

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL  
CAMPUS CHAPECÓ  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

**TALISON TAVARES MASUTTI**

**IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU:  
ANÁLISE SOB A ÓTICA DAS ALTERAÇÕES NA PLANTA GENÉRICA IMOBILIÁRIA  
NO MUNICÍPIO DE PINHALZINHO - SC**

**CHAPECÓ**

**2023**

**TALISON TAVARES MASUTTI**

**IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU:  
ANÁLISE SOB A ÓTICA DAS ALTERAÇÕES NA PLANTA GENÉRICA IMOBILIÁRIA  
NO MUNICÍPIO DE PINHALZINHO - SC**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Ari Söthe

**CHAPECÓ**

**2023**

## **Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS**

Masutti, Talison Tavares

Imposto predial e territorial urbano - IPTU: Análise sob a ótica das alterações na planta genérica imobiliária no município de Pinhalzinho-SC / Talison Tavares Masutti. -- 2023.

115 f.

Orientador: Doutor Ari Söthe

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Curso de Bacharelado em Administração, Chapecó, SC, 2023.

1. IPTU. 2. Administração Pública. 3. Impostos. 4. Administração tributária. 5. Pinhalzinho-SC. I. Söthe, Ari, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ADMINISTRAÇÃO - CHAPECÓ

FOLHA DE APROVAÇÃO N° 1/2023 - CCAD - CH (10.41.13.11)

N° do Protocolo: 23205.006014/2023-31

Chapecó-SC, 09 de março de 2023.

TALISON TAVARES MASUTTI

IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU: ANÁLISE SOB A ÓTICA DAS ALTERAÇÕES NA PLANTA  
GENÉRICA IMOBILIÁRIA NO MUNICÍPIO DE PINHALZINHO – SC

Trabalho de Conclusão do Curso de Administração  
apresentado como requisito para a obtenção de grau de  
bacharelado em Administração pela Universidade  
Federal da Fronteira Sul - Campus Chapecó.

Este trabalho foi defendido e aprovado pela banca em 1º de março de 2023.

BANCA EXAMINADORA

ARI SOTHE

Doutor – UFFS

Orientador

DARLAN CHRISTIANO KROTH

Doutor – UFFS

Avaliador

CHARLES ALBINO SCHULTZ

Mestre – UFFS

Avaliador

*(Assinado digitalmente em 09/03/2023 16:52)*

ARI SOTHE  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
ACAD - CH (10.41.13)  
Matricula: ###377#3

*(Assinado digitalmente em 10/03/2023 10:37)*

CHARLES ALBINO SCHULTZ  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
PROAD (10.46)  
Matricula: ###305#1

*(Assinado digitalmente em 10/03/2023 06:54)*

DARLAN CHRISTIANO KROTH  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
ACAD - CH (10.41.13)  
Matricula: ###645#9

Visualize o documento original em <https://sjpac.uffs.edu.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: 1, ano: 2023, tipo: FOLHA DE APROVAÇÃO, data de emissão: 09/03/2023 e o código de verificação: 0290fb47d0

Dedico este trabalho aos meus pais, Solange Maria Kerber e José Tavares Masutti, por não me permitiram desistir ante aos desafios do percurso da graduação, também por me proporcionarem todo o suporte necessário.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço por ter tido a oportunidade de estudar em uma universidade federal, pautada no ensino de qualidade e gratuito, o período da graduação foi de extrema importância para a minha formação pessoal e profissional.

Quero agradecer enormemente ao meu orientador, não poderia ter feito escolha melhor, professor Dr. Ari Sothë, pela paciência, empenho e prontidão no processo de orientação. Queria ter sido sua aluna mais vezes, infelizmente não foi possível, cursei apenas um componente curricular optativo no qual foi docente, porém foi o suficiente para perceber o amor e a dedicação a profissão e a facilidade com a qual transmite o conhecimento.

Com enorme admiração, venho expor a minha gratidão aos professores do curso de Administração, pelos ensinamentos e por todo esforço, especialmente no que tange a fomentar o pensamento crítico e identificar o papel social do administrador. Agradecimento especial a professora Dra. Larissa e ao professor Dr. Moacir, pela oportunidade de participação em dois projetos de pesquisa como bolsista, certamente foi de grande valia para o meu desenvolvimento.

A minha colega de trabalho na prefeitura Daniele, contadora do município, a quem estimo muito e admiro pela dedicação com a qual exerce a sua profissão, sou grata pelo apoio e auxílio em todas as fases do desenvolvimento deste trabalho. Também, deixo aqui meus agradecimentos as demais colegas do setor da Contabilidade e do Financeiro.

Gratidão ao Edson, pela presteza em me enviar os relatórios dos alvarás e habite-ses emitidos; A Gabriela e o Vilson, pela assistência no entendimento do funcionamento da arrecadação do IPTU e a solicitude em relação aos relatórios solicitados.

Por fim, estimo também os(as) demais colegas de trabalho e da universidade que de alguma forma contribuíram para a finalização da graduação. Um agradecimento especial a Silvia, sem ela eu não teria concluído o curso, sempre esteve ao meu lado e não me deixou desistir.

“As leis existem, mas quem as aplica?” DANTE ALIGHIERI

## RESUMO

Frente a uma conjuntura de dependência das transferências estaduais e federais, torna-se necessário a discussão acerca das receitas tributárias próprias dos municípios, pois são vinculadas diretamente ao seu território e pertencem apenas a ele. Essas receitas englobam o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto de sobre Transmissão de Bens Imóveis “intervivos” (ITBI), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), as taxas pelo exercício do poder de polícia e prestação de serviços e as contribuições de melhoria. O estudo foca na arrecadação do IPTU em Pinhalzinho-SC, identificou-se a revogação da Lei nº 77/2005 pela Lei nº 151/2013, ambas tratavam sobre a Planta Genérica de Valores imobiliários (PGV), ela é uma generalização dos imóveis presentes na cidade, pois, caso a administração municipal aferisse cada imóvel em separado, seria inviável o lançamento tributário, a partir disso formulou-se o seguinte objetivo geral: evidenciar a representatividade da alteração na legislação em relação ao aumento do montante arrecadado de IPTU em Pinhalzinho-SC no período de 2014 a 2020. A partir da planta genérica obtém-se o valor venal do imóvel, o montante torna-se a base de cálculo do IPTU, sobre a qual é aplicado a alíquota legalmente instituída, o resultado é a cifra ser paga pelo proprietário, ou pessoa a ele equiparada, para a Fazenda Municipal. Após a alteração da planta genérica em 2013, observou-se uma elevação na arrecadação do IPTU, especialmente em 2014 e 2015. Entretanto, o nível avaliatório dos imóveis não é o único elemento passível de causar o aumento do imposto, outras questões também têm influência nesse contexto, cita-se, a correção monetária anual pelos níveis inflacionários, novos loteamentos e construções, entre outros. Então, a pesquisa buscou responder a seguinte pergunta problema: Qual é a influência da alteração na legislação no montante arrecadado de IPTU em Pinhalzinho-SC no período de 2014 a 2020? Para respondê-la, a delimitação do trabalho abarcou uma pesquisa documental, examinou-se os mais variados documentos relacionados ao IPTU, elenca-se como centrais, a prestação de contas anuais do prefeito ao Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), contendo os valores das receitas municipais, os anexos das leis citadas, Decretos contendo o percentual utilizado para a correção inflacionária e o calendário fiscal de cobrança, entre outros. Ao final, os resultados sugerem a maior influência da elevação dos valores presentes na planta genérica na Lei nº 151/2013, em relação a Lei nº 77/2005, especialmente em 2014 e 2015, em 2016 não é possível determinar com precisão, porém provavelmente a alteração na PGV também foi a principal elevadora dos lançamentos; Em 2017, 2019 e 2020, o índice inflacionário ocasionou-se a maior parte do percentual de variação;

Em 2018 as demais variáveis obtiveram maior participação, cita-se principalmente o aumento da área disponível para tributação, por meio do enquadramento de novos loteamentos e alvarás de habite-se emitidos. Ao final, aconselha-se a administração municipal a realizar uma nova avaliação da PGV, dado o tempo decorrido desde a publicação, foram 9 anos, completados em outubro de 2022 ou elevar as alíquotas aplicadas, pois são datadas de 2005, dessa forma teria um ajuste fino da execução tributária. Entretanto, denota-se a necessidade de um estudo prévio, para a decisão ser pautada na realidade dos imóveis da cidade.

Palavras-chave: IPTU; administração pública; impostos; administração tributária; Pinhalzinho-SC.

## ABSTRACT

Faced with a situation of dependence on state and federal transfers, it becomes necessary to discuss the municipalities' own tax revenues, since they are directly linked to their territory and belong only to it. These revenues include the Service Tax, the Real Estate Transfer Tax, the Urban Land Tax (ULT), the fees for exercising police powers and providing services, and the improvement contributions. The study focuses on the collection of ULT in Pinhalzinho, located in the state of Santa Catarina, it was identified the repeal of Law n°. 77/2005 by Law n° 151/2013, both dealt with the General Plan of Real Estate Values (GPREV), it is a generalization of the properties in the city, because if the municipal administration measured each property separately, it would be unfeasible tax assessment, from this the following general objective was formulated: To evidence the representativeness of the change in the legislation in relation to the increase in the amount collected from ULT in Pinhalzinho in the period from 2014 to 2020. From the generic plan, the assessed value of the property is obtained, the amount becomes the basis for calculating the ULT, on which the legally established rate is applied, the result is the amount to be paid by the owner, or person equivalent to him, to the Municipal Treasury. After the change in the generic plan in 2013, there was an increase in ULT collection, especially in 2014 and 2015. However, the appraisal level of the properties is not the only element that may cause the tax increase, other issues also have influence in this context, such as the annual monetary correction by inflationary levels, new subdivisions, and construction, among others. Then, the research sought to answer the following problem question: What is the influence of the change in the legislation on the amount collected from ULT in Pinhalzinho in the period 2014 to 2020? To answer it, the delimitation of the work encompassed a documentary research, it was examined the most varied documents related to the ULT, it is listed as central, the annual accounts of the mayor to the Court of Accounts of Santa Catarina, containing the values of municipal revenues, the annexes of the laws cited, Decrees containing the percentage used for inflationary correction and the fiscal calendar of collection, among others. In the end, the results suggest a greater influence of the increase of the values present in the general plan in Law 151/2013, in relation to Law 77/2005, especially in 2014 and 2015, in 2016 it is not possible to determine precisely, but probably the change in the general plan was also the main elevator of the releases; In 2017, 2019 and 2020, the inflation index caused most of the variation percentage; In 2018 the other variables had a greater participation, it is cited mainly the increase of the area available for taxation, through the framework of new subdivisions and permits

issued. At the end, it is advisable that the municipal administration conduct a new evaluation of the general plan, given the time elapsed since the publication, which was 9 years, completed in October 2022 or raise the rates applied, because they are dated 2005, so it would have a fine tuning of the tax execution. However, the need for a prior study is denoted, for the decision to be based on the reality of the city's real estate.

Keywords: IPTU; public administration; taxes; tax administration; Pinhalzinho-SC.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fontes de recursos municipais .....	33
Figura 2 – Esquematização da regra-matriz de incidência do IPTU .....	45
Figura 3 – Localização Geográfica de Pinhalzinho-SC.....	55
Figura 4 – Comparação das zonas de valorização dos terrenos 2005/2013 .....	65
Figura 5 – Comparação do valor do m <sup>2</sup> das benfeitorias 2005/2013.....	66

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Evolução do valor das zonas da planta genérica da Lei 77/2005.....	68
Gráfico 2 – Evolução do valor das zonas da planta genérica da Lei 153/2013.....	69
Gráfico 3 – Variação entre o IPTU lançado e o arrecadado 2013/2020.....	72

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estruturação e funções do sistema político-administrativo brasileiro .....	28
Quadro 2 – Impostos e competências tributárias .....	31
Quadro 3 – Tributos e percentuais de transferência .....	34
Quadro 4 – Composição do FUNDEB .....	40
Quadro 5 – Isenções .....	53
Quadro 6 – Objetivos e fontes de coleta de dados.....	57
Quadro 7 – Objetivos e processo de análise .....	59
Quadro 8 – Relação de decretos com calendário fiscal e descontos .....	70

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receitas de Pinhalzinho-SC - 2012/2020 .....	62
Tabela 2 – Receitas tributária próprias de Pinhalzinho-SC - 2012/2020 .....	63
Tabela 3 – Percentuais de correção monetária 2007/2020 .....	67
Tabela 4 – Lançamento e pagamento do IPTU 2012/2020 .....	71
Tabela 5 – Comparativo do valor lançado com o corrigido .....	74
Tabela 6 – Novos loteamentos e habite-ses emitidos .....	75
Tabela 7 – Diferença em média na planta genérica territorial.....	76

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMAI	Associação dos Municípios do Alto Irani
AMOSC	Associação dos Municípios do Oeste Catarinense
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CTM	Código Tributário Municipal
CTN	Código Tributário Nacional
DARF	Documento de Arrecadação de Receitas Federais
DF	Distrito Federal
DOM/SC	Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina
FPM	Fundo de Participação do Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto Sobre Veículos Automotores
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis e Intervivos e de direitos reais sobre ele Incidente
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
PGV	Planta Genérica de Valores
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
SC	Santa Catarina
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE/PR	Tribunal de Contas do Paraná

TCE/SC Tribunal de Contas de Santa Catarina  
TJ/SC Tribunal de Justiça de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	19
1.2	OBJETIVOS.....	20
1.3	JUSTIFICATIVA.....	20
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	21
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL .....</b>	<b>23</b>
2.1	TRIBUTOS .....	23
2.2	ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA.....	27
2.3	FONTES DE RECURSOS PRÓPRIOS E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.....	31
<b>2.3.1</b>	<b>Transferências federais obrigatórias.....</b>	<b>33</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Transferências estaduais obrigatórias.....</b>	<b>37</b>
<b>2.3.3</b>	<b>Transferências federais e estaduais para educação, assistência social e saúde .....</b>	<b>38</b>
<b>2.3.4</b>	<b>Transferências voluntárias.....</b>	<b>40</b>
<b>2.3.5</b>	<b>Receitas municipais próprias .....</b>	<b>42</b>
2.4	IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU) .....	44
<b>2.4.1</b>	<b>Regra-matriz de incidência do IPTU.....</b>	<b>44</b>
<b>2.4.2</b>	<b>Dívida ativa, descontos, isenções e imunidade.....</b>	<b>51</b>
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>54</b>
3.1	DELIMITAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA .....	54
3.2	UNIDADE DE ANÁLISE .....	55
3.3	COLETA DE DADOS .....	56
3.4	ANÁLISE DE DADOS.....	59
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>61</b>
4.1	EVOLUÇÃO DAS RECEITAS EM PINHALZINHO DE 2012 A 2020 .....	61
4.2	BASE DE CÁLCULO E ALTERAÇÕES NA PLANTA GENÉRICA .....	64
4.3	ESTRUTURA DE ARRECADAÇÃO DO IPTU A PARTIR DA LEI Nº 151/2013 .....	67

4.4	ELEMENTOS CENTRAIS PARA A VARIAÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO IPTU 2014-2020.....	72
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
	REFERÊNCIAS.....	81
	Anexo A – Relatório de julgamento da ADI nº 2014.023485-5.....	87
	APÊNDICE A – Modelo de planilhas para sintetização dos dados .....	104
	APÊNDICE B – Valores atualizados da PGV Lei nº 77/2005 2006/2020 .....	106
	APÊNDICE C – Valores atualizados da PGV Lei nº 151/2013 2014/2020 ...	108
	APÊNDICE D – Diferenças entre as zonas de valorização da Lei 77/2005 e 151/2013.....	109

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira vigente atualmente, promulgada em 1988, é a norteadora do sistema jurídico nacional. Perante a Carta Magna, o Brasil é composto por três esferas administrativas, a executiva, a legislativa e a judiciária, cada uma com suas atribuições e competências. Para além dessa divisão, há também a divisão do território em unidades administrativas sem a possibilidade de dissolução, a fim de descentralizar a organização político-administrativa, elas são a União, composta pelos estados-membros que agrupam os municípios. Nos municípios, constitucionalmente o executivo é representado pela figura do prefeito, eleito de forma democrática de 4 anos em 4 anos, conjuntamente os cidadãos também escolhem os vereadores, eles compõem o legislativo municipal, por fim, para o judiciário é utilizada a estrutura do estado no qual a cidade está situada.

A Constituição de 1988, e o Código Tributário Nacional, regulamentado pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, estipulam a possibilidade de instituição de três tipos de tributos principais, em cada esfera administrativa, eles são os impostos, as taxas e as contribuições<sup>1</sup> de melhoria. As concepções essencialmente teóricas acerca do termo tributo demandam um aprofundamento na teoria jurídica, como não é o intuito do trabalho, será considerado a definição disposta no Código Tributário e o entendimento jurídico basilar sobre o tema, “Art. 3º 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” (BRASIL, 1966, art. 3). Em outras palavras, tributo é o valor em dinheiro cobrado pela administração pública, desde que haja vinculação a leis e a cobrança não pode ser oriunda de ato ilícito, como por exemplo as multas (CARVALHO, 2019).

Conforme mencionado, cada esfera contém as suas atribuições, Del Fiorentino (2010) explica que a promulgação da Constituição em 1988 trouxe consigo a separação das competências tributárias, também os mecanismo para a distribuição de recursos entre os níveis governamentais, sendo a base do federalismo fiscal. Para o autor essa competência trata-se da divisão efetuada no âmbito executivo entre a União, os estados e municípios da autoridade para

---

<sup>1</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

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. (BRASIL, 1988, art. 145).

instituir e cobrar tributos (DEL FIORENTINO, 2010). No caso dos impostos, é definido na Constituição (1988) e no Código Tributário (1966), que cada ente tem as suas permissões e cabe apenas a ele a execução fiscal daquele imposto<sup>2</sup>; Já as taxas<sup>3</sup> e as contribuições<sup>4</sup> podem ser instituídas por qualquer um dos entes, respeitados os limites jurídicos.

Complementando, Goldberg (2004) elenca 5 fatores determinantes para o federalismo fiscal, a separação das competências, as transferências constitucionais e legais de cunho obrigatório da União para os estados e deles para os municípios, as transferências voluntárias, ou seja, as que não dependem da obrigação legal, os limites constitucionais para determinadas áreas de atuação como a educação<sup>5</sup> e a saúde<sup>6</sup>, por fim, a autonomia financeira e orçamentária de cada esfera administrativa. Carvalho (2010) discorre de forma aprofundada sobre o federalismo sob ótica das questões fiscais, ele explana sobre os mecanismo constitucionais de distribuição de receitas entre os entes federativos, como por exemplo o Fundo de Participação Estadual (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>7</sup>, compostos por impostos de competência da União, o imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados, entre outros dispostos ao longo do desenvolvimento do trabalho. O mesmo autor justifica a necessidade da repartição das receitas entre os níveis de governo devido a “[...] dificuldade que os entes subnacionais encontram ao arrecadar de forma eficaz ou suficiente seus próprios tributos para fazer frente às respectivas provisões de bens e serviços públicos (desequilíbrio vertical)”. (CARVALHO, 2010, p. 200).

<sup>2</sup> Vide arts. 153, 155 e 156 da Constituição Federal (1988).

<sup>3</sup> Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm 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 à sua disposição. Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. (Vide Ato Complementar nº 34, de 1967). (BRASIL, 1966, art. 77).

<sup>4</sup> Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. (BRASIL, 1966, art. 81).

<sup>5</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988, art. 212).

<sup>6</sup> Art. 198 [...] § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (BRASIL, 1988, art. 198).

<sup>7</sup> Vide art. 159 da Constituição Federal (1988).

Adentrando a competência tributária própria municipal, a Constituição de 1988, no artigo 156, atribui aos municípios instituição de três impostos e compreendidos pelo Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” (ITBI) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Vale destacar que o presente trabalho terá seu foco voltado unicamente ao IPTU, mais especificamente do município de Pinhalzinho/SC. Para compreensão do IPTU Carvalho (2019) discorre sobre a regra-matriz orientadora para a cobrança desse tributo, ele divide hipótese ou descritor e consequência ou prescritor. A hipótese contém o critério material, o espacial e o temporal. A consequência engloba o critério pessoal, subdividido em sujeito ativo e passivo e finalmente o quantitativo comporta a base de cálculo e a alíquota (CARVALHO, 2019).

De forma sintetizada, o critério material versa sobre a posse de bem imóvel por uma pessoa física ou jurídica<sup>8</sup>. O espacial delimita a cobrança do IPTU a zona urbana da cidade<sup>9</sup>. O temporal é sobre o período que deverá transcorrer para nova cobrança do imposto, apesar de não haver citação explícita na Constituição ou no Código Tributário, comumente no Brasil adota-se o dia 1º de janeiro. O pessoal é subdividido em sujeito ativo e passivo, o sujeito passivo<sup>10</sup> é o contribuinte, do qual o sujeito ativo<sup>11</sup>, representado pela administração pública municipal, tem permissão legal para exigir o pagamento do imposto. Por fim, o quantitativo trata da base de cálculo<sup>12</sup> e da alíquota, a base é o valor venal do imóvel, a alíquota é o percentual definido na legislação municipal a ser aplicado sobre o valor venal do imóvel, esse valor é obtido a partir da Planta Genérica de Valores Imobiliários (PGV) que será mais bem descrita nos próximos parágrafos.

Passando para as situações influenciadoras do montante a ser cobrado de IPTU, é possível agrupá-las em 6 fatores: “[...] tamanho da base de cálculo, cobertura do cadastro imobiliário, nível avaliatório, nível de isenções, nível das alíquotas e nível de adimplência”. (CARVALHO JÚNIOR, 2018, p. 14–15). A base de cálculo é composta pela somatória do valor venal de todos os imóveis com incidência de IPTU situados no território urbano do município, sobre ela é aplicada uma alíquota, após a multiplicação dos dois valores tem-se o valor a ser

<sup>8</sup> Art. 31. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título. (BRASIL, 1966, art. 31).

<sup>9</sup> 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. (BRASIL, 1966, art. 32)

<sup>10</sup> Art. 121. Sujeito passivo da obrigação principal é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária. (BRASIL, 1966, art. 121)

<sup>11</sup> Art. 119. Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento. (BRASIL, 1966, art. 119)

<sup>12</sup> A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, veiculado pela Planta Genérica de Valores do Município e que deve ser aprovada por lei em sentido estrito. (DURO, 2016, p. 99).

lançado. Percebe-se uma relação direta, pois considerando os princípios matemáticos quanto maior o percentual maior o valor correspondente, da mesma forma se o valor venal for elevado o resultado da multiplicação com o percentual aplicado também será aumentado.

Outro fator de influência é a cobertura do cadastro imobiliário, que é identificado pelo servidor público incumbido de fiscalizar o imposto, dos imóveis sobre os quais poderá incidir o IPTU. Caso o cadastro não comporte na totalidade a realidade dos terrenos e construções da cidade, a base de cálculo é reduzida. De forma inversa, quanto maior o esforço em ter a relação de imóveis atualizada maior será a inclusão de quantitativos de valor venal para incidência tributária.

Na documentação disponível na prefeitura sobre o contribuinte e a sua propriedade, também deve constar se contém alguma das características para isenção ou imunidade, quanto maior a quantidade de imóveis com essas particularidades mais elevado será o valor a descontar do valor bruto calculado, para então obter-se o montante que a administração pública poderá executar. Na hipótese de não quitação dos débitos tributários, haverá a inscrição em dívida ativa<sup>13</sup>, isso define o nível de adimplência dos contribuintes, quanto maior o número de devedores que não cumpriram a obrigação no ano corrente do lançamento tributário, menor será o valor líquido recebido pelo governo municipal. (CARVALHO JÚNIOR, 2006; CARVALHO, 2019; DURO, 2016). Dessa forma, é inegável que os fatores apresentados são dependentes entre si.

Por último, será tratado de forma individualizada o nível avaliatório dos imóveis, ele está relacionado com as plantas genéricas de valores imobiliários (PGV), ela é um instrumento regulamento em lei municipal específica para tal finalidade, isso é necessário devido aos custos elevados que a Fazenda Municipal teria para avaliar todos os imóveis individualmente (DURO, 2016). Sendo assim, a PGV possibilita uma avaliação em massa dos imóveis situados no solo urbano do município. Justamente por isso é denominada “genérica”, ou seja, não considera as particularidades de cada imóvel, mas sim um agrupado de características que permitem precificar o metro quadrado do terreno em determinada região e, das construções em nível geral da cidade. Ademais, a cada ano os valores da PGV são reajustados via Decreto do poder executivo municipal, para isso utiliza-se um percentual comportado nos níveis oficiais do ano

---

<sup>13</sup> Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

anterior<sup>14</sup>, com isso, aumenta-se o tamanho da base de cálculo, pois resultará em um valor venal maior de cada imóvel.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Por conta da interdependência os fatores citados na seção anterior também podem reduzir o montante a ser cobrado de IPTU. Uma das principais situações geradoras de diminuição no potencial arrecadatório do IPTU é a desatualização das plantas genéricas, ela relaciona-se com o nível avaliatório dos imóveis para compor o valor venal. Dentre estudos que destacam isto está o Texto para discussão nº 1251, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), autoria de Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr.; Conforme expõe Carvalho (2006, p. 23), “[...] Muitos municípios utilizam o mesmo valor do terreno para determinada zona da cidade ou até para todo o perímetro urbano, gerando distorções significativas no nível das avaliações”. Não obstante, em um novo estudo realizado em 53 cidade brasileiras, Carvalho (2018, p. 51) demonstrou que muito provavelmente há “[...] um problema comum na grande maioria dos municípios brasileiros, independentemente da população ou do nível de renda: que é a necessidade de atualização das PGV.”

Como a PGV comporta a base de cálculo do IPTU, ela só pode ser alterada por leis específicas para tal fim<sup>15</sup>. Tendo isso em vista a Lei Complementar nº 77, de 08 de dezembro de 2005, que tratava sobre a planta genérica de valores imobiliários em Pinhalzinho - SC foi revogada. A partir desta revogação passou a vigorar a Lei Complementar nº 151, de 01 de outubro 2013 e com ela alterou-se o nível avaliatório dos imóveis situados no município.

A partir disso, observando dados disponíveis no Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), presentes nos relatórios de prestações de contas anuais, em 2013, ano do sancionamento da lei, o volume de arrecadação do IPTU era de R\$ 1.337.643,93, nos dois anos

---

<sup>14</sup> Já a atualização monetária da Planta Genérica de Valores é possível ser feita por Decreto, desde que esta atualização seja dentro dos índices oficiais de inflação, conforme o art. 97, § 2º, do CTN, que dispõe que não constitui majoração de tributo a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo. (DURO, 2016, p. 99).

<sup>15</sup> Art. 97. Somente a lei pode estabelecer: I - a instituição de tributos, ou a sua extinção; II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65; III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo; IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65; V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas; VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades. § 1º Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso. (BRASIL, 1966, art. 97).

posteriores, em 2014 passou para R\$ 1.822.353,16 e em 2015 para R\$ 3.184.787,41, aumentando gradativamente nos anos subsequentes. Dessa forma, pretende-se demonstrar qual é a influência da alteração da legislação, especialmente em relação a planta genérica, no valor recebido pela cobrança do IPTU em Pinhalzinho, pois ela é um dos fatores determinantes para o aproveitamento da capacidade arrecadatória desse imposto, porém não é a única.

Considerando o exposto, a pergunta que o presente trabalho se propõe a responder é: Qual é a influência da alteração na legislação no montante arrecadado de IPTU em Pinhalzinho-SC no período de 2014 a 2020?

## 1.2 OBJETIVOS

Para solucionar o problema apresentado, torna-se necessário definir o objetivo geral da pesquisa, assim definido:

Evidenciar a representatividade da alteração na legislação em relação ao aumento do montante arrecadado de IPTU em Pinhalzinho-SC no período de 2014 a 2020.

Para que seja possível atingir o objetivo geral são apresentados os objetivos específicos:

- a) Identificar as principais alterações dispostas na Lei Complementar nº 151/2013 em relação as plantas imobiliárias;
- b) Apresentar as bases de cálculo do IPTU estabelecidas na Lei Complementar nº 151/2013 em relação as plantas imobiliárias;
- c) Levantar a estrutura de arrecadação do IPTU a partir da Lei Complementar nº 151/2013;
- d) Demonstrar os elementos centrais que influenciaram a variação da arrecadação tributária do IPTU entre 2014 e 2020 após a publicação da Lei Complementar nº 151/2013.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

Alguns estudos foram desenvolvidos nas últimas duas décadas e englobam as atualizações nas plantas genéricas imobiliárias. PARANÁ (2022), CARVALHO (2018), (AFONSO; ARAUJO; NÓBREGA, 2013), (PELEGRINA, 2009) e (AVERBECK, 2003). Porém, Carvalho (2018, p. 13) salienta que “[...] os estudos de casos referentes à questão têm se limitado a municípios maiores, que geralmente já possuem um bom sistema de cobrança e

uma ampla base de contribuintes não residenciais (comércio e indústria)”. Considerando o exposto, a motivação central do presente estudo é a carência de estudos aprofundados em relação a PGV em municípios de menor porte. Diante disso, escolheu-se Pinhalzinho como foco de pesquisa, por três razões principais: a primeira, devido à proximidade da acadêmica com a cidade; a segunda é devido ao tamanho do município, com população estimada de 21.103 habitantes em 2021 (IBGE, 2022); e, por último, observou-se uma elevação considerável na arrecadação de IPTU a partir de 2013, ano no qual ocorreram as alterações na PGV.

Considerando as outras situações que também podem elevar a arrecadação desse imposto, é importante demonstrar qual é a participação das alterações na PGV no montante recebido pela tributação municipal, após o lançamento e cobrança do IPTU com os novos valores para compor a base de cálculo. Ponderando a delimitação do período de tempo a ser analisado, a Portaria nº 511, publicada pelo então Ministério das Cidades em 07 de dezembro de 2009, no art. 30, orienta a revisão da planta genérica a cada quatro anos, para municípios de até 20 mil habitantes, sem ocorrência de aumento significativo no valor dos imóveis, o prazo pode ser estendido para 8 anos. Assim, com a seleção dos exercícios de 2014 a 2020, serão sete anos a serem analisados para verificar se ao final dos primeiros quatro anos (2017), ainda havia influência da alteração. Como não ocorreu uma nova revisão da PGV nesse período, incluiu-se mais três anos, finalizando em 2020.

Sendo assim, justifica-se a importância da presente pesquisa. Ao final deste estudo, aliado aos resultados demonstrados, estará a discussão teórica devidamente desenvolvida no corpo do trabalho, com elementos para contribuir com as pesquisas disponíveis e futuras. Em conjunto, a teoria e a apresentação dos efeitos das alterações nas plantas genéricas na arrecadação tributária, do ponto de vista da gestão pública municipal, poderão servir para uma possível nova discussão a fim de rever o nível avaliatório dos imóveis situados no município, dado que a última atualização ocorreu há 10 anos. No aspecto social, será um instrumento para o controle da administração pública, pois contém subsídios que fundamentam a necessidade de acompanhar as ações governamentais em torno da administração fiscal, especialmente no Brasil, um país com uma vasta e extensa legislação tributária.

#### 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A pesquisa está estruturada em 5 capítulos principais. No primeiro apresenta introdução, inicialmente contextualiza-se e apresenta-se o tema, posteriormente discorre-se sobre o

problema de pesquisa, a partir origina-se o objetivo geral, que por sua vez é subdividido em específicos para fins de planejamento e operacionalização dos procedimentos necessários.

No segundo capítulo versa-se sobre os principais pontos teóricos sobre o tema analisado, no caso a arrecadação tributária, em especial a do IPTU. Discorre-se no primeiro momento as acepções acerca do termo tributos, em seguida sobre a organização política-administrativa da administração pública em nível federal, estadual e municipal. No subtópico seguinte aborda-se sobre as fontes de recursos municipais, elas incluem as transferências recebidas da União e do estado do qual o município faz parte, explana-se também sobre o federalismo fiscal decorrente da Constituição Federal de 1988 e a estruturação do Sistema Tributário Nacional, por meio da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

O terceiro capítulo abarca os procedimentos metodológicos utilizados para o alcance dos objetivos específicos, por conseguinte do geral e assim responde-se a pergunta-problema inicialmente levantada. Organiza-se em subtópicos, no primeiro delimita-se e classifica-se a pesquisa, no segundo apresenta-se a unidade de análise, no caso o município de Pinhalzinho-SC, o terceiro trata da coleta de dados, por último, explica-se o processo de análise empregado para organização e interpretação dos dados obtidos.

O quarto capítulo engloba a apresentação dos achados após a coleta e tratamentos dos dados colhidos. Em um primeiro subtópico evidencia-se a evolução das receitas de Pinhalzinho, em seguida descreve-se o encontrado em relação aos objetivos a e b, sobre a base de cálculo e as alterações ocorridas na planta genérica de valores imobiliários, no terceiro, compreende-se a estruturação da arrecadação do IPTU a partir da publicação da Lei nº 151/2013. Para finalizar, elenca-se quais elementos obtiveram maior participação na variação dos lançamentos tributários do IPTU.

Por quinto, e último, está o capítulo que trata sobre as conclusões obtidas a partir dos procedimentos de pesquisa. Alicerçado no referencial e na análise, responde-se os objetivos do estudo, por conseguinte sana-se o questionamento inicial. Encerra-se com recomendação para futuras pesquisas e sugestões para a administração municipal a partir dos achados, a fim de melhorar a gestão tributário do município.

## 2 REFERENCIAL

Neste tópico são abordados elementos da legislação e pesquisas anteriores de relevância para o desenvolvimento do presente estudo. Inicialmente, apresentam-se os tributos, depois a organização do sistema tributário nacional e as competências tributárias. Posteriormente estão as fontes de recursos municipais, bem como a distribuição e redistribuição de receitas intragovernamentais. Por último discorre-se sobre o IPTU com maior profundidade, pois representa a temática central deste estudo.

### 2.1 TRIBUTOS

Adentrando brevemente a descrição dos tributos, o art. 3 do Código Tributário Nacional, instituído pela Lei nº 5172, define tributo como: “Art. 3º 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” (BRASIL, 1966, art. 3).

Considerando a inter-relação entre as disposições legais, para adentrar na complementariedade do disposto, serão apresentados três termos, o fato gerador, o sujeito ativo e o sujeito passivo. Perante o art. 114, do Código Tributário Nacional (1966), “Art. 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência”. Matias Pereira (2017, p. 183) acrescenta que a cobrança somente pode ocorrer após “[...] um evento em cujo momento de ocorrência se gera a obrigação de se pagar o tributo”; Esse evento para o autor é o fato gerador.

O art. 119, do Código Tributário (1966), tem a concepção do primeiro sujeito, “Art. 119. Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento.” (BRASIL, 1966, art. 121). A cerca da competência tributária será discorrido no próximo tópico, onde será tratado sobre a organização político administrativa das unidades administrativas públicas e as distribuições e redistribuições de receitas.

No art. 121, do referido Código, tem-se a subdivisão do sujeito passivo em dois, o contribuinte e o responsável, o texto está transcrito na íntegra abaixo. Para o presente trabalho, mesmo havendo a separação, os dois termos serão entendidos como sinônimos, muito embora

juridicamente há distinção, mas como o intuito não é a discussão jurídica, sim apresentar a estruturação principal da legislação, será considerado o sujeito passivo como contribuinte.

Art. 121. Sujeito passivo da obrigação principal é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária.

Parágrafo único. O sujeito passivo da obrigação principal diz-se:

I - contribuinte, quando tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador;

II - responsável, quando, sem revestir a condição de contribuinte, sua obrigação decorra de disposição expressa de lei. (BRASIL, 1966, art. 121).

Percebe-se então a interdependência entre os termos, considerando o citado, o sujeito passivo apenas é obrigado a efetuar o pagamento caso o fato gerador se concretize, da mesma forma o sujeito ativo só poderá efetuar a cobrança quando ocorrer o fato definido em lei, do contrário não há obrigatoriedade da contribuição.

Retornando para o art. 3, do Código Tributário Nacional, complementarmente, analisando texto por partes, ao utilizar a sentença “Art. 3 Tributo é toda prestação pecuniária compulsória [...]” (BRASIL, 1966, art. 3). Carvalho (2019) entende que o legislador se referiu a obrigatoriedade de pagamento, em dinheiro, pelo sujeito passivo, independentemente do seu interesse, ou seja, não há margem para a voluntariedade da prestação. Inclusive, a Constituição Brasileira, de 1988, no art. 5, inciso II, reforça o sentido da compulsoriedade ao estipular que “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.” (BRASIL, 1988, art. 5).

Seguindo para a próxima sentença, “[...] em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir [...]” (BRASIL, 1966, art. 3). Sabbag (2018) e Carvalho (2019) possuem consenso ao apontar a redundância presente em alguns aspectos da frase, pois não havia a necessidade de utilizar a expressão “em moeda”, considerando que pecuniária remete a exatamente isso. Entretanto, divergem em relação a motivo da sentença ter sido utilizada. Sabbag (2018, p. 132) entende que o intuito era diferenciar “[...] tributo in natura (em bens) ou o tributo in labore (em trabalho, em serviços)”. Já Carvalho (2019, p. 66) expõe que “[...] quase todos os bens são suscetíveis de avaliação pecuniária, principalmente o trabalho humano que ganharia a possibilidade jurídica de formar o substrato de relação de natureza fiscal”. Porém, na visão de Favacho (2010), teve-se o cuidado de elucidar o sentido de pecuniária, justamente para não incluir, como tributo, o serviço militar obrigatório e o trabalho nas eleições, entre outros. Enfim, há uma certa discussão sobre o tema entre os juristas, não cabendo ao presente trabalho aprofundá-la.

A próxima frase, “[...] que não constitua sanção de ato ilícito [...]” (BRASIL, 1966, art. 3). Como cita Favacho (2010, p. 121–122) essa expressão também contém redundância na visão

dele, uma vez que o direito não existe sem as sanções, da mesma forma não haveria instrumentos jurídicos. Não obstante, a frase é incluída no Código Tributário Nacional para diferenciar o tributo da multa pecuniária, visto que a multa é oriunda da não observância de uma norma jurídica, portanto não é possível mencionar uma situação tributária nesse caso, apenas os tributos possuem tal *status* (FAVACHO, 2010, p. 121–122).

A frase anterior, conjuntamente com a próxima “[...] instituída em lei [...]” (BRASIL, 1966, art. 3), relaciona-se com o fato gerador, em virtude de todos os tributos, no Brasil, terem a ocorrência definidas no Código Tributário Nacional e demais normas precedentes, observados a licitude geradora da obrigação. A Constituição, no art. 146, inciso 3, alínea a, relaciona a função da lei complementar em:

- III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:
  - a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores [...]. (BRASIL, 1988, art. 146).

A última sentença, “[...] cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada [...]” (BRASIL, 1966, art. 3). Para Favacho (2010, p. 139) pode ter duas interpretações: “[...] (i) como não-discricionária e (ii) como cobrança vinculada a um agente administrativo”. Por não ser discricionária, não é permitido a autoridade administrativa legalmente instituída a discussão e decisão de quando efetuará a cobrança, dessa forma, é obrigatória a exigência de pagamento ao contribuinte, inclusive, o produto da arrecadação integrará as receitas financeiras do setor público brasileiro, essa relação será mais visível no tópico no qual será discorrido sobre a organização político-administrativa e as competências tributárias. Na vinculação da atividade administrativa a cobrança, Favacho (2010) coloca o funcionário público como necessário para efetivação da arrecadação.

Finalizando a breve explanação sobre a definição de tributos, adentrando os tipos, perante o art. 5, do Código Tributário Nacional, “Art. 5º os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria” (BRASIL, 1966, art. 5). A Constituição Federal, de 1988, no artigo 145, ratifica o disposto, como é possível observar abaixo.

- Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:
  - I - impostos;
  - 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. (BRASIL, 1988, art. 145).

O art. 16, do Código Tributário Nacional (1966), tem a seguinte redação: “Art. 16 Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966, art. 16). Ou seja, independe de ação do setor público para ocorrência, são situações vinculadas única e exclusivamente em relação ao contribuinte, seja pela tributação da renda, da propriedade, das atividades econômicas, entre outros. Por conseguinte, o art. 17 explicita que “art. 17. Os impostos componentes do sistema tributário nacional são exclusivamente os que constam deste Título, com as competências e limitações nele previstas” (BRASIL, 1966, art. 17). Dessa forma, apenas os definidos em lei poderão receber essa nomenclatura.

Diferentemente dos impostos, as taxas dependem de ação do setor público. Ademais, elas não podem ter bases de cálculo iguais aos impostos, caso contrário, não haveria a distinção entre os dois, também ter-se-ia a possibilidade de tributação em duplicidade de um mesmo fato. Isso está descrito no art. 77 do Código Tributário Nacional (1966).

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm 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 à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. (Vide Ato Complementar nº 34, de 1967). (BRASIL, 1966, art. 77).

Retomando o fator gerador, pode-se dividir as taxas em dois tipos, as ligadas a utilização do serviço público, estão diretamente submetidas a utilização pelo contribuinte de algum serviço que a administração pública dispuser a utilização, como por exemplo as taxas de limpeza urbana, de serviços de máquinas agrícolas, de serviços administrativos, de cemitérios, alvará de demolição, entre outros que poderão ser instituídas, considerando os preceitos legais. O segundo tipo, são as vinculadas ao exercício do poder de polícia pelo poder público, como por exemplo de taxa de funcionamento em horário especial, localização e funcionamento de estabelecimentos comerciais, execução de obras, abertura de novos loteamentos, entre outros a critério da gestão pública, observados os trâmites legais. Sobre o poder de polícia, o art. 78 do Código Tributário Nacional (1966), dispõe que:

Art. 78 Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene,

à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966, art. 78).

Por último, está a contribuição de melhoria, a ocorrência é quando há valorização dos imóveis após obra pública, o art. 81, do Código Tributário define:

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. (BRASIL, 1966, art. 81).

Para além dos impostos, taxas e contribuições de melhoria, é permitido ao governo federal, apenas a ele, a instituição de empréstimos compulsórios, essa situação está definida no art. 148, da Constituição Federal (1988), com os seguintes limitantes:

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:  
I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;  
II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b".  
Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição. (BRASIL, 1988, art. 148).

Da mesma forma que os empréstimos compulsórios, apenas o governo federal poderá instituir as contribuições sociais, segundo o art. 149, da Constituição (1988), “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas” (BRASIL, 1988, art. 149). Adiciona-se pelo § 5º, do art. 2012, a contribuição social do salário-educação, com a finalidade exclusiva de financiamento da educação básica. Por último, tem-se a contribuição para a seguridade social.

## 2.2 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

A seguir será tratada a organização política-administrativa do setor público brasileiro, também a inter-relação com as arrecadações tributárias e distribuição de receitas entre as esferas administrativas. Conforme destaca Del Fiorentino (2010, p. 33), a Constituição Federal (1988) retomou o princípio federalista a fim de “[...] estruturar um sistema de repartição de poderes e

competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais”.

De fato, a Constituição Federal de 1988 é a norteadora da formação da Federação Brasileira, no art. 18, tem-se a divisão indissolúvel da organização político-administrativa, “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988, art. 18). Anteriormente, o art. 2, separa-se os poderes, “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (BRASIL, 1988, art. 2). Abaixo no Quadro 1 estão relacionados os entes federativos com os poderes, do ponto de vista das funções tributárias.

Quadro 1 – Estruturação e funções do sistema político-administrativo brasileiro

Ente-federativo	Função	União	Estados	Municípios
Executivo	Arrecadar e fiscalizar os tributos	Presidente da República e Ministros	Governador e Secretários	Prefeito e Secretários
Legislativo	Votar e propor leis ou demais instrumentos congêneres	Senadores (Senado) e Deputados (Câmara)	Assembleia Legislativa (Deputados Estaduais)	Câmara de Vereadores
Judiciário	Decidir sobre conflitos causados pelo entendimento da legislação	Supremo Tribunal Federal e Supremo Tribunal de Justiça	Tribunal de Justiça, Juízes e Comarcas/Varas	Usufrui da estrutura do estado

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Constituição Federal (1988).

Dentre todas as obrigações que são atribuídas aos entes federativos, a mais relevante para o presente trabalho são as competências tributárias. Silva (2009), Carvalho (2010) e Del Fiorentino (2010) explicam, considerando a organização legislativa, na atual estruturação do Estado Brasileiro, tem-se a divisão tríplice das competências: a concorrente, a suplementar e a privativa. Na concorrente tem-se diferentes níveis de governo legislando sobre o mesmo assunto. Na compartilhada institui-se normas gerais e os demais entes deverão segui-las quando elaborarem a sua legislação em relação a determinado fato. Já a privativa, considerando o próprio sentido da palavra, é atribuída a um único ente, dessa forma apenas ele pode legislar sobre aquele assunto tributário.

Até mesmo o art. 6, do Código Tributário Nacional instituído em 1966, havia esse entendimento, ou seja, é uma concepção que perpassou o tempo e os diferentes regimes que o Brasil passou até ser incluída na Constituição de 88.

Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei. (BRASIL, 1966, art. 6).

No art. 24, inciso I, da Constituição Federal (1988), é determinado o seguinte:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - **direito tributário**, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (Vide ADPF 672)

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. (BRASIL, 1988, art. 24, grifo nosso).

Os parágrafos do art. 24, instituem que:

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (BRASIL, 1988, art. 24).

Dessa maneira, os estados devem obrigatoriamente seguir a legislação da União, da mesma forma os municípios estão atrelados a obrigatoriedade de ratificar o disposto na

legislação federal e estadual, para então instituir a legislação tributária em seu território. Os estados, quando suplementarem as leis federais em matéria tributária, devem observar a prevalência da norma federal em relação a estadual. Sendo assim, ser detentor da competência tributária, não garante que poderá instituir arbitrariamente a organização do sistema tributário próprio, entretanto há espaço para redação das leis e demais instrumentos jurídicos congêneres, a fim de tornar a legislação, em relação a arrecadação dentro do território estadual ou municipal, condizente com a realidade vivenciada.

Não cabe a este estudo entrar no mérito do direito tributário em relação a questão de delegação das competências tributárias, entretanto, o art. 7, do Código Tributário Nacional (1966), permite delegabilidade da função de arrecadar ou fiscalizar os tributos de um ente para o outro, porém isso não implica a transferência total da competência tributária.

Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra [...]. (BRASIL, 1966, art. 7).

Conforme explica Goldberg (2004), com a promulgação da Constituição de 1988, teve-se uma rigidez maior em relação ao federalismo fiscal, ficando centrado em 5 pontos principais, com as competências tributárias em primeiro, são eles:

(i) competências tributárias exclusivas para todas as pessoas jurídicas de direito público interno, (ii) transferências constitucionais mandatórias (cf. arts. 157 a 162 da Constituição Federal, que disciplinam o mecanismo de transferências fiscais), (iii) transferências verticais voluntárias para os fins mais diversos, a exemplo dos fundos de desenvolvimento regional, (iv) determinações *a priori* de destinações orçamentárias por todos os entes, a exemplo do que ocorre com a educação, (v) autonomia financeira e orçamentária para os entes federativos [...]. (GOLDBERG, 2004, p. 28).

Até o momento foi explanado de forma geral em relação a ordenação do Sistema Tributário Nacional, por conseguinte sobre o dito federalismo fiscal. Então, no Quadro 2 abaixo, estão relacionados os tributos, bem como a competência. Essa distribuição será utilizada posteriormente quando tratar-se sobre as transferências intergovernamentais e arrecadação própria dos municípios. Destaca-se a União por ter o poder para instituir mais tributos, em relação aos estados e municípios, especialmente os impostos, observa-se no Quadro 2 a presença de 7 tributos passíveis de instituição pelo governo federal, enquanto os demais contém apenas 3 em sua competência tributária.

Quadro 2 – Impostos e competências tributárias

União	<ul style="list-style-type: none"> <li>• II - Imposto sobre Importação de produtos estrangeiros;</li> <li>• IE - Imposto sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;</li> <li>• IR - Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza;</li> <li>• IPI – Imposto sobre produtos industrializados;</li> <li>• IOF – Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;</li> <li>• ITR – Imposto sobre propriedade territorial rural;</li> <li>• IGF – Imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar;</li> <li>• Contribuições sociais;</li> <li>• CIDE - Contribuição de intervenção no domínio econômico;</li> <li>• Taxas;</li> <li>• Contribuições de melhoria;</li> <li>• Contribuições sociais;</li> <li>• Empréstimos compulsórios.</li> </ul>
Estados e Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ITCDD – Imposto sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;</li> <li>• ICMS – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;</li> <li>• IPVA – Imposto sobre a propriedade de veículos automotores;</li> <li>• Taxas;</li> <li>• Contribuições de melhoria.</li> </ul>
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IPTU – Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana;</li> <li>• ITBI – Imposto sobre transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física;</li> <li>• ISSQN – Imposto sobre serviços de qualquer natureza;</li> <li>• Taxas;</li> <li>• Contribuições de melhoria.</li> </ul>

Fonte: Elaborado a partir da Constituição Federal (1988) e Código Tributário Nacional (1966).

### 2.3 FONTES DE RECURSOS PRÓPRIOS E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Del Fiorentino (2010) afirma que a repartição das competências não deve ser pautada exclusivamente no aspecto de divisão das responsabilidades legislativas sobre o território, mas deve incluir outras questões como a distribuição de forma igualitária das obrigações e os recursos financeiros. Pois, como argumenta o autor, caso um ente esteja dependente financeiramente de outro, ele tem um comprometimento da sua autonomia, essa situação causa diversas consequências, a principal é o sucateamento e precarização dos serviços prestados diretamente a população.

Nesse sentido, complementarmente Matias-Pereira (2017) argumenta:

A existência das desigualdades entre as unidades constituintes de uma federação impõe a necessidade de utilização de instrumentos compensatórios, como por exemplo das transferências intergovernamentais. As políticas têm como propósito garantir níveis mais uniformes de prestação de serviços públicos. Fica evidenciado, nesse sentido, que nos países menos desenvolvidos a definição correta deste sistema é essencial para reduzir as diferenças espaciais e interpessoais de renda. (MATIAS-PEREIRA, 2017, p. 112).

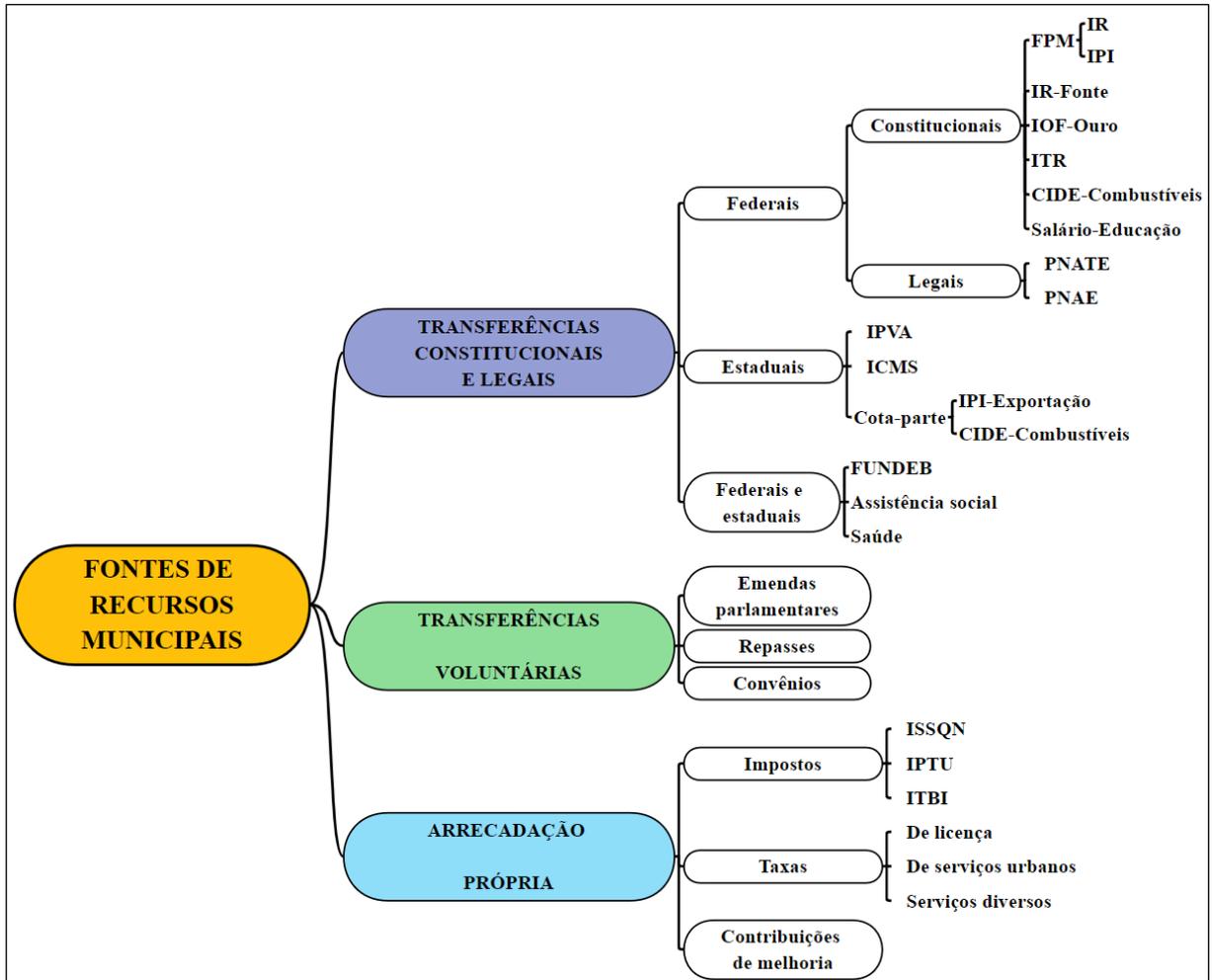
Tendo em vista o exposto e o arcabouço jurídico, tem-se um sistema complexo de arrecadação, distribuição e redistribuição de recursos intergovernamentais. Para auxiliar a compreensão do compartilhamento de recursos entre a União, os estados e os municípios no Brasil, seguindo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), publicado em 2021 pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pode-se dividi-las em transferências: constitucionais, legais e voluntárias. Considerando o MCASP (2021), as transferências constitucionais e legais, também denominadas obrigatórias, são as repartições de receitas que a União e os entes-federados (estados) precisam efetuar obrigatoriamente com os municípios, devido a obrigação constitucional e da legislação complementar.

Por outro lado, as transferências voluntárias seguem a discricionariedade do direito administrativo público, em outras palavras, fica a critério da gestão a transferência. Dessa forma, não há a obrigatoriedade do compartilhamento seguindo os critérios de rateio definidos na Constituição ou em leis, diferentemente das obrigatórias. Obviamente, as transferências não são feitas de forma arbitrária, existem instrumentos jurídicos para regulamentação, como é o caso da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no art. 25 define a transferência voluntária como:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (BRASIL, 2000, art. 25).

Para além das transferências, os municípios contam com a arrecadação própria. Nesse grupo entram os impostos definidos no art. 156 da Constituição Federal (1988), listados no Quadro 2 acima, bem como as taxas e contribuições de melhoria definidas no Código Tributário de cada município. Como ferramenta para auxiliar no entendimento das fontes de recursos municipais, abaixo está exposta a Figura 1, nela a divisão a ser apresentada textualmente foi convertida para a forma gráfica.

Figura 1 – Fontes de recursos municipais<sup>16</sup>



Fonte: Elaborado pelo autor.

### 2.3.1 Transferências federais obrigatórias

Por estarem definidas na Constituição Federal ou em leis específicas, as transferências constitucionais ou legais recebem o aspecto obrigatório. No Quadro 3 para ser mais visível, são elencados os impostos enquadrados com essa nomenclatura, bem como os percentuais de cada um. Alguns, como o imposto de renda e o sobre produtos industrializados, são transferidos em um primeiro momento para os estados, posteriormente há nova distribuição do estado para os municípios. Essas situações serão tratadas particularmente nos próximos parágrafos.

<sup>16</sup> FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação;  
 PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar;  
 PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar;  
 FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

Quadro 3 – Tributos e percentuais de transferência

Tributos	Entes		
	União para Estados e DF	União para Municípios	Estados para Municípios
Imposto de renda (IR)	21,5%	25,5%	-
Imposto de renda na fonte (IR-Fonte)	100%	100%	-
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	21,5%	25,5%	-
IPI – Exportação	10%	-	25% (dos 10%)
Imposto sobre operações financeiras IOF-Ouro	30%	70%	-
Imposto Territorial Rural	-	50% ou 100% (optante)	-
CIDE-Combustíveis	29%	-	25% (dos 29%)

Fonte: Constituição Federal (1988) e Código Tributário Nacional (1966).

Adentrando as transferências federais obrigatórias, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal ferramenta de redistribuição de recursos da União diretamente aos municípios, para os estados a distribuição é efetuada por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Seguindo o art. 159, inciso I, da Constituição Federal, a União deverá entregar:

Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

- a) Vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) Vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; (BRASIL, 1988, art. 159).

Além dos 22,5% dispostos acima, os municípios recebem mais 3% da arrecadação da União sobre os impostos de renda e produtos industrializados, totalizando 25,5% integralizados pelo FPM. Para a distribuição dos 3%, a Constituição Federal no art. 159, inciso I, alíneas d, e e f, determina que sejam repassados da seguinte forma: 1% em dezembro (incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007); 1% em julho (incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014); e, 1% em setembro (incluído pela Emenda Constitucional nº 112, de 2021).

Ademais, os estados e os municípios, ou autarquias e fundações sob sua tutela, ficam com 100% do produto da arrecadação do imposto de renda, por eles pagos a qualquer título. Não caracterizando uma situação que não necessita de cálculo da cota-porte, muito menos de

transferências bancárias diretas pela União, trata-se de uma situação de delegação da competência para arrecadação. Dessa forma, nesse caso, cabe apenas aos municípios a arrecadação e registro contábil da receita, também declaração a Receita Federal, pois nessa situação há uma mudança na fonte de recursos. Essa situação é estipulada no art. 158 da Constituição (1988), com a seguinte redação:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; (BRASIL, 1988, art. 158).

Cabe esclarecer que o imposto retido na pelos municípios, conforme artigo constitucional supracitado, é apenas em relação aos salários pagos aos servidores, retenções em notas fiscais de prestadores de serviço a municipalidade, entre outras previsões legais. Nas empresas privadas e demais instituição não públicas, apesar de também haver a declaração para a Receita Federal, o montante declarado e que deve ser pago, é repassado a União via documento de arrecadação de receitas federais (DARF), nos municípios isso não ocorre, a retenção passa a integrar o quadro de receitas municipais.

Continuando, de forma distinta do IPI contemplado no FPM, destinado diretamente aos municípios, a transferência da cota-parte do IPI, referente a exportação, é intermediada pelos estados e o Distrito Federal. A Constituição Federal (1988), no art. 159, obriga a transferência de 10% desse imposto para os estados e o Distrito Federal, considerando para cálculo a proporcionalidade das exportações de produtos industrializados de cada ente federativo. O texto do artigo referido pode ser conferido abaixo.

Art. 159. A União entregará: [...]

II – do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. § 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo, I e II. (BRASIL, 1988, art. 158).

Posteriormente ao recebimento, considerando o artigo acima e o art. 5º da Lei Complementar Federal nº 61, de 26 de dezembro de 1989, os estados deverão entregar 25% do montante recebido de IPI-Exportação para os seus municípios.

Art. 5º Os Estados entregarão aos seus respectivos Municípios 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos que nos termos desta Lei Complementar receberem, observando-se para tanto os mesmos critérios, forma e prazos estabelecidos para o repasse da

parcela do ICMS que a Constituição Federal assegura às municipalidades. (BRASIL, 1989, art. 5).

Prosseguindo para o IOF-Ouro, perante o § 5º, do art. 153, da Constituição Federal, adicionado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993, quando o ouro for tratado como “[...] ativo financeiro ou instrumento cambial [...]”, ele sofrerá tributação. Do montante arrecadado, 30% pertencem ao estado de origem, os 70% restantes são obrigatoriamente dos municípios onde ocorreu a operação.

Outro imposto transferido aos municípios é o ITR, poderá ser de forma total, permitido pelo inciso III, do § 4º, do art. 153 da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003, desde que eles assumam a fiscalização e cobrança, por meio de instrumento legal regulamentado em lei. Caso não assumam totalmente ITR, os municípios receberão 50% do ITR arrecadado pela União em seus territórios.

Além dos impostos, os municípios também recebem um percentual da intervenção no domínio econômico definido no § 4, do art. 177, da Constituição, adicionado pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001, § 4º, “A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível [...]”, o chamado CIDE-Combustíveis. Primeiramente, o inciso III, do art. 159, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004, obriga a União a repassar 29% da arrecadação dessa contribuição aos estados, eles por sua vez devem transferir 25% do recebimento aos seus municípios.

De maneira adicional, para financiar a educação básica os municípios também recebem o Salário-Educação, a arrecadação segue o explicitado na Constituição Federal por meio do art. 212, no § 5º, alterado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, os recursos são recolhidos das empresas como contribuição social, o art. 15 da Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 1º no § 1º do Decreto nº 6003, de 28 de dezembro de 2006, regulamentam que as empresas devem recolher 2,5%, para o Salário-Educação, do montante de salários pagos e creditados aos seus empregados que são segurados da Previdência Social, nos termos do art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

A educação recebe mais duas fontes de recursos para custeio das atividades, elas são o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), instituído pela Lei Federal nº 10.880, de 09 de junho de 2004, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) disposto na Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Conforme a legislação, será repassado para os municípios e os estados os recursos financeiros disponíveis na lei orçamentária anual da União, o critério é a proporcionalidade em relação ao número de

matrículas na rede pública de ensino, para obter o quantitativo de alunos, é realizado o Censo Escolar por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP).

### 2.3.2 Transferências estaduais obrigatórias

O artigo 158, da Constituição Federal, em seus incisos III e IV, determina que os estados façam a divisão de impostos, de sua competência, com os municípios integrantes do território, respeitando os seguintes percentuais:

Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...]  
III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;  
IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. (BRASIL, 1988, art. 158).

A partir da Emenda Constitucional nº 108, de (2020a), que modifica o parágrafo único do art. 158 da Constituição, 65%, dos 25% do ICMS de transferências obrigatória aos municípios, devem considerar a proporcionalidade de valores referentes a circulação de mercadorias e das prestações de serviços, os outros 35% ficam critério da legislação estadual, entretanto, no mínimo 10% sejam destinados considerando indicadores relacionados com os resultados na educação. Esses também são os critérios para distribuição do IPI-Exportação recebidos pelo estado da União. Essa é uma forma de incentivar a preocupação com a melhoria da aprendizagem, bem como na melhoria dos serviços educacionais desenvolvidos pelos municípios.

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;  
II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (BRASIL, 2020a, art. 1).

Em Santa Catarina, a redação da Constituição Federal em relação ao 35% do IPI-Exportação, foi adicionado a Constituição Estadual, no art. 133, pela Emenda Constitucional nº 86, de 10 de agosto de 2022. A referida emenda também inseriu a seguinte redação ao art. citado:

§ 4º Os índices de rateio das parcelas previstas no inciso II serão calculados com a participação dos Municípios, através de suas associações representativas, sendo-lhes assegurado livre acesso a todos os elementos utilizados no processo.

§ 5º O Estado divulgará, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os valores de origem tributária entregues e a entregar, e a expressão numérica dos critérios de rateio.

§ 6º Os dados divulgados serão discriminados por Município, no que couber.

§ 7º A lei poderá estabelecer outros indicadores para fins de distribuição das parcelas de que trata o inciso II do § 3º deste artigo. (SANTA CATARINA, 2022, art. 1).

### **2.3.3 Transferências federais e estaduais para educação, assistência social e saúde**

A saúde possui percentuais mínimos de aplicação, perante o inciso I, do § 2º, do art. 198 da Constituição, a União deve aplicar, no mínimo, 15% da receita corrente líquida do exercício. Já os estados, definido no inciso I, do § 2º, do art. 198, devem aplicar os recursos oriundos da arrecadação tributária da competência própria, do IR-Fonte, recebimento do FPE e IPI-Exportação, quando for o caso, deduzidas as transferências para os municípios. A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, no art. 6, obriga os estados aplicarem pelo menos 12%, das arrecadação citadas, em saúde. Para os municípios, o inciso I, do § 2º, do art. 198, define a aplicação sobre a arrecadação tributária própria (IPTU, ISSQN e ITBI), IR-Fonte, recebimento de ITR, IPVA e ICMS, também o montante transferido pelo FPM e IPI-Exportação, a Lei Complementar nº 141, art. 7, impõem aos municípios a destinação de no mínimo 15% dessas receitas para a saúde.

A Lei nº 141/2012, no art. 14, prevê a criação de fundos de saúde específicos pela União, estados e municípios, nos termos do referido artigo, os fundos terão unidades orçamentárias separadas das demais que compõem a administração pública de determinado ente, o art. 16 prevê o repasse de recursos direcionados a saúde será efetuado para esses fundos. Os municípios recebem estes recursos do estado do qual o seu território faz parte, mas também recebe diretamente da União.

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde. [...] Art. 16. O repasse dos recursos previstos nos arts. 6º a 8º será feito diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da Federação e, no caso da União, também às demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde. (BRASIL, 2012, art. 14,16).

De forma semelhante, a assistência social também é a organizada em fundos em cada ente, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, é a regulamentadora dessa área do setor público. A diferenciação em relação fica a cargo da obrigatoriedade, pelo art. 30, da instituição do Conselho de Assistência Social e Plano de Assistência Social, obviamente as fontes de recursos da assistência social é diferente dos da saúde, a Constituição (1988) no art. 195<sup>17</sup> estipula quais seriam essas fontes, a Lei citada também elenca quais receitas comporiam o orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), ressalva-se que devido à complexidade da organização desses fundos não serão detalhadas todas as receitas. Os municípios observados os critérios legais recebem recursos diretos do FNAS e do Fundo Estadual de Assistência Social.

Passando para a educação, o art. 212, da Constituição Federal (1988), determina a obrigatoriedade da a União não aplicar menos de 18% na educação, para os estados e os municípios o percentual é maior, passando para 25%, a porcentagem é calculada sobre a receita oriunda de impostos, incluindo as transferências entre os entes. Os municípios recebem recursos por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ele está previsto nos artigos, nº 212 e 212-A da Constituição Nacional, além de receber os municípios também contribuem para formação do FUNDEB, para composição dos recursos do Fundo, é feito o repasse de 20%, dos impostos dispostos no Quadro 4. Trata-se de um Fundo especial dividido entre os 26 estados e o Distrito Federal, deve ser utilizado, nos termos do art. 212-A, para “[...] manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus [...]”. A distribuição do FUNDEB é proporcional ao número de alunos de cada estado e municípios, o número é obtido a partir do censo escolar do ano anterior pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

---

<sup>17</sup> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998) I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) III - sobre a receita de concursos de prognósticos. IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). (BRASIL, 1988, art. 195).

Quadro 4 – Composição do FUNDEB

Impostos	Fundamentação legal		Ente contribuidor
	Constituição	Lei nº 14.113	
I – ITCD II – ICMS III – IPVA	Art. 212-A, inciso II Art. 155, incisos I, II e III	Art. 3, inciso I, II e III	Estados
Novos impostos que a União instituir	Art. 212-A, inciso II Art. 154, inciso I Art. 157, inciso II	Art. 3, inciso IV	Estados
II - ITR III – IPVA IV – ICMS	Art. 212-A, inciso II Art. 158 Incisos II, III e IV	Art. 3, inciso II, III e V	Municípios (cota-parte)
I – a) FPE I – b) FPM II – IPI-Exportação	Art. 212-A, inciso II Art. 159 – Alínea a e b do inciso I e II	Art. 3, inciso VI, VII e VIII	Estados e municípios

Fonte: Constituição Federal (1988) e Lei nº 14.113 (2020b).

### 2.3.4 Transferências voluntárias

Conforme já disposto, perante a Lei de Responsabilidade Fiscal, as transferências voluntárias são os repasses de recursos a outros entes públicos, ou para instituições da sociedade civil, com a finalidade de auxílio financeiro ou cooperação, desde que não estejam definidas na Constituição, em leis ou sejam destinadas ao SUS. O inciso I, do § 1, do art. 1º do Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, determina que convênio é:

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I – Convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação; (BRASIL, 2007, art. 1).

Conjuntamente aos convênios, os municípios contam com as emendas impositivas e as transferências especiais. Após a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, houve uma mudança na organização e destinação das transferências voluntárias da União, devido a liberação de até 1,2% da receita corrente líquida do orçamento anual federal, correspondente ao montante do ano anterior. A destinação era feita via convênios, contratos de repasse, termos de parceria entre outros instrumentos definidos em legislação correlata, dependendo da personalidade jurídica do

recebedor, bem como da indicação de emendas parlamentares individuais. A Emenda Constitucional nº 100, de 2019, incluiu mais 1% da receita corrente líquida no orçamento impositivo, porém com indicação das bancadas de parlamentares dos Estado ou do Distrito Federal. Diz-se impositiva, devido a obrigatoriedade de execução, salvos os casos de impedimentos técnicos, e demais situações contempladas na referida alteração constitucional.

Anterior a publicação da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que passou a vigorar de fato em 2020, para as transferências voluntárias era necessário, em todos os casos, a assinatura de instrumentos jurídicos, como os contratos de convênio e de repasse ou congêneres. Entretanto, a partir da alteração da Constituição, as emendas parlamentares individuais podem ser efetivadas por meio de transferências especiais, nesse caso não é necessário a celebração de convênio ou outros instrumentos similares. Os recursos das transferências especiais, nos termos da Emenda Constitucional citada, não podem integrar as receitas dos estados ou dos municípios, acrescenta-se que não podem ser aplicados com despesas de pessoal e nem para encargos decorrentes de dívidas.

Conforme explica a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em estudo publicado em abril de 2022, as partir de dados obtidos na Plataforma +Brasil, em 2020, primeiro ano em que vigorou as emendas especiais, o montante transferidos por meio delas foi de R\$ 557.022.299, para 1.322 municípios, já em 2021, houve um salto, sendo R\$ 1.872.494.282 transferidos, para 2.916 municípios, ao todo foram destinados R\$ 2.429.517.581, beneficiando 3.345. Sem entrar no mérito em relação aos escândalos noticiados, de fato ocorreu uma maior abrangência das transferências voluntárias, porém, seguindo estudo da CNM, apenas R\$ 168.473.600 foram alocados para custeio, isso ocorreu, em partes, devido a obrigatoriedade de indicação, por parte dos parlamentares, de 50% para a saúde, da outra metade, 70% deveria ser para investimento e 30% para custeio.

A luz da Constituição Federal, em Santa Catarina, no art. 123, § 3, da Constituição Estadual, adicionado pela Emenda Constitucional nº 81, de 2021, as transferências voluntárias também são consideradas especiais.

§ 3º As transferências voluntárias aos Municípios serão consideradas transferências especiais, ficando dispensada a celebração de convênio ou de instrumento congêneres, na forma da lei. (SANTA CATARINA, 2021, art. 1).

### 2.3.5 Receitas municipais próprias

Conforme disposto no Quadro 2, no qual foi tratado sobre as competências tributárias, os municípios, instituído pelo art. nº 156 da Constituição Federal, conta com 3 impostos de sua competência. Ratificando o disposto na Constituição Federal, o Código Tributário Municipal (CTM) de Pinhalzinho-SC, estabelecido pela Lei Complementar nº 24, de 28 de dezembro 1998, no art. 40, define os seguintes impostos como integrantes do Sistema Tributário Municipal: “a) Imposto Predial e Territorial Urbano; b) Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis inter-vivos e de direitos reais sobre ele incidente; c) Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza”. A seguir serão apresentados esses impostos, com exceção do IPTU, pois ele é o foco do estudo e será tratado em subtópico específico.

Primeiramente, para fins de fator gerador do Imposto Sobre Transmissão de Bens e Imóveis Inter-vivos e de direitos reais sobre ele incidente (ITBI), pelo Código Tributário de Pinhalzinho no art. 49, são considerados os seguintes casos:

Art. 49 – O imposto sobre a transmissão “inter-vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis e direitos a eles relativos, incide:

I - sobre a transmissão "inter-vivos", a qualquer título, por ato oneroso, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos em lei civil;

II - sobre a transmissão "inter-vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia, ressalvado quanto ao usufruto, a hipoteca do item I, parágrafo único do Art. 52.

III - sobre a cessão de direitos relativos à aquisição dos bens referidos nos itens anteriores. (PINHALZINHO - SC, 1998, art. 49).

Salienta-se que é um imposto devido, considerando os casos acima, independentemente do imóvel ser urbano ou rural, ou seja, estando dentro do território do município e ocorrendo alguma dessas situações, considerando as isenções previstas, a cobrança poderá ser feita pelo ente municipal. Inclusive, isso está descrito no art. do Código Tributário Municipal, no art. 50, que “Art. 50 - O imposto é devido quando os bens transmitidos, ou sobre os quais versarem os direitos cedidos, se situarem no território do Município, ainda que a mutação patrimonial decorra do contrato celebrado fora do Município.”

Distintamente do imposto supracitado, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) incide sobre a prestação de serviços nos casos previstos no Código Tributário de Pinhalzinho, alterados pela Lei Complementar nº 81 de 20 de dezembro de 2005 e demais legislações precedentes. Além dos impostos, considerando a Constituição Federal e o Código Tributário Nacional, o município também pode estipular tributos como as taxas. Em

Pinhalzinho, o Código Tributário, no inciso II do art. 40, elenca as seguintes taxas: “a) Taxa de Licença, b) Taxa de Serviços Urbanos; c) Taxa de Serviços Diversos.”

Conforme já pontuado, a taxa de licença ocorre quando o Município exerce de maneira regular o poder de polícia, perante o art. 78 do Código Tributário de Pinhalzinho, o fator gerador acontece nos seguintes casos:

Art. 78 - A taxa de licença tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia do Município, mediante atividade específica da administração municipal relacionada com intervenções nos seguintes casos:

- I - localização e funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais, produtores ou de prestação de serviços em face aos regulamentos municipais pertinentes;
- II - execução de obras particulares;
- III - execução de loteamentos, desmembramentos ou remembramentos;
- IV - ocupação de áreas em vias e logradouros públicos;
- V - promoção de publicidade;
- VI - comércio eventual e/ou ambulante;
- VII - diversões;
- VIII - funcionamento em horário especial. (PINHALZINHO - SC, 1998, art. 78).

A taxa de serviços urbanos compreende a taxa de coleta de lixo, o fator gerador indicado no Código Tributário Municipal, no art. 84, é “[...] a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de coleta e remoção de lixo, domiciliar ou não, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. (Redação dada pela Lei Complementar nº 155/2014)”. As taxas de serviços diversos disposta no art. 90, do Código Tributário Municipal, tem como fato gerador os seguintes serviços:

Art. 90 - A taxa de serviços diversos tem como fato gerador a utilização dos seguintes serviços:

- I - apreensão de animais, bens e mercadorias;
- II - depósito e liberação de bens, animais e mercadorias apreendidos;
- III - cemitérios;
- IV - serviços administrativos. (PINHALZINHO, 1998).

Além dos impostos e taxas, segundo o já citado, os municípios podem instituir cobranças referentes a contribuições de melhoria sobre obras públicas. A Lei Complementar Municipal nº 200, de 13 de setembro de 2018, é a regulamentadora da referida contribuição em Pinhalzinho, ela específica que:

Art. 2º A Contribuição de Melhoria incidirá sobre a realização, pelo Poder Público Municipal, das seguintes obras públicas que resultar em valorização dos imóveis de propriedade privada:

- I - pavimentação asfáltica, com revestimento em concreto asfáltico usinado a quente (CAUQ) e/ou pavimentação asfáltica com revestimento em concreto betuminoso ou congêneres;

II - abertura, alargamento, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;  
 III - construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;  
 IV - serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás e instalações de comodidade pública;  
 V - proteção contra secas, inundações, erosão, saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação;  
 VI - construção de estradas, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;  
 VIII - construção de aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico.  
 Parágrafo único. A cobrança da Contribuição de Melhoria de cada obra deverá ser precedida por lei específica, instituindo e autorizando o lançamento do tributo, conforme dispõe o Art. 150, da Constituição Federal de 1988 e o Art. 82, do Código Tributário Nacional. (PINHALZINHO - SC, 1998, art. 2).

Conforme o art. 3, da Lei Complementar nº 200, “Art. 3º A Contribuição de Melhoria tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras”. Para isso, o aumento do valor do imóvel deve advir das obras públicas elencadas no art. 2, transcrito acima.

## 2.4 IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU)

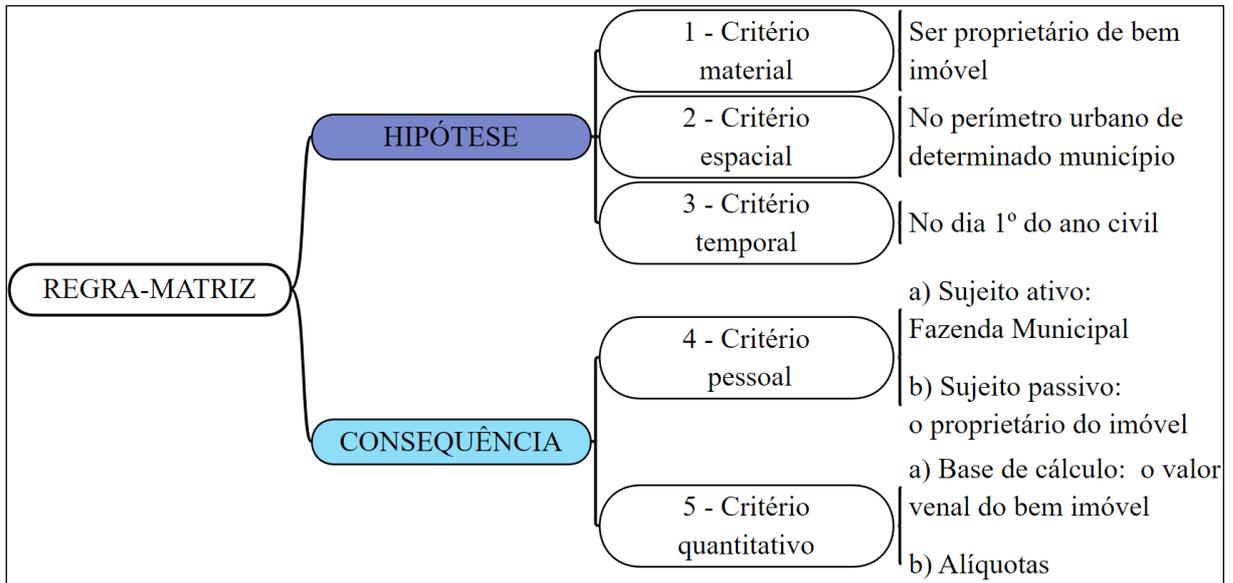
Nesse subtópico será discorrido com maior profundidade sobre o IPTU, visto a sua relação direta com o tema central do estudo. Inicialmente, discorre-se sobre os princípios tributários que devem ser observados pela administração pública municipal; Em seguida será apresentada a regra-matriz de incidência, com os critérios material, espacial, temporal, pessoal e quantitativo. Englobando, o fato gerador, o Estatuto das Cidades, o Plano Diretor, a planta genérica de valores (PGV), alíquotas, base de cálculo e progressividade. Após, será tratado acerca da dívida ativa tributária e as isenções e imunidades.

### 2.4.1 Regra-matriz de incidência do IPTU

Carvalho (2019) apresenta a regra-matriz de incidência fiscal do IPTU, ele divide em hipótese ou descritor e consequência ou prescritor. A hipótese contém o critério material, o espacial e o temporal. A consequência engloba o critério pessoal, subdividido em sujeito ativo e passivo e, o quantitativo comporta a base de cálculo e a alíquota. A Figura 2 representa a

esquemática proposta pelo autor, é uma simplificação do modelo, o intuito é dispor de forma gráfica para contribuir no entendimento.

Figura 2 – Esquemática da regra-matriz de incidência do IPTU



Fonte: Adaptado de Carvalho (2019, p. 309).

Adentrando aos critérios, o primeiro é o material, o art. 34, do Código Tributário Nacional (1966), define o contribuinte do IPTU como “[...] o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título”. Nesse sentido, o Código Civil, regulamentado pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, no art. 1.228, estabelece proprietário como quem “[...] tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.”

Duro (2016, p. 52) explana sobre os termos utilizados na citação acima, da seguinte forma:

Seus elementos essenciais são, portanto, usar (retirar da propriedade todas as suas utilidades); gozar (exploração econômica da propriedade, percebendo os seus frutos e utilizando os seus produtos); dispor (poder de alienar a propriedade a título oneroso ou gratuito e de gravá-la com ônus reais) e reivindicar (obter de quem injusta ou ilegítimamente possua ou detenha a propriedade). (DURO, 2016, p. 52).

A autora prossegue discorrendo sobre a propriedade, para ela “[...] o direito de propriedade não é absoluto, porque deve cumprir a sua função social.” (DURO, 2016, p. 52). O § 2º, do art. 182, da Constituição Federal, estipula a função social quando “[...] a propriedade urbana [...] atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Justamente para regulamentar o art. 182, conjuntamente ao 183, foi sancionada a Lei Complementar nº 10.257, de 10 de julho de 2001, no art. 39, da referida Lei, ratifica-se o

disposto no art. 182, em relação a política de desenvolvimento urbano, referindo-se ao cumprimento da função social “[...] assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas [...]”, acatando para isso a normatização instituída ligada a política urbana.

A Lei nº 10.257 também é conhecida como Estatuto da Cidade, por meio dela estatuiu-se o plano diretor, o art. 40 da Lei estipula o seguinte:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º 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;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001, art. 40).

Percebe-se com o transcrito a importância do plano diretor no planejamento municipal, pois ele está interrelacionado com as demais atividades necessárias para a gestão, inclusive, integrando as diretrizes orçamentárias. Também, está visível a necessidade trabalho conjunto entre o poder executivo e o legislativo, mas não apenas eles, como também a participação da população no processo, considerando que o mandato de prefeitos e vereadores, constitucionalmente é de 4 anos, o trabalho integrado entre os 3 atores é importante para o longo prazo. Inclusive, com a revisão do plano, pelo menos, a cada 10 anos, muito provavelmente os gestores e legisladores não serão os mesmos, entretanto, a população permanece.

O plano diretor está relacionado com o segundo critério, o espacial, por englobar toda a área territorial do município. Além do mais, ele delimita a área urbana do município, essa é uma das exigências legais para incidência do imposto sobre propriedade predial e territorial urbana, conforme determina o Código Tributário Nacional (1966), no § 1º, do art. 32.

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.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, 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;
- V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. (BRASIL, 1966, art. 32).

Em Pinhalzinho, no Código Tributário Municipal (1998), art. 42, considera-se como zona urbana o espaço delimitado pelo plano diretor, acrescentando as regiões agregadas por novos loteamentos homologados pelo município. Assim, ratificou-se o § 2º, do art. 32, do Código Tributário Nacional (1966), redigido desta forma:

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior. (BRASIL, 1966, art. 32).

A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, no § 1º, do art. 2º, institui loteamento como: “§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.” (BRASIL, 1979, art. 2º). A Lei supracitada, no art. 12, obriga que o projeto de novo loteamento seja aprovado pela prefeitura municipal, inclusive, anteriormente no art. 3º, modificado pela Lei nº 9.785, de 1999, dispõem-se a admissão de novos parcelamentos no solo nesses casos:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999).  
 Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:  
 I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;  
 II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;  
 III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;  
 IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;  
 V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção. (BRASIL, 1979, art. 3º).

O Plano Diretor de Pinhalzinho é instituído pela Lei Complementar nº 144, de 28 de dezembro de 2012, ele prevê as exigências para novos loteamentos em Pinhalzinho, à luz da legislação federal e estadual. A homologação do parcelamento do solo para fins de expansão do espaço é feita via Decreto do poder executivo municipal.

Prosseguindo, o próximo critério é o temporal, ele está relacionado com o momento de ocorrência do fato gerador, nesse sentido, Duro (2016, p. 71) duro explica que esse critério é o “[...] lapso em que se considera ocorrido o fato jurídico tributário e, conseqüentemente, produzidos os seus efeitos”. Entretanto, não há menção explícita a qual seria a data inicial incidência do IPTU, nem na Constituição e muito menos no Código Tributário Nacional, portanto fica a critério do legislador municipal a delimitação do período correspondente. Normalmente, elege-se o dia 1º de janeiro, porém, não há nenhuma objeção jurídica caso determine-se outra data para começo da obrigação tributária.

Avançando, o critério pessoal é subdividido em sujeito passivo e sujeito ativo. Perante o art. 119, do Código Tributário Nacional, o “Art. 119. Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento”. Portanto, considerando as exposições sobre a competência tributária, o sujeito ativo é o poder executivo municipal, responsável pelos lançamentos e execuções tributárias do IPTU.

Já o sujeito passivo, descrito no art. 121, do Código Tributário Nacional (1996), é “[...] a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária”. O parágrafo único, do artigo citado, divide o sujeito passivo em dois:

Art. 121. Sujeito passivo da obrigação principal é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária.

Parágrafo único. O sujeito passivo da obrigação principal diz-se:

I - contribuinte, quando tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador;

II - responsável, quando, sem revestir a condição de contribuinte, sua obrigação decorra de disposição expressa de lei. (BRASIL, 1966, art. 121).

Por último, o critério quantitativo, ele está diretamente relacionado ao cálculo do montante monetário ao qual exige-se o pagamento do contribuinte ou responsável. Nesse sentido, Carvalho (2019, p. 411) expõe o seguinte: “[...] É no critério quantitativo que encontraremos referências às grandezas mediante as quais o legislador pretendeu dimensionar o fato jurídico tributário, para efeito de definir a quantia a ser paga pelo sujeito passivo, a título de tributo”. Complementarmente ao autor, Duro (2016) expõe o seguinte:

O critério quantitativo é o que determina, quantifica ou dimensiona o valor do tributo devido. Compõe-se de base de cálculo (em regra, o valor do negócio, bem ou serviço) e por uma alíquota (percentual que, aplicado à base de cálculo, determina o valor do tributo devido). (DURO, 2016, p. 93).

Em relação a base de cálculo, o Código Tributário Nacional (1996) determina, no art. 33, o seguinte: “Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel”. De acordo

com o Relatório de Fiscalização nº 75/2021, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), os municípios utilizam-se da Planta Genérica de Valores (PGV) como ferramenta legal para determinar o valor venal dos imóveis situados em seu território. Continuando, no relatório dispõe-se o seguinte:

As PGV permitem que sejam atribuídos valores venais - de terreno e de edificação - para cada um dos imóveis urbanos do município por meio da aplicação de uma fórmula de cálculo que deveria considerar, dentre outros atributos, a localização e as características geográficas e sociais dos terrenos e o padrão e o tempo de construção das edificações. (PARANÁ, 2022, p. 8).

Após obtido o valor venal do imóvel, aplica-se a alíquota determinada na legislação municipal. Carvalho (2019, p. 423) explica que a alíquota “[...] congregada à base de cálculo, dá a compostura numérica da dívida, produzindo o valor que pode ser exigido pelo sujeito ativo, em cumprimento da obrigação que nascera pelo acontecimento do fato típico”. Em suma, desconsiderando outros fatores como o nível de isenções e adimplência, o valor a ser pago de IPTU é representado pela fórmula:

$$\text{IPTU (R\$)} = \text{Valor venal (m}^2 \times \text{valor por m}^2) \times \text{Alíquota (\%)}$$

Por exemplo, em uma determinada cidade, um terreno encontra-se na região 1 delimitada pela PGV, com valor por m<sup>2</sup> de R\$ 400,00, tendo 300 m<sup>2</sup>, com alíquota de 1 %, resultando em R\$ 120.000 de valor venal e R\$ 1.200,00 a ser pago de IPTU. Em Pinhalzinho, as alíquotas foram estipuladas pela Lei nº 76, de 10 de novembro de 2005, ela alterou o artigo 46 do Código Tributário do Município, publicada 2 dias antes da Lei 77/2005, portanto são 17 anos sem revisão.

Art. 1º Os Incisos I, II e III do art. 46 da Lei Complementar 024/98, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 46 - ...

I - 0,30% (zero vírgula trinta por cento), para prédios e terrenos edificados, em qualquer zona;

II - 2,00% (dois por cento) para terrenos não edificados e ou baldios, situados na Zona 01, Setor 1;

III - 0,9% (zero vírgula nove por cento) para os terrenos não edificados e ou baldios na zona 5; e

IV - 1,00% (um por cento) para terrenos não edificados ou baldios nas demais zonas e setores. (PINHALZINHO - SC, 2005b, art. 1).

Porém, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2022) adverte.

Adverte-se que a defasagem dos dados que compõem o acervo da PGV compromete o atingimento dos seus objetivos, sejam eles arrecadatórios ou de planejamento urbano. Isso porque a valorização imobiliária nas cidades não é uniforme, flutuando de acordo com a dinâmica da sua ocupação, assim, enquanto algumas zonas da cidade ou tipos de imóveis sofrem valorizações imobiliárias acentuadas, existem áreas passíveis de desvalorização; dessa forma, para que a Administração Municipal incorpore essas oscilações ao seu banco de dados, é fundamental avaliações periódicas nas plantas genéricas de valores. (PARANÁ, 2022, p. 9).

É citado no estudo do Tribunal de Contas do Paraná que foram auditados 41 municípios paranaenses, encontrando uma defasagem de 40% no cálculo do valor venal dos imóveis, em relação ao valor de negociação no mercado. A portaria nº 511, de dezembro de 2009, do Ministério das Cidades, orienta que esse valor fosse de no mínimo 70%.

§ 4º O nível de avaliação é definido como a média dos quocientes dos valores avaliados, conforme constam no cadastro fiscal, em relação aos preços praticados no mercado para cada tipo de imóvel. A ocorrência de nível de avaliação para cada tipo de imóvel inferior a 70% (setenta por cento) ou acima de 100% (cem por cento) indica a necessidade de atualização dos valores. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, art. 30).

Portanto, tem-se um potencial inexplorado de aumento da receita tributária, arrecada a título de cobrança do IPTU. Carvalho (2018) analisou 53 cidades brasileiras, com um certo grau de variação entre o nível populacional e de renda, entre outros indicadores, encontrando um problema em comum, a necessidade de atualização da planta genérica de valores. Ademais, Carvalho (2006, p. 23), destaca que em “[...] em muitos municípios utilizam o mesmo valor do terreno para determinada zona da cidade ou até para todo o perímetro urbano, gerando distorções significativas no nível das avaliações.”

Além da problemática gerada pela defasagem nas plantas genéricas, há ainda a influência da alíquota aplicada ao valor venal, no caso acima caso a alíquota fosse de 0,5%, mesmo tendo a PGV atualizada, o valor seria 50% menor, ou seja, R\$ 600,00. Essa situação é exposta no Volume 3 dos Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto das Cidades (IPTU), publicado em 2015.

O valor venal dos imóveis pode representar 100% do valor de mercado e o valor cobrado do IPTU pode ser inexpressivo em função da alíquota aplicada ser insignificante. É, portanto, por intermédio das alíquotas que resultará a decisão política de ter um imposto capaz de arcar de forma substancial com a manutenção dos serviços e equipamentos públicos, ou cobrar valores simbólicos visando apenas a cumprir formalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p. 35).

## 2.4.2 Dívida ativa, descontos, isenções e imunidade

O Código Tributário Nacional (1966) institui o seguinte:

Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular. (BRASIL, 1966, art. 201).

Para Carvalho (2019, p. 693), a inscrição dos débitos em dívida ativa é “[...] quem sabe o mais importante ato de controle de legalidade sobre a constituição de seu crédito [...]. O autor também informa a que esse processo ocorre após “[...] esgotados os trâmites administrativos, pela inexistência de recursos procedimentais que possam atender a novas iniciativas do sujeito passivo, e não havendo medida judicial que suspenda a exigibilidade do crédito tributário [...]. (CARVALHO, 2019, p. 693). Ou seja, é um crédito lançado pela administração municipal não recebido no ano de registro, possivelmente nem será recebido, quanto maior for o nível de inadimplência do contribuinte, menor será o valor recebido pela incidência de IPTU.

Outra situação, são as concessões de descontos pela Fazenda Municipal aos contribuintes que o pagamento seja efetivado antes do vencimento. Essa situação é permitida pelo art. 160 do Código Tributário Nacional, conforme segue abaixo a transcrição do dispositivo.

Art. 160. Quando a legislação tributária não fixar o tempo do pagamento, o vencimento do crédito ocorre trinta dias depois da data em que se considera o sujeito passivo notificado do lançamento. Parágrafo único. A legislação tributária pode conceder desconto pela antecipação do pagamento, nas condições que estabeleça. (BRASIL, 1996, art. 160).

Em Pinhalzinho, o art. 47 do Código Tributário estipula o seguinte:

Art. 47 - O imposto será pago de uma só vez, ou em forma parcelada, em moeda corrente nacional ou nesta convertida, na forma e prazos definidos em regulamento, considerando-se a existência da dívida tributária a partir da ocorrência do fato gerador. § 1º - O Executivo Municipal poderá parcelar a dívida tributária em até 12 vezes dentro do exercício, devendo ser atualizada de acordo com a variação da UFIR. § 2º - O contribuinte que optar pelo pagamento em cota única, após a ocorrência do fato gerador e antes de vencida a primeira parcela, gozará de desconto, a ser fixado por Decreto Municipal. (PINHALZINHO - SC, 1998, art. 47).

Complementarmente, os artigos 128 e 129 dispõe sobre o calendário de execução fiscal do município.

Art. 128 - A cobrança dos tributos far-se-á na forma e nos prazos estabelecidos no Calendário Fiscal do Município, aprovado por Decreto até o último dia do exercício anterior. Parágrafo Único - Excetua-se do disposto neste artigo a cobrança da contribuição do lançamento respectivo. Art. 129 - O Calendário a que se refere o artigo anterior poderá prever a concessão de descontos por antecipação de pagamento dos tributos de lançamento direto. (PINHALZINHO - SC, 1998, arts. 128–129).

Esses dispositivos legais norteiam o planejamento tributário municipal, para definição das datas de vencimento do IPTU, descontos e parcelamentos a serem disponibilizados, esses 3 pontos são determinantes para a previsão de entrada de recursos esperados no exercício fiscal, mas também podem servir de instrumentos políticos da gestão. Para Carvalho (2018, p. 38) os benefícios das concessões de descontos e parcelamentos, seriam a redução do custo administrativo e estímulo para a adimplência voluntária; Por esse ponto de vista, seria benéfico disponibilizar aos contribuintes essas duas facilidades, pois haveria a possibilidade, apesar de haver o desconto, de elevação do valor recebido, devido a diminuição dos gastos com a cobrança, bem como um nível menor de débitos inscritos em dívida ativa, devido a uma maior adimplência. Entretanto, é preciso haver equilíbrio ou o efeito será contrário, conforme o autor complementa

No entanto, descontos muito elevados podem gerar perda de receita, e uma cultura de pagamento em cota única acaba por tornar anual um imposto que deve ser pago com base na renda mensal. Isso gera dificuldades políticas no caso de reformas que fazem aumentar o valor do imposto, como recadastramento e atualização da PGV, porque o parcelamento ameniza o impacto. (CARVALHO JÚNIOR, 2018, p. 38).

Passando para os próximos pontos, a União pode limitar o alcance das competências tributárias, um dos mecanismos utilizados para isso são as imunidades tributárias, constitucionalmente o art. 150, no inciso VI, relaciona-se em quais casos não é possível instituir impostos sob nenhuma hipótese, ou seja, é vedada a tributação.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; b) templos de qualquer culto; c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; [...]. (BRASIL, 1988, art. 150).

O Código Tributário de Pinhalzinho (1998) elenca diversas situações passíveis de isenção do IPTU, elas estão dispostas Quadro 5 abaixo. O interessante a se observar é a preocupação da administração municipal, em cumprir não apenas as imunidades previstas na Constituição Federal (1988), mas também em ter uma política pública, no sentido de tornar o

imposto menos oneroso para as pessoas que estão em situações econômicas mais vulneráveis, ou também para fomentar as instalações industriais.

Quadro 5 – Isenções

Isenção	Fundamento legal	Beneficiário/imóvel
100%	Art. 48 a)	Entidades filantrópicas, sociedades esportivas e recreativas, clubes de serviço, sem fins lucrativos ou declarados de utilidade pública por Lei Municipal, que não remunerem seus diretores ou sócios ou paguem qualquer retirada em forma de pró-labore ou participação em lucros. <b>Imóvel:</b> utilizado como sede ou praça de esporte.
100%	Art. 48 b)	Sociedades civis sem fins lucrativos, representativas de classes trabalhadoras, que não remunerem seus diretores ou sócios, ou paguem qualquer retirada em forma de pró-labore. <b>Imóvel:</b> utilizado como sede.
100%	Art. 48 c)	Sejam ex-integrantes da Força Expedicionária Brasileira, que tomaram parte ativa em combate nos campos da Itália, bem como suas viúvas. <b>Imóvel:</b> destinado a residência de ambos ou apenas um.
100%	Art. 48 d)	Contribuintes em geral. <b>Imóvel:</b> cedido gratuitamente para uso da União, estado ou município.
100%	Art. 48 e)	Setor público e privado. <b>Imóvel:</b> que comporte atividades de ensino fundamental, deve ser próprio.
100%	Art. 48 f)	Entidades religiosas. <b>Imóvel:</b> sobre o qual se encontrem edificados conventos, seminários, residências paroquiais e templos.
100%	Art. 48 g)	Aposentados, pensionistas e deficientes físicos, proprietários ou titulares de usufruto a qualquer título, que recebem no máximo 2 salários-mínimos. <b>Imóvel:</b> único, unifamiliar, com finalidade exclusivamente residencial.
50%	Art. 48 h)	Aposentados, pensionistas e deficientes físicos, proprietários ou titulares de usufruto a qualquer título, que recebem no máximo 3 salários-mínimos. <b>Imóvel:</b> único, unifamiliar, com finalidade exclusivamente residencial.
50%	Art. 48 i)	Indústrias estabelecidas no município, que não sejam beneficiadas por Lei específica. <b>Imóvel:</b> que abrigue a atividade industrial.
100%	Art. 48 k)	Grupo familiar, desde que comprove gastos mensais com medicação controlada de mais de um terço do total da renda familiar, recebam no máximo 2 salários-mínimos. <b>Imóvel:</b> único, unifamiliar, com finalidade exclusivamente residencial.
100%	Art. 48 l)	Grupo familiar, comprovação de ter integrante que faça acompanhamento para tratamento oncológico, que recebem no máximo 6 salários-mínimos. <b>Imóvel:</b> único, unifamiliar, com finalidade exclusivamente residencial.
50%	Art. 48 j)	Contribuintes em geral. <b>Imóvel:</b> Lotes urbanos com área superior a 5.000 m <sup>2</sup> que mantenham características de preservação ambiental, histórico e cultural.

Fonte: Adaptado de (PINHALZINHO - SC, 1998, art. 48).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste tópico são tratados os procedimentos metodológicos. Inicialmente delimita-se a pesquisa e apresenta-se a unidade de análise. Posteriormente classifica-se a pesquisa. No próximo subtópico, descreve-se a coleta de dados; E por fim, apresenta-se os procedimentos de análise.

#### 3.1 DELIMITAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Retomando, o objetivo geral que é evidenciar a representatividade da alteração na legislação em relação a variação do montante arrecadado de IPTU em Pinhalzinho-SC no período de 2014 a 2020, para atingi-lo os específicos são os seguintes: Identificar as principais alterações e apresentar as bases de cálculo, do IPTU, em relação as plantas imobiliárias, bem como levantar a estrutura de arrecadação e demonstrar os principais pontos de influência em relação ao recolhimento de IPTU, a partir da Lei Complementar nº 151/2013.

Considerando os objetivos, o presente estudo pode ser enquadrado como descritivo, conforme conceitua Appolinário (2011, p. 147) esse é um tipo de pesquisa “[...] qual o pesquisador limita-se a descrever o fenômeno observado, sem inferir relações de causalidade entre as variáveis estudadas. Complementarmente Richardson (2017, p. 6), explica que “[...] esse tipo de pesquisa procura descrever sistematicamente uma situação, problema, fenômeno ou programa para revelar da estrutura o comportamento de um fenômeno.”

Em relação aos métodos utilizados, a pesquisa pode ser enquadrada como documental, para Gil (2022, p. 74) “[...] é possível considerar documento qualquer elemento capaz de proporcionar algum tipo de informação [...]”. Marconi e Lakatos (2017, p. 53), complementando, afirmam que “[...] a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não [...]”. Os autores estão em consenso em relação aos dados documentais serem considerados fontes primárias, diferentemente da pesquisa bibliográfica na qual normalmente são utilizados dados secundários. Utiliza-se esse enquadramento devido a origem dos dados, eles foram obtidos a partir de documentos relacionados com a arrecadação do IPTU em Pinhalzinho, no próximo tópico estão relacionados os dados coletados e a sua origem.

Gil (2022, p. 74) elenca as etapas da pesquisa documental: “[...] a) formulação do problema e dos objetivos; b) identificação das fontes; c) localização das fontes e acesso aos

documentos; d) avaliação dos documentos; e) seleção e organização das informações; f) análise e interpretação dos dados; g) redação do relatório”. Bem, o problema de pesquisa e os objetivos foram explanados na introdução, eles foram os ponto de partida para a formulação do restante da pesquisa, conforme descrito na justificativa, vários estudos convergem para o mesmo ponto, a diminuição do aproveitamento da capacidade arrecadatória devido as plantas genéricas de valores imobiliários estarem desatualizadas, sabia-se previamente que em Pinhalzinho houve a alteração em 2013; então objetiva-se verificar quais foram os principais elementos que causaram a variação na arrecadação de IPTU de 2014 a 2020; Sobre as demais etapas será discorrido nos próximos tópicos ao tratar-se da coleta e análise dos dados.

### 3.2 UNIDADE DE ANÁLISE

A unidade de análise é o município de Pinhalzinho, de acordo com o publicado no sistema Cidades@, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade pertence a Santa Catarina, na região Sul do Brasil, na região oeste do estado. Apresenta-se na figura 3 a localização do município em relação ao país e ao estado. Os municípios limítrofes são Modelo, Sul Brasil, Nova Erechim, Saudades, Águas Frias e União do Oeste. Foi criado pela Lei Estadual nº 780, de 07 de dezembro de 1961, porém com a instalação ocorreu de fato em 30 de dezembro daquele ano, nessa data é comemorada o aniversário de emancipação do município.

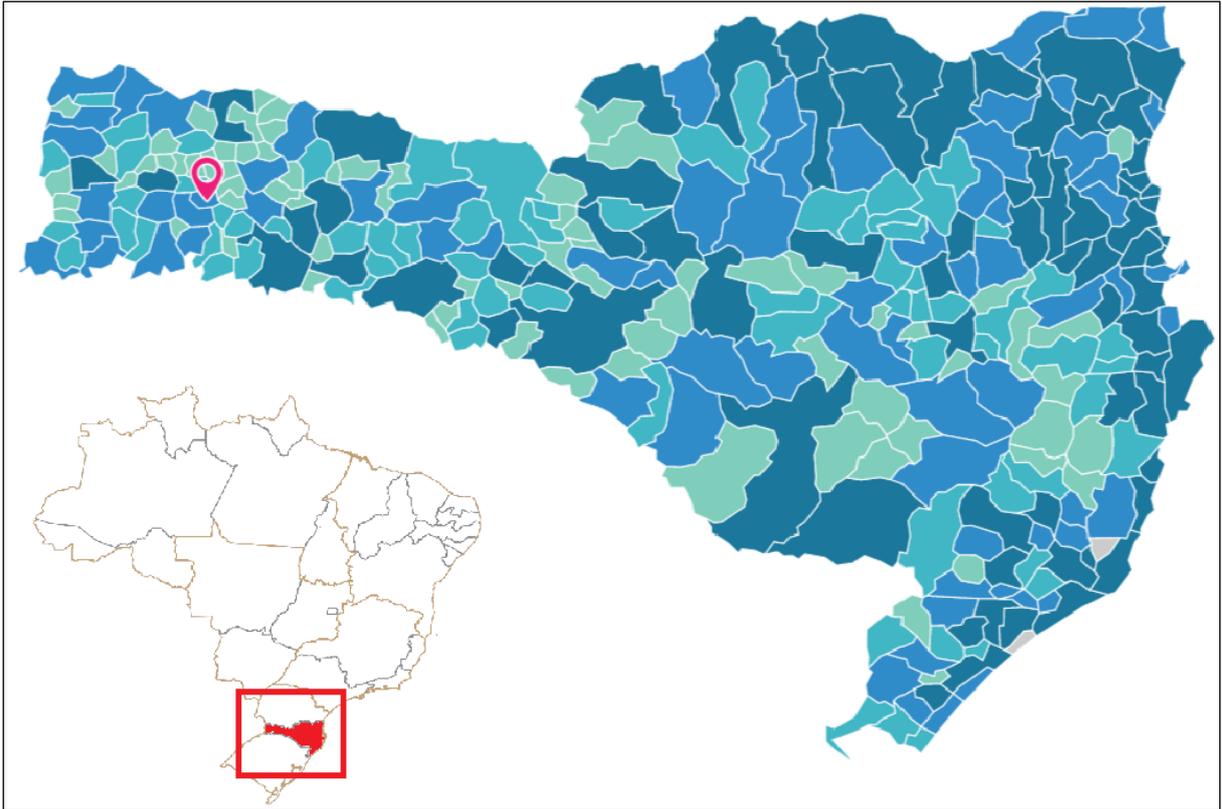
De acordo com a Portaria nº 531, de 16 de dezembro de 2022, publicada pela Secretaria de Estado da Fazenda, Pinhalzinho ocupa posição de destaque na economia regional, em relação ao valor adicionado. Em 2021 ocupava 4ª colocação dentre os 35 municípios que integram a AMOSC<sup>18</sup> e a AMAI<sup>19</sup>, com R\$ 1.590.487.422,81, apenas com Chapecó, Xanxerê e Xaxim nos níveis acima com maior movimentação. A nível estadual, com 295 municípios, a cidade estava na 40

Figura 3 – Localização Geográfica de Pinhalzinho-SC

---

<sup>18</sup> AMOSC - Associação dos Municípios do Oeste Catarinense.

<sup>19</sup> AMAI - Associação dos Municípios do Alto Irani.



Fonte: Adaptado de IBGE.

A Lei Complementar nº 151 de Pinhalzinho-SC, sancionada em 01 de outubro de 2013, que altera as plantas imobiliárias, de fato somente poderia ser aplicada a partir de 1 de janeiro de 2014, por conta do ordenamento jurídico. Então, o período considerado para análise foi entre 2014 e 2020, com 2012 e 2013 utilizados como parâmetros de comparação. Observou-se também a Portaria nº 511, de 07 de dezembro de 2009, do então Ministério das Cidades, que orienta a atualização das plantas genéricas a cada 4 anos em cidade maiores, no caso das cidades de até 20 mil habitantes, sem aumento significativo no nível avaliatório dos imóveis, pode ser atualizada a cada 8 anos.

### 3.3 COLETA DE DADOS

No caso da presente pesquisa, a coleta de documentos, dados históricos e estatísticos em meio eletrônico, foi realizada por meio dos sites institucionais do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), do Município de Pinhalzinho-SC e do Diário Oficial do Municípios de Santa Catarina (DOM/SC). Conjuntamente, incluem-se visitas ao Departamento de Arrecadação e Fiscalização e ao Departamento de Obras e Engenharia, elas foram realizadas com a finalidade de redimir possíveis dúvidas referentes a estruturação de arrecadação, bem

como para coletar dados não disponíveis nos portais mencionados, ou documentos apenas em meio físico.

Com isso coletou-se dados históricos referentes a arrecadação tributária municipal, participação das receitas próprias em relação as receitas totais, leis, decretos e demais documentos jurídicos relacionados a legislação tributária municipal, autorização para novos loteamentos no período estudado, atualizações dos valores das bases de cálculo entre outros. Objetivou-se com a visita aos setores internos da prefeitura coletar dados sobre o quantitativo de construções, emissão de alvarás de habite-se e lançamentos tributários do IPTU, para fins de comparação das alterações provocadas pela alteração na legislação, entre outros que tenham relação com a arrecadação tributária do IPTU.

Em um primeiro momento, nesse processo, Gil (2022) orienta sobre a realização de uma avaliação dos documentos em relação a autenticidade e credibilidade, considerando que os dados analisados são de um órgão público, obteve-se os mesmos em fontes oficiais, eles precisam seguir a legislação vigente em relação a transparência da gestão pública, portanto, obrigatoriamente precisam retratar os fatos. Independentemente disso, foi realizado um cruzamento de informações, com os dados que estão registrados em mais de uma base, a fim verificar se os dados obtidos nas bases do município são os mesmos registrados no TCE/SC.

Complementarmente, Gil (2022) expõe que os dados devem possuir representatividade, isso significa que os documentos devem possuir relação com o estudo, acrescidos do significado, isso implica a necessidade de terem o mesmo contexto histórico e os conteúdos inter-relacionados. Tendo isso em vista, como os documentos contêm informações além das necessárias, essa situação exigiu uma prévia seleção dos pontos relevantes para o estudo, no Quadro 6 abaixo é elencado quais dados serão coletados e posteriormente analisados.

Objetivo A e B	a) Identificar as principais alterações dispostas na Lei Complementar nº 151/2013 em relação as plantas imobiliárias;	
	b) Apresentar as bases de cálculo do IPTU estabelecidas na Lei Complementar nº 151/2013 em relação as plantas imobiliárias;	
	<b>Fontes:</b> 1. Plataforma de leis municipais; 2. DOM/SC; 3. Portal da transparência do município.	<b>Coleta:</b> 1. Anexos da Lei nº 77/2005 <sup>20</sup> ; 2. Anexos da Lei nº 151/2013.
Objetivo C	c) Levantar a estrutura de arrecadação do IPTU a partir da Lei Complementar nº 151/2013;	
	<b>Fontes:</b> 1. Plataforma de leis municipais; 2. DOM/SC; 3. Portal da transparência do município; 4. Documentos físicos ou eletrônicos obtidos na prefeitura.	<b>Coleta:</b> 1. Decretos com o percentual utilizado para reajuste dos valores tributários de 2013 a 2020 <sup>21</sup> ; 2. Decretos com os percentuais de desconto e calendário fiscal de 2013 a 2020; 3. Alterações na legislação tributária; 4. Demais atos do poder executivo relacionados ao IPTU.
Objetivo D	d) Demonstrar os elementos centrais que influenciaram na variação da arrecadação tributária do IPTU entre 2014 e 2020 após a publicação da Lei Complementar nº 151/2013.	
	<b>Fontes:</b> 1. DOM/SC; 2. Portal da transparência do município; 3. TCE/SC; 4. Documentos físicos ou eletrônicos obtidos na prefeitura.	<b>Coleta:</b> 1. Decretos com o percentual utilizado para reajuste dos valores tributários de 2006 a 2020 <sup>22</sup> ; 2. Anexos da Lei 77/2005 revogada pela Lei nº 151/2013; 3. Decretos relacionados ao calendário fiscal e descontos concedidos de IPTU; 4. Decretos de homologação e enquadramento de novos loteamentos de 2012 a 2019 <sup>23</sup> ; 5. Relatórios contendo os valores lançados de IPTU de 2012 a 2020; 6. Análise da gestão orçamentária nas prestações de contas dos exercícios anteriores pelo TCE/SC de 2012 a 2020; 7. Relatórios de tributos arrecadados na aba receitas no portal da transparência de 2012 a 2020.

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>20</sup> Também será utilizado no objetivo d.

<sup>21</sup> Os Decretos coletados para o objetivo c serão estendidos ao d, não havendo dessa forma duplicidade.

<sup>22</sup> Foram atualizados os valores da Lei nº 77/2005 ano a ano até 2020, por conta disso o período comporta um período maior em relação ao demais.

<sup>23</sup> Não se considerou 2020, pois os efeitos de 2020 nesse caso apenas seria visualizado em 2021, portanto estaria fora do período de análise.

### 3.4 ANÁLISE DE DADOS

Neste subtópico apresenta-se o processo de análise. No Quadro 7 elenca-se todos os objetivos e o procedimentos analíticos. Denota-se um maior aprofundamento analítico no objetivo d, devido ao volume de dados para análise, efetuaram-se cálculos de variação de um ano para o outro, com vistas a identificar a oscilação e relacionar com as demais informações, a fim de identificar qual elemento mais teve influência. Por isso, o objetivo d será tratado em separado posteriormente ao quadro.

Quadro 7 – Objetivos e processo de análise

<b>Objetivos</b>	<b>Análise</b>
a) Identificar as principais alterações dispostas na Lei Complementar nº 151/2013 em relação as plantas imobiliárias;	Comparar os anexos da Lei nº 77/2005 e Lei nº 151/2013, em termos de distinção das zonas de valorização e benfeitorias
b) Apresentar as bases de cálculo do IPTU estabelecidas na Lei Complementar nº 151/2013 em relação as plantas imobiliárias;	Contrastar as diferenças na forma de calcular o valor venal dos imóveis entre a Lei nº 55/2005 e a Lei nº 151/2013.
c) Levantar a estrutura de arrecadação do IPTU a partir da Lei Complementar nº 151/2013;	Aplicar a correção monetária no valor das plantas genéricas. Relacionar as alterações na legislação posterior a publicação da Lei nº 151/2013.
d) Demonstrar os elementos centrais que influenciaram na variação da arrecadação tributária do IPTU entre 2014 e 2020 após a publicação da Lei Complementar nº 151/2013.	Sintetizar os dos dados nas tabelas disponíveis no Apêndice A, a partir delas calcular as variações percentuais de um ano para o outro, posteriormente elaborar gráficos, tabelas, quadros, utilizando o software Microsoft Excel ©.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Retomando o objetivo d, utilizou-se a porcentagem inflacionária, estipulada em Decreto do executivo municipal, para atualização monetária dos lançamentos tributários do IPTU. Posteriormente, calculou-se qual a variação em dinheiro e em percentual, confrontando os dois encontra-se o valor de elevação do imposto não originária da correção. Isso é importante para identificar qual a influência exercida pela inflação, também foi a base para constatar o montante

lançado que advêm de outras situações, citam-se os novos loteamento e construções, entre outros destacados no próximo tópico, ao apresentar-se os resultados da pesquisa.

Analisou-se também qual o efeito da alteração da planta genérica no valor a ser pago pelo contribuinte. Utilizou-se um terreno padrão de 100 m<sup>2</sup>, efetuaram-se multiplicações com diferentes zonas de valorização imobiliária, ao final obteve-se o valor venal que seria alcançado pelo imóvel. Com esse numerário encontrado, comparou-se a elevação entre eles, com o número inferiu-se qual a influência da PGV na variação da arrecadação do IPTU.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Inicialmente será apresentado a evolução das receitas em Pinhalzinho de 2012 a 2020, com a finalidade de contextualização do cenário. Em seguida, elenca-se as alterações realizadas na planta genérica de valores imobiliários. No próximo tópico, demonstra-se as bases de cálculo do IPTU a partir da Lei nº 151/2013. Por fim, apresenta-se os elementos centrais para a variação na arrecadação do IPTU de 2014 a 2020.

### 4.1 EVOLUÇÃO DAS RECEITAS EM PINHALZINHO DE 2012 A 2020

Conforme descrito, ao discorrer-se sobre dívida ativa<sup>24</sup>, juros e mora, essas receitas são oriundas de lançamentos efetuados em anos anteriores ou no ano de arrecadação. Porém, estes valores são meramente financeiros. De outra forma, no caso dos juros e mora, eles advêm de lançamentos posteriores ao do IPTU. Por conta disso, preferiu-se evidenciá-los separadamente na apresentação dos dados. Posteriormente, a importância considerada para a análise dos principais elementos que contribuíram para a elevação da arrecadação do IPTU, será o valor líquido dos tributos. Em outras palavras, corresponde ao montante arrecadado e lançado no ano de origem, não perpassando de um período para o outro, nem incluindo os juros e mora recebidos, pois são receitas de origem financeira. Portanto, não estão presentes nas bases de cálculo dos impostos, elas são posteriores e servem para atualização do valor monetário.

Entretanto, isso não significa a sua separação completa da origem, pois, essas receitas também são computadas na totalização da arrecadação do tributo do qual são derivados. Porém, para fins de análise a separação é necessária, especialmente da dívida ativa, pois podem representar valores de anos anteriores. Assim, com os dados disponíveis não é possível identificar de qual ano é cada receita. Podemos exemplificar que o crédito poderia ter sido inscrito em 2012 e recebido em 2014. Dessa forma, caso fossem considerados esses valores, haveria uma distorção na análise por haver um conjunto de lançamentos oriundos de diferentes períodos.

Observando a Tabela 1 abaixo, os achados corroboram com o disposto em relação a

---

<sup>24</sup> Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular. Parágrafo único. A fluência de juros de mora não exclui, para os efeitos deste artigo, a liquidez do crédito. (BRASIL, 1966).

maior participação das transferências intergovernamentais (estaduais e federais), comparadas a receita total dos municípios. As diferenças na participação de cada recurso, conforme discutido no referencial sobre o Código Tributário Nacional (1966) e a Constituição Federal (1988), são explicadas por conta da capacidade arrecadatória de cada ente, visto o tamanho territorial de cada um. A União engloba todo o território dos estados, eles por sua vez comportam todos os municípios que o compõem, enquanto os municípios têm disponível apenas até os seus limites. Também se cita as competências tributárias, assim como, características da atividade econômica (especialmente de serviços para fins de arrecadação do ISS).

Em Pinhalzinho, de 2012 a 2020 essas transferências representaram entre 75 e 81% do total arrecadado, ao passo que as receitas próprias ficaram entre 15 e 20%. Recapitulando que os municípios possuem a delegação de reter o imposto de renda<sup>25</sup> advindos da folha de pagamento dos servidores e prestadores de serviço a municipalidade, nos termos da legislação pertinente, então, no valor da receita própria está incluído o IR-Fonte.

Tabela 1 – Receitas de Pinhalzinho-SC - 2012/2020

Ano	Total (R\$)	Receitas por tipo (R\$)			
		Transferências estaduais e federais	Próprias tributárias	Dívida ativa, juros e mora tributárias	Outras
2012	<b>37.057.797,24</b>	29.540.375,05	5.333.099,74	326.090,76	1.858.231,69
2013	<b>40.303.265,37</b>	32.384.139,91	6.286.656,87	408.817,86	1.223.650,73
2014	<b>47.979.130,66</b>	37.756.216,50	7.334.981,91	590.327,52	2.297.604,73
2015	<b>49.820.391,96</b>	37.372.087,90	9.279.073,31	672.618,09	2.496.612,66
2016	<b>58.624.557,34</b>	43.847.508,35	9.920.495,37	711.708,44	4.144.845,18
2017	<b>60.704.571,17</b>	46.609.959,14	10.766.626,71	636.135,92	2.691.849,40
2018	<b>66.219.799,81</b>	51.650.608,98	11.635.110,80	1.028.722,16	1.905.357,87
2019	<b>75.941.016,72</b>	58.126.004,63	13.692.981,61	1.016.551,87	3.105.478,61
2020	<b>85.786.720,86</b>	63.805.792,79	14.460.380,31	866.170,82	6.654.376,94

Fonte: Dados da pesquisa.

A receita total oscilou entre 3,55%, de 2016 para 2017, e 19,05%, de 2013 para 2014, enquanto as transferências federais e estaduais variaram entre -1,02%, de 2014 para 2015, 17,33% de 2015 para 2016, os demais anos tiveram percentuais dentro desses limites. Considerando a receita tributária própria, sem a dívida ativa, juros e mora, ocorreram aumentos respectivos de 2012 para 2013 em 17,88%, de 2013 para 2014 em 16,68%, de 2014 para 2015 ocorreu o maior aumento percentual, representando 26,50%, de 2015 para 2016 foi de apenas

<sup>25</sup> Art. 158. Pertencem aos Municípios: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; (BRASIL, 1988, art. 158).

6,91%, de 2016 para 2017 foi de 8,53%, de 2017 para 2018 de 8,07%, de 2018 para 2019 variou 17,69%, por fim de 2019 para 2020, a elevação foi a menor, de apenas 5,60%. A partir disso evidencia-se que de 2014 para 2015, a oscilação de 3,84% na receita total foi decorrente do aumento da receita própria, pois as transferências ficaram com percentual negativo, demonstrando diminuição em comparação com o ano anterior. Na Tabela 2 abaixo evidencia-se em separado o valor de cada tributo pertencente a competência municipal.

Tabela 2 – Receitas tributária próprias de Pinhalzinho-SC - 2012/2020

Tributo (R\$)	Arrecadação				
	2012	2013	2014	2015	2016
IPTU.....	1.155.314,90	1.337.643,93	1.822.353,16	3.184.787,41	3.229.831,72
ISS.....	1.741.207,21	1.712.458,90	2.105.353,37	2.394.150,77	2.822.645,54
ITBI.....	631.215,07	769.551,27	898.312,90	1.106.768,46	1.216.541,83
Retenção de IR.....	643.662,51	847.204,66	967.948,56	1.035.046,16	1.205.131,50
Taxas.....	1.000.284,10	1.132.074,69	1.177.780,21	1.156.172,71	1.252.416,06
Contribuições de melhoria	161.415,95	487.723,42	363.233,71	402.147,80	193.928,72
Dívida ativa, juros e mora.	326.090,76	408.817,86	590.327,52	672.618,09	711.708,44
<b>Total.....</b>	<b>5.659.190,50</b>	<b>6.695.474,73</b>	<b>7.925.309,43</b>	<b>9.951.691,40</b>	<b>10.632.203,81</b>

Tributo (R\$)	Arrecadação				
	2017	2018	2019	2020	Total
IPTU.....	3.487.548,64	3.724.200,80	4.152.192,71	4.581.128,29	<b>26.675.001,56</b>
ISS.....	3.331.905,66	3.550.162,47	4.338.300,23	4.526.526,97	<b>26.522.711,12</b>
ITBI.....	1.240.632,83	1.219.144,14	1.726.344,62	1.850.511,67	<b>10.659.022,79</b>
Retenção de IR.....	1.245.625,09	1.574.429,78	1.962.190,92	2.058.952,82	<b>11.540.190,00</b>
Taxas.....	1.443.644,12	1.558.137,51	1.409.781,59	1.437.854,56	<b>11.568.145,55</b>
Contribuições de melhoria	17.270,37	9.036,10	104.171,54	5.406,00	<b>1.744.333,61</b>
Dívida ativa, juros e mora.	636.135,92	1.028.722,16	1.016.551,87	866.170,82	<b>6.257.143,44</b>
<b>Total.....</b>	<b>11.402.762,63</b>	<b>12.663.832,96</b>	<b>14.709.533,49</b>	<b>15.326.551,13</b>	<b>94.966.550,07</b>

Fonte: Dados da pesquisa.

Comparando o valor total arrecado de cada um em 9 anos, justamente em 2015 quando ocorreu o maior aumento percentual da receita própria, a do IPTU variou 74,76%, enquanto a do ISS foi de 13,72%, eles são os dois impostos com maior participação, com R\$ 26.675.001,56 e R\$ 26.522.711,12 acumulados respectivamente no período considerado. Assim, variações com percentuais mais elevados em um desses impostos tendem a influenciar também a arrecadação do município, por conta dos princípios matemáticos em relação ao cálculo de elevação. Por isso, a variação do IPTU de 2014 para 2015 foi a maior influenciadora da elevação da receita própria e por consequência da receita própria total de Pinhalzinho.

A partir do exposto, fica evidente a discrepância entre a variação do IPTU e das demais receitas, ele foi o único com variação percentual significativa em 2015, dessa forma, aponta-se

a necessidade de investigar quais os elementos responsáveis pelo aumento da arrecadação desse imposto. Essas questões serão amplamente analisadas nos próximos tópicos. Desse modo, se inicia com as alterações na planta genérica de valores imobiliários, seguindo para as mudanças na base de cálculo e estrutura de cálculo. Finaliza-se com o objetivo de demonstrar os elementos centrais da variação da arrecadação tributária do IPTU entre 2014 e 2020 após a publicação da Lei Complementar nº 151/2013.

#### 4.2 BASE DE CÁLCULO E ALTERAÇÕES NA PLANTA GENÉRICA

Este tópico relaciona-se diretamente com os objetivos a e b do estudo, porque nele demonstra-se quais foram as alterações efetuadas na planta genérica de valores imobiliários em Pinhalzinho por meio da revogação da Lei nº 77/2005, cuja ementa tratava sobre a PGV, essa alteração ocorreu com o sancionamento da Lei nº 151/2013. Salienta-se, o desenvolvimento do estudo não se aprofundou em relação a representatividade, na legislação, da realidade dos imóveis da cidade. Portanto, não se buscou saber se a partir dos valores presentes na planta é possível chegar aos valores próximos aos de mercado dos terrenos e construções, nem se as diferentes situações presentes nos bairros foram consideradas para a alteração, essas poderão ser questões para futuros estudos.

Assim, a análise parte da atualização da PGV, mas não buscando demonstrar o dinamismo do mercado imobiliário ou valor real dos imóveis. Todavia, remetendo-se novamente a Tabela 2 acima, é inegável o aumento na arrecadação do IPTU após a publicação da nova PGV, especialmente em 2015, com patamares muito superiores aos observados entre 2012 e 2013, período no qual a Lei nº 77/2005 ainda era vigente.

Na Figura 4 abaixo evidencia-se as alterações na divisão territorial, correspondente aos terrenos presentes no solo urbano de Pinhalzinho. Analisando a mesma figura encontra-se uma simplificação das zonas de valorização imobiliária. Anteriormente havia a separação de cada zona em setores. De certa forma, quiçá era mais moroso o processo de enquadramento dos imóveis, por serem 15 opções disponíveis. Ademais, há 4 pares de setores que possuem os mesmos valores por m<sup>2</sup> (metro quadrado). O primeiro é o setor 3 da zona 1 e o setor 1 da zona 2, com o valor de R\$ 103,40. O segundo é o setor 3 da zona 3 e o setor 1 da zona 4, com o valor de R\$ 40,82. O terceiro é o setor 3 da zona 4 e o setor 1 da zona 5, com o valor de R\$ 28,65. Por fim, o quarto corresponde aos setores 2 e 3 da zona 5, com R\$ 20,49. Essa situação vai ao

encontro do evidenciado por Carvalho (2006)<sup>26</sup>, correlata as distorções no nível de avaliação dos imóveis.

Em vista disso, nos casos de setores com valores iguais, não havia sentido em enquadrar um terreno em uma zona e um segundo em outra; Na zona 5, inclusive, diferenciava-se apenas o número do setor. Contudo, no fim eles teriam as mesmas grandezas para cálculo do valor venal que é a base do IPTU, ao final dois imóveis com as mesmas dimensões teriam o mesmo valor venal, mesmo situados em zonas diferentes. Por exemplo, um terreno de 100 m<sup>2</sup> no setor 3 da zona 1, teria como base do IPTU R\$ 10.340 (100 x 103,40), teria a mesma cifra outro de igual metragem no setor 1 da zona 2. Possivelmente, ocorriam óbices nos lançamentos tributários enquanto a Lei nº 77/2005 estava vigente, por conta da falta de clareza nos enquadramentos dos imóveis.

Figura 4 – Comparação das zonas de valorização dos terrenos 2005/2013<sup>27</sup>

Zona	Setor	Valor m <sup>2</sup>
1	1	R\$ 169,87
	2	R\$ 136,62
	3	R\$ 103,40
2	1	R\$ 103,40
	2	R\$ 81,25
	3	R\$ 66,45
3	1	R\$ 53,16
	2	R\$ 45,00
	3	R\$ 40,82
4	1	R\$ 40,82
	2	R\$ 35,50
	3	R\$ 28,65
5	1	R\$ 28,65
	2	R\$ 20,49
	3	R\$ 20,49

ZONA	VALOR DO M <sup>2</sup>
1	R\$ 281,66
2	R\$ 197,16
3	R\$ 138,01
4	R\$ 96,61
5	R\$ 67,63

Fonte: Adaptado de Pinhalzinho-SC (2005) e Pinhalzinho-SC (2013).

Conforme mencionado, com a Lei nº 151/2013 a planta genérica dos terrenos tornou-se

<sup>26</sup> Muitos municípios utilizam o mesmo valor do terreno para determinada zona da cidade ou até para todo o perímetro urbano, gerando distorções significativas no nível das avaliações. Os valores médios dos terrenos são dispostos na Planta Genérica de Valores. (CARVALHO JÚNIOR, 2006, p. 23).

<sup>27</sup> A direita parte da Tabela 1 anexa a Lei nº 77/2005; A esquerda tabela da avaliação do m<sup>2</sup> dos terrenos, integrante do anexo I da lei nº 151/2013.

mais simples, com apenas as zonas sem a separação em setores. No entanto, a forma de cálculo do valor venal não se alterou. Cita-se como exemplo, um imóvel de 100 m<sup>2</sup> sem construção enquadrado na zona 3, o valor venal seria R\$ 13.801,00 (100 x 138,01).

Na Figura 5 apresenta-se a comparação da planta genérica das benfeitorias, a única alteração é o valor por m<sup>2</sup>, de fato era esperado a elevação do quantitativo, por conta do nível inflacionário acumulado até 2013. As benfeitorias, igualmente a planta genérica dos terrenos na Lei 77/2005, continham valores idênticos, os únicos tipos de imóveis diferentes eram os de ocupação residencial. O cenário manteve-se na Lei 151/2013. Inclusive, os residenciais estavam e continuaram em patamares superiores aos das demais ocupações econômicas.

O produto obtido da multiplicação do valor por m<sup>2</sup> com a metragem de uma construção, é somado ao valor do terreno sobre o qual está fixa, a soma dois integra o valor venal total do imóvel. Para entendimento, se no terreno usado de exemplo anteriormente houvesse uma casa de alvenaria com 50 m<sup>2</sup>, com ocupação residencial, os R\$ 28.637,50 resultantes do valor venal dela (50 x 572,75) seriam acrescentados aos do terreno, totalizando R\$ 42.438,50. Aplicando a alíquota de 0,30%, o contribuinte pagaria R\$ 127,32 de IPTU.

Figura 5 – Comparação do valor do m<sup>2</sup> das benfeitorias 2005/2013<sup>28</sup>

Ocupação	Tipo	Valor m <sup>2</sup>		Ocupação	Tipo Construção	Valor do M <sup>2</sup>
Residencial	Alvenaria	R\$ 345,44	→	Residencial	Alvenaria	R\$ 572,75
	Mista	R\$ 206,78		Mista	R\$ 342,84	
	Madeira	R\$ 88,64		Madeira	R\$ 146,95	
Industrial	Alvenaria	R\$ 177,28	→	Industrial	Alvenaria	R\$ 293,94
	Mista	R\$ 118,14		Mista	R\$ 195,88	
	Madeira	R\$ 73,82		Madeira	R\$ 111,46	
Comercial	Alvenaria	R\$ 177,28	→	Comercial	Alvenaria	R\$ 293,94
	Mista	R\$ 118,14		Mista	R\$ 195,88	
	Madeira	R\$ 73,82		Madeira	R\$ 111,46	
Prest. Serv.	Alvenaria	R\$ 177,28	→	Prest. Serviços	Alvenaria	R\$ 293,94
	Mista	R\$ 118,14		Mista	R\$ 195,88	
	Madeira	R\$ 73,82		Madeira	R\$ 111,46	

Fonte: Adaptado de Adaptado de Pinhalzinho-SC (2005) e Pinhalzinho-SC (2013).

<sup>28</sup> A direita parte da Tabela 1 anexa a Lei nº 77/2005; A esquerda tabelas da avaliação do m<sup>2</sup> das benfeitorias, integrante do anexo I da lei nº 151/2013.

### 4.3 ESTRUTURA DE ARRECADAÇÃO DO IPTU A PARTIR DA LEI Nº 151/2013

Neste tópico inicialmente demonstra-se os efeitos dos níveis inflacionários no valor por m<sup>2</sup> presentes nas plantas genéricas, na Tabela 3 expõem-se os percentuais utilizados para a correção monetária de 2007 até 2020. Observa-se a presença de apenas 2 anos sem percentual para correção, 2010 e 2018 permaneceram com os mesmos patamares dos anos anteriores, os anos com maior percentual foram 2011, com 11,32%, e 2016, com 10,5443%, seguidos por 2009, com 9,81%.

Tabela 3 – Percentuais de correção monetária 2007/2020

	Ano						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Percentual</b>	3,8300%	7,7500%	9,8100%	–	11,3200%	5,0977%	7,8118%
<b>Decreto</b>	01/2007	01/2008	04/2009	01/2010	01/2011	01/2012	01/2013
	Ano						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Percentual</b>	5,5257%	3,6749%	10,5443%	7,1907%	–	7,5521%	7,3179%
<b>Decreto</b>	05/2014	04/2015	02/2016	02/2017	01/2018	01/2019	01/2020

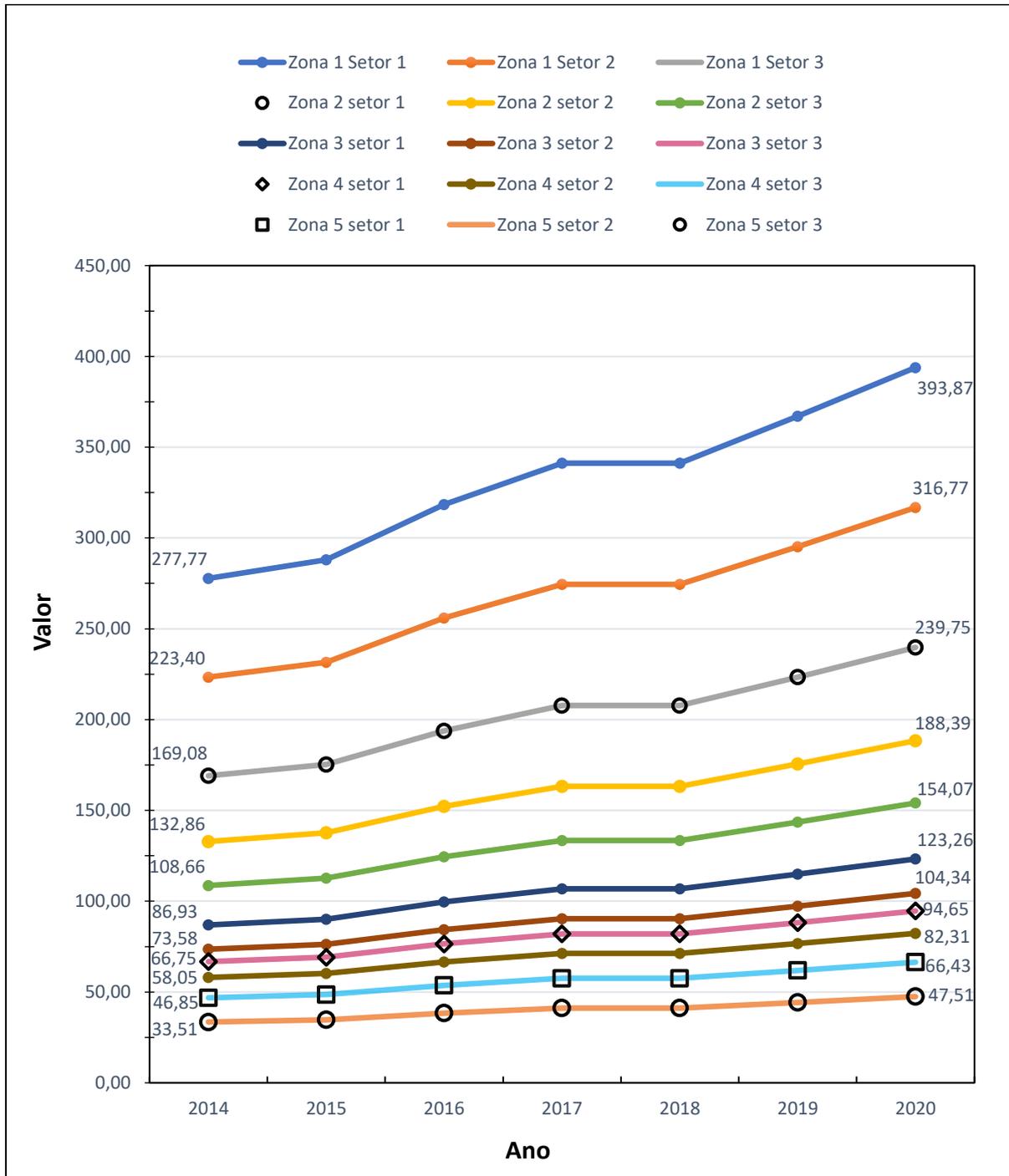
Fonte: Dados da pesquisa.

A partir deles atualizou-se os valores da PGV presente na Lei 77/2005 até 2020 conforme demonstrado nas tabelas disponíveis no Apêndice B. O intuito é comparar a Lei 151/2013 com a anterior para evidenciar as diferenças caso a planta genérica não fosse reavaliada. De outro modo, quais seriam os valores por m<sup>2</sup> de 2006 a 2020 apenas com a correção sem outra alteração, para então, evidenciar quais foram as implicações decorrentes dessa situação. Em 2006 os valores utilizados forma os dispostos na Lei 77/2005, reajustada apenas em 2007. A PGV de 2013 também foi atualizada, no período de 2014 a 2020, 2014 permaneceu com o valor da Lei 151/2013, reajustado apenas em 2015. As tabelas destas atualizações estão evidenciadas no Apêndice C.

No Gráfico 1 apresentam-se os valores da planta genérica da Lei nº 77/2005, de 2014 a 2020, esses seriam os quantitativos utilizados como base de cálculo do IPTU caso não fosse sancionada a Lei nº 151/2013. Evidenciaram-se os números iniciais e finais, posteriormente eles serão comparados com os da lei de 2013. Os setores que contém apenas um símbolo na legenda são os que tem valores iguais a outra região de valorização. Destaca-se o setor 1 da

zona 2 e o setor 3 da zona 1, por serem os setores com o terceiro maior valor por m<sup>2</sup>, dessa forma certamente havia distorção no nível avaliatório dos imóveis.

Gráfico 1 - Evolução do valor das zonas da planta genérica da Lei 77/2005

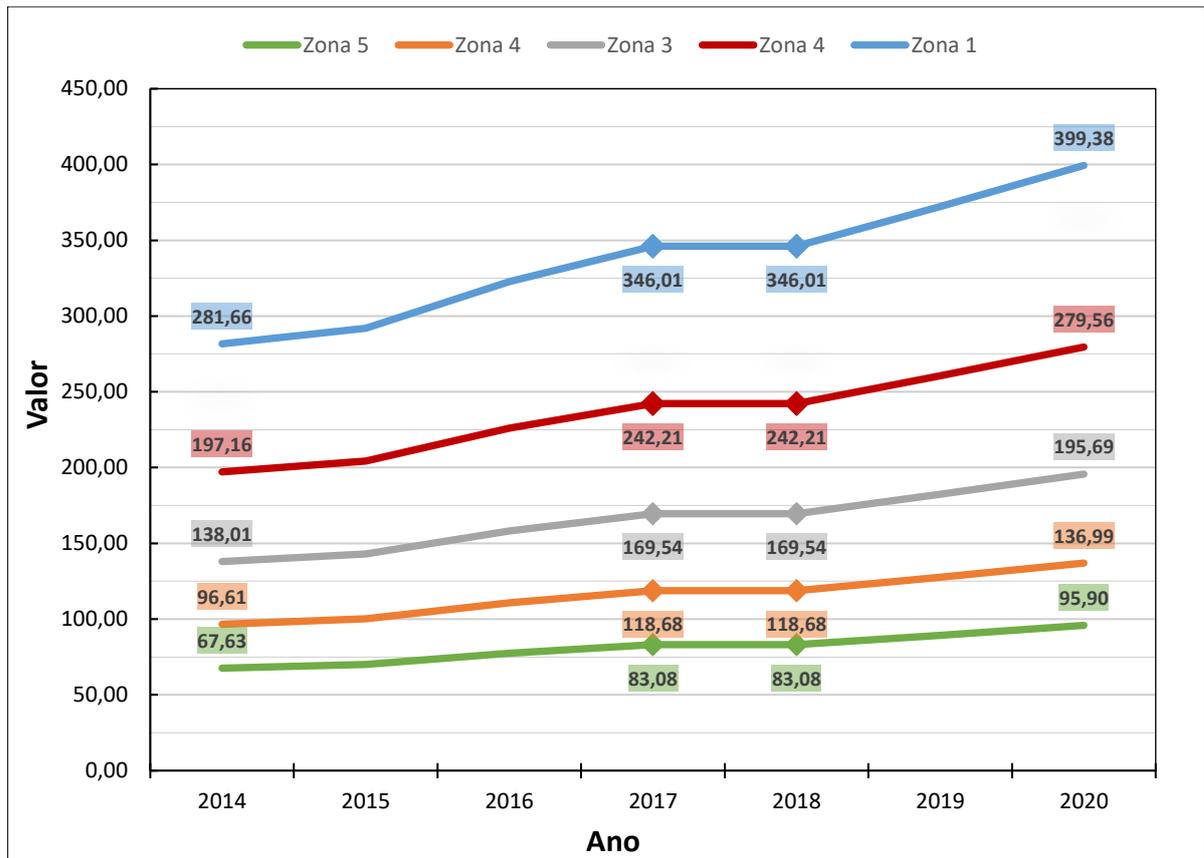


Fonte: Dados da pesquisa.

No Gráfico 2 encontram-se os valores da PGV sancionada em 2013, apresentado os valores de 2014 a 2020. Destacou-se 2017 e 2018 para evidenciar a permanência dos valores por m<sup>2</sup>, sendo assim, em 2018 os contribuintes, cujos imóveis mantiveram as metragens,

receberam o carnê para pagamento do imposto com o mesmo montante de 2017, pois a base de cálculo, ou seja, o valor venal do imóvel manteve-se igual. Destacam-se os valores iniciais e finais de cada zona. Na zona 1, foi de R\$ 281,66 até R\$ 399,38, na 2, foi de R\$ 197,16 até R\$ 279,56, na 3, foi de R\$ 138,01 até R\$ 195,69, na 4, foi de 96,61 até R\$ 136,99, por fim, na 5, foi de R\$ 67,63 até R\$ 95,90.

Gráfico 2 – Evolução do valor das zonas da planta genérica da Lei 153/2013



Fonte: Dados da pesquisa.

Saindo da correção inflacionária, o calendário fiscal tem influência direta na arrecadação tributária por delimitar o período para o pagamento dos tributos. No caso de Pinhalzinho, em 2014 a cobrança do IPTU foi suspensa, por conta de uma decisão judiciária cautelar ligada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2014.023485-5, movida contra o município. Os vereadores, 5 dos 11, ajuizaram a ADI para supressão dos arts. 1º, 2º, 3º e 4º, e os Anexos I e II da Lei nº 151/2013, sob a alegação de violação do regimento interno da Câmara de Vereadores que exigia a necessidade de audiências públicas prévias e abuso em relação a reavaliação dos valores da planta genérica. O relatório do julgamento em inteiro teor está disponível no Anexo A para apreciação.

O julgamento ocorreu em 03 de dezembro de 2014, presidido pelo Excelentíssimo Sr.

Desembargador Torres Marques, com Salim Schead dos Santos na Posição de relator, a decisão foi pela improcedência do pedido<sup>29</sup>. Por conta da tramitação legal, a cobrança retornou ao final de 2014, para pagamento em cota única, o vencimento dos parcelamentos passou para 2015. Essa situação pode ser verificada no Quadro 8 no qual são apresentadas as datas para quitação do IPTU, bem como os percentuais de desconto.

Quadro 8 – Relação de decretos com calendário fiscal e descontos

Nº	Ano	Desconto	Data	Cota
241/2019	2020	10%	15/04/2020	Primeira cota única
		5%	15/05/2020	Segunda cota única
6/2019	2019	10%	15/04/2019	Primeira cota única
		5%	15/05/2019	Segunda cota única
183/2013	2018	10%	15/04/2018	Primeira cota única
		5%	15/05/2018	Segunda cota única
134/2016	2017	10%	15/04/2017	Primeira cota única
		5%	15/05/2017	Segunda cota única
157/2015	2016	10%	15/04/2016	Primeira cota única
		5%	15/05/2016	Segunda cota única
184/2014	2015	15%	15/05/2015	Primeira cota única
		5%	15/06/2015	Segunda cota única
172/2014	2014/2015	20%	23/12/2014	Primeira cota única
		10%	23/01/2015	Segunda cota única
		Parcelamento de 23/01 a 23/06 de 2015, com 6 parcelas pagas mensalmente.		
48/2014	15/04/2014	Suspendeu a cobrança do IPTU no exercício 2014, por prazo indeterminado, devido a decisão cautelar vinculada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2014.023485-5		
181/2013	2014	20%	15/04/2014	Primeira cota única
		10%	15/05/2014	Segunda cota única
213/2012	2013	10%	15/04/2013	Primeira cota única
		5%	15/05/2013	Segunda cota única

Fonte: Dados da pesquisa.

Neste cenário, de 2014 para 2015, a arrecadação perpassou de um ano para o outro. No entanto, não foram efetuadas inscrições em dívida ativa. O não pagamento, pelos contribuintes,

<sup>29</sup> Por fim, a Procuradoria-Geral de Justiça, por seu Procurador de Justiça Basílio Elias De Caro, opinou pela improcedência da ação, por entender ser descabida, nesta ação direta, a análise de suposta violação do Regimento Interno da Câmara de Vereadores, ser desnecessária a realização de audiência pública na medida em que não se tratou de questões urbanísticas, bem como por entender que "a simples constatação de que a Planta Genérica de Valores fixou o valor do metro quadrado médio dos imóveis em percentual elevado quando comprado com a planta pretérita não importa violação do princípio da capacidade econômica do contribuinte, se respeitado o limite do real valor dos imóveis, os quais objetivamente indicam os fatos signos presuntivos de riqueza, que ensejam a exigência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJ-SC), 2014).

dentro da competência anual, ocorreu devido a alteração do calendário. Dessa forma, eles não poderiam ser penalizados por não ter quitado o imposto em 2014. Nos demais anos seguiu-se a ordem padrão, a não quitação do débito tributário dentro do ano de lançamento, desde que ainda houvesse o direito de requerê-lo, permitia a inscrição do valor em dívida ativa, incorrendo juros e mora.

Tabela 4 – Lançamento e pagamento do IPTU 2012/2020

<b>Ano</b>	<b>Nº de lançamentos</b>	<b>Aumento</b>	<b>Aumento percentual</b>	<b>Pagos em cota única</b>	<b>Percentual pagos em cota única</b>
2012	5.833	-	-	4059	69,59%
2013	5.913	80	1,37%	3909	66,11%
2014	6.386	473	8,00%	4887	76,53%
2015	6.882	496	7,77%	4990	72,51%
2016	7.726	844	12,26%	4909	63,54%
2017	7.851	125	1,62%	5024	63,99%
2018	8.289	438	5,58%	5665	68,34%
2019	8.417	128	1,54%	5730	68,08%
2020	9.140	723	8,59%	6576	71,95%

Fonte: Dados da pesquisa.

Observando a tabela 4, percebe-se um percentual elevado de lançamentos que foram pagos em cota única. Essa situação foi descrita por Carvalho (2018)<sup>30</sup>, apesar do desconto concedido não ser com um percentual mais elevado, com exceção de 2014, como 20%, e 2015 com 15%, a maioria dos contribuintes quitou os débitos tributários à vista. Inclusive, em 2014 comparado com 2013, foram efetuados 473 registros a mais, enquanto o pagamento sem parcelamento, aumentou em 978 quitações, sendo esse a maior elevação dentre o período analisado, com 25,02%. Em 2014 e 2015, a administração provavelmente concedeu um desconto maior devido a alteração da PGV, por ela ter ocasionado a oneração em níveis superiores aos anteriores, então, a intenção era possivelmente que com um percentual maior a população sentisse menos o efeito da nova legislação. Entretanto, talvez o pagamento parcelado fosse mais vantajoso, por diluir os pagamentos, o resultado da elevação do desconto foi ao contrário, influenciou mais pessoas a pagarem o IPTU em cota única.

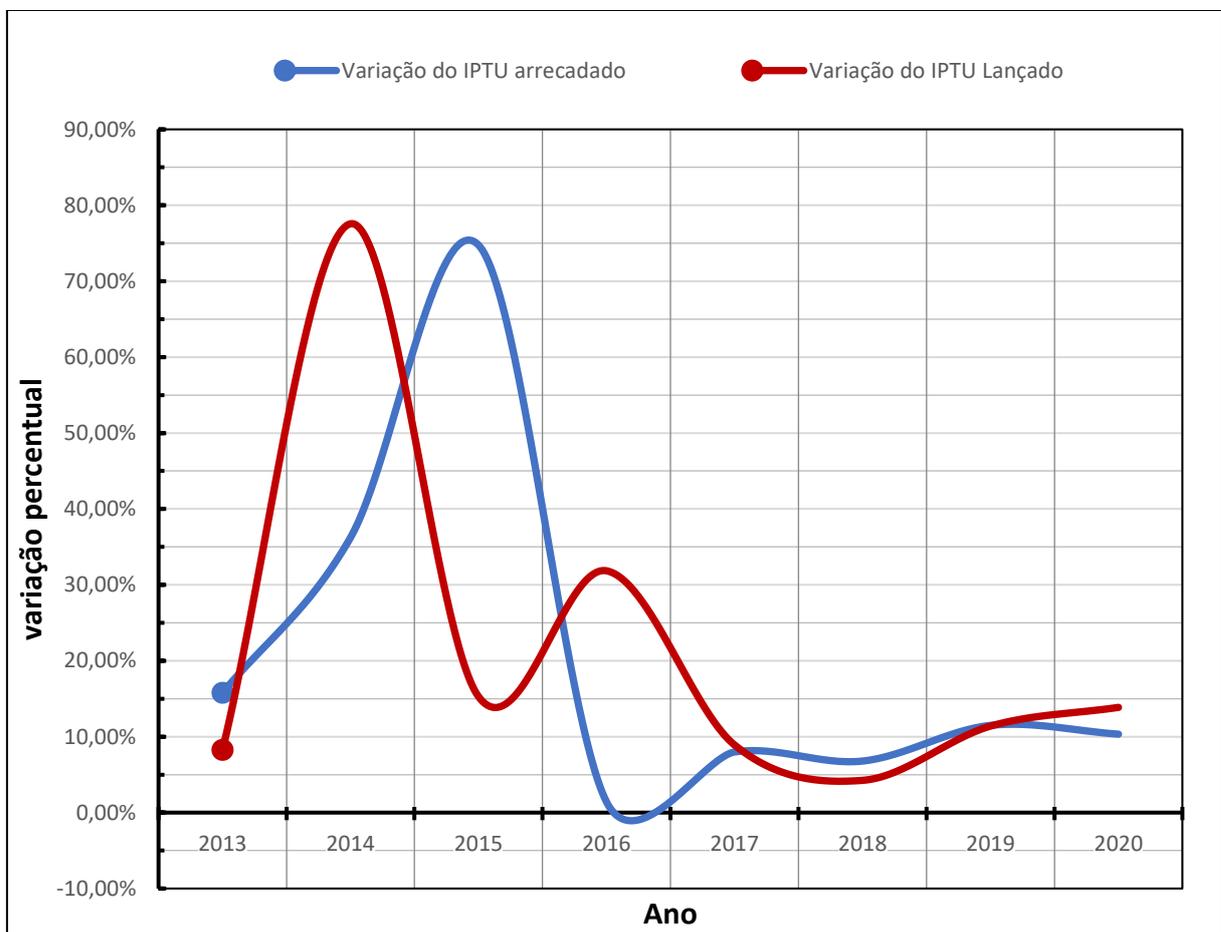
<sup>30</sup> No entanto, descontos muito elevados podem gerar perda de receita, e uma cultura de pagamento em cota única acaba por tornar anual um imposto que deve ser pago com base na renda mensal. Isso gera dificuldades políticas no caso de reformas que fazem aumentar o valor do imposto, como recadastramento e atualização da PGV, porque o parcelamento ameniza o impacto. (CARVALHO JÚNIOR, 2018, p. 38).

#### 4.4 ELEMENTOS CENTRAIS PARA A VARIAÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO IPTU 2014-2020

Até o presente tópico tratou-se de forma objetiva sobre a legislação utilizada para cálculo do IPTU e demais assuntos pertinentes, como os descontos concedidos e a arrecadação do município no período. A seguir apresenta-se quais foram os principais elementos elevatórios da receita tributária do IPTU, iniciando pela diferença entre o valor dos lançamentos e da arrecadação entre 2014 e 2020, cita-se 2012 e 2013 como parâmetros de comparação.

Considerando que a arrecadação registrada contabilmente não representa o valor total dos lançamentos tributários, mas sim o reflexo financeiro da cobrança, para analisar quais são os elementos centrais da elevação da arrecadação do IPTU será considerado o montante registrado pelo setor de tributação. No Gráfico 3 estão dispostas as variações percentuais dos lançamentos tributários e da receita do IPTU, lembrando, desconsiderou-se o recebimento de valores da dívida ativa, juros e mora.

Gráfico 3 – Variação entre o IPTU lançado e o arrecadado 2013/2020



Fonte: Dados da pesquisa.

É notável a grande diferença em 2014 e 2015, em relação aos demais anos, eles correspondem respectivamente ao primeiro, segundo e terceiro ano após a alteração da planta genérica em 2013. Nos demais períodos as variações ficam com valores bem próximos, inclusive em 2013, ano no qual a Lei nº 151 foi sancionada. Em ordem cronológica, em 2013 a oscilação dos lançamentos foi de 8,26%, em comparação a receita do IPTU 15,78%. Em 2014 os percentuais foram respectivamente, 77,56% e 36,24%, em 2015, 15,28% e 74,76%, em 2016, 31,85% e 1,41%, em 2017, 8,92% e 7,98%, em 2019, 11,39% e 11,49%, por último em 2020, 13,86% e 10,33%.

A explicação para a ocorrência dos picos mais elevados em anos diferentes, 2014 e 2015, reside na suspensão de cobrança pela ADI nº 2014.023485-5, mencionada anteriormente e evidenciada no Quadro 8. Como o registro contábil da receita é reconhecida pelo regime de caixa, ou seja, quando é efetivada na conta bancária do município e não pelo lançamento tributário do imposto, reconhecido pela competência, os dois processamentos ocorreram em anos diferentes. Entretanto, ainda permanece o questionamento acerca dos principais elementos de elevação do IPTU, especialmente do lançamento que tem reflexo no financeiro pela elevação da arrecadação, essa será a discussão principal a frente.

Na Tabela 5 abaixo, para obtenção dos valores multiplicou-se o valor lançando no ano anterior pelo percentual de correção monetária do ano. Cita-se para entendimento 2013, o lançamento foi de R\$ 1.728.907,01, enquanto o valor do ano anterior apenas com a correção monetária seria R\$ 1.721.697,79. Isso significa que caso fossem mantidas as variáveis de cálculo inicial em 2012 para 2013, com variação apenas do valor da PGV devido a correção, ao invés da oscilação total de 8,26%, seria apenas 0,45%, pois 7,81% são originários da atualização monetária. De outro modo, a maior diferença (R\$ 124.750,34 dos R\$ 131.959,56) é decorrente da atualização monetária. Assim, apenas R\$ 7.209,22 advêm do aumento em outras variáveis, como por exemplo o cadastro de novos imóveis. Mas, os anos anteriores a publicação da Lei nº 151/2013 são exclusivamente paras fins de comparação.

Tabela 5 – Comparativo do valor lançado com o corrigido

	Período				
	2012	2013	2014	2015	2016
Valor lançado.....	1.596.947,45	1.728.907,01	3.069.932,07	3.538.953,07	4.666.060,94
Valor atualizado.....	-	1.721.697,79	1.824.441,22	3.182.749,00	3.912.110,90
Aumento total (R\$).....	-	131.959,56	1.341.025,06	469.021,00	1.127.107,87
Aumento da correção (%).	-	124.750,34	95.534,21	112.816,93	373.157,83
Diferença.....	-	7.209,22	1.245.490,85	356.204,07	753.950,04
Aumento total (%).	-	8,26%	77,56%	15,28%	31,85%
Aumento da correção (%).	-	7,81%	5,53%	3,67%	10,54%
Aumento efetivo (%).	-	0,45%	72,04%	11,60%	21,30%

	Período				Acumulado 2014 - 2020
	2017	2018	2019	2020	
Valor lançado.....	5.082.141,82	5.297.904,25	5.901.445,39	6.719.233,28	34.275.670,82
Valor atualizado.....	5.001.583,38	5.082.141,82	5.698.007,28	6.333.307,26	31.034.340,87
Aumento total (R\$).....	416.080,88	215.762,43	603.541,14	817.787,89	4.990.326,27
Aumento da correção (%).	335.522,44	-	400.103,03	431.861,87	1.748.996,32
Diferença.....	80.558,44	215.762,43	203.438,11	385.926,02	3.241.329,95
Aumento total (%).	8,92%	4,25%	11,39%	13,86%	288,64%
Aumento da correção (%).	7,19%	0,00%	7,55%	7,32%	35,05%
Aumento efetivo (%).	1,73%	4,25%	3,84%	6,54%	173,24%

Fonte: Dados da pesquisa.

Em 2014, o aumento comparado a 2013 foi de R\$ 1.341.025,06 ou 77,56%. Entretanto, apenas R\$ 95.534,21 é decorrente da inflação. Os R\$ 1.245.490,85, que representam um aumento efetivo de 72,04%, tem origem em outras variáveis presentes na fórmula para obtenção do valor total dos lançamentos do IPTU<sup>31</sup>. Com os dados coletados não é possível determinar com clareza qual foi a influência do cadastramento de novos imóveis, porém é possível saber o quantitativo de m<sup>2</sup> do aumento dos imóveis a cada ano. Analisando a Tabela 6, percebe-se patamares mais elevados em 2013 e 2014, com 227.720,14 m<sup>2</sup> e 212.754,41 m<sup>2</sup>

<sup>31</sup> IPTU (R\$) = Valor venal (m<sup>2</sup> x valor por m<sup>2</sup>) X Alíquota (%).

respectivamente. Então, descarta-se o aumento da base de cálculo como principal elevador da arrecadação de IPTU.

Tabela 6 – Novos loteamentos e habite-ses emitidos

Ano	Nome do loteamento	Total	Loteamentos e habite-ses		
			Loteamentos		Habite-ses
			Total	Área dos lotes	Total de m <sup>2</sup>
2013	Lauermann	227.720,14 m <sup>2</sup>	178.853,68 m <sup>2</sup>	108.883,92 m <sup>2</sup>	48.866,46 m <sup>2</sup>
	Boa Vista			19.441,18 m <sup>2</sup>	
	Klein/MPO			50.528,58 m <sup>2</sup>	
2014	Araucária	212.754,41 m <sup>2</sup>	148.787,70 m <sup>2</sup>	10.934,00 m <sup>2</sup>	63.966,71 m <sup>2</sup>
	Mirante do Pinhal			49.078,95 m <sup>2</sup>	
	Vila Verde			68.030,75 m <sup>2</sup>	
	Boa Vista II			20.744,00 m <sup>2</sup>	
2015	Nostro Sonho	155.197,21 m <sup>2</sup>	116.726,96 m <sup>2</sup>	116.726,96 m <sup>2</sup>	38.470,25 m <sup>2</sup>
2016	–	32.385,29 m <sup>2</sup>	–	–	32.385,29 m <sup>2</sup>
2017	Bruxel	95.744,77 m <sup>2</sup>	40.128,15 m <sup>2</sup>	40.128,15 m <sup>2</sup>	55.616,62 m <sup>2</sup>
2018	Dallagnol	104.998,37 m <sup>2</sup>	57.538,55 m <sup>2</sup>	57.538,55 m <sup>2</sup>	47.459,82 m <sup>2</sup>
2019	Residencial Belvedere	168.175,80 m <sup>2</sup>	109.926,08 m <sup>2</sup>	109.926,08 m <sup>2</sup>	58.249,72 m <sup>2</sup>
2020	Jardim do Pinhal	93.156,77 m <sup>2</sup>	53.668,85 m <sup>2</sup>	53.668,85 m <sup>2</sup>	39.487,92 m <sup>2</sup>

Fonte: Dados da pesquisa.

Voltando a planta genérica e os percentuais de correção inflacionária, na Tabela 7 evidencia-se a diferença entre o valor por m<sup>2</sup> da lei de 2005 com a de 2013. Conforme discorrido e demonstrados nos Gráficos 1 e 2 presentes no tópico anterior, os valores da PGV da Lei n° 77 foram atualizados até 2020, mesmo com a vigência da lei revogada em 2013. Dessa forma é possível comparar a situação do cenário no qual a PGV não fosse reavaliada em 2013. As atualizações mencionadas estão contidas nos Apêndices A e B.

Tabela 7 – Diferença em média na planta genérica territorial

Ano	Zona				
	1	2	3	4	5
2014	58,24	60,29	62,26	39,39	29,68
2015	60,38	62,51	64,54	40,84	30,77
2016	66,75	69,10	71,35	45,15	34,01
2017	71,55	74,07	76,48	48,39	36,46
2018	71,55	74,07	76,48	48,39	36,46
2019	76,95	79,66	82,26	52,05	39,21
2020	82,58	85,49	88,28	55,86	42,08

Fonte: Dados do trabalho.

Para fins de evidenciação, na composição da tabela acima os valores de cada 1 dos 3 setores de cada zona foi convertido para a média dos 3 agrupados, cita-se como exemplo os setores 1, 2 e 3 da zona 2, com valores respectivos de 169,08, 132,86 e 108,66, após o cálculo obtém-se como média 136,87 por m<sup>2</sup> da zona 3, na PGV de 2005, confrontando com a de 2013, o valor na nova lei (197,16) é 60,29 superior. Retomando ao terreno básico de 100 m<sup>2</sup>, sem alteração do nível avaliatório, o valor venal em 2014 seria 13.687 (100 x 136,87), com a nova PGV passou para 19.716 (100 x 197,16), aumento de 6.029. Considerando que é um terreno baldio, ou seja, sem ocupação predial, a alíquota aplicada seria 1%<sup>32</sup>, no primeiro caso o valor a ser cobrado de IPTU seria R\$ 136,87 (13.687 x 1%), e no segundo R\$ 197,16 (19.716 x 1%), representando aumento de R\$ 60,29 ou 44,05%.

A apresentação das diferenças por meio da média é meramente para fins de facilitar a descrição e o entendimento. No Apêndice D estão as tabelas das diferenças comparando cada setor com a sua respectiva zona. O mesmo terreno de 100 m<sup>2</sup> em 2014, com a Lei 77/2005, caso situado no setor 1 da zona 2, teria lançado no IPTU o valor de R\$ 169,08, no setor 2 R\$ 132,86, no setor 3 R\$ 108,66, enquanto na zona 2 da Lei 151/2013 seria os R\$ 197,16. Portanto, a diferença poderia ser ainda maior, especialmente se o imóvel foi reenquadrado em uma zona com maior valorização em relação a ocupada anteriormente. Então, fica evidente que a reavaliação da planta genérica de valores imobiliários, efetivada pela Lei nº 151/2013, foi a

<sup>32</sup> IV - 1,00% (um por cento) para terrenos não edificados ou baldios nas demais zonas e setores. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 79/2005). (PINHALZINHO, 1998, art. 46).

principal influenciadora do aumento dos lançamentos tributários do IPTU, especialmente em 2014 e 2015.

Retomando a Tabela 5, em 2016 há uma incógnita, pois, dos 31,85% da elevação total dos lançamentos, 10,54% são oriundos da inflação e 21,30% das demais variáveis. Entretanto, observando a Tabela 6, em 2016 não ocorreram enquadramento de novos loteamentos, apenas 32.385,29 m<sup>2</sup> de habite-ses emitidos. Mas, não é possível aferir com certeza os fatos que sucederam a elevação de R\$ 753.950,04, especialmente porque o índice inflacionário de 2016 foi o maior do período analisado, com 10,5443%, conforme explanado na Tabela 3, esperava-se que esse elemento fosse o com maior participação. Possivelmente, como a alteração na planta genérica foi posta em prática 2 anos antes, e nos anos anteriores foi mais representativa, que a mudança da planta genérica ainda tinha efeitos em 2016. Porém, não se pode afirmar com certeza, seria necessário um estudo mais aprofundado.

Diferentemente, 2017, com 7,19%, 2019 com 7,55%, e 2020 com 7,32% de percentual de valores decorrentes da atualização monetária, são os anos nos quais os índices inflacionários foram os elementos centrais para a variação dos lançamentos do IPTU. Enquanto em 2018, por não ocorrer acúmulo de inflação no ano anterior, a variação de 4,25% advém das demais variáveis, cita-se o aumento de 104.998,37 m<sup>2</sup> entre o aumento da área dos terrenos e das construções, pelo enquadramento de novos loteamentos e habite-ses emitidos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pergunta problema norteadora do presente estudo foi: Qual é a influência da alteração na legislação no montante arrecadado de IPTU em Pinhalzinho-SC no período de 2014 a 2020? A partir dela o objetivo geral buscou evidenciar a representatividade da alteração na legislação em relação ao aumento do montante arrecadado de IPTU em Pinhalzinho-SC no período de 2014 a 2020. Para uma melhor organização e planejamento da pesquisa, bem como operacionalização, o objetivo geral foi subdividido em 4 específicos.

O primeiro objetivo específico se propôs a identificar as principais alterações dispostas na Lei Complementar nº 151/2013 em relação as plantas imobiliárias. O segundo, apresentar as bases de cálculo do IPTU estabelecidas na Lei Complementar nº 151/2013 em relação as plantas imobiliárias. Para alcançá-los, eles foram trabalhados em conjunto, pois são complementares, inicialmente coletou-se os anexos das Leis nº 77/2005 e 151/2013, na plataforma de leis municipais, DOM/SC e portal da transparência de Pinhalzinho. Posteriormente, efetuou-se a comparação em relação a distinção das zonas de valorização e benfeitorias e contrastou-se as diferenças na forma de calcular o valor venal em cada uma das leis.

A partir disso, encontrou-se como resultado a simplificação das zonas de enquadramento dos terrenos na lei de 2005, na qual cada zona era subdividida em 3 setores. Já na nova lei de 2013 constam apenas 5 zonas sem separações. Na Lei nº 77/2005, alguns setores continham o mesmo valor por m<sup>2</sup>, ou seja, não havia sentido um terreno estar em uma zona e um segundo em outra zona, se ao final eles teria o mesmo valor venal. Por outro lado, na Lei nº 151/2013, cada zona recebeu um valor diferente. A planta genérica das benfeitorias permaneceu inalterada, com mudança apenas nos valores por m<sup>2</sup>. Esse cenário era esperado por conta da correção monetária acumulada desde o sancionamento e pela nova reavaliação dos imóveis. Em complemento permaneceram iguais os valores nos imóveis utilizados para atividade econômicas (comercial, industrial e de serviços). Assim, obteve-se mudanças somente nos imóveis residenciais. Dessa forma, o nível de avaliação dos terrenos possivelmente foi menos distorcido em relação a lei anterior, porém como esse não foi o foco do estudo, não é possível afirmar isto seguramente. A fórmula para cálculo permaneceu a mesma, alterando apenas os valores.

O terceiro objetivo buscou levantar a estrutura de arrecadação do IPTU a partir da Lei Complementar nº 151/2013. Coletaram-se dados na plataforma de leis municipais, DOM/SC e portal de transparência do município, os documentos analisados foram Decretos contendo os

percentuais de correção monetária pelo nível inflacionário e descontos concedidos de 2013 a 2020, demais alterações tributárias e atos do poder executivo. O procedimento de análise foi atualizar a PGV de 2005, da Lei nº 77, até 2020, a da Lei nº 151 de 2013 a 2020, para evidenciar as diferenças de valores caso a planta não passasse por reavaliação, ou seja, se fosse a mesma lei de 2005 até 2020. Também, relacionou-se as alterações na legislação com os efeitos produzidos na arrecadação. Os resultados apontam para uma diferença no quesito territorial em relação ao predial; 2011, com 11,32%, e 2016, com 10,5443%, seguidos por 2009, com 9,81%. Estes também foram os anos com maior na inflação, em oposto, 2010 e 2018 não passaram por reajuste.

A administração municipal concedeu percentuais elevados de desconto em 2014 e 2015, possivelmente para reduzir a percepção dos contribuintes a respeito da elevação do valor cobrado. O ano de 2014 foi o ano com maior aumento na quantidade de quitações do IPTU à vista, portanto sem parcelamento, possivelmente por conta do desconto mais elevado. Por fim, a maioria dos contribuintes quita seus débitos para ter o benefício do desconto, um número bem inferior opta por parcelamento.

Por último, o quinto objetivo foi demonstrar os elementos centrais que influenciaram na variação da arrecadação tributária do IPTU entre 2014 e 2020 após a publicação da Lei Complementar nº 151/2013. Encontrou-se como resultado uma influência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2014.023485-5, por conta do processo no judiciário o município suspendeu as cobranças do IPTU de abril até dezembro de 2014, retornando em dezembro, isso causou uma diferença nos picos de elevação entre o imposto lançado em 2014 e arrecadado em 2015. Porque a receita apesar de reconhecida teve parte reconhecida apenas em 2015, a primeira cota única com desconto de 20% deveria ser paga até o dia 23 de dezembro, assim o contribuinte teria o benefício do desconto com porcentagem maior, em janeiro de 2015, para o pagamento à vista concedeu-se 10% de abatimento sobre o valor a ser pago.

Os parcelamentos iniciaram com o primeiro vencimento em 23 de janeiro de 2015, a última das 6 parcelas vence em 23 de junho. Então, em 2015 tecnicamente foram registradas receitas decorrentes dos lançamentos dos dois anos, pois a receita é registrada pelo regime de caixa, ou seja, quando o dinheiro entra na conta do município destinada para tal fim. Diferentemente os impostos são registrados pela competência, de outra forma, a cada ano ocorre um novo fato gerador, devido ao explícito no Código Tributário de Pinhalzinho, a cada interstício foi efetuado o lançamento tributário, independente do recebimento, é o reconhecimento da futura arrecadação.

Em relação aos novos loteamentos e alvarás de habite-ses emitidos, apesar de

aumentarem a base de cálculo total, não foi possível identificar com clareza qual a influência real deles sobre o lançamento do IPTU, no entanto percebeu-se que não foram os principais elevadores da arrecadação do imposto entre 2014 e 2020; Com exceção de 2018, devido a não ocorrência de inflação, pelo contrário, houve deflação, os valores por m<sup>2</sup> manterem-se os mesmos de 2017, sendo assim, a elevação dos lançamentos ocorreu em função provavelmente do aumento da área passível de tributação.

Analisando todo o período, foram lançados R\$ 34.275.670,82 de IPTU e arrecadados R\$ 26.675.001,56, descontado os valores recebidos de dívida ativa, juros e mora. O aumento dos lançamentos acumulados de 2014 a 2020 foi de R\$ 4.990.326,27, ou 288,64%, dos quais R\$ 1.748.996,32 originaram-se na correção inflacionária e R\$ 3.241.329,95 de outra variável que influencia a arrecadação do IPTU.

As duas principais causas para a elevação do IPTU foram a revisão da planta genérica, especialmente em 2014 e 2015, e os percentuais de correção inflacionária, com maior participação em 2017, 2019 e 2020. Em 2016 o aumento dos lançamentos é uma incógnita, pois a inflação não obteve percentual significativo sobre o índice total, apesar de ser o ano com maior inflacionamento do período analisado, possivelmente a mudança na planta genérica ainda exerceu influência em 2016, porém não é possível afirmar com certeza, seria necessário um estudo mais profundo.

Salienta-se que não foi analisado se a partir da planta genérica é possível chegar em níveis próximos aos de mercado dos imóveis, em outras palavras, não foi considerado o dinamismo presente nas valorizações imobiliárias. No entanto, a planta genérica de Pinhalzinho foi sancionada a 9 anos e atualizada apenas pelos percentuais inflacionários. Possivelmente, o município atualmente não está aproveitando plenamente a capacidade arrecadatória do IPTU, especialmente pelos patamares mais baixos de elevação da receita do imposto de 2017 a 2020.

Dessa forma, aconselha-se o desenvolvimento de um estudo com a finalidade de averiguar o grau de defasagem da PGV. Como procedimentos metodológicos, sugere-se uma análise quantitativa, com a seleção de alguns imóveis dentre as possibilidades da amostra total (todos os imóveis cadastrados no município). Mas, de antemão, denota-se a necessidade de uma nova atualização da planta genérica, até mesmo para adequação as orientações dos órgãos reguladores sobre atualizar a PGV a cada 4 ou 8 anos.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; 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.** Cambridge, United States: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. (Working Paper), [S.l.], 2013. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/o-imposto-predial-e-territorial-urbano-iptu-no-brasil>. Acesso em: 27 maio. 2022.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

AVERBECK, C. E. **Os sistemas de cadastro e planta de valores no município: prejuízos da desatualização.** 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil - PPGEC - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Florianópolis, SC, 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/85068?show=full>. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 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, DF, 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 6 jan. 2023.

BRASIL. **[Constituição (1988)].** Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2022. 260 p. Atualizada até a EC n. 119/2022. ISBN: 978-65-87125-42-8. , 1988. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 22 maio. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.** Estabelece normas para a participação dos Estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados IPI, relativamente às exportações. Brasília, DF, 1989. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp61.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp61.htm). Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm). Acesso em: 31 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm). Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1966.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

Brasília, DF, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm). Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.875, de 29 de janeiro de 1999**. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, DF, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9785.htm#art3](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9785.htm#art3). Acesso em: 6 jan. 2023.

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, DF, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 30 jul. 2022.

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, DF, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004**. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm). Acesso em: 5 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6003, de 28 de dezembro de 2006**. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm). Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm). Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm). Acesso em: 5 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.** Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo [...]. Brasília, DF, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp141.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm). Acesso em: 31 dez. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86.** Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm#art1). Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100.** Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm). Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105.** Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm). Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.** Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm#art1). Acesso em: 8 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm#art53](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm#art53). Acesso em: 31 dez. 2022.

CARVALHO, J. A. M. de. **O federalismo fiscal brasileiro e o desvio de recursos.** 2010. Doutorado em Direito Econômico e Financeiro - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.2.2010.tde-02082011-121458>. Acesso em: 26 nov. 2022.

CARVALHO JÚNIOR, P. H. B. **IPTU no Brasil: Progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais**. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2185/1/TD\\_1251.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2185/1/TD_1251.pdf). Acesso em: 22 maio. 2022.

CARVALHO JÚNIOR, P. H. B. **Panorama do IPTU: Um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9313/1/td\\_2419.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9313/1/td_2419.pdf). Acesso em: 29 maio. 2022.

CARVALHO, P. de B. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Desempenhos das emendas individuais: Especiais**. Brasília: CNM, 2022. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15364>. Acesso em: 19 nov. 2022.

DEL FIORENTINO, L. C. F. **As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro**. 2010. Mestrado em Direito Econômico e Financeiro - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2010.tde-26082011-160728>. Acesso em: 26 nov. 2022.

DURO, S. de O. **Aspectos constitucionais do imposto sobre propriedade predial e territorial urbana**. 2016. - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/18858>. Acesso em: 3 jan. 2023.

FAVACHO, F. G. **Definição do conceito de tributo**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771653/>. Acesso em: 18 jun. 2022.

GOLDBERG, D. K. Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar. *In*: CONTI, J. M. (org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri, SP, Brasil: Manole, 2004. p. 15–31.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pinhalzinho (SC) | Cidades e Estados | IBGE**. [s. l.], 202DC. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/pinhalzinho.html>. Acesso em: 13 dez. 2022.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. maria. **Técnicas de pesquisa**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria MCID nº 511, de 07 de dezembro de 2009**. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-511-2009\\_217279.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-511-2009_217279.html). Acesso em: 8 jan. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)**: Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: MCID, 2015. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/CADERNOTECNICOIPTU1.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2023.

PARANÁ, T. de C. **Relatório de Fiscalização nº 75/2021 - CAUD**. Curitiba: TCE - PR, 2022. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2022/2/pdf/00364685.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2023.

PELEGRINA, M. A. **Diagnóstico para gestão do imposto predial e territorial urbano**. 2009. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil - PPGEC - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Florianópolis, SC, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/92814?show=full>. Acesso em: 26 jan. 2023.

PINHALZINHO - SC. **Lei Complementar nº 24, 28 de dezembro de 1998**. Institui o código tributário do município de Pinhalzinho e dá outras providências. Pinhalzinho, SC, 1998. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/codigo-tributario-pinhalzinho-sc>. Acesso em: 26 maio. 2022.

PINHALZINHO - SC. **Lei Complementar nº 77, de 8 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre a planta de valores imobiliários do município e dá outras providências. Pinhalzinho, SC, 2005a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/p/pinhalzinho/lei-complementar/2005/8/77/lei-complementar-n-77-2005-dispoe-sobre-a-planta-de-valores-imobiliarios-do-municipio-e-da-outras-providencias?q=77%2F2005>. Acesso em: 11 jun. 2022.

PINHALZINHO - SC. **Lei Complementar 79, de 08 de dezembro de 2005**. Altera Redação Inciso I, ao art. 57, e o § 2º, e o art. 58, da Lei Complementar nº 24/1998, e dá outras providências. Pinhalzinho, SC, 2005b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/p/pinhalzinho/lei-complementar/2005/7/79/lei-complementar-n-79-2005-altera-a-lei-complementar-024-98-que-institui-o-codigo-tributario-do-municipio-de-pinhalzinho-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 14 fev. 2023.

PINHALZINHO - SC. **Lei Complementar nº 144, de 28 de dezembro de 2012**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Pinhalzinho e dá outras providências. Pinhalzinho, SC, 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-pinhalzinho-sc>. Acesso em: 6 jan. 2023.

PINHALZINHO - SC. **Lei Complementar nº 151, de 01 de outubro de 2013**. Dispõe sobre a planta de valores imobiliários do município e dá outras providências. Pinhalzinho, SC, 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/p/pinhalzinho/lei-complementar/2013/16/151/lei-complementar-n-151-2013-dispoe-sobre-a-planta-de-valores-imobiliarios-do-municipio-e-da-outras-providencias?q=151%2F2013>. Acesso em: 26 maio. 2022.

PINHALZINHO - SC. **Lei Complementar nº 200, de 13 de setembro de 2018**. Estabelece diretrizes para instituir a contribuição de melhoria e dá outras providências. Pinhalzinho, SC, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/p/pinhalzinho/lei->

complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-estabelece-diretrizes-para-instituir-a-contribuicao-de-melhoria-e-da-outras-providencias. Acesso em: 31 jul. 2022.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SABBAG, E. **Código Tributário Nacional Comentado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2018.

SANTA CATARINA. **Emenda Constitucional nº 81, de 1 de julho de 2021**. Altera os arts. 123 e 136 da Constituição do Estado e estabelece outras providências. Florianópolis, SC, 2021. Disponível em: [http://leis.alesec.sc.gov.br/html/Emenda\\_Constitucional/2021/81\\_2021.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/Emenda_Constitucional/2021/81_2021.html). Acesso em: 8 jan. 2023.

SANTA CATARINA. **Emenda Constitucional nº 86, de 10 de agosto de 2022**. Altera o art. 133 da Constituição do Estado e estabelece outras providências. Florianópolis, SC, 2022. Disponível em: [http://leis.alesec.sc.gov.br/html/Emenda\\_Constitucional/2022/86\\_2022.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/Emenda_Constitucional/2022/86_2022.html). Acesso em: 8 jan. 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA - SC. **Portaria SEF nº 531, de 16 de dezembro de 2022**. Publica o Valor Adicionado ano base 2021, o ICMS Educação ano base 2021 e o Índice de Participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS aplicável no exercício de 2023. Florianópolis, SC, 2022. Disponível em: [https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/portarias/2022/port\\_22\\_531.htm](https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/portarias/2022/port_22_531.htm). Acesso em: 14 mar. 2023.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 9. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, 2021. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41943](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943). Acesso em: 6 nov. 2022.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições do Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, v. 15, n. 1, 2009. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/447>. Acesso em: 26 nov. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJ-SC). **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 2014.023485-5 Pinhalzinho**. Decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2014. Disponível em: <https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1102630906/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-20140234855-pinhalzinho-2014023485-5/inteiro-teor-1102631055>. Acesso em: 16 jun. 2022.

**Anexo A – Relatório de julgamento da ADI nº 2014.023485-5**

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.023485-5, de Pinhalzinho  
Relator: Des. Salim Schead dos Santos

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA. 1/4 DOS VEREADORES. ART. 85, VII, DA CE/89. VALIDADE. SIMETRIA COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DESNECESSIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. PRELIMINAR AFASTADA. LEI COMPLEMENTAR N. 151/2013 DO MUNICÍPIO DE PINHALZINHO. REVISÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES IMOBILIÁRIOS. ELEMENTO ORIENTADOR DA FIXAÇÃO DO VALOR VENAL DOS IMÓVEIS. BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA – IPTU. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DE VEREADORES. ANÁLISE DESCABIDA. NORMA DE PARÂMETRO INFRACONSTITUCIONAL. SUPOSTA ABUSIVIDADE DA REVISÃO DOS VALORES. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA, VEDAÇÃO AO CONFISCO, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECONHECIMENTO, EM TESE, SUBORDINADO À PRÉVIA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E DE SITUAÇÕES PARTICULARIZADAS. SITUAÇÃO DE ATAQUE INDIRETO À CONSTITUIÇÃO. INADEQUAÇÃO DO MEIO PROCESSUAL. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PRÉVIAS. DESNECESSIDADE. NATUREZA TRIBUTÁRIA DA LEI IMPUGNADA. EXIGÊNCIA LIMITADA ÀS NORMAS DE NATUREZA URBANÍSTICA. INCONSTITUCIONALIDADE. RECONHECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.023485-5, da comarca de Pinhalzinho (Vara Única), em que são requerentes Ademir Pedro Rodrigues, Claudir Henz, Silvana Maria Battisti Bugnotto, Valderi Zortea e Nilson Miguel Gosch, e são requeridos o Prefeito Municipal de Pinhalzinho e a Câmara de Vereadores de Pinhalzinho:

O Órgão Especial decidiu, por unanimidade, a) afastar as preliminares; b) conhecer em parte da ação e, nessa, julgar o pedido improcedente. Custas legais.

O julgamento, realizado em 3 de dezembro de 2014, foi presidido pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador Torres Marques, com voto, e dele participaram os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Alexandre d'Ivanenko,

Lélio Rosa de Andrade, Moacyr de Moraes Lima Filho, Jorge Luiz de Borba, Jânio Machado, Sônia Maria Schmitz, Ronei Danielli, Gaspar Rubick, Pedro Manoel Abreu, Trindade dos Santos, Luiz César Medeiros, Vanderlei Romer, Eládio Torret Rocha, Fernando Carioni e Cesar Abreu.

Funcionou como representante do Ministério Público o Excelentíssimo Senhor Procurador de Justiça Basílio Elias De Caro.

Os ilustres Doutores Paulo Egídio Bugnotto Frozza e Zulmar Duarte de Oliveira abdicaram da sustentação oral.

Florianópolis, 5 de dezembro de 2014.

Salim Schead dos Santos  
RELATOR

## RELATÓRIO

Ademir Pedro Rodrigues, Claudir Henz, Silvana Maria Battisti Bugnotto, Valderi Zortea e Nilson Miguel Gosch, todos vereadores do Município de Pinhalzinho, ajuizaram a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra os artigos 1º, 2º, 3º e 4º, e ainda contra os Anexos I e II, da Lei Complementar n. 151/2013 do mesmo Município, que dispôs sobre a planta de valores imobiliários para fins de lançamento e cobrança dos tributos municipais.

De início, sustentaram que o processo legislativo não se deu em conformidade com o Regimento Interno da Câmara de Vereadores. No mais, alegaram a existência de afronta aos artigos 16; 125, § 2º; 127, II; 128, II e IV; e 141, III, da Constituição do Estado. Argumentaram, em síntese, que a lei em questão atualizou a planta de valores imobiliários do Município de Pinhalzinho sem que fossem realizadas as audiências públicas exigidas pelo texto constitucional e sem qualquer parâmetro ou estudo técnico que pudesse justificar as atualizações de forma objetiva. Sustentaram que a lei implicou aumento no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU em patamar superior ao crescimento da economia nacional e à inflação calculados nos últimos 12 anos, e superior ao reajuste do Custo Unitário Básico médio – CUBm nos últimos 12 meses. Informaram que, em alguns casos, a atualização da planta ocasionou aumento no IPTU superior a 2.000%, considerados os valores cobrados no ano de 2013 e os valores lançados neste ano. Justificaram o pedido de medida cautelar, no plano da plausibilidade do direito pleiteado, com a existência de precedentes favoráveis em situações semelhantes, e, no plano da

urgência, com a iminência da data de vencimento do boleto para pagamento do IPTU (fls. 2 a 23). Juntaram documentos (fls. 25 a 122).

A medida cautelar foi deferida de forma unipessoal, *ad referendum* do Órgão Especial, com fundamento no artigo 10, § 3º, da Lei n. 12.069/2001 e nos artigos 1º e 2 do Ato Regimental n. 69/2005-TJ. Na mesma oportunidade foi determinada a intimação do Prefeito e do Presidente da Câmara de Vereadores, bem como a concessão de vista ao Procurador-Geral do Município e ao Procurador-Geral de Justiça (fls. 126 a 134).

O Presidente da Câmara de Vereadores, ao se manifestar, narrou o trâmite legislativo que culminou com a lei atacada e defendeu a sua "perfeita consonância com a legislação municipal, Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Pinhalzinho" (fls. 152 a 154). Juntou documentos (fls. 155 a 272).

O Prefeito, por sua vez, informou que, diante da necessidade de revisão da planta genérica, em razão da defasagem histórica dos valores nela constantes em relação à atual realidade imobiliária, o Município contratou empresa de engenharia no ano de 2009 para que fossem realizados os estudos técnicos pertinentes. Afirmou que a atualização da planta foi regularmente aprovada pela Comissão Permanente de Avaliação de Imóveis e que não houve alteração das alíquotas. Ao final, ainda disse que "a maior contribuição trazida pela Lei Complementar n. 151/2013 é o zoneamento da cidade com base em critérios objetivos e pré-fixados em lei, o que não deixa qualquer margem para que seja atribuído tratamento distinto para contribuintes que se encontram em situação equivalente" (fls. 273 a 280). Juntou documentos (fls. 281 a 488).

Ato contínuo, manifestou-se o procurador do Município. Discorreu sobre a natureza do controle concentrado de constitucionalidade. Arguiu a inconstitucionalidade incidental do artigo 85, VII, da Constituição de Santa Catarina, na parte em que outorgou legitimidade para ação a um quarto dos Vereadores, por ofensa aos artigos 103 e 125, § 2º, da Constituição da República. Sustentou a deficiência da inicial em razão da ausência de impugnação integral de todo o complexo normativo que, segundo a inicial, implicaria o confisco. Alegou a desobrigação da realização de audiências públicas prévias tendo em conta não se tratar de lei de ordem urbanística, mas sim tributária. Defendeu a inexistência de efeito confiscatório uma vez que os critérios utilizados na revisão da planta genérica de valores apenas

acompanhou a valorização imobiliária do Município, com base em prévio estudo técnico, sendo impróprio estabelecer comparações com índices de inflação ou salário mínimo (fls. 493 a 515). Juntou documentos (fls. 516 a 586).

Na sequência, os autores formularam pedido de vista (fl. 587) que foi indeferido a fim de que o processo pudesse seguir à Procuradoria-Geral de Justiça (fl. 588).

O Município noticiou o arquivamento de inquérito civil instaurado pela Promotoria de Justiça da Comarca de Pinhalzinho para averiguação da constitucionalidade da lei ora atacada (fls. 593 a 603).

Por fim, a Procuradoria-Geral de Justiça, por seu Procurador de Justiça Basílio Elias De Caro, opinou pela improcedência da ação, por entender ser descabida, nesta ação direta, a análise de suposta violação do Regimento Interno da Câmara de Vereadores, ser desnecessária a realização de audiência pública na medida em que não se tratou de questões urbanísticas, bem como por entender que "a simples constatação de que a Planta Genérica de Valores fixou o valor do metro quadrado médio dos imóveis em percentual elevado quando comprado com a planta pretérita não importa violação do princípio da capacidade econômica do contribuinte, se respeitado o limite do real valor dos imóveis, os quais objetivamente indicam os fatos signos presuntivos de riqueza, que ensejam a exigência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU" (fls. 604 a 617).

É o relatório.

## VOTO

1 – Inconstitucionalidade do artigo 85, VII, da CE/89 – Inocorrência

O Procurador do Município argui, em controle difuso de constitucionalidade, a inconstitucionalidade do artigo 85, VII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, quando atribui a um quarto dos Vereadores a legitimação para o ajuizamento da ação direta, *in verbis*:

Art. 85. São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal contestado em face desta Constituição:

[...]

VII – o Prefeito, a Mesa da Câmara ou **um quarto dos Vereadores**, o representante do Ministério Público, a subseção da Ordem dos Advogados do Brasil, os sindicatos e as associações representativas de classe ou da comunidade, quando se tratar de lei ou ato normativo municipal (sem negrito no original).

Segundo o Procurador, o artigo em questão extrapolou a competência conferida aos Estados pelo artigo 125, § 2º, da Constituição da República, que permitiu a instituição da representação de constitucionalidade em âmbito estadual, pois o constituinte estadual não observou a simetria com o artigo 103 daquela Constituição.

Os artigos citados possuem a seguinte redação:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

- I - o Presidente da República;
- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...]

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Como se observa, ao contrário do que o Procurador do Município defende, o constituinte federal, ao atribuir às Unidades da Federação a competência para a regulamentação do controle de constitucionalidade estadual, estabeleceu como

única limitação em matéria de legitimação para a propositura da ação direta a impossibilidade de atribuí-la a um único órgão, o que denota a ausência do dever de simetria com a Constituição da República.

A respeito do assunto, cabe transcrever a lição de Léo Ferreira Leony, para o qual

a Constituição Federal não obriga (*omissis*) a uma simetria com o modelo por ela disciplinado, no que concerne ao rol dos legitimados constantes do seu art. 103.

Assim, pode-se muito bem conferir legitimação aos chefes locais do Poder Executivo (Governador do Estado e Prefeitos Municipais), como se lhes negar esta prerrogativa. Igualmente não é obrigatório atribuir o mesmo poder à Mesa das Casas do Poder Legislativo local (Assembleia Legislativa do Estado e Câmaras Municipais).

Enfim, desde que não se confira a legitimação a um único órgão, é ampla a possibilidade de escolha dos sujeitos legitimados, encontrando-se esta matéria na senda do juízo de conveniência do poder constituinte estadual (Controle de Constitucionalidade Estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 58).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem adotado o mesmo entendimento. Recentemente, seu Tribunal Pleno decidiu, por unanimidade, que não há, para o constituinte estadual, dever de simetria com o artigo 103 da Constituição da República. Vale citar o precedente:

Não é inconstitucional norma da Constituição do Estado que atribui ao procurador da Assembleia Legislativa ou, alternativamente, ao procurador-geral do Estado, a incumbência de defender a constitucionalidade de ato normativo estadual questionado em controle abstrato de constitucionalidade na esfera de competência do Tribunal de Justiça. Previsão que não afronta a Constituição Federal, já que ausente o dever de simetria para com o modelo federal, que impõe apenas a pluralidade de legitimados para a propositura da ação (art. 125, § 2º, CF/88) (ADI n. 119/RO, rel. Ministro Dias Toffoli, DJe de 27-3-2014).

Dessa forma, reconhecida a validade constitucional da norma estadual, não há como acolher a arguição do Procurador do Município, cabendo anotar que, tal como já foi reconhecido pela decisão de folhas 126 a 134, "a ação foi proposta por 5 dos 11 vereadores que compõem a Câmara de Vereadores do Município de Pinhalzinho, razão pela qual deve-se reconhecer a sua legitimidade para a ação, nos termos do artigo 85, VII, da Constituição do Estado".

2 – Inépcia da inicial

O Procurador do Município ainda arguiu a deficiência da inicial porquanto os autores teriam deixado de impugnar a integralidade do bloco normativo do qual

resultaria o confisco por eles aventado. Segundo o Procurador, o confisco resultaria, em tese e nos termos da inicial, da combinação da revisão dos valores constantes na planta genérica realizada pela lei efetivamente impugnada, com a revogação dos descontos até então existentes realizada pela Lei Complementar n. 152/2013. Assim, havendo impugnação apenas da primeira lei, a inicial seria inepta.

O artigo 3º, I, da Lei n. 12.069/2001, dispõe que "a petição indicará o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações". De fato, "cumpre ao Autor da ação proceder à abordagem, sob o ângulo da causa de pedir, dos diversos preceitos atacados, sendo impróprio fazê-lo de forma genérica" (ADI n. 1708/MT, rel. Ministro Marco Aurélio, DJ de 19-3-1998, p. 1).

No presente caso, inexistem faltas na apresentação da causa de pedir, tampouco o pedido é genérico. Os autores desta ação, efetivamente, preocuparam-se em demonstrar as razões de fato e de direito que implicavam a inconstitucionalidade apontada. Da simples leitura da petição inicial, verifica-se que foi expressamente dito que os artigos 1º, 2º, 3º e 4º, e os Anexos I e II, da Lei Complementar n. 151/2013, que dispuseram sobre a planta de valores imobiliários para fins de lançamento e cobrança dos tributos municipais, afrontavam os artigos 16; 125, § 2º; 127, II; 128, II e IV; e 141, III, da Constituição do Estado.

Assim, havendo suficiente indicação dos dispositivos impugnados e das razões pelas quais se entende que houve violação dos dispositivos de parâmetro, não há que se falar em inépcia da inicial. Nesse sentido, cabe citar o seguinte precedente desta Corte Estadual:

A inépcia da exordial ocorrerá quando uma petição inicial não estiver apta a ser processada, seja porque da narrativa fática não resulte logicamente o pedido, seja porque lhe falte qualquer dos requisitos formais do art. 295, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

Na espécie, a peça inicial indicou e transcreveu o dispositivo tido como inconstitucional, bem como apontou a norma e os princípios constitucionais que teriam sido violados. Além disso, na fundamentação, especificou como o dispositivo impugnado viola a ordem constitucional. Por fim, no pedido requereu expressamente a declaração de inconstitucionalidade da norma apontada como violadora da Constituição Estadual.

Evidencia-se, assim, a perfeita coerência da inicial, razão pela qual a peça se mostra apta a ser processada (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2010.038364-4, de Rio do Sul, rel. Des. Fernando Carioni, j. em 21-9-2011).

No mais, o Procurador tem razão quando diz que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige, sob pena de inépcia da inicial, a impugnação de todo

o bloco normativo inconstitucional, a fim de evitar a subsistência do estado de inconstitucionalidade com a reconstituição de atos normativos revogados pela lei inconstitucional em vigor.

Com efeito, o Supