA LEGAL DOS ENTES FEDERATIVOS SOBRE O CADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO

Deve-se analisar que para a existência de dados relacionados a imóveis a existência de uma demanda é necessária. Assim, instituição de tributos relacionados ao imóvel serve a um propósito que não se confunde com vinculação de receitas a despesas que é o caso das taxas, por exemplo. A Constituição Federal no que tange aos tributos municipais, principal objeto de análise desse trabalho, estabelece as seguintes competências:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

A União, enquanto detentora de terras espalhadas pelo território nacional conta com um cadastramento próprio permitido pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946 que dispõe sobre bens imóveis da União. No entanto, demandas judiciais -apesar desse controle- tem se tornado frequentes principalmente, motivadas por razões referentes a demarcação. A título de exemplo, o AREsp 1449633/RJ de relatoria do ministro Francisco Falcão e REsp 1814599/MA de relatoria do ministro Herman Benjamin que tratam de matéria relacionada ao terreno da marinha (bem imóvel da União).

A união ainda detém a fiscalização dos imóveis rurais cabendo o controle dos seus usos para que atendam a sua função social e as normas ambientais que são requisitos para certificações produtos rurais destinados à exportação. É através do Cadastro Ambiental rural criado pela Lei nº 12.651/2012 também conhecida como Código Florestal, é de caráter obrigatório para todo imóvel rural. Com isso, o poder público tem mapeado as áreas de preservação permanente atendidas as diretrizes e finalidades do código.

No que tange aos estados, os imóveis que são de sua propriedade obedecem ao controle exercido pelo estado em que está situado respeitando as disposições constitucionais e de suas respectivas constituições e normas infralegais. Como é o

caso da Constituição de Pernambuco, promulgada em 5 de outubro de 1989, que traz um rol do que se entende por bens do estado, como é o caso das terras devolutas não compreendidas entre as da União e está contida no inciso IV do artigo 4º.

Quanto ao município, temos um maior controle sobre os impostos que toma por base o imóvel e tem maior interesse na ciência dos seus dados relacionados para orientar as medidas estabelecidas em seu plano diretor e em suas leis orgânicas. Além de gerir o IPTU, ISS e ITBI, como mencionado, ele é responsável pela tarefa de captar a valorização dos imóveis beneficiados pelas obras públicas e redistribuir tais recursos para outras áreas a fim de tornar a cidade com serviços isonômicos. São as chamadas contribuições de melhorias que segundo Amaro (2017), é de competência comum a todos os entes federativos e tem como fato gerador como já mencionado, a valorização ocorrida por causa da obra pública construída. Elas possuem previsão normativa nos artigos 145, III da CF/88 e nos artigos 81 e 82 do CTN.

O Estatuto da cidade orienta algumas ações para que o gestor atue de forma a garantir o adequado uso do solo urbano que como visto, está positivado em seu artigo 5º. Assim, atua como um freio a atuação do particular de modo a não impactar negativamente na política urbana. Quanto ao cadastramento, pode-se citar uma das referências contidas na lei expressas no artigo 41:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
[...]

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Não apenas o controle repressivo, mas sim o controle e manejo dos usos do imóvel urbano preventivamente. Ambos os controles podem se pautar no cadastramento imobiliário de responsabilidade do gestor, que promoverá a aplicação de políticas públicas pautadas adequadamente à realidade vivida na cidade e atingindo a sociedade como um todo.

Outro diploma que merece aprofundamento é o da lei de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/1979), surgido antes do vigente Carta Magna ela serve como limite legal, juntamente com o plano diretor e a lei municipal para se controlar as formas de expansão do ambiente urbano. Serve de diretriz para a disposição das parcelas de imóveis, bem como, para orientação em quais áreas devem ou não ser ocupadas.

É uma importante fonte legal para o combate à exclusão territorial, e na lição de Lima (2019), ainda possui um longo caminho para a sua efetividade dada a falta

de fiscalização ocasionando em ocupações irregulares em áreas de risco atingindo diretamente normas de saúde e de segurança. Além do mais, o favorecimento a especulação imobiliária e a segregação social de serviços dentro da mesma cidade são alguns dos efeitos gerados pela desobediência à lei de parcelamento do solo urbano além de outras consequências ligadas a gestão e ordenamento urbano.

Quanto a formas cadastrais contidas em seu diploma, dentre elas estão as contidas no artigo 12, § 2º, presente no capítulo da aprovação do projeto de loteamento e desmembramento, que trata do cadastramento de áreas suscetíveis a deslizamentos ou de outras catástrofes naturais sendo “vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização” (BRASIL, 1979); e no artigo 26, inciso I, presente no capítulo Dos contratos que trata do adequação aos compromissos firmados, dentre outros, ao cadastro fiscal no Ministério da Fazenda.

Apesar desses vários instrumentos arrecadatários a informalidade com os seus assentamentos irregulares e que desafia a organização da cidade ameaça não só a eficiência arrecadatária, mas políticas de desenvolvimento urbano. Geralmente esses aglomerados informais possuem serviços básicos precários e muito caros, além de ter uma posse também precária impossibilitando também a chegada de investimentos privados.

Diante desse quadro, pouco se é cobrado de IPTU, por exemplo. É um dos motivos além do político, visto que em pequenas cidades alterações de tributos estão mais sensíveis as pressões políticas locais, ao fato dos valores da base de cálculo que precisam serem votadas pela câmara de vereadores é pouco realizada. Conforme Afonso, Araujo e Nóbrega (2010, p. 1):

[...] a proximidade do eleitor com as autoridades locais costuma ser bem maior do que nos grandes centros. Assim sendo, à medida que elas contam com elevados montantes de transferências per capita para financiar suas atividades, por que se interessariam em enfrentar o alto custo político decorrente do exercício pleno de suas competências tributárias? Isto é particularmente verdade no caso do IPTU — um tributo direto que onera um segmento específico da sociedade.

O potencial de arrecadação poderia ser muito superior. No Brasil o percentual de arrecadação é muito inferior se comparado a outros países desenvolvidos, para Cesare (2005) o percentual de arrecadação do IPTU em países como os Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia está entre 2 e 3% do PIB, já no Brasil é menos do que 0,5%. A imensa maioria dos municípios se veem numa dependência de

repasse de outros entes da federação, assim concorda Afonso, Araujo e Nóbrega (2010), que fala do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da sua importância para o município, que, no entanto, desestimula a o pleno exercício das competências tributárias dos municípios de pequeno porte. Na lição dos autores, o que motiva esse fenômeno é a simplicidade que os repasses oferecem, sendo menos custosos/trabalhosos para os gestores. Além de uma base cadastral sólida e moderna é preciso gente especializada e isso demanda também investimentos por parte dos municípios. Sem contar do desgaste político nas cidades de menor porte que está ligada a uma tributação mais dura a população.

E a fiscalização desses recursos municipais fica a cargo das procuradorias e auditorias que a miúdo, não conseguem dar vazão a demanda e dado ao escasso número de profissionais e aos processos morosos e caros impossibilitam a eficiência na cobrança efetividade arrecadatória.

Nessa linha, os autores Afonso, Araujo e Nóbrega (2010) pontuam dois principais fatores que explicam o melhor aproveitamento das receitas próprias dos municípios de grande: a primeira delas fora aqui mencionada – que é a falta de pessoal especializado- e a segunda, é no que tange as transferências intergovernamentais, e no caso da grande cidade é insuficiente para atender as suas demandas “forçando-a” a procurar receitas próprias.

Com mais aprofundamento será tratada as consequências legais do não pagamento por parte do indivíduo e a ineficiência por parte do município em executá-las. Como é o caso da desapropriação, medida rara e geralmente, cede a pressões políticas locais e que desestimula os gestores dado o desgaste que isso ocorreria frente aos seus eleitores.

3.4 ALTERNATIVA CADASTRAL E DESAFIOS PARA MELHOR ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NOS MUNICÍPIOS: CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM)

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) foi proposto pelo Ministério das Cidades por meio da Resolução nº 511/2009 (BRASIL, 2009), que visa unir base de dados fiscais, de georreferenciamento e jurídica para alcançar o maior número de dados possíveis e facilitar a atuação dos órgãos públicos como já fora citado neste

trabalho. Segundo a definição da Federação Internacional dos Agrimensores (FIG, sigla em francês) (FIG, apud ERBA e LOCH, 2007):

[...] sistema de informação baseado na parcela, que contém um registro de direitos, obrigações e interesses sobre a terra. Normalmente, inclui sua descrição geométrica, unida a outros arquivos que descrevem a natureza dos interesses de propriedade ou domínio e, geralmente, o valor e as construções que existem sobre a parcela. O cadastro pode ser estabelecido com propósitos fiscais (por exemplo a avaliação e a imposição de contribuições justas), com propósitos legais, ou como apoio a gestão e uso da terra (para planejar o território), facilitando o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente.

