



UNIVERSIDADE TIRADENTES – UNIT

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA OMISSÃO DA COBRANÇA DO IPTU

Karina Lima de Souza

Karina Ferreira Soares de Albuquerque

Aracaju

2015

KARINA LIMA DE SOUZA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA OMISSÃO DA COBRANÇA DO IPTU.

Trabalho de Conclusão de Curso – Artigo
– submetido ao Curso de Direito da
Universidade Tiradentes – UNIT, como
requisito parcial para obtenção do grau de
bacharel em Direito.

Aprovado em ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

**Professor Orientador
Universidade Tiradentes**

**Professor Examinador
Universidade Tiradentes**

**Professor Examinador
Universidade Tiradentes**

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA OMISSÃO DA COBRANÇA DO IPTU

Karina Lima de Souza

RESUMO

Há diversas lacunas quanto a classificação da omissão da cobrança do IPTU como ato de improbidade administrativa. Por isso, este artigo visa caracterizar a omissão no tocante a arrecadação deste imposto como improbidade administrativa inscrita no art. 10, X, da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que a não cobrança desse imposto trará grande prejuízo ao erário. Além de demonstrar a necessidade de maior fiscalização no tocante a arrecadação do mesmo. Como o IPTU é de competência municipal cabe aos Prefeitos Municipais a sua arrecadação, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a arrecadação dos tributos é um requisito essencial da gestão. Assim se o agente político não age de forma diligente quanto a suas funções para arrecadação do IPTU, sejam elas a emissão de carnê, a emissão da certidão de dívida ativa ou o ingresso da ação de execução fiscal, deverá responder por improbidade administrativa estando sujeitos as sanções estipuladas no art. 12 da Lei 8429/92 independentemente das sanções administrativas, penais e civis.

Palavras-chaves: Improbidade Administrativa, IPTU, Negligência, Omissão.

1 INTRODUÇÃO

É inquestionável a afirmação de que o IPTU, se arrecadado corretamente, trará grande vantagem para os cofres públicos, podendo a depender do município compor grande parte de sua receita. Por esse motivo que a omissão, por parte dos chefes do Poder Executivo, na sua cobrança deve ser investigada com muito esmero, uma vez que trará prejuízo ao erário. Esse ato omissivo gera muitas dúvidas para todos uma vez que existem diversas lacunas na esfera jurídica quanto a sua classificação como improbidade administrativa. Dentro desse contexto pretende-se discutir como a omissão na cobrança do IPTU caracteriza-se como improbidade administrativa.

A Lei Maior de 1988 estabelece que somente por lei é possível criar e instituir tributos de competência municipal, da mesma forma deve ser feito para abrir mão de um tributo já criado. Diante disso, se um prefeito, por omissão, não cobra o IPTU esta incidindo em atos de improbidade administrativa como estabelece a Lei Federal n. 8.429/92, em seu artigo 10, inciso X, que constitui improbidade administrativa o ato de “agir negligentemente na arrecadação de um tributo ou renda”.

O objetivo é comprovar e demonstrar a caracterização de atos de improbidade administrativa pela omissão na cobrança do IPTU em razão de ofensas à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n. 101/2000). Tendo como objetivo também mostrar a necessidade de fiscalizar com mais afinco a cobrança do IPTU, até porque a falta deste resulta em prejuízo ao erário, visto que em boa parte dos municípios brasileiros a grande parte da receita poderia ser constituída pelo valor arrecadado com o IPTU.

Para a realização desta investigação utiliza-se como método o dedutivo, baseando-se em leis e abordagens doutrinárias jurídicas para produzir novos conhecimentos que antes estavam implícitos. Se trata de uma pesquisa básica. Quanto aos meios é uma pesquisa bibliográfica. Quanto aos fins é uma pesquisa descritiva. Pesquisa de análise de dados secundários. Metodologia aplicada, na medida que busca soluções para resolver os problemas apresentados.

