

GESTÃO URBANA E TRIBUTÁRIA FRENTE AO ESTATUTO DA CIDADE E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE MURIAÉ (MG)

Henrique Lopes Dornelas¹
Rogério Rangel Pessanha²
Geraldo Browne Ribeiro Filho³

RESUMO

Atualmente, os municípios vêm enfrentando problemas frente à administração tributária, comprometendo uma gestão urbana que atenda a demandas de infraestrutura e serviços urbanos da população. Segundo o IBGE, 42,2% dos municípios não possuem cadastros imobiliários informatizados, e os que possuem, na maioria das vezes, não são eficientes. Uma base de cadastro desatualizada e sem confiabilidade contribui não só para a inadimplência dos munícipes, como também afeta a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade, particularmente o IPTU progressivo no tempo. Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é verificar como o município de Muriaé encontra-se frente ao Estatuto da Cidade e à Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à gestão do Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU.

¹ Bacharel em Direito, Universidade Federal de Viçosa – UFV.

² Bacharelado em Engenharia de Agrimensura, Universidade Federal de Viçosa – UFV

³ Prof. M.S. Assistente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa – UFV

INTRODUÇÃO

Atualmente, os municípios vêm enfrentando problemas frente à administração tributária, apresentando déficits na arrecadação de tributos, comprometendo uma gestão urbana que atenda às demandas de infra-estrutura e serviços urbanos da população.

De acordo com dados do IBGE, 42,2% dos municípios não dispõem de cadastros imobiliários informatizados, e os que possuem o cadastramento apresentam, na maioria das vezes, deficiências, tais como: desatualização, falta de registro ou registro inadequado para a tributação efetiva.

Uma base de cadastro desatualizada e sem confiabilidade não só contribui para a inadimplência dos munícipes, acarretando uma baixa arrecadação, como também afeta a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, no que diz respeito, principalmente, ao IPTU progressivo no tempo e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é verificar como o município de Muriaé, Minas Gerais, encontra-se frente ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10/07/2001), no que se refere à gestão do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), dentro do processo de planejamento urbano.

METODOLOGIA

O trabalho baseou-se na análise da Lei n. 10.257, de 10/07/2001, Estatuto da Cidade; Lei n. 2.334/1999, que dispõe sobre parcelamento do solo urbano do município de Muriaé; Lei n. 1.429/1989, que delimita as áreas das zonas urbanas e rurais; Decreto municipal n. 530/1988, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo urbano; e estudo de caso, com coleta *in loco* de dados na Prefeitura Municipal de Muriaé, através das Secretarias de Obras e de Atividades Urbanas deste município. Fez-se também o estudo do processo de urbanização do município, destacando-se o período compreendido a partir da década de 70.

REFERENCIAL TEÓRICO

O município de Muriaé

Localizado na Zona da Mata de Minas Gerais, com área de 843,0 km², próximo às divisas com os

estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, Muriaé dista, aproximadamente, 364 Km de Belo Horizonte, 340 Km de Vitória e 304 Km do Rio de Janeiro. As principais rodovias que servem o município são a BR-116 (Rio-Bahia), a BR-356 e a rodovia estadual MG-285. A altitude da cidade varia de 198,0 m (sede) a 1.580,0 m (Pico do Itajuru) e apresenta um clima tropical de altitude, com temperatura média por volta dos 23°.

A cidade de Muriaé erigiu-se às margens do rio que leva o nome da cidade, e uma única rua se desenvolvia, sempre seguindo as margens do rio, e o povoado foi crescendo, chegando à categoria de Vila no século XIX, recebendo o nome de Vila de São Paulo, tendo sido o primeiro governo municipal instalado em 1861.

Em 25 de novembro de 1865, elevou-se à categoria de cidade, recebendo o nome de São Paulo de Muriaé e, nesse período, o município consolidou-se economicamente como escoadouro da produção cafeeira, a partir da inauguração da estrada de ferro Leopoldina. Em 1911, a cidade recebe a denominação atual e, com a inauguração da Rodovia Rio-Bahia (BR-116), em 1939, o município experimenta um crescimento significativo, pois apresenta fácil comunicação com o Rio de Janeiro, então capital do País.

Na década de 1950, Muriaé conta com 20 mil habitantes e, com a crise da cafeicultura na época, o município passa por um período de colapso econômico, que acarretou forte êxodo rural, que, somado ao fluxo de viajantes e proximidade das rodovias federais, fez com que a cidade sofresse um surto do crescimento populacional, conforme pode ser observado no quadro 1 a seguir.

Principalmente a partir da década de 70, Muriaé experimenta um expressivo crescimento populacional e um desenvolvimento econômico significativo, porém com graves problemas sociais, uma vez que parte da população rural que migrou para a cidade

Quadro 1 - Evolução da População do Município de Muriaé (1970-2000)

Ano	Urbana	Rural	Total
1970	37.316	20.837	58.153
1980	55.161	14.829	69.990
1991	71.651	12.934	84.585
2000 ⁽¹⁾	83.245	8.173	91.418

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>)

⁽¹⁾ 2000: Dados Preliminares

em busca de oportunidades de emprego e renda não encontrou colocação no mercado local e, sem renda suficiente, ocupou as áreas impróprias da cidade em habitações precárias.

No final da década de 90, consolida-se a vocação econômica do município para o setor de serviços, notadamente o setor comercial, conforme quadro abaixo.

Quadro 2 - População Residente 1970-1980-1991-2000

Setores	Número de Pessoas
Agropecuário	6.125
Industrial ⁽¹⁾	8.317
Comércio de Mercadorias	5.201
Transporte, Comunicação e Armazenagem	1.807
Outros Serviços ⁽²⁾	13.820
Total	35.270

Fonte: Fundação João Pinheiro/Centro de Estatísticas e Informações – CEI (2001).

⁽¹⁾ Inclui indústria de transformação, mineração, construção e serviços industriais de utilidade pública.

⁽²⁾ Inclui prestação de serviços, atividades sociais, administração pública e outras atividades.

Este rápido crescimento urbano não foi acompanhado de um processo de planejamento por parte do poder público, com vistas no ordenamento do território, no controle da expansão urbana e na preservação do meio ambiente natural e do patrimônio cultural local. Ao longo deste período, parte significativa da cidade cresceu na ilegalidade, sem controle da Prefeitura. Sem receita suficiente para atender à demanda da população por infraestrutura e serviços urbanos, a Prefeitura não foi eficaz também na administração dos tributos de sua competência, principalmente o IPTU. Além disso, o município ainda não instituiu seu plano diretor, desobedecendo ao disposto no artigo 182, § 1º e 2º da Constituição Federal de 1988, que prescreve que “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, e que, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Do mesmo modo, não obedeceu às disposições do Capítulo III, da Lei n. 10.257, de 10/07/2001, Estatuto da Cidade, que dispõe sobre o Plano Diretor, prescrevendo sua obrigatoriedade para as cidades com mais de vinte mil habitantes (artigo 41, inciso I).

A gestão pública das cidades

O Estatuto da Cidade vem corroborar a importância que a população do município tem em relação ao direcionamento da política urbana e planejamento urbano a ser adotado por meio da elaboração, instalação e fiscalização do Plano Diretor, cabendo a participação ativa dos munícipes na gestão democrática da cidade. O Estatuto da Cidade, em seu artigo 43, elenca os instrumentos que irão possibilitar o exercício da gestão urbana de forma democrática, sendo estes: i) órgãos colegiados de política urbana, nacional, estadual e municipal; ii) debates, audiências e consultas públicas; iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nacional, estadual e municipal e iv) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

No âmbito dos municípios, a gestão orçamentária, ou orçamento participativo, incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da Lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal. Também os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, para garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

O planejamento urbano

A cidade é o espaço onde se desenvolvem as atividades da vida do homem moderno, já que a maioria das pessoas nos dias atuais nela residem, atingindo, no nosso País, a taxa de urbanização 78,4% (IBGE: 1996).

A paisagem das cidades é multifacetada, e só um observador atento é capaz de visualizar as inúmeras características presentes em determinado tecido urbano, pois, segundo Santos (1989: 185), “a paisagem urbana pode ser definida como o conjunto de aspectos materiais, através dos quais a cidade se apresenta aos nossos olhos, ao mesmo tempo como entidade concreta e como organismo vivo. Compreende os dados do presente e os do passado recente ou mais antigo, mas também compreende elementos inertes (patrimônio imobiliário) e elementos móveis (as pessoas e as mercadorias)”.