Ele não se limitaria a órgãos públicos, podendo se estender para outros serviços que são prestados por empresas privadas como é o caso da distribuidora de energia elétrica e de água. Apesar da diferença de relação, no caso das mencionadas é de consumo, o intercâmbio dessas informações possibilitaria importantes avanços quanta a velocidade e detalhamento dos dados dos cadastros territoriais.

No entanto, apesar disso deve ser encarado com cautela pois segundo Souza (2010), conforme as peculiaridades da região, o papel da iniciativa privada tem um grande potencial impulsionando a economia. O contexto de idealização do CTM tem como característica principal a gestão e o planejamento urbano que admite importantes meios democráticos de decisão.

Vale destacar apesar de ser utilizada a termo “técnico” em vez de “territorial” pelo FIG e no Brasil, o termo “territorial” ganhou espaço para estar em harmonia com as disposições da portaria do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009) quando cita o planejamento territorial como integrante das quatro vertentes do “Sistema Nacional de Política Urbana”. O conceito de território, utilizada por Erba, Lima Jr e Oliveira (2005) e novamente utilizada por Erba e Loch (2007) é que “o território é a base física sobre a qual o Governo exerce sua autoridade como objetivo de conseguir a sua mais racional e completa utilização”. (ERBA; OLIVEIRA; LIMA JR, 2005, p. 20-21; ERBA; LOCH, 2007, p. 25).

As incongruências de cada agente seriam dirimidas para se construir um banco de dados interrelacionado e que servisse ao propósito de todos os agentes envolvidos. A promessa seria de ganhos sociais que facilitariam a coleta de dados para eventuais programas sociais, ganhos econômicos pois o município teria a disposições dados atualizados e acessíveis e que não seriam tão onerosos, visto que, os gastos seriam compartilhados entre os diferentes provedores de informação cadastral. Outro

benefício seria uma maior arrecadação tributária impactando na base de cálculo dos imóveis.

Para exemplificar por meio de um caso prático, temos a cidade de São José do Egito localizada no Estado brasileiro de Pernambuco. Através de informações junto as administrações da concessionária de serviço de água, da de energia elétrica, e do setor encarregado das finanças municipais, pode-se chegar ao número de imóveis em cada fonte cadastral.

Há de se ressaltar as peculiaridades de cada fonte cadastral antes de apresentar os números. A Companhia pernambucana de saneamento (Compesa) conta com uma fonte cadastral de domicílios somente na zona urbana, no caso da cidade de São José do Egito; a distribuidora de energia elétrica do estado (Celpe), no entanto conta com o número de unidades consumidoras (que nem sempre condiz com o número de domicílios) que abrangem a zona urbana e rural, já quanto ao cadastro municipal referente ao IPTU não há uma inconsistência sobre o número de imóveis.

Quanto aos números: a Compesa conta 9.786 unidades consumidoras em 2019, a Celpe com o número de 15.832 também em 2019, e a referente aos cadastros do IPTU, 13.206 (2018). Como percebido, há um disfuncionalidades e formas de uso de dados que atendem a finalidades distintas, mas poderiam ser compartilhadas em uma única base que favoreceria o trabalho de todos esses entes.

Para se compreender o significado da multifinalidade faz-se necessária discutir a evolução dos cadastros até se chegar ao CTM. Para Erba, Lima Jr e Oliveira (2005), existem o Cadastro Econômico, o Cadastro Geométrico (ou físico), o Cadastro Jurídico, o Cadastro Fiscal e o Cadastro Multifinalitário.

O Cadastro Econômico que serve para registrar o valor da gleba do solo urbano para fins de cálculo do imposto territorial; o Cadastro Geométrico ou Físico que serve para aferir o tamanho da parcela e está relacionada a levantamentos topográficos, geodésicos e afins; O Cadastro Jurídico serve de complemento para o registro de imóveis e proporcionaria um mercado imobiliário mais seguro; e o Cadastro Fiscal que serve para que não ocorra abusos praticados por agentes dos mercados imobiliários ou na situação de violação do interesse público desencadeado por um uso inadequado do solo urbano. O CTM seria a junção desses tipos de cadastros, assim deveria ultrapassar a atividade tributária-fiscal-jurídica assumindo grandes contornos e acessibilidade de dados.

Os cadastros necessitam também de pessoal especializado o que denota não uma alternativa, mas um incremento de eficiência e que não foge a discussão deste tópico. O aprimoramento de infraestrutura fora evidenciado Afonso, Araujo e Nóbrega (2010, p. 28), que constatou que a presença de pessoal especializado motivou o aumento significativo da receita de IPTU:

A montagem de cadastros eficientes não necessariamente requer o emprego de técnicas sofisticadas. No entanto, nos grandes centros urbanos, a disponibilidade de equipe técnica especializada e recursos tecnológicos modernos como, por exemplo, a utilização de imagens via satélite, para obter informações relativas ao georreferenciamento da zona urbana da cidade, podem contribuir bastante para a melhoria da capacidade do administrador local acompanhar as constantes alterações experimentadas em seu território.

Esse ganho deve ser perseguido dado o potencial ainda não alcançado que esse imposto promoveria em benefício dos municípios. Vale lembrar que o IPTU tem um caráter social, fortalecido pelo estatuto da cidade. Como é o caso da progressividade desse imposto que recai em imóveis que não estão de acordo com o interesse público, ou seja, que não estão obedecendo aos ditames legais como os presentes no artigo 5º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que fala a respeito da possibilidade de o poder público intervir diretamente no solo urbano, determinando no tocante à “o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação” (BRASIL, 2001).

Experiências locais como a da cidade de Mossoró, no estado do Rio Grande do Norte, que implantou as diretrizes do CTM e obtiveram aumentos significativos tanto no número de imóveis edificados em seus dados quanto do total arrecadado através das suas receitas tributárias. Assim, o município colheu bons frutos o que viabilizou seguir na contramão da realidade de grande parcela dos municípios brasileiros que se encontram em fragilidade fiscal. (TRIBUNA DO NORTE, 2018).

Como já dito, inúmeras são os benefícios de um cadastramento detalhado e que abranja o máximo de informações possíveis. E sendo orientado por critérios técnicos poderá apaziguar defeitos como a da falta de atualização da planta genérica de valores que é atualizada pela câmara municipal dos municípios e assim, diminuir a influência política nessas decisões. Conforme os dados colhidos por Carvalho Jr (2006), cerca de 50% a 60% dos imóveis são cadastrados em média nos municípios brasileiros e essa realidade pode ser percebida mesmo que com menor intensidade.

O impacto da implantação do CTM pode ser encontrado além da eficiência na gestão do IPTU e contribuição de melhoria, na regularização fundiária, no parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e na usucapião especial de imóvel urbano. Assim, vazios ou terrenos subutilizados que estarão presentes nos cadastros facilitaram as providências legais e tornará o papel do Estado ágil além de tornar as suas ações coesas com o seu planejamento de desenvolvimento urbano.

4 O IMPACTO DA IMPRECIÇÃO/AUSÊNCIA CADASTRAL NA ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS SOBRE O IMÓVEL

Nem sempre é possível manter um cadastro com as informações sempre atualizadas para que se alcance bons resultados na arrecadação tributária. As cidades estão em constante evolução e o planejamento urbano é vital para que não haja problemas de infraestrutura e de distribuição de serviços. O presente capítulo abordará com maior profundidade o impacto que o cadastro de imóveis gera ao município dando enfoque ao IPTU e aos institutos jurídicos que estão por trás das potencialidades que o melhoramento cadastral proporcionaria a sociedade e ao desenvolvimento sustentável da cidade.

4.1 A IMPORTÂNCIA DOS CADASTROS DE IMÓVEIS PARA A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

Além da liberdade para o investimento e gasto em importantes áreas da cidade, o tributo sobre a propriedade garante que problemas sejam evitados e que ocorra um desenvolvimento sustentável urbano. Segundo Cesare (2010, p. 4), várias são as consequências de uma política arrecadatória falha sobre a propriedade imobiliária, dentre elas:

[...] a ser mínima a sua potencialidade de gerar efeitos desejáveis, tais como: redução do preço de acesso à terra devido ao efeito de capitalização da parcela do imposto que incide sobre o valor da terra; incentivo ao desenvolvimento urbano/combate à especulação imobiliária na medida em que estabelece um custo para a manutenção dos vazios urbanos; e recuperação da valorização imobiliária gerada por investimentos públicos na medida que o imposto incide sobre o valor do imóvel.