Analisando as receitas de diversas cidades dos estados brasileiros constata-se que a população não paga IPTU até mesmo porque não é notificada para pagar este imposto. O IPTU é um imposto de grande visibilidade diferenciando-se por exemplo do ICMS que já vem incluso na aquisição de bens e serviços. Por conta disso, muitos dos prefeitos destas cidades não cobram o IPTU, pois acham que se cobrarem não serão reeleitos. É importante também o estudo deste tema pois existe inúmeras dificuldades que os membros do Ministério Público encontram e enfrentam para compreender, comprovar e demonstrar a caracterização de atos de improbidade administrativa em geral. Além disso, é importante o estudo deste tema pelo forte prejuízo existente para o erário na falta da cobrança do IPTU. O estudo deste tema serve também para alertar a necessidade de fiscalizar não só a cobrança do IPTU mas a criação das leis vigentes por parte dos administradores públicos, notadamente no que toca à probidade na arrecadação de receitas tributárias.

O presente artigo está dividido em 04 capítulos. O capítulo 1 é a introdução, o capítulo 2 será abordado o Imposto Predial e Territorial Urbano e suas características, o Capítulo 3 transcorrerá sobre Improbidade Administrativa e Mais especificamente sobre a modalidade de improbidade administrativa na omissão da cobrança do IPTU, o último capítulo abordado será a conclusão.

2 IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

Na separação dos poderes, o Poder Executivo é o responsável por gerir a administração pública, preservando o patrimônio público e prestando serviços públicos com a melhor qualidade possível. Entre as três esferas de governo, o municipal é que está mais próximo do cidadão, sendo o maior responsável pela prestação de serviço público local.

O IPTU é um tributo tipicamente local, que onera os proprietários de imóveis localizados na área urbana do município. Sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, que é o resultado do somatório do valor do terreno com o valor atribuído à edificação. Para determinação dessa base, o administrador municipal estima o preço provável do imóvel nas condições de mercado, tendo em vista os atributos registrados no cadastro imobiliário da prefeitura. O montante devido do imposto é apurado mediante a aplicação de uma alíquota ao valor venal do imóvel. (ROBERTO; AMORIM; ANTÔNIO, 2013, p. 19-20)

O Código Tributário Nacional - CTN rege o IPTU em seus artigos 32 a 34. O IPTU é a sigla para Imposto Predial e Territorial Urbano e este imposto tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física localizado na zona urbana do Município. O art. 156, I, da CF, estabelece ser de competência dos Municípios a instituição do IPTU. A eficiência na arrecadação própria é uma conduta obrigatória do gestor municipal, pois quanto maior a arrecadação, mais recursos para os serviços públicos.

Sobre a competência do IPTU, estabelece-se que:

Assim, caberá aos Municípios, mediante a edição de lei ordinária municipal, a instituição do IPTU. No entanto, não podemos deixar de ressaltar que, havendo territórios federais não divididos em Municípios, a competência para a instituição do gravame será da União, conforme determina o art. 147 da CF, que editará lei ordinária federal. (SABBAG, 2012, p. 254)

O fato gerador de uma contribuição tributária é uma situação hipotética descrita em lei, e uma vez concretizada gera o nascimento da obrigação do tributo. Assim o fato gerador do IPTU é a propriedade, a posse do imóvel.

O imposto tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel, não podendo considerar as condições pessoais do sujeito passivo, sobretudo sua capacidade econômica. O IPTU acompanha a “coisa” quando de suas transmissões ou transformações (art. 130, CTN). Tanto isso é verdade que, se um determinado imóvel for vendido e estiver com qualquer débito de IPTU, esse valor será

transferido, juntamente com a propriedade do imóvel, para o adquirente. (ROBERTO; AMORIM; ANTÔNIO, 2013, p. 63)

O contribuinte desse imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou seu possuidor a qualquer título. São também contribuintes, os promitentes compradores imitados na posse, os posseiros, ocupantes ou comodatários de imóveis pertencentes à União, aos Estados, ao Município, ou a qualquer das outras pessoas isentas do mesmo ou a eles imunes.

Isso ocorre porque o artigo 34 do CTN inclui o possuidor a qualquer título entre os contribuintes do IPTU. A expressão “possuidor a qualquer título” é a maior dificuldade na identificação do contribuinte desse imposto, pois, de acordo com o sentido dado à expressão, podem-se incluir, como sujeitos passivos da obrigação tributária, contribuintes que exerçam a posse com ou sem animus domini, e aí estariam inseridos, além do proprietário, o locatário, o usufrutuário e outros que detenham a posse do bem imóvel, sem se revestir da condição de proprietários.

A justificativa é o reconhecimento do locatário, o comodatário e outros que a esses se assemelhem não serem contribuintes do IPTU.