A cidade apresenta-se como palco de diversos conflitos e distúrbios, como falta de saneamento básico, iluminação pública, segurança, distribuição e tratamento de água, dentre outros. Segundo Santos (1989: 185) “existem duas ou diversas cidades dentro da cidade (...) sendo resultado da oposição entre

níveis de vida e entre setores da atividade econômica, isto é, entre classes sociais”.

Diante destes fatores, o município deve criar um planejamento urbano, que pode ser definido como um mapeamento dos diversos interesses dos habitantes da cidade, capaz de servir de base para uma gestão que atenda a estes diversos interesses e que possa contar com a participação democrática pela atuação conjunta entre Poder Público, representantes de bairros, associações, entre outros, objetivando atingir uma vida melhor nesse espaço.

O planejamento urbano não deve limitar-se apenas ao Plano Diretor; no entanto, este deve conter condições e objetivos que atendam aos diversos interesses em conflito em determinado tecido urbano. Nesse sentido, o planejamento urbano, tendo como partida um plano diretor politizado, deve tornar os conflitos urbanos transparentes, com a adoção de normas e padrões para a sua administração, em que as principais condições e objetivos a serem estabelecidos são: i) atuação do Poder Público na redução das desigualdades entre as diferentes áreas urbanas; ii) atuação do Poder Público no estabelecimento de uma rede de transportes que dê acesso a todos os grupos sociais nos espaços centrais onde se concentram equipamentos e serviços; iii) controle dos processos de construção do espaço urbano, submetendo os interesses capitalistas às necessidades das camadas populares; iv) instituição de mecanismo de participação popular organizada no processo de elaboração e de decisão sobre planos, projetos e orçamentos; v) transparência na gestão do espaço urbano, com a participação e controle popular de forma mais eficaz (Ribeiro & Cardoso, 1990: 12-13).

O estatuto da cidade

A Constituição Federal de 1988 traz em seus artigos 182 e 183 as normas sobre a Política Urbana e, para que ocorresse sua execução, houve a necessidade da edição de uma lei específica, regulamentando a matéria. O Estatuto da Cidade veio a este encontro, elencando em cinco capítulos e 51 artigos a Política Urbana a ser instalada nas cidades, objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Além da regulamentação dos artigos 182 e 183 do texto constitucional de 1988, são disciplinados no Estatuto da Cidade os seguintes instrumentos:

- *Direito de Superfície*: é a possibilidade de dissociação entre o direito de propriedade do terreno e o direito de propriedade de edificação. O proprietário do terreno passa a poder conceder a outros o direito de superfície, de forma gratuita ou

onerosa. Visa fundamentalmente a flexibilizar a utilização dos terrenos.

- *Transferência do Direito de Construir*: compreende a faculdade atribuída ao proprietário do imóvel por lei municipal de exercer em outro local ou alienar o direito de construir ainda não exercido. Tem inúmeras aplicações, a exemplo da preservação de imóvel de interesse histórico, proteção ambiental, operações urbanas, entre outras.

- *Outorga Onerosa do Direito de Construir*: consiste no estabelecimento pelo município de um coeficiente de aproveitamento de terreno, a partir do qual a autorização para construir passa a ser concedida de forma onerosa. Permite ao Poder Público a cobrança pela utilização mais intensa da infra-estrutura urbana instalada.

- *Operações Urbanas Consorciadas*: compõe-se de um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores e usuários, e de investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área a transformação e melhorias urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

- *Direito de Preempção*: dispõe sobre a preferência do Poder Público na compra de imóveis urbanos, via de regra em condições de mercado, visando garantir a formação de um estoque de terras públicas, sem a necessidade de desapropriação.

- *Orçamento Participativo*: instrumento decisivo de democratização das cidades.

O plano diretor

O Plano Diretor, segundo o artigo 182, § 1º da Constituição Federal “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

O Plano Diretor, como parte do processo de planejamento, possui objetivos gerais e específicos, cujo objetivo geral, segundo Silva (1995:124), “é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local”. E os objetivos específicos vão ser delineados de acordo com a realidade que se quer transformar, como projeto de reurbanização de um bairro, zoneamento, intensificação da industrialização de determinada área, entre outros.

Segundo Aguiar (1996: 44-45), “O Plano Diretor tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, constituindo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e prioridades contidas no Plano Diretor, englobando o território do município como um todo, devendo ser revisto, pelo menos, a cada dez anos, de acordo com o Estatuto da Cidade.