Assim, compreender as raízes do problema é um dos caminhos chave para que as cidades alcancem os fins estabelecidos pelas diretrizes normativas presentes na constituição e em leis como é o caso do Estatuto da cidade (Lei nº 10.257/2001) que em um de seus dispositivos positiva a importância do tributo na concretização de direitos e instrumentos voltados a sua promoção. É o caso do IPTU que além do caráter contributivo aos cofres públicos, possui um caráter social pois dentre uma de suas necessárias características está a da progressividade (art. 7º da Lei nº 10.257/2001). Como já discorrido neste trabalho, ela busca fiscalizar os usos do

imóvel e ver se estão adequados ao interesse coletivo e se não viola normas estabelecidas pelo poder público como é o caso do artigo 5º do Estatuto da cidade:

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

Conforme Cesare (2010), o percentual de participação dos tributos sobre a propriedade imobiliária na América Latina é muito inferior ao de continentes considerados desenvolvidos. Segundo os dados colhidos em seu trabalho, o máximo arrecadado de imposto sobre a propriedade na América Latina representa cerca de 0,6 %, enquanto que em países desenvolvidos como Canadá, Reino Unido e Estados Unidos esse percentual fica entre 3 e 4% do PIB. O problema de aproveitamento do tributo no Brasil, interfere na qualidade de vida das pessoas que necessitam de boa infraestrutura que na maioria das vezes custa caro. O direito a uma cidade justa e igualitária deve ser promovido e a melhora na arrecadação é um dos caminhos mais promissores.

Para isso, uma política cadastral mais eficaz deve ser implementada para os municípios. Ele tem um papel fundamental para o ordenamento urbano e para sua gestão, já que, segundo Cesare (2010, p. 24):

[...] é um instrumento de fundamental importância para o apoio às ações municipais na medida em que consolida e integra uma série de informações de natureza diversa - físicas, sociais, econômicas, jurídicas e ambientais - sobre o território.

A ausência de cadastros gera insegurança também jurídica e o investimento em recursos tecnológicos e multidisciplinares é uma das alternativas disponíveis. Conforme Smolka (2006), a informalidade gera problemas das mais variadas áreas que vão desde a jurídica -dada a ocupação irregular de terrenos e, por conseguinte, ausência de títulos de propriedade- a econômicos, posto que a falta de planejamento urbano nessas áreas afeta os investimentos privados e o valor de investimento público para implementação de serviços como o de saneamento básico.

O IPTU tem um potencial enorme para melhor aproveitamento do valor do solo urbano, como será apontado neste capítulo, e a forma de avaliação dos bens imóveis é ultrapassada e lenta. Essa atualização não pode ser modificada simplesmente por decreto sem obedecer a percentuais mínimos devendo ser aprovada através de lei. Assim dispõe o Supremo Tribunal Federal:

[...] é incompatível com a Constituição da República a majoração da base de cálculo do imposto predial e territorial urbano (IPTU), sem prévia edição de lei em sentido formal, por ser vedada a sua atualização, por ato do Poder Executivo, em percentual superior aos índices oficiais. (ARE 876047/RJ. Rel Min. Celso de Mello, STFDJ de 21/08/2018).

Para se ter níveis satisfatórios de desempenho, o papel do cadastramento adequado é crucial. Sendo assim, a coleta de informações como tamanho correto do terreno, localização e valores cobrados por metro quadrado além de servir de norte para cálculo desse imposto devem estar situados em um cadastro. Além do mais, incentivos fiscais podem ser gerados através dele a empresas e a populações de baixa renda com isenções.

As áreas que são interceptadas pelos cadastros territoriais são muitas permitindo muitas possibilidades de atuação por parte das prefeituras que tem o papel de fazer a cidade se desenvolver com qualidade de vida para a sua população. O CTM como visto, busca abarcar dados jurídicos-fiscais-tributários que servirão ao poder público e as concessionárias de serviços públicos que eventualmente necessitem deles para a sua atividade econômica (ARAUJO; SILVA, 2014).

4.2 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA ARRECADAÇÃO DOS TRIBUTOS SOBRE O IMÓVEL URBANO

Assim como os outros entes federativos (união, estados e o distrito federal) os municípios possuem competências constitucionais que asseguram independência para fazer uso dos recursos advindos dos impostos para atender as necessidades do município. Conforme o artigo 145 da CF/88, o município pode instituir contribuições especiais e de melhoria, e valer-se do IPTU, ISS e ITBI (art. 156 da CF/88). A gerência de um cadastro que contenha dados do seu território é necessária para se alcançar efetividade na arrecadação e na cobrança. Sem uma política que combata também a informalidade fundiária, o impacto será tão maior quanto for o nível dessa obscuridade de dados.

4.2.1 A evolução cadastral do município

O município se desenvolveu a partir do império romano que conferiu uma certa independência e controle local. Dada à proporção que o império ganhava ao longo

dos anos, fez-se necessária uma especialização administrativa para que se mantivesse a sujeição dos novos povos conquistados e eficiência na obtenção de tributos. O termo município tem como origem na palavra do latim *municípium* (MEIRELLES, 2000). Segundo Dante Martorano (1985 apud COSTA, 2014), foi Lúcio Cornélio Sila (138-78 a. C.) quem primeiro implementou o município na organização romana permitindo que existisse assembleias nas cidades que deliberavam suas regras e elegiam magistrados locais para uma espécie de conselho e também possuíam funções assemelhadas a o do Senado. Também foram instituídas o *duumvir* com poderes parecidos ao do cônsul.

Essa pioneira concepção de município chegou também a outros continentes controlados pelo império romano motivando a edição pelo imperador Caio Júlio Cesar (100-44 a. C.) da chamada *Lex Julia Municipalis*, trazendo consigo maior fortalecimento do município e dispersão por todo o império.

No Brasil, ocorrera mudanças graduais marcadas pelas conquistas e retrações positivadas nas constituições. Conforme Meirelles (2000), a constituição brasileira 1824 promoveu uma aparente autonomia aos municípios que podiam contar com câmaras de vereadores eleitos através do voto censitário, que dispunham sobre a aplicação de rendas públicas. As decisões políticas e administrativas eram de controle dos presidentes das províncias que serviam como fiscalizadores da ordem, uma instância moderadora.

Alçado ao status de federação, o município encontra ganhos em sua autonomia administrativa, política e financeira com a constituição federal de 1891. No entanto, fenômenos como o coronelismo, e a centralidade do poder estadual nas decisões municipais constituíam barreiras ao desenvolvimento do município. A constituição de 1934 com forte ideologia social-democrata, além de preservar o modelo federativo garantiu maior autonomia administrativa aos municípios como na arrecadação de tributos próprios para satisfação de suas necessidades (MEIRELLES, 2000).

Segundo Holanda apud Costa (2018), algumas constituições trouxeram retrocessos como é o caso da de 1937 que em seu bojo, estabelecia uma maior centralização por parte da administração estadual sob a municipal, maior até do que a constituição do Brasil império. Em 1946, a nova Constituição Federal abandonou a tendência de centralização da anterior e promoveu importantes avanços para a autonomia administrativa municipal, dentre eles o da discriminação de tributos que

poderiam ser arrecadados pelo município e sobre a participação nos tributos arrecadados pelos outros entes federativos (União e Estados).

No entanto, outra pausa quanto aos avanços municipais veio à tona com a constituição de 1967 e sua emenda 01 de 1969, que apesar de garantirem autonomia federativa no papel, restringiram direitos. Na lição de Meirelles (2000), foi uma constituição que permitia intervencionismo e enfraquecia o regime democrático atingindo fortemente o papel administrativo e fiscal do município.

Em 1988, foi promulgada a atual constituição brasileira trazendo consigo o espírito democrático e importantes dispositivos que possibilitam uma verdadeira autonomia federativa ao município. Em seu artigo 1º dispõe: —Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...] (BRASIL, 1988). O município possui fontes próprias de recursos advindos da tributação favorecendo o seu desenvolvimento político e administrativo.

Acerca da competência estabelecida na vigente Carta Maior concernente a tributação, temos discussões doutrinárias que acirram um caloroso debate quanto ao número de tributos presentes no ordenamento brasileiro. A posição que predomina na legislação e jurisprudência é a teoria quinária, segundo Minardi (2015), são cinco tipos de tributos a disposição do Estado: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições e empréstimos compulsórios. Essa posição é adotada pelo STF:

[...] De fato, a par das três modalidades de tributos (os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria), a que se refere o art. 145, para declarar que são competentes para instituí-los a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os arts. 148 e 149 aludem a duas outras modalidades tributárias, para cuja instituição só a União é competente: o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, inclusive as de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas (RE 146.733/SP. rel. Min. Moreira Alves, STFDj de 06.11.1992).