Por seu turno, a posse só poderia ser entendida como fato gerador do IPTU na medida em que haja conciliação com o conceito de propriedade, visto que o núcleo central do fato gerador, em torno do qual gravitam os demais conceitos, é a propriedade. Conclui-se, desse modo, que não podem configurar fato gerador do IPTU a posse, a qualquer título, precária ou clandestina, direta do comodatário, do locatário, do arrendatário, do detentor, do usuário ou do usufrutuário, conquanto tais formas de posse jamais se tornarão efetiva propriedade. (GUSMÃO, 2002, p. 95)

A base de cálculo é o valor venal do imóvel que este alcançaria para compra e venda à vista, segundo as condições de mercado.

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel (CTN, art. 33) e deverá corresponder ao valor à vista de venda, sendo calculado pelo somatório do valor do terreno e da construção, e tendo como instrumento adequado para essa aferição a planta genérica de valores, que somente poderá ser alterada mediante envio de projeto de lei para a Câmara Municipal. (ROBERTO; AMORIM; ANTÔNIO, 2013, p. 63)

Vale ressaltar, que este valor de venda não inclui qualquer encargo relativo ao financiamento. Segundo Sabbag a atualização do valor monetário da base de cálculo não é o mesmo que majoração do tributo e essa somente pode ser feita por meio de ato infralegal.

É mister esclarecer que a simples atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo, com índices oficiais de correção monetária, não implica majoração do tributo, podendo ser feita por meio de ato infralegal (v.g., decreto), a teor do § 2º do art. 97 do CTN. Todavia, se o Decreto se exceder em relação aos índices oficiais, o excesso, e só ele, será declarado indevido, haja vista violar-se o *princípio da legalidade tributária*. (SABBAG, 2012, p. 256)

Via de regra, cabe à administração apurar o correto valor do imóvel, o que normalmente é feito através da elaboração da Planta Genérica de Valores, documento que define a valorização dos imóveis, por meio de critérios jurídicos e técnicos de valoração, apuração e enquadramento dos imóveis.

A base de cálculo para apuração da do valor do imposto a ser pago são as alíquotas. A alíquota é uma grandeza dimensional do fato gerador.

Sabe-se que a alíquota, a par da base de cálculo, é uma grandeza dimensional do fato gerador. Revela-se por meio de índice de percentagem, que permitirá a aferição do quantum tributário a pagar. Naturalmente, avoca a inafastável previsão em lei, em homenagem ao princípio da legalidade tributária (art. 97, IV, do CTN), cuja mitigação se dá apenas no casos dos tributos extrafiscais (II, IE, IPI, IOF, CIDE-Combustível e ICMSCombustível). O IPTU, no plano das alíquotas, por não fazer parte do rol retrocitado, não pode se distanciar da estrita legalidade. (SABBG, 2012, p. 1055)

O art. 39 da Lei nº 4320/64 aduz que os créditos da Fazenda Pública de natureza tributária serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, assim cabe ao Município promover a inscrição do nome do não contribuinte do IPTU na dívida ativa, senão vejamos:

Quando o contribuinte não paga o tributo no prazo devido, cabe ao município, através da sua Procuradoria da Fazenda Pública, promover a inscrição do nome do devedor na dívida ativa, que corresponde ao crédito do fisco proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas (art. 39 da lei nº 4.320/64). Assim, no caso do IPTU, a legislação tributária municipal, depois de expirado o prazo de pagamento, deverá inscrever em livro próprio do órgão administrativo competente os créditos exigíveis, depois de apurado o valor exato a ser pago (BALEEIRO, 1999). Feita a inscrição, deverá ser expedido um documento chamado “Certidão da Dívida Ativa”, legitimando à Fazenda Pública ir ao Judiciário e promover ação própria para o contribuinte devedor pagar o valor devido. (ROBERTO; AMORIM; ANTÔNIO, 2013, p. 66-67)

A prescrição e decadência de um imposto são dois institutos de extrema importância quando se faz necessário a cobrança dos impostos. Assim, ocorrido o fato gerador a Fazenda Pública tem o prazo de 05 anos para lançar o crédito, que seria o prazo decadencial. Depois de lançado e constituído definitivamente o crédito, a

Fazenda Pública tem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos para ingressar com a ação de cobrança com base art. 174 do CTN, ultrapassado este prazo extingue-se o crédito tributário, art. 156, V, do CTN. Conforme explica ALEXANDRE o prazo para o lançamento é decadencial já o prazo para se ajuizar a execução é prescricional.

Quanto ao lançamento do IPTU se faz necessário que o sujeito passivo, ou seja o contribuinte, seja notificado do lançamento do IPTU.

Para que a constituição do crédito esteja perfeitamente formalizada, por tratar-se de um tributo sujeito ao lançamento de ofício, doutrina e jurisprudência coadunam com a tese de que, a notificação ao sujeito passivo é que perfectibiliza o crédito tributário. Sobre o IPTU entendem que a notificação do lançamento ocorre com o envio da correspondente guia de recolhimento do tributo para o endereço do imóvel do contribuinte iniciando-se, a partir daí, o prazo prescricional quinquenal para a cobrança do débito tributário, nos termos do art. 174 do CTN. (MENEZES, 2015)

O marco inicial para contagem do prazo prescricional do IPTU ocorre com a remessa do carnê de pagamento do IPTU ao endereço do contribuinte, pois de acordo com a Súmula n. 397 do STJ o carnê é suficiente para notificar o contribuinte do crédito tributário.

O IPTU também possui isenções e imunidade, sendo uma diferente da outra. As imunidades estão descritas no CF/88 como no caso de imunidade recíproca descrita no art. 150, IV da CF/88 que aduz que a União, estados e municípios não poderão instituir impostos sobre patrimônio, renda, e serviços uns dos outros.

[...]Nesse último caso, o art. 150, VI da Constituição Federal determina a chamada “imunidade recíproca”, segundo a qual a União, os estados e os municípios não poderão instituir impostos sobre patrimônio, renda e serviços uns dos outros. Esse é o caso do IPTU. Assim, o prédio pertencente ao Poder Judiciário Federal 66 não poderá ser tributado pelo município com o IPTU, e o mesmo se aplica a um imóvel pertencente ao Estado. A Constituição vai mais longe e, no §2º desse mesmo artigo 150, estende a imunidade sobre o patrimônio, renda e serviços das autarquias e fundações, desde que vinculadas às suas atividades essenciais ou dela decorrentes. (ROBERTO; AMORIM; ANTÔNIO, 2013, p. 65-66)

Quanto as isenções do IPTU, estas não podem ser estabelecidas como entender o prefeito, devendo este seguir as regras estabelecidas no art.14, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto às isenções e anistias, não é incomum a prática dos municípios de concedê-las com grande liberalidade. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/00)

estabelece algumas regras que procuram mitigar essas concessões (art. 14). Para tanto, as isenções de IPTU deverão estar acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência; atender os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cumprindo pelo menos uma das seguintes condições: a) demonstração de que a renúncia está contemplada na Lei Orçamentária Anual (LOA), assim como não afeta as metas de resultados fiscais contemplada em anexo próprio da LDO e; b) estarem acompanhadas de medidas de compensação pelo aumento permanente da receita. (ROBERTO; AMORIM; ANTÔNIO, 2013, p. 66)

Alguns fatores que dificultam a cobrança do IPTU são: a oneração dos proprietários dos imóveis, o valor venal da propriedade que é feito pela prefeitura, atualização periódica da planta genérica de valores e por demandar de recursos que dependem da aprovação da Câmara de Vereadores.

Já o IPTU é um tributo direto que onera os proprietários de imóveis localizados no perímetro urbano da cidade. Trata-se de um imposto com alta visibilidade, cujos contribuintes costumam pressionar o poder público, no sentido de minimizar suas obrigações com o fisco. A base de cálculo do IPTU corresponde ao valor venal das propriedades, que é definido através de avaliação da prefeitura. Atualizações periódicas da planta genérica de valores, embora sejam fundamentais para que o potencial arrecadatório do imposto não seja prejudicado, não são triviais. Além de demandarem grande mobilização de recursos administrativos, humanos e financeiros, dependem de aprovação da Câmara de Vereadores, o que termina politizando a decisão. (ROBERTO; AMORIM; ANTÔNIO, 2013, p. 70-71)

Os prefeitos são obrigados a cobrar o IPTU sob pena de responderem por improbidade administrativa, não podendo utilizar como justificativa da não cobrança as dificuldades elencadas acima.

3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ao se falar de improbidade administrativa faz-se necessário discutir sobre moralidade administrativa que segundo seria o conjunto de regras de condutas tiradas da disciplina anterior da Administração. Tanto a Administração direta quanto a indireta devem obedecer alguns princípios, entre eles o princípio da Moralidade, ou seja a Administração e seus agentes devem atuar conforme os princípios éticos profissionais.

O conceito mais abrangente para improbidade administrativa é de Rigolin que classifica improbidade administrativa como desonestidade e imoralidade:

Improbidade administrativa (quarto tipo) quer dizer desonestidade, imoralidade, prática de ato ou atos ímprobos, com vista a vantagem pessoal ou de correlato do autor, sempre com interesse para o agente. A improbidade é sempre ato doloso, ou seja, praticado intencionalmente, ou cujo risco é inteiramente assumido. Não existe improbidade culposa, que seria aquela praticada apenas com imprudência, negligência, ou imperícia, porque ninguém pode ser ímprobo, desonesto, só por ter sido imprudente, ou imperito, ou mesmo negligente.

Improbidade é conduta com efeitos necessariamente assumidos pelo agente, que sabe estar sendo desonesto, desleal, imoral, corrupto. (RIGOLIN, 2012, p. 786)

O que se faz claro nas classificações de improbidade administrativa, sejam elas abrangentes ou sintéticas, é a desonestidade e a não observância dos valores éticos e morais do agente público.

Sinônimo de desonestidade na gestão dos negócios públicos, caracterizando-se como a conduta do agente público nociva aos valores éticos e morais reunidos no princípio constitucional da moralidade administrativa, que impõe aos agentes públicos determinado padrão de conduta, no exercício de suas funções. (GOMES, 2012, p.747)

A Lei 8.429/92 distingue as modalidades de improbidade administrativa em três tipos: enriquecimento ilícito, dano ao erário e violação aos princípios administrativos.

O art. 9 da Lei referida acima constitui improbidade administrativa por enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade.

Essa modalidade tem como elementos caracterizadores o enriquecimento sem causa de alguém, o empobrecimento do Poder Público e a configuração do nexo de causalidade entre eles.

Logo, conclui-se que o enriquecimento ilícito ou, como preferem alguns, o enriquecimento sem causa implicará o locupletamento à custa do empobrecimento do Poder Público, sem que exista qualquer motivo jurídico. São, portanto, elementos caracterizadores: o enriquecimento sem causa de alguém ou a inexistência de justa causa, o empobrecimento de outrem e a configuração do nexo de causalidade entre estes dois últimos. (APOLINÁRIO, 2015)

Esse crime só é admitido na forma dolosa, uma vez que o agente conhece a ilegalidade de sua conduta, sendo indispensável para a tipificação a verificação do enriquecimento ilícito.

Quanto ao elemento subjetivo necessário à caracterização das condutas geradoras de enriquecimento ilícito, cabe ressaltar que, nenhuma delas admite a forma culposa; todas são dolosas. Isto ocorre

porque todas as espécies de atuação suscetíveis de gerar enriquecimento ilícito pressupõem a consciência da antijuridicidade do fim pretendido. Ademais o agente conhece a proibição de se enriquecer às expensas de serviço público ou de permitir que o faça, por ilegalidade de sua conduta. Constata-se, pois, que inexistente enriquecimento ilícito dotado de negligência ou imprudência. A efetivação da vantagem pecuniária indevida constitui um dos elementos mais significativos para o aperfeiçoamento do ato de improbidade administrativa que consiste na modalidade enriquecimento ilícito. Sem a sua verificação, não se pode tipificar o crime e o fato poderá ensejar uma infração disciplinar ou outro gênero de improbidade. (APOLINÁRIO, 2015)

O art. 10 da Lei 8.429/92 constitui improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação e outros dos bens do Administração Pública. Já o art. 11 da norma legal que disciplina a matéria constitui improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Essa modalidade de improbidade é a que mais sofre críticas por parte da doutrina por equiparar improbidade ao ilegal.

Novamente a lei peca por excesso ao equiparar o ato ilegal ao ato de improbidade; ou, por outra, o legislador invertendo a direção constitucional, acaba por dizer que o ato de improbidade pode ser decodificado como toda e qualquer conduta atentatória à legalidade, lealdade, imparcialidade etc. como se fosse possível, de uma penada, equiparar coisas, valores e conceitos distintos. O resultado é o arbítrio. Em síntese, não pode o legislador dizer que tudo é improbidade. (FIGUEIREDO, 1999, P. 104)

As sanções aplicáveis aos sujeitos que praticam atos de improbidade administrativa estão elencados no art. 37, § 4º da CF/88.

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Aquele que comete improbidade administrativa do art. 9º da Lei de Improbidade deverá ressarcir integralmente o dano, perderá sua função política, será suspenso de 08 a 10 anos o seu direito político, pagará multa civil no valor de até 03 vezes o acréscimo patrimonial e será proibido de contratar com o Poder Público ou receber benefícios, incentivos fiscais ou créditos sejam eles direta ou indiretamente pelo prazo de 10 anos.

Na hipótese do artigo 10 a sanção aplicada é o ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 05 a 08 anos, pagamento de multa civil de até 02 vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefício ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos.

Já na hipótese do artigo 11 da Lei 8429/92 a sanção será ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 03 a 05 anos, pagamento de multa civil de até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 anos.

Os atos de improbidade praticados por agentes políticos possuem natureza de crime de responsabilidade e se encontra disciplinada nos respectivos regimes jurídicos.

No que tange aos atos ímprobos praticados pelos agentes políticos, por exercerem função de alta polícia, tais atos possuem natureza de crime de responsabilidade, que é uma categoria de infração político-administrativa aplicável aos representantes do poder público, e que se encontra disciplinada nos respectivos regimes jurídicos, muito embora que o ato demissório deva enquadrar-se em uma das três modalidades delituais plasmadas nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei Federal nº 8.429/92 que correspondem respectivamente aos atos que importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios da administração pública. (APOLINÁRIO, 2015)

É oportuno ressaltar que o art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa aduz que independente das sanções administrativas, penais e civis, previstas na legislação específica, o responsável pelo ato de improbidade administrativa também se submeterá às sanções aplicáveis pela referida lei.

3.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR OMISSÃO NA COBRANÇA DO IPTU

A Lei Complementar 101/00 no seu artigo 11 elenca como requisito essencial da responsabilidade da gestão fiscal a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação.

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.

E a competência da arrecadação do IPTU é do município com base no art. 156, I, da CF/88.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
I - propriedade predial e territorial urbana;

A Lei nº 101/00 possui o chamado dispositivo de extensão, que serve para ligar ou remeter suas infrações as consequências da lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/92). Deste modo, prevê o artigo 73 da lei de responsabilidade fiscal:

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; **a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992**; e demais normas da legislação pertinente. (grifo nosso)

Assim, no caso da omissão na cobrança do IPTU se enquadra na modalidade de improbidade administrativa por dano ao erário fundamentando-se no art. 10º, X, da Lei 8.429/92:

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

[...]

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

Negligência pode ser classificada como um ato omissivo, ou seja falta de cuidado, é o oposto da diligência. É um comportamento passivo em que o causador do dano deixa de agir da forma que lhe é devida.

Também conhecida como falta de cuidado ou desatenção. **A negligência implica em omissão ou falta de observação do dever**, ou seja, aquele de agir de forma, prudente, não age com o cuidado exigido pela situação. (WALDHELM, 2012) (grifo nosso)

Aplicando o conceito acima ao caso prático, podemos visualizar a negligência em diversos casos, como quando carnê de cobrança do IPTU não é emitido, quando não chega nenhuma cobrança do IPTU no imóvel do proprietário mesmo este estando em atraso.

Há também negligência quando o administrador deixa correr os prazos previstos em lei para cobrar o IPTU ensejando em prescrição e decadência do crédito tributária. Ou seja, se o sujeito passivo não efetua o pagamento do IPTU e deixa transcorrer o prazo para o pagamento do mesmo cabe ao município a inscrição do nome do devedor na dívida ativa para que depois de inscrito na dívida ativa seja expedido a certidão de dívida ativa que irá servir de título extrajudicial para ser usado como base pra ingressar com a ação de execução fiscal. Passado o prazo previsto para a inscrição na dívida ativa e a propositura da ação de execução fiscal sem que estes ocorram há negligência.

Assim, como a negligência implica a omissão ou a falta de observância do dever e é dever do município arrecadar o IPTU, o agente político que se omite desse dever responderá pelo crime de improbidade administrativa com base no art. 10, X, da Lei de Improbidade e sujeito às sanções do art. 12, inciso II da referida lei, sem prejuízo das sanções penais.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEGLIGÊNCIA TRIBUTÁRIA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. RECURSO DE APELAÇÃO INTERPOSTO POR HUGO FRANÇA CONHECIDO E PROVIDO. RECURSO DE APELAÇÃO INTERPOSTO PELO MUNICÍPIO DE IBIÁ PREJUDICADO. I - **A conduta tipificada no art. 10, X, da Lei nº 8.429/92 é a negligência tributária, que ocorre quando o agente público deixa de arrecadar tributos do próprio ente político ao qual se encontra vinculado, resultando na diminuição do nível de receita e, via de consequência, causando lesão ao erário. [...]** (TJ-MG, Relator: TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO, Data de Julgamento: 20/08/2009) (grifo nosso)

Os Tribunais de Justiça de São Paulo e do Paraná já se manifestaram sobre o tema ao condenar seus ex-prefeitos pelo ato de improbidade administrativa quando esses não realizaram a cobrança do IPTU nas suas gestões.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPARAÇÃO DE DANOS AO ERÁRIO. Pretensão do Ministério Público e da Municipalidade à condenação do ex-Prefeito nas penas do art. 12, II, da Lei nº 8.429/92 e no ressarcimento do prejuízo causado ao erário, uma vez que tributos municipais a título de IPTU e taxa de água e esgoto não foram cobrados, na sua gestão. [...] **Improbidade administrativa caracterizada. Atuação negligente do prefeito, na arrecadação de tributo ou renda e violação dos princípios da administração pública, mediante conduta de retardar, indevidamente, ato de ofício. Infração aos arts. 10, X, e 11, II, da Lei nº 8.429/92. [...].**

(TJ-SP, Relator: Djalma Lofrano Filho, Data de Julgamento: 12/08/2015, 13ª Câmara de Direito Público)(grifo nosso)

No caso acima, o ex-prefeito deixou de praticar atos de ofício referentes as cobranças e envios de carnes do IPTU e foi condenado nas penas do art. 12, II, da Lei de Improbidade Administrativa devendo ressarcir o erário de todo o prejuízo causado, além da perda dos direitos políticos pelo prazo de 05 anos.

DECISÃO: [...] EMENTA: EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE **RESSARCIMENTO DE DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DE IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTIGO 10, INCISO X, DA LEI Nº 8.429/1992. AUSÊNCIA DE COBRANÇA DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS DO MUNICÍPIO. VERIFICADA CULPA GRAVE POR PARTE DO PREFEITO MUNICIPAL. PREJUÍZO AO ERÁRIO CARACTERIZADO. REDUÇÃO DOS VALORES DA CONDENAÇÃO E DA MULTA CIVIL APLICADAS. POSSIBILIDADE. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.** (TJPR - 5ª C. Cível - AC - 1310521-4 - Icaraíma - Rel.: Edison de Oliveira Macedo Filho - Rel. Desig. p/ o Acórdão: Carlos Mansur Arida - Por maioria - - J. 07.04.2015) (TJ-PR - APL: 13105214 PR 1310521-4 (Acórdão), Relator: Carlos Mansur Arida, Data de Julgamento: 07/04/2015, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1550 23/04/2015) (grifo nosso)

O requerido, à época Prefeito Municipal, omitiu-se do dever de arrecadar, deixando de cobrar os créditos tributários que prescreveram durante a sua gestão. Não efetuando nenhuma execução durante a sua gestão. Enquadrando-se sua conduta nos atos de improbidade administrativa descritos no art. 10, X, da Lei 8.429/92.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inúmeras são as dificuldades para realizar-se a cobrança de IPTU, seja a atualização periódica da planta genérica de valores, ou o valor venal da propriedade feito pela prefeitura ou até mesmo a oneração dos proprietários dos imóveis. Essa oneração dos proprietários causa grande pavor nos agentes políticos, pois acreditam que se efetuarem a cobrança não serão reeleitos.

Entretanto, é de senso comum que o prefeito ao ser eleito deve agir de acordo com as normas e princípios que regem sua função em prol da coletividade. Por essa

razão, ele não deve ser omissão na cobrança do IPTU, pois a arrecadação deste imposto será utilizada em prol da sociedade.

Este imposto instituído por Lei gera ao município a obrigação de arrecada-lo. Assim por mais que uma parte da população não queira efetuar o pagamento do mesmo, esse deve ser cobrado, pois como já demonstrado, a omissão na cobrança do IPTU gera grande prejuízo ao erário, uma vez que o município ao invés de utilizar o dinheiro arrecadado fica esperando os repasses da União para compor sua receita.

O art. 10, X, da Lei de improbidade administrativo é muito clara ao dizer que constitui ato de improbidade administrativa que causa dano ao erário a negligência na arrecadação de um tributo dolosa ou culposa que enseje perda patrimonial. A dificuldade reside na concepção tida por muitos municípios de que a omissão na cobrança seja uma negligência.

A Fazenda Pública, somando o prazo decadencial e prescricional, tem 10 (dez) anos para efetuar a cobrança do IPTU. Assim, levando em conta que o prefeito tem 04 (quatro) anos durante uma gestão para efetuar a cobrança e mesmo assim continua omissos, não tem como não afirmar que o prefeito que fica inerte quanto a cobrança não está sendo negligente na arrecadação.

Outra dificuldade é a fiscalização da gestão dos Prefeitos Municipais, pois é difícil se constatar a omissão. Há casos em que uma parte é cobrada e outra não o que dificulta mais ainda de quando ninguém é cobrado. Ainda existe a demora em conseguir provas suficientes para propor a ação e até lá o direito já precluiu.

Os prefeitos municipais devem ser diligentes quanto as suas responsabilidades, devendo sempre enviar os carnês do IPTU, fazer a inscrição do nome do devedor na dívida ativa, emitir a certidão de dívida ativa e promover a ação de execução fiscal para que não sejam enquadrados nos atos de improbidade administrativa.

Além disso a não observância dos critérios da inscrição do nome do devedor na dívida ativa e da expedição da certidão de dívida ativa resultará em grande prejuízo ao erário, uma vez que haverá o acúmulo de execuções fiscais e as despesas com ônus sucumbenciais gerando transtorno na eficiência do serviço público.

É notória a crise econômica que o Brasil vem enfrentando, se os impostos como o IPTU fossem cobrados da forma devida não seria necessário a implantação de tantos outros ou até mesmo a redução de investimento nas políticas sociais.

Diante do exposto, não resta dúvida quanto ao cumprimento dos objetivos já propostos pois está comprovado que a omissão na cobrança do IPTU caracteriza-se como ato de improbidade administrativa e a necessidade de fiscalização desse imposto.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CTN	Código tributário Nacional
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual

REFERÊNCIAS

ALEXANRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 6. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.

APOLINÁRIO, Radamero Barbosa. Improbidade administrativa: o que vem a ser e como deve ser feito o seu controle. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 10 jan. 2015. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7521>. Acesso em: 10 nov. 2015.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O Controle da moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros, 1999.

GOMES, Fábio Berlotte. **Elementos De Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUSMÃO, Daniela Ribeiro de. **Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

HARADA, Kiyoshi. Lei de Responsabilidade Fiscal. Requisitos para concessão de incentivos tributários. **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10854>. Acesso em: 5 jun. 2015.

MENEZES, Lucile Mendes Bahia. Marco prescricional para cobrança do IPTU. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4314, 24 abr. 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/38239>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Atlas, 2002.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentário Ao regime Jurídico dos servidores Público**. São Paulo: Saraiva, 2012

ROBERTO, José R. Afonso; AMORIM, Erika Araujo; ANTÔNIO, Marcos Rios da Nóbrega. IPTU no Brasil um diagnóstico abrangente. FGV Projetos, 2013.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

THE OMISSION OF ADMINISTRATIVE MISCONDUCT PROPERTY TAX COLLECTION OF

RESUME

There are several gaps in the default classification of the collection of the property tax as an act of improper conduct. Therefore, this article aims to characterize the omission concerning the collection of this tax as administrative misconduct enrolled in art. 10, X, of the Administrative Misconduct Law, since the non-collection of this tax will bring great harm to the public treasury. In addition to demonstrating the need for greater oversight regarding the collection of the same. As the property tax is a municipal responsibility lies with the Municipal Mayors your collection, once the Fiscal Responsibility Law provides that the collection of taxes is an essential requirement of management. So if the political agent does not act diligently about their duties to collect the property tax, whether the issue of carnet, the issue of outstanding debt certificate or the entry of tax collection proceedings, should account for improper conduct is subject to sanctions stipulated in art. 12 of Law 8429/92 regardless of administrative, criminal and civil penalties.

Key-words: Administrative misconduct, negligence, omission, property tax.