Na elaboração do Plano Diretor, a participação dos moradores do município é de fundamental importância, pois é principalmente através desse plano que será estabelecida a política urbana municipal, que cabe aos moradores da cidade ajudar a delinear, apontando os pontos e diretrizes que devem ser observados para a melhoria das condições de vida na cidade.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 4º, prescreve que *“no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: i) a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; ii) a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e, iii) o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”*.

O Plano Diretor é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes; as integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público pretender utilizar os instrumentos no § 4º do artigo 182 da CF/88; integrantes de áreas de especial interesse turístico; e as inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O Plano Diretor deverá conter, no mínimo: i) a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; ii) as disposições requeridas para exercer o direito de preempção, para a outorga onerosa do direito de construir, para as operações urbanas consorciadas e para a transferência do direito de construir e iii) um sistema de acompanhamento e controle.

O estatuto da cidade e a lei de responsabilidade fiscal

O Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal assentam-se nos mesmos princípios da transparência da ação governamental, participação popular nas decisões da política urbana e do planejamento para promoção do desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Cidade da mesma forma que a Lei de Responsabilidade Fiscal dá especial ênfase ao planejamento, servindo-se dos seguintes instrumentos (art. 4º, inciso III): i) plano diretor;

ii) plano plurianual; iii) diretrizes orçamentárias e orçamento anual e iv) gestão orçamentária participativa. É prevista também a adoção de institutos tributários e financeiros (art. 4º, inciso IV), como: i) IPTU progressivo no tempo; ii) contribuição de melhoria e iii) incentivos fiscais e financeiros.

O princípio da transparência da ação governamental vem contemplado tanto na LRF como no EC; no artigo 4º do Estatuto da Cidade, está estabelecido que os instrumentos que demandam dispêndio de recursos por parte do poder público devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

A legislação urbana municipal de Muriaé

O município de Muriaé possui como documentos normativos urbanísticos as seguintes leis: i) a Lei n. 2.334/1999, que dispõe sobre parcelamento do solo urbano do município de Muriaé e dá outras providências; ii) a Lei n. 1.429/1989, que delimita as áreas das zonas urbanas e rurais e iii) o Decreto municipal n. 530/1988, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo urbano.

Quanto ao loteamento e desmembramento podemos observar que: i) o IPTU é cobrado do proprietário e/ou loteador, uma vez que eles continuam com a propriedade dos lotes; e ii) o Órgão responsável pelo parcelamento do solo é a Secretaria de Atividades Urbanas. Para a aprovação pelo órgão competente - DEMSUR - em termos de infra-estrutura, as exigências da prefeitura são: i) rede de esgoto sanitário; ii) rede de água potável; iii) rede de água pluvial; iv) rede elétrica; v) meio-fio e vi) calçamento. Observou-se que, para a aprovação na Prefeitura de Muriaé de Loteamento na forma de Condomínio fechado, são exigidos os seguintes documentos: i) projetos do parcelamento de lotes; ii) projetos com altimetria; iii) projeto de esgoto sanitário; iv) projeto de água pluvial; v) memorial descritivo e vi) cronograma de obras. Os lotes mínimos deverão ter 150 e 200 m² para lotes com declividade máxima de 15%. Para aprovação de parcelamento de imóveis de condomínio, os documentos necessários são: i) levantamento topográfico da área por desmembrar, constando a existência do sistema viário cadastrado; ii) memorial descritivo dos lotes; iii) registro no CREA e iv) xerox da documentação do terreno. O cartório de registro de imóveis exige os seguintes documentos: i) projeto aprovado pela prefeitura; ii) memorial descritivo e iii) certidão comprobatória que o imóvel pertence à área urbana. As despesas para a realização de loteamento ou desmembramento

são: i) na Prefeitura, taxa referente à área de 1.000 m² = R\$115,65, para loteamento e desmembramento; ii) no CREA, acima de 690 m², a taxa cobrada será de R\$44,66 e iii) no Cartório, será feita uma escritura de desmembramento com registro e a taxa será de R\$350,00 (Fonte: Dados obtidos junto à Secretaria de Atividades Urbanas do Município de Muriaé, em maio de 2001).

Analisando o cadastro técnico municipal, observou-se que: i) o mapeamento cadastral encontra-se em estado precário, tendo sobrevivido a um incêndio em 1993 e a uma total falta de atualização desde de 1997; ii) encontra-se subordinado à Secretaria Municipal da Fazenda; iii) utiliza Banco de Cadastro de Imóveis (BCI), o qual dispõe de campo para alteração, inclusão, e exclusão; iv) o valor real do imóvel construído é aprovado pela soma dos valores do terreno mais a construção e calculados na forma do artigo 53 da Lei 1.810/1993; v) existem 35.000 unidades no município; das quais 31.841 são cadastradas e apenas 10.500 estão pagando em dia seus tributos; vi) a Secretaria possui Manual para Atendimento de Reclamações contra lançamento de IPTU.

O imposto predial territorial urbano

O Imposto Predial Territorial Urbano é de competência municipal, tendo como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, de acordo com o estabelecimento em lei civil, localizado na zona urbana do município.

O artigo 32, § 1º, incisos I ao V do Código Tributário Nacional (CTN) (1998), prescreve que para os efeitos do IPTU, *“entende-se como zona urbana a definida em Lei municipal, tendo-se que observar o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos indicados a seguir, sendo construídos ou mantidos pelo poder público: i) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; ii) abastecimento de água; iii) sistema de esgotos sanitários; iv) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; e v) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado”*.

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, e o contribuinte é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título, conforme artigos 33 e 34 do CTN.

O IPTU é um imposto extrafiscal, ou seja, pode ser utilizado na obtenção de metas que prevalecem sobre os fins simplesmente arrecadatórios de recursos monetários, devendo a tributação extrafiscal obedecer ao princípio norteador do

sistema tributário, que é o princípio da estrita legalidade: somente a lei pode instituir, extinguir, majorar ou reduzir determinada espécie tributária. Cabe ressaltar que a tributação extrafiscal não pode servir como sanção de ato ilícito pelo próprio conceito de tributo fornecido pelo art. 3º do CNT que prescreve que *“tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”*.

O Estatuto da Cidade tem o IPTU como instrumento da Política Urbana, prescrevendo sobre o IPTU progressivo no tempo, em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos no § 5º, do artigo 5º do Estatuto da Cidade, majorando a alíquota do referido imposto pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Prescreve o artigo 5º, § 5º do Estatuto da Cidade que *“Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilização ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação”*, e que, *“em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo”*.

Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima do IPTU, até que se cumpra a obrigação, ficando garantida a prerrogativa do artigo 8º do Estatuto da Cidade, que prescreve que *“decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública”*. Fica estabelecida também a vedação da concessão de isenção ou de anistia relativa à tributação progressiva, conforme artigo 3º do Estatuto da Cidade.

O IPTU apresenta-se como uma espécie tributária capaz de gerar recursos para o município para a concessão da gestão urbana, mas para seu devido recolhimento, devem-se considerar os seguintes itens: i) legislação - deve-se fazer um estudo de redefinição dos códigos tributários municipais, deixando claras as bases de tributação, questão da seletividade, progressividade, da capacidade contributiva, dentre outras, ii) cadastro imobiliário - a base cadastral deve ser confiável e segura, com a delimitação de todas as unidades,

possibilitando a arrecadação do IPTU. O cadastro imobiliário é de competência dos municípios, consistindo em base de dados para a configuração da malha urbana municipal.

A cidade ilegal

A cidade ilegal é formada por uma conjugação de diversos fatores, dentre os quais se podem citar o descumprimento da legislação, a especulação imobiliária, a ineficácia do Poder Público no exercício de seu poder de polícia.

A maior parte da responsabilidade pela construção e desenvolvimento do tecido urbano ilegal nas cidades é do próprio Poder Público Municipal, que tem exercido seu Poder de Polícia, ou seja, a fiscalização e ordenação do território, somente nas áreas valorizadas e onde habitam as classes mais abastadas do município, enquanto a periferia e as áreas menos valorizadas vão sendo erigidas pelos próprios moradores. Nesse sentido, afirma Maricato (1996:63) que *"a maior tolerância para com a produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo"*.

A construção do espaço ilegal atende a uma política clientelística, para depois haver a concessão de favores e captação de votos durante as eleições; na omissão para não arcar com gastos públicos de infra-estrutura e pelo não-atendimento dos interesses das classes menos favorecidas economicamente, que, na maior parte das vezes, não são atendidas em suas reivindicações.

Neste norte, para Maricato

(1996:58) *"é nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas situadas em regiões desvalorizadas que a população trabalhadora pobre vai instalar-se: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização)"*.

RESULTADOS

Através de consulta à Prefeitura Municipal de Muriaé, Minas Gerais, constatou-se que: i) o mapeamento cadastral (cadastro técnico municipal) encontra-se em estado precário, tendo sobrevivido a um incêndio ocorrido em 1993; ii) o cadastro técnico municipal encontra-se desatualizado desde o ano de 1997; iii) o cadastro técnico municipal está subordinado à Secretaria da Fazenda; iv) existem

35.000 unidades no município de Muriaé; v) 31.841 unidades encontram-se cadastradas e, destas, apenas 10.500 têm pago em dia seus tributos; vi) na Prefeitura Municipal, existe um modelo de reclamação contra lançamento de IPTU, que é formalizado pelo contribuinte após o respectivo atendimento personalizado e com a especificação de cada item que pode ser objeto de impugnação; vii) grande parte da população do município é inadimplente quanto ao pagamento do IPTU; no fim do mandato eletivo do prefeito, são concedidos descontos para quem completar a obrigação tributária do pagamento do referido imposto e viii) o município não instituiu o seu Plano Diretor, embora, desde a década de 1950, a cidade já contasse com mais de 20 mil habitantes.

CONCLUSÃO

1) O município de Muriaé, por não apresentar um cadastro de imóveis urbanos atualizado e confiável, já que o mesmo data de 1997, e parte dos dados cadastrais terem sido perdidos num incêndio ocorrido na sede da Prefeitura Municipal no ano de 1993, apresenta um déficit na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o que, por sua vez, vai acarretar uma receita deficitária para o município, dificultando a adoção de estratégias e planos de gestão urbana.

2) Constatou-se que a população local tem sido recompensada pela inadimplência do pagamento do IPTU junto ao fisco municipal, uma vez que, no final do mandato do prefeito, via de regra, têm sido concedidos descontos para quem adimplir a obrigação tributária de pagamento do IPTU, tendo ocorrido *"show de prêmios IPTU"*, para quem efetivar o pagamento no termo certo, obtendo ainda um desconto.

3) Conclui-se que o município de Muriaé, por não possuir uma base de cadastro técnico municipal atualizada e por não ter instituído até à presente data o seu Plano Diretor, apresenta características de uma gestão descomprometida com o planejamento urbano municipal, revelando características da cidade ilegal frente à cidade legal, com a subutilização dos instrumentos de política urbana, como a questão da arrecadação do IPTU, que é uma fonte de receita que pode ser aplicada para o melhoramento da infra-estrutura urbana e qualidade de vida da cidade.

4) Tal fato poderá inviabilizar a adoção do IPTU progressivo no tempo pelo Poder Público Municipal, como instrumento no combate à especulação imobiliária promovida pelo proprietário

do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, trazendo prejuízos à receita municipal, impossibilitando a promoção de uma política urbana para que a cidade possa cumprir a sua função social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, J.C. **Direito da cidade**. Rio de Janeiro : Renovar, 1996. 244p.
- BRAGA, R. **O Estatuto da cidade**. Rio Claro : Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2001. capturado em 04/09/2001.
- BRAGA, R., CARVALHO, P.F. **Estatuto da cidade – política urbana e cidadania**. Rio Claro : Laboratório de Planejamento Municipal; DEPLAN-ICGE, UNESP, 2000. 113p.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional. Código Tributário Nacional**. São Paulo : Saraiva, 1998. 830p.
- BRASIL. **Constituição. Constituição Federal Brasileira de 1988**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1998. 233p.
- CARVALHO, P.F. **Instrumentos legais de gestão urbana: referência ao Estatuto da Cidade e ao Zoneamento**. Rio Claro : Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2001. capturado em 03/09/2001.
- Fundação João Pinheiro. **Fundação João Pinheiro**. Belo Horizonte, 2001. (<http://www.fjp.gov.br/index2.html>, capturado em 12/09/2001).
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, 1996. (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>, capturado em 12/09/2001).
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo : Hucitec, 1996. 141p.
- RIBEIRO, L.C.Q.; CARDOSO, L.A. Plano Diretor e gestão democrática na cidade. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.37, n.196, p.8-20, jul./set. 1990.
- SANTOS, M. **Manual de geografia urbana**. São Paulo : Hucitec, 1989. 214p.
- SILVA, J.A. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo : Malheiros, 1995. 421p.