Quanto aos municípios, apenas as taxas e contribuições de melhorias são comuns a todos os entes federativos (União, estados, distrito federal e municípios). Assim dispõe o artigo 145 da CF/88. As taxas possuem um caráter vinculado que está atrelado as despesas a que ela arcará. Ele é conceituado no artigo 77 do Código Tributário Nacional possuindo a peculiaridade de ter como fato gerador “o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição” (BRASIL, 1966).

O poder de polícia não está restrito a taxa sendo uma forma de intervenção do estado nos serviços privados para garantir o cumprimento de regras em prol do bem-estar social, freando abusos que venham a colidir com o interesse público. Várias são as espécies de poder de polícia, Meirelles (2000) elenca as seguintes: polícia de construções que servem para fiscalizar obras ou edificações e ver se estão adequadas as regras; a polícia sanitária que serve para averiguar se os estabelecimentos estão de acordo com as normas de saúde e higiene; a polícia das águas, que controlam os seus usos; a polícia dos logradouros públicos; a polícia dos costumes; a polícia das atividades urbanas em geral que tratam da organização urbana; a polícia dos pesos e medidas; a polícia dos logradouros públicos; a polícia da atmosfera; e a polícia das plantas e animais nocivos. Como percebido, são inúmeros os tipos de poderes de polícia e vale ressaltar, são limitados pela legislação e esta também impõe taxas conforme o tipo de polícia.

Conforme Sabbag (2014), a taxa apresenta duas importantes características: a divisibilidade e especificidade. No município, as taxas servem como forma de custear as despesas básicas como a taxa de lixo, que apesar de ser uma exceção a uma das características mencionadas (divisibilidade), encontra-se na Súmula Vinculante nº 19 do STF: “a taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal”.

No que tange as contribuições especiais, advinda da CF/88 tem como interessante exemplo a da COSIP que a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública. Apesar de já ter sido considerada taxa, tendo esse posicionamento superado pela Súmula Vinculante nº 41 dada a ausência de divisibilidade e especificidade do tributo.

Quanto as contribuições de melhoria, pouco se tem feito para se obter níveis satisfatórios de usos para esse tributo. Ele tem como fato gerador a valorização do imóvel ocasionada pela realização de uma obra pelo poder público. Serve de importante meio de captação de mais-valia fundiária, e existe com o desiderato de evitar o enriquecimento sem causa, dado o motivo da valorização ser um ato ente público (AMARO, 2017).

No que tange aos impostos municipais, a constituição reservou em seu artigo 156 aqueles de sua competência dando importante relevância a captação de recursos sobre os imóveis. Essa importante fonte tributária, como dito neste trabalho,

influenciaria significativamente na quantidade de dinheiro arrecadado ao passo que indiretamente propiciaria melhor fiscalização acerca dos usos da propriedade imobiliária e auferir se estão de acordo com a sua função social.

4.2.2 Imposto sobre serviços - ISS

O Imposto sobre serviços de qualquer natureza tem um campo de atuação bem democrático ganhando o posto de principal fonte de recursos para a grande esmagadora parte dos municípios brasileiros. Isso se deve como dito, a seu vasto campo de incidência e a menor morosidade quanto a manutenção cadastral. Além de estar presente na competência tributária municipal da Constituição (art. 155, III), ele possui previsão legal no artigo 1º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003:

Art. 1º O imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

É um imposto que recai sobre serviços contidos no rol taxativo da mesma na LC 116/03 que também dispõe acerca dos limites máximos e mínimos em quem a alíquota deve obedecer (cinco por cento ao máximo e 2 por cento o mínimo) que servem para o todo o território nacional. Há de se notar que ocorrem exceções quanto a alguns serviços que não são de competência do município como é o caso da incidência do ISS sobre serviços de transporte (interestadual e intermunicipal) e de comunicação (AFONSO; ARAUJO; NÓBREGA, 2010).

Os serviços como dito estão dispostos em lei complementar, contudo é importante ressaltar a sua diferença para com os usos da propriedade urbana e sobre a possibilidade de incidência sobre o imóvel. Em importante julgado do STF, fora decidido que o ISS não deveria incidir sobre aluguel posto que, feriria a constituição federal.

Os usos da propriedade, como dito são aqueles em que o titular ou o aquele que a possui faz dela para satisfazer as suas necessidades ou garantir direitos. O bem imóvel seria uma ponte para as carências do indivíduo. Neste diapasão, seria possível o ISS incidir sobre esses usos? Antes de elucidar é necessário entender o campo de incidência desse tributo, conforme Minardi (2015):

1. Incide sobre serviços, que consistem em obrigação de fazer; 2. Não recaem sobre serviços que estejam na competência do ICMS, ou seja, não incidirá sobre o serviço de transporte intermunicipal ou interestadual; 3. O ISS somente incidirá se houver realização de serviço para terceiro; 4. O ISS recai sobre a prestação de serviço oneroso; 5. A incidência do ISS requer a existência de uma relação jurídica contratual, de direito público ou direito privado; 6. O ISS recairá sobre serviços previstos na LC 116/03 (MINARDI, 2015, p. 897).

Assim, para que o ISS possa incidir sobre os usos da propriedade deve obedecer a tais requisitos. A Lei Complementar 116 de 2003 prevê em seu corpo a incidência relacionado a serviços de crédito imobiliário, bem como sobre a avaliação e vistoria, dentre outros desdobramentos acerca desse tipo de serviço. O aproveitamento não só dos usos do imóvel urbano, para incidência dos tributos, mas dos tributos disponíveis de modo a que alternativas como a de incentivo a emissão de nota fiscal por parte do contribuinte e consequente desconto cumulativo para o pagamento do IPTU são importantes para a saúde fiscal do município. Essa alternativa de uso dos tributos será abordada com mais detalhe mais à frente.

Seja nas cidades de grande porte ou nas de pequeno porte, como aponta o levantamento de dados feitos pelos autores Afonso, Araujo e Nóbrega (2010) o ISS representa a principal fonte de tributos, ultrapassando até as taxas, contribuições e IRRF. Isso se deve a sua grande abrangência pois envolve muitos serviços e a pressão política é reduzida pois não onera um segmento específico da sociedade, mas a todos. Diferentemente ocorre com o IPTU em que a população estabelece ligação entre o que foi pago e os serviços prestados.

O ISS ou ISSQN é possui ainda a característica de ser um tributo fiscal, de finalidade pura e simples arrecadatória, é um tributo que pode ser direto ou indireto pois aqueles em que os contribuintes de fato ou de direito não são a mesma pessoa e vale destacar, e possui aspecto homologatório porque depois de ser lançado o tributo pelo contribuinte, caberá as autoridades competentes a fiscalização para ver se está adequado as regras legais e se sim, validá-lo (MINARDI, 2015). A seguir será tratado os outros impostos que incidem sobre os bens imóveis, no caso do ITBI.

4.2.3 Imposto sobre Transmissão onerosa de Bem Imóveis - ITBI

Como dito, o ITBI ao lado do IPTU tem como objeto de incidência o imóvel que serve de importante fonte de recursos, muitas vezes com potencial desperdiçado. Assim como o IPTU padece de um bom cadastro para se alcançar uma boa eficiência,

o ITBI tem a base de cálculo vinculada ao valor do bem que é declarada pelo contribuinte. A presença de equipes capazes de avaliar corretamente os imóveis faz-se necessária para se obter resultados satisfatórios.

O valor declarado na maioria das vezes é minimizado tornando a arrecadação deficiente e com uma arrecadação que não custeia grandes obras de infraestrutura dado o seu alto valor. Está prevista no CTN nos artigos 35, I, II e III e no artigo 156, II que é entendido como a “transmissão ‘inter vivos’, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (BRASIL, 1988). É um imposto que incide sobre as formas derivadas da propriedade, não se aplicando as formas originárias como na usucapião e desapropriação. Além dessas a Sabbag (2014) defende a incidência do ITBI sobre arrematação em leilões judiciais o que está de acordo com entendimento do STJ (Resp 2.525/PR, rel. Min. Armando Rolemberg, DJ de 25/06/1990, p. 6027).

Os direitos reais estão positivados no Código Civil Brasileiro de 2002 em seu artigo 1225 e incidência do ITBI ocorre também na transmissão de direitos reais sobre imóveis. Deve-se pontuar ainda que “ (...) 1. o fato gerador do imposto de transmissão de bens imóveis ocorre com a transferência efetiva da propriedade ou do domínio útil, na conformidade com da lei civil, com o registro no cartório imobiliário” RMS 10.650/DF, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, STJ, 2º Turma, julgado em 16 jul. 2000, DJ 04 set. 2000, p. 135). A ligação com o cartório faz importante num contexto cadastral para que se melhore a arrecadação, como já pontuado no caso do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM).

Deve-se pontuar que o ITBI não é uma fonte constante de recursos, Afonso, Araujo e Nóbrega (2010) afirmam que se trata de um imposto que oscila bastante ao longo do ano em arrecadação por estar diretamente ligada ao número de transações de imóveis. É um fator econômico que impacta nos cofres municipais. Apesar dessa característica, é um imposto de pouca sonegação por constituir requisito para que se obtenha a escrituração do imóvel. Quanto as suas características, ele é dotado de uma natureza fiscal, cujo principal objetivo é a arrecadação e, através da declaração que o contribuinte leva a autoridade fiscal é gerado o crédito tributário, nos termos do art. 147 do CTN.

4.2.4 Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana - IPTU

Esse imposto é o destacado neste trabalho dado o seu amplo campo de atuação e de potencialidades para se alcançar níveis satisfatórios para se atingis bons níveis de qualidade de vida na cidade. Através dele pode se regular usos do solo e arrecadar consideráveis valores que nortearão obras voltadas a população fortalecendo uma política redistributiva de recursos e alcançando um bom desenvolvimento urbano. Ele se encontra positivado no artigo 32 do CTN:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município.

O IPTU pode recair sobre três contribuintes possíveis, segundo Alexandre (2013): o proprietário do imóvel, que é aquele que possui o título formal da propriedade em seu nome; o titular do domínio útil, que é aquele que pode gozar de alguns direitos da propriedade como a posse, é um forma de domínio comum a institutos jurídicos como a enfiteuse; e o mero possuidor, vale destacar aqui a posição defendida pelo STJ de que deve haver o *animus domini* – a intenção permanecer definitivamente no imóvel- (AgRg no AREsp nº. 349.019/SP, rel. Min. Herman Benjamim, 2ª Turma, julgado em 19.09.2013, Dje de 26.09.2013).

A base de cálculo desse imposto é auferida através do valor venal podendo o município estabelecer valores em razão do valor e uso do imóvel. Nesse caso, fala-se de uma importante característica do IPTU que é a da extrafiscalidade, mas antes de adentrarmos nesse aspecto far-se-á necessário a diferenciação entre fiscalidade e extrafiscalidade. Aquela se refere a função da maioria dos tributos, a razão de sua existência, que é a de onerar o contribuinte com o fito de arrecadar recursos para o Estado, ou seja, serve de principal fonte de receitas para o ente público que a depender do tipo e finalidade do tributo atenderá as suas necessidades. Quanto a extrafiscalidade, é a função do tributo que vai além do papel de onerar o contribuinte, ela serve como instrumento de controle feito pelo poder público para se alcançar finalidades sociais, por exemplo.

No caso do IPTU, vimos a utilização de importantes instrumentos de controle para a gestão e ordenança urbana, como é o caso do IPTU progressivo que ocorre na situação em que o titular do imóvel utiliza o seu bem de forma a violar a sua função

social, ou mesmo, outras normas contidas no plano diretor da cidade e assim, agride direitos da coletividade. Dessa maneira, o a alíquota do imposto será progressivamente aumentada conforme a inercia do titular do imóvel persistir. É uma forma de punir quem age de modo a violar a função social de propriedade.

A jurisprudência dos tribunais superiores confirma a sua importância também como um instrumento que afirme a função social da propriedade (art. 170 da CF/88). Essa faceta, como dito nesse trabalho, promove também instrumentos positivados no Estatuto da Cidade (art. 4º da Lei nº 10.257/2001). O STF já posicionou inúmeras vezes acerca desse importante papel na gestão e ordenamento do solo urbano:

[...] 1. No julgamento do RE nº 423.768/SP, Relator o Ministro Marco Aurélio, o Plenário do STF refutou a tese da inconstitucionalidade da EC nº 29/03, na parte em que modificou o arquétipo constitucional do IPTU para permitir o uso do critério da progressividade como regra geral de tributação, em acréscimo à previsão originária da Carta Magna, calcada no art. 185, § 4º, inciso II, que trata da progressividade sancionatória do imposto pelo desatendimento da função social da propriedade imobiliária urbana. Não se vislumbra a presença de incompatibilidade entre a técnica da progressividade e o caráter real do IPTU, uma vez que a progressividade constitui forma de consagração dos princípios da justiça fiscal e da isonomia tributária. [...] (ADI nº 2732/DF, rel. Min. Dias Toffoli, pleno, julgado em 07/10/2015, Dje de 07/06/2016).

A constituição previu essa função extrafiscal ao IPTU rompendo com tendências apenas fiscais para esse tipo de imposto. O papel do imposto sobre o imóvel urbano é bem mais significativo em países desenvolvidos se comparado ao Brasil e a razão dessa falta de relevância será discutida ainda neste tópico.

Em meio as discussões para elaboração da nossa vigente Carta Maior, Giffoni e Villela (1987) apontaram dificuldades para obter níveis satisfatórios de arrecadação tributária sobre o solo. Os motivos eram a falta de pessoal capacitado, um aparato administrativo deficiente que não supria a demanda pleiteada e as pressões políticas locais que não admitiam a alteração do valor venal das suas propriedades que seriam tributadas proporcionalmente a esse aumento.

Com o decorrer dos anos essa deficiência de arrecadação do IPTU continuou juntamente com algum dessas barreiras na política de arrecadação municipal. Para Macdowell (2007), em grandes municípios foi onde mais se avançou em termos de participação na receita corrente das prefeituras, sendo ainda mais expressivas na região Sudeste que oscilam entre 0,6% e 13,9%. No Nordeste, por exemplo, esses números são inferiores variando entre 0,1% e 6,1%. Nota-se que os municípios de grande porte necessitam de mais fontes de receitas para atender as suas despesas e

obras de infraestrutura, a especialização do pessoal e melhorias cadastrais são feitas o que contribuiu para tais resultados. Outra importante constatação foi feita pelos estudiosos Afonso, Araujo, Nóbrega (2010) associando o grau de urbanização e renda da população ao nível de arrecadação do IPTU, assim em centros mais desenvolvidos, o grau de influência nas receitas tributárias foi muito superior se comparada as regiões e centros mais pobres do Brasil.

Vale ainda dizer sobre as isenções em que o IPTU alcança. Uma delas é a imunidade sobre prédios públicos, produto do fenômeno da imunidade tributária recíproca assegurada pela Constituição Federal em seu artigo 150, inciso VI determinando que a União, os estados e os municípios não poderão instituir impostos sobre os seus bens, rendas ou serviços.

Por fim, a dívidas decorrentes desse e de outros impostos municipais, após a expedição da “Certidão de Dívida Ativa” poderá haver o seu crédito perante o poder judiciário. Vale dizer que a demora e as sanções não raras das vezes brandas acabam incentivando a inadimplência. A seguir, será explanado acerca de uma das consequências da deficiência cadastral, a informalidade urbana e sobre o papel do tributo como instrumento de combate a essa realidade.

4.3 A CIFRA CINZA DA INFORMALIDADE CADASTRAL E POSSÍVEIS IMPACTOS TRIBUTÁRIOS: A SITUAÇÃO BRASILEIRA

Como já mencionado neste trabalho, a situação cadastral do Brasil ainda é precária. Segundo Cesare (2010), o percentual de informalidade imobiliária nos municípios ainda é muito grande impactando no aproveitamento desses dados. De acordo com estimativas das Nações Unidas, mais de 1 bilhão de pessoas vivem em assentamentos informais, representando 32 % da população urbana mundial (UN HABITAT, 2006).

Os cadastros servem de pilar para a arrecadação de tributos e para orientar a implementação de políticas públicas pois como não se sabe da existência do imóvel, a insegurança jurídica gerada condiciona os moradores que vivem nesses lugares a marginalidade quanto ao aproveitamento de serviços básicos. Como dito, bons cadastros combatem a informalidade estão diretamente ligadas aos níveis de arrecadação

A informalidade torna a pavimentação das ruas e implantação de rede de esgoto muito mais caras ao poder público porque a disposição dos imóveis não obedece à disposição do plano diretor. Juntando essas mazelas a baixa arrecadação de imposto que necessitam de um cadastro imobiliário bom como os nosso ITBI e IPTU e temos um desenvolvimento urbano desigual e carente cada vez mais de repasses de outros entes federativos.

Conforme Cesare (2010) - e já apontado em tópicos anteriores - em países desenvolvidos o déficit cadastral é muito inferior dado o maior e melhor cadastramento de imóveis onde suas receitas tributárias sobre imóveis fica entre 3% e 4%, na América Latina o quadro é diferente: a arrecadação média de imposto chega 0,35% representando cerca de 1% do PIB. Conforme apontado, é um impropósito aproveitamento da potencialidade do território a fim de se prestar mais serviços à população e redistribuir recursos para a população da cidade mais carente.

Apesar da falta de um censo mais atual -o último feito pelo IBGE data de 2010-, no Brasil, o retrato da participação do PIB ainda é muito pequeno se comparada aos países desenvolvidos. E isso se deve a um grande índice de informalidade urbana em razão de problemas cadastrais e da falta de instrumentos (pessoal especializado, investimentos em equipamentos tecnológicos) para se alcançar níveis satisfatórios de cadastramento, além de entraves políticos principalmente em menores centros, onde a pressão política por menores tributos é maior e mais desgastante eleitoralmente ao gestor.

Nas periferias se encontram muitos casos de imóveis irregulares decorrentes de ocupações em solos que pertenciam ao poder público ou mesmo a particulares que os deixaram muito tempo abandonados. Com isso, essas novas comunidades vão se estabelecem e criando raízes com o lugar, sem obediência ao ordenamento público municipal e muitas vezes sem o conhecimento do lugar pelo gestor público. Dessa forma, a formação do lugar ignora critérios técnicos de ocupação gerando problemas de saúde, de infraestrutura, fiscais e jurídicos (SMOLKA, 2006).

Quanto aos problemas de saúde, vislumbra-se a situação da ocupação em terrenos muito próximos a leitos de rios, em encostas de morros ou próximos lixões. Além de violar garantias constitucionais ligadas a dignidade humana, essa situação acende o alerta as autoridades para que haja nessas localidades para que se preste o direito à saúde, direito social que é dever do Estado.

Os problemas de infraestruturas podem ser percebidos com maior facilidade ao passo que em ocupações irregulares do solo urbano, a arrumação com que os imóveis muitas vezes vão de encontro as normas técnicas das prefeituras quanto a largura e disposição das ruas, influenciando diretamente na mobilidade urbana que é um dos vetores que promovem o acesso a serviços básicos que são oferecidos pelo município (FERNANDES, 2010). A ocupação desordenada impacta no valor que essas obras custarão aos cofres públicos. Para que se implemente uma rede de esgoto, ou mesmo uma pavimentação de ruas será necessário um maior planejamento para que se intervenha ao mínimo na permanência dos indivíduos sob o solo informal.

O controle fiscal se relaciona a falta de cadastros posto que a falta de conhecimento por parte do gestor quanto ao número de imóveis e acerca de suas edificações impede que se cobre tributos e se saiba o valor venal que condiz com a realidade. Para se aproveitar todo o potencial do tributo sobre a propriedade imobiliária é necessário ter ao conhecimento os valores precisos e corretos dos dados que alicerçam a base de cálculo do tributo.

Quanto aos efeitos jurídicos vislumbra-se a situação dos imóveis ocupados irregularmente e, por sua vez, os possuidores não possuem títulos sobre a propriedade (FERNANDES, 2010). A insegurança jurídica faz com que não se possa comprovar ao certo as confrontações desses bens além de impossibilitar as questões relativas a sucessão e também impulsionamento econômico, pois muitas das vezes grandes empresas preferem não investir dada a insegurança jurídica instalada e também no mais das vezes, os índices altos de criminalidade que se fazem presentes nessas localidades.

Conforme a autora Cesare (2010), muitos municípios encontram-se com cadastros incompletos e desatualizados. A cidade que está em constante evolução traz o ônus para as prefeituras de ter ao seu alcance bons cadastros que acompanhem esse crescimento. Todavia, os frutos percebidos através de um bom aparato estatal nesse sentido farão com que a cidade se desenvolva ainda mais e esteja alerta aos problemas da cidade, e não de uma restrita parte dela.

As cifras cinzas da informalidade representam o desconhecimento do poder público sobre a existência de um imóvel, mas como visto neste trabalho de vários aspectos ligados ao multiuso da propriedade imobiliária. Seja de suas dimensões, do nome do titular, da adimplência fiscal até usos extrafiscais e sociais que possam

orientar políticas públicas de inserção social e de implementação de obras de infraestrutura.

Deve-se notar também a legislação por trás do papel do município na gerência fiscal. Leis como a da improbidade administrativa e da lei de responsabilidade fiscal, trazem em seu bojo disposições que impõe ao gestor práticas voltadas a boa gestão fiscal. Como diz o artigo 11 da lei complementar n° 101:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

A coisa pública deve ser utilizada adequadamente e orientada também pelos princípios constitucionais para o homem público que assume a incumbência de gerir e arrecadas impostos. Estão dispostos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e são a “legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência”.

Apesar dessa seara normativa, a gestão fiscal é falha, conforme aponta Holanda (2018) sendo omissos na arrecadação tributária em parte influenciados pelo brando papel punitivo do estado como em na Lei de responsabilidade. O autor ainda pontua que a atuação conjunta das esferas normativas, administrativas e judiciárias fortalecerão o papel arrecadatário dos entes da federação proporcionando uma melhor disposição de informações acerca da eficácia dos tributos.

Investimentos na área cadastral do município é de suma importância, como já falado aqui. Ações desse tipo deve ter como norte todo o aparato estatal voltado a arrecadação tributária do município, seja para a implementação do tipo de cadastro, o pessoal especializado e quanto à parte jurídica voltada a execução dos créditos inadimplidos. Como afirma os pesquisados Afonso, Araujo e Nóbrega (2010), em Recife por exemplo em 2007 o número de procurados para a demanda de processos era irrisória o que acarretava longos processos, muitas vezes que alcançavam a prescrição. Ou seja, um conjunto de medidas devem ser tomadas, e o interesse por parte do município para melhoramento tributário far-se-á necessário (CESARE, 2010, p. 24):

As causas mais prováveis do baixo desempenho do imposto como fonte de receita e das iniquidades na distribuição da carga tributária tendem a estar associadas com as imprecisões e omissões cadastrais, com a falta de uniformidade (elevada variabilidade do nível das avaliações) e com o baixo nível das estimativas de valor quando comparadas com valores de mercado, ou ainda com a falta de eficiência na Arrecadação.

O cadastro atualizado e preciso é de suma importância para que se consiga arrecadar o imposto com eficiência. Para ter um bom cadastro, a contratação ou estabelecimento de concursos públicos são investimentos que indiscutivelmente melhorarão a saúde fiscal e tornarão os mesmos menos dependentes dos repasses da união como ocorre na maior parte dos municípios de pequeno porte.

Importantes organizações se empenham em quantificar a situação fiscal dos municípios brasileiros, como é o caso da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN).

Conforme os recentes dados da Firjan (2019), que é uma organização sem fins lucrativos, através do Índice Firjan de Gestão Fiscal tendo como ano base 2018, o número de municípios brasileiros que não geram receita para dar vazão a manutenção da estrutura administrativa é de 34,8%, e 47% das cidades brasileiras investem em média apenas 3% das suas receitas. É um cenário que padece de profundos estudos e promovam alternativas que melhorem esse quadro.

4.4 O TRIBUTO SOBRE O BEM IMÓVEL COMO AGENTE LEGITIMADOR PARA EXERCÍCIO DE DIREITOS SOBRE A PROPRIEDADE URBANA

O pagamento de determinado tributo estreita o vínculo entre contribuinte e gestor, à medida que aquele sente que em razão desse cumprimento fiscal o Estado obrigatoriamente deve fornecer-lhe os serviços de quem tem direito. Nas cidades, em razão dos impostos sobre a propriedade imóvel (ITBI e IPTU) e da alta carga tributária a que todos estão habituados o mínimo existencial deve ser garantido pelo município aos seus habitantes (NOVELINO, 2020), por vários motivos o cidadão necessita da legitimação da sua posse mesmo que ocorrida de forma irregular para que se garantam direitos e o mínimo de segurança jurídica.

Através do imposto, conforme Smolka (2006) o indivíduo encontra um fator de legitimação e assim se torna visível aos olhos do Estado, e assim ele poderá investir nessa localidade a fim de se obter mais fontes de receitas e que sua atuação também possa promover bons serviços e uma urbanização completa que está prevista em importantes diplomas legais como no Estatuto da Cidade (SANTOS, 2014):

Neste contexto, a tributação imobiliária deve fazer parte da agenda dos governos municipais, porque contribui para as duas faces dos desafios que as grandes cidades enfrentam: tanto podem ser utilizadas como instrumento

para regular o uso do solo, como para aumentar a arrecadação fiscal, viabilizando o financiamento da infraestrutura urbanística. Cabe, assim, lutar para dar efetividade a esse instrumento de tão grande potencial para melhorar a administração pública nas cidades, cuidando simultaneamente do ordenamento urbanístico com mais justiça na distribuição dos benefícios e ônus derivados do processo de urbanização (art. 2, IX do estatuto da Cidade).

A autora fala da regulação feita pela norma urbanística como uma prestação negativa enquanto a interferência do Estado no desenvolvimento urbano como prestação positiva. Como dito, as formas de prestação de direitos sociais foram divididos doutrinariamente pelo filósofo Jellinek (NOVELINO, 2020). Assim os direitos que não necessitam de intervenção do Estado seriam o de status negativo, seria o “não fazer”. Já quanto ao status positivo, antítese do que foi falado, o papel do Estado seria de afirmar, de implantar as medidas necessárias para que os direitos que devem ser assegurados por ele – A luz da Constituição Federal de 1988- estejam disponíveis em igualdade de condições e de usufruto a todos. A tributação nessa seara tem a importância de servir como instrumento que auxilie o controle feito pela legislação taxando progressivamente e atendendo as necessidades do ente público, ao passo que a renda auferida desse processo se converta em recursos para a manutenção dos programas de desenvolvimento urbano. Esse uso é importante para se garantir a sustentabilidade no processo de crescimento da cidade.

Uma legislação forte nesse sentido que impulse a política cadastral em municípios de pequeno porte também é necessária. Ainda hoje, o nível de aproveitamento do imposto predial e territorial é muito pequeno se comparado ao de países desenvolvidos, muito disso se deve a acomodação por parte desses municípios menores que se acostam ao FPM (CESARE, 2010). O Fundo de Participação dos Municípios é um repasse federal aos municípios -não raras vezes não contam com outras grandes fontes de receitas- constitui a principal fonte de renda. Segundo Afonso, Araujo e Nóbrega (2010, p. 10):

As regras de distribuição do FPM terminam desestimulando o exercício pleno das competências tributárias nos municípios menores. Não se trata de que os mesmos não cobrem seus impostos, o que acontece é que eles terminam privilegiando os tributos mais fáceis de serem arrecadados e administrados. A proximidade dos eleitores com os administradores locais, a relativa escassez de recursos para gestão tributária, aliadas com altos repasses de 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.

O caráter redistributivo do IPTU é importante, muito embora haja um sentimento de que não são aplicados esses recursos diretamente a quem paga, como

já mencionado aqui. Em uma cidade, os serviços prestados como de água, esgoto e de lazer não são homogêneos. Os bairros mais ricos contam com melhores serviços e um grau de urbanização elevado, assim para essas localidades o grau de imposto é mais bem arrecadado com os seus recursos obtidos destinados as áreas mais carentes para que se encontre o equilíbrio quanto a nível de infraestrutura e de serviços. O caráter redistributivo do IPTU, por exemplo, exterioriza-se nessa situação.

Os recursos do FPM (CF, Art. 159, I, b) e outros repasses muitas vezes não são suficientes para atender a todas as necessidades que a cidade possui e diminuir essa dependência deve estar da agenda política das autoridades locais para que se obtenha uma saúde fiscal aceitável. Não se trata somente de aumentar a base de cálculo, mas melhorar também a cobrança pois muitos sequer fazem parte por parte dos municípios, em especial de menor porte que são os mais beneficiados proporcionalmente, assim, ações que estejam sensíveis a esse fato e a questões políticas locais merecem maior atenção (AFONSO; ARAUJO; NÓBREGA, 2010).

O processo de industrialização da economia trouxe importantes avanços para a sociedade brasileira, mas a tributação não alcançou o mesmo ritmo. Seja quanto a normas legais que promovessem uma política tributária e cadastral eficiente, seja barreiras puramente políticas, o que se percebe é a notável demora para se preocupar com tais questões e hoje isso reflete significativamente na arrecadação própria dos municípios (SANTOS, 2014). Uma base de dados sólida encontra barreiras também econômicas dado o seu alto custo, mas necessário para legitimação de direitos (AFONSO; ARAUJO; NÓBREGA, 2010, p. 28):

O cadastro imobiliário é o instrumento através do qual a administração municipal registra os atributos, sejam físicos ou locacionais, dos imóveis situados no seu território, e identifica os respectivos proprietários. A reunião de um conjunto amplo de informações e sua constante atualização são requisitos fundamentais para a que as avaliações imobiliárias efetuadas pelo poder público sejam capazes de refletir adequadamente os preços praticados no mercado.

O IPTU é calculado através do valor venal do imóvel conforme o artigo 33 do CTN. Esse valor é obtido através de cadastros que devem ser eficientes, precisos com as informações para que a arrecadação seja possível. Sem isso não há arrecadação.

Os obstáculos políticos inviabilizam a progressividade do IPTU pois geraria um desgaste para o gestor. A cidade do Recife implementou uma engenhosa técnica para arrecadar: concedeu isenção de até 50% do valor do IPTU se o tomador de serviço gerasse a nota fiscal do serviço que incidiria ISS. Assim o pagamento do ISS geraria

um crédito para o pagamento do IPTU. Apesar disso, conclui-se que não é suficiente para que se alcance um nível de arrecadação bom se comparado com o número de estados cadastrados pois há inúmeros imóveis que não são tributados por estarem em difícil acesso e por ter seus donos desconhecidos (AFONSO; ARAUJO; NÓBREGA, 2010).

Quanto a execução fiscal, outro problema ligado a ineficiência, o escasso número de procurados dada a demanda e grande dificuldade de se alcançar a última consequência que é o leilão do bem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel do IPTU na arrecadação tributária municipal está além de propiciar a independência por parte do município para com outros entes tão somente, mas a melhorias no âmbito social. Portanto, uma boa arrecadação serve de aporte financeiro necessário para se realizar obras na cidade, além de também promover o acesso equânime a serviços básicos que o poder público municipal deve fornecer à cidade como um bom saneamento básico, lazer e ruas pavimentadas.

São deveres do Estado para com o contribuinte, e se encontram positivados na vigente Constituição Federal e em diplomas legais como no Estatuto da Cidade. No entanto, para se obter bons resultados na arrecadação de IPTU e de outros impostos ligados a propriedade imobiliária como é o caso do IBI, a presença de um bom cadastro imobiliário é necessário pois dados desatualizados ou imprecisos impactam diretamente na base de cálculo desses tributos desperdiçando o potencial de contribuir positivamente no desenvolvimento urbano sustentável da cidade. Essa preocupação é ainda mais latente no atual cenário de crise fiscal em que municípios se veem inseridos.

O cadastro imobiliário deve também atender as complexidades que a propriedade possui, pois é um fenômeno complexo dotado de vários usos, como exposto. A presença desses usos no cadastro de imóveis é de grande valia para melhorar os índices de receitas tributárias no município, bem como, para orientar políticas públicas de acesso à moradia e de melhores usos a terrenos subutilizados, vazios, que não atendem a função social da propriedade.

A implementação de tal cadastro nos remete ao modelo desenvolvido para o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), em que seu bojo conceitual abarca as funções fiscais, jurídicas e tributárias aliando também a questões sociais. Essa forma cadastral rechaça imprecisões quanto ao tamanho de imóveis e serve para inúmeros agentes que necessitam de dados imobiliários para melhor execução de seus serviços. Não se tratando apenas de agentes públicos, mas também da contribuição de empresas privadas que possam enriquecer o conjunto de dados e promover um banco de dados mais participativo e interdisciplinar se aliando as diretrizes urbanas traçadas no Estatuto da Cidade. É um bom cadastro que propicia a gestão e o ordenamento adequados para a cidade.

Com os dados e textos desenvolvidos ao longo desse trabalho, pode-se perceber a imprescindibilidade de um cadastro territorial multidisciplinar e de muitas finalidades para que se possa aproveitar todas as potencialidades dos impostos territoriais municipais, em especial do IPTU, dado a sua natureza de incidência ampla que abarca a extrafiscalidade. A identificação do caráter de multiuso da propriedade também serve de norte para orientar a política cadastral para uma eficaz atualização dos valores dos imóveis e de uma maior abrangência de informações que envolvam aspectos sociais, jurídicos e fiscais. Os dados para se auferir o índice de informalidade são de difícil acesso posto que estão dispersos e padecem de atualização, apesar disso, depreende-se que o nível de informalidade cadastral ainda é grande, e o IPTU na maioria dos municípios ainda está subutilizado.

Nesse sentido, a feitura de estudos no sentido da implementação de normas específicas acerca do cadastramento imobiliário, e que propiciem o intercâmbio facilitado entre concessionárias de serviço público, por exemplo, serão fundamentais para a melhoria da gestão urbana nos municípios sendo úteis para o melhor aproveitamento na arrecadação de tributos sobre imóveis. O município é o ente mais próximo do cidadão e de suas dificuldades, e a busca por uma melhor saúde fiscal fará com que bons serviços sejam implementados servindo de impulsionador para o desenvolvimento da cidade com qualidade de vida para a população. (Fernandes, 2010).

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto R.; ARAUJO, Erika Amorim; NÓBREGA, M. A. R. **O imposto predial e territorial urbano (IPTU) no Brasil: um diagnóstico sobre o grau de aproveitamento do imposto como fonte de financiamento local.** Documento de Trabalho. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro.** 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- ARAÚJO, Fernando Alves de; SILVA, Christian Nunes de. O cadastro territorial multifinalitário (CTM):(multi) finalidades e perspectivas para o ordenamento territorial urbano. **Formação (Online)**, v. 2, n. 21, 2014.
- BELTRAME, Gabriella. Vazios urbanos: notas sobre a escassez social do imóvel urbano. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 15, n. 1, 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 set. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Diário Oficial da União, 7 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 06 de out. 2020.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 6 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm>. Acesso em: 29 de out. 2020.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 04 de nov. 2020.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.** Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1 ago. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm>. Acesso em: 04 de nov. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 de set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm#:~:text=LEI%20N%20o%2010.406%2C%20DE%2010%20DE%20JANEIRO%20DE%202002&text=Institui%20o%20C%20C%3%B3digo%20Civil.&text=Art.,e%20deveres%20na%20ordem%20civil>. Acesso em: 04 de nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 28 mai. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 03 nov. 2020.

BRASIL. **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. Brasília: Diário Oficial da União, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 22 de out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 31 dez. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 29 de out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Diário Oficial da União, 20 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 27 de out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 14 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 27 de out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília: Diário Oficial da União, 1 out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9507.htm>. Acesso em: 09 de out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.** Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 19 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm>. Acesso em: 28 de out. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 511, de 07 de dezembro de 2009.** Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. Brasília: Diário Oficial da União, 8

dez. 2009. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-511-2009_217279.html>. Acesso em: 29 de set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 1449633/RJ**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, DF, 17 de outubro de 2019. Brasília: Diário Oficial da União, 22 out. 2019. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859670500/agravo-em-recurso-especial-aresp-1449633-rj-2019-0040875-4?ref=serp>. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 349.019/SP**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 19 de março de 2013. Brasília: Diário Oficial da União, 26 set. 2013. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24206770/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-349019-sp-2013-0162637-9-stj/inteiro-teor-24206771>. Acesso em: 04 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1814599/MA**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 05 de setembro de 2019. Brasília: Diário Oficial da União, 25 out. 2019. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859834507/recurso-especial-resp-1814599-ma-2019-0138570-8?ref=serp>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2.525/PR**. Relator: Ministro Armando Rollemberg. Brasília, DF, 21 de maio de 1990. Brasília: Diário Oficial da União, 25 jun. 1990. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/596758/recurso-especial-resp-2525-pr-1990-0002547-8/inteiro-teor-100354655>. Acesso em: 04 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2732/DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli: 07/10/2015/Pleno, Data da Publicação: 07/06/2016. STF. Disponível: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9975925>>. Acesso em 02 de nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário Com Agravo nº 876.047/RJ**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 21 de agosto de 2018. Brasília: Diário Oficial da União, 5 nov. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748572015>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 19**. Brasília: Diário Oficial da União, 10 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1248>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 41**. Brasília: Diário Oficial da União, 20 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2218>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 18.124**. Relator: Ministro Garcia Vieira. Brasília, DF, 16 de novembro de 2000. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=18124&processoClasse=RESPE&decisaoData=20001116&decisaoNumero=18124>>. Acesso em: 22 out. 2020.

CARNEIRO, A.F.T. Integração entre Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis. In. Seminário de Cadastro Territorial Multifinalitário. Brasília, Ministério das Cidades. (2005).

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório; ERBA, Diego Alfonso; AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. Cadastro multifinalitário 3D: conceitos e perspectivas de implantação no Brasil. **Revista Brasileira de Cartografia**, v. 64, n. 2, 2012.

CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno de. **O IPTU no Brasil**: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais. Brasília: Ipea, 2006.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2018.

CESARE, C.; MARÍN, J. F. L. **Panorama do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper. Cambridge, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ERBA, Diego Alfonso. **Catastros en América Latina**: logros y problemas sin resolver. Logros y problemas sin resolver. 2004. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/pt-br/publications/articles/catastros-en-america-latina>. Acesso em: 30 set. 2020.

ERBA, Diego Alfonso; LIMA JR, Pedro de Novais; OLIVEIRA, Fabrício Leal de Oliveira (Org.). **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana**. Ministério das Cidades do Brasil, Rio de Janeiro, 2005.

ERBA, Diego Alfonso; LOCH, Carlos. **Cadastro Técnico Multifinalitário: Rural e Urbano**. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge – MA, 2007.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988. p. 14-16.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 9, n. 49, p. 177-187, 2010.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **IFGF 2019 – Índice Firjan de Gestão Fiscal: Ano base 2018 – Recorte Municipal, Abrangência Nacional.** Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf>. Acesso em: 11 de nov. 2020.

FONSECA, Paulo Henriques da. **Além do feudo e do burgo: a enfiteuse como instituto mutante, suas possibilidades e limites.** 2016. 263 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

GIFFONI, Francisco de Paula; VILLELA, Luiz. **Tributação da Renda e do Patrimônio.** Brasília: Ipea, 1987.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais.** 19. ed. Atualizada por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p.115.

GONÇALVES, Juliano Costa. **A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos.** Editora E-papers, 2010.

HOLANDA, Davi Fernandes de. **Responsabilidades decorrentes da omissão na arrecadação de tributos de competência municipal.** 2018. 75fl. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais – Direito). Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande – Sousa-Paraíba - Brasil, 2018.

LIMA, Caio Rafael Santos Sousa. **Cidade e exclusão territorial: uma análise da legislação brasileira referente ao solo urbano.** Sousa: [s.n], 2019. - Monografia (Curso de Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais - CCJS/UFCG, 2019.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Constitucionalização do direito civil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. a.36, n. 141 jan./mar., 1999, p. 100.

LOCH, Carlos. A realidade do cadastro técnico urbano no Brasil. **Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, XIII, p. 5357-5364, 2007.

MACDOWELL, Maria Cristina. **Financiamento dos Municípios no Brasil: um balanço entre os aspectos sociais e econômicos.** 2007. Disponível em: <<http://www.lincolninst.edu/subcenters/capacity-building-for-property-tax/about/salvador-palestras-1-macdowell.pdf>>. Acesso em: 09 de nov. 2020.

MACHADO, Hugo de Brito. Progressividade e Seletividade no IPTU. In: **IPTU - Aspectos jurídicos Relevantes.** Coord. Marcelo Magalhães Peixoto. São Paulo: Quartier Latin, 2002, p. 259–262.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MINARDI, Josiane. **Manual de Direito Tributário**. 2 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. ver., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020. 976 p.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração americana de direitos e deveres do homem**. 1948. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_dev_homem.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2020.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2020.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. EDIPUCRS, 2009.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: volume 4 - direitos reais. 18. ed. atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 81.

PERNAMBUCO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pernambuco**. Recife: Diário Oficial do Estado, 5 out. 1989. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=&url=>>. Acesso em: 30 de out. 2020.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais**. 2017.

RECH, Jânio Vicente et al. **Base cartográfica digital comum para concessionárias de serviços públicos e prefeituras municipais, utilizando-se SIG (Sistemas de Informações Geográficas)**. 1997.

RODRIGUES, E. B. Construir o poder popular reinventando o futuro. In: **Congresso da Cidade**, Belém, Labor Editoria. 2002.

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

SANTOS, Ângela Penalva. Tributação imobiliária no Brasil: um difícil percurso rumo à política urbana. **Finisterra**: Revista Portuguesa de Geografia, n. 97, p. 103-118, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/fin/n97/n97a06.pdf>>. Acesso em: 07 de nov. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos. **Direitos**

sociais: fundamentos, judicialização e direito sociais em espécie. Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (coords.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 1019-1049.

SIEPIERSKI; Eliane de Oliveira. A função social da propriedade urbana. **Revista Veredictum**, n. 1, 2019.

SMOLKA, Martim O.; CESARE, Claudia M. de. **Tributos imobiliários e informalidad:** desafios para américa latina. Desafios para América Latina. 2006. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/pt-br/publications/articles/tributos-inmobiliarios-e-informalidad>. Acesso em: 30 set. 2020.

SOUZA, M. A. **Governo Urbano**. São Paulo: Nobel. 1988.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

TRIBUNA DO NORTE. **Mossoró amplia arrecadação de impostos em 17%**. 2018. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/mossora-amplia-arrecadaa-a-o-de-impostos-em-17/434042>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

UN HABITAT. 2006. **State of the world's cities**. London: Earthscan y UN Habitat. 2006.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil:** direitos reais. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. v. 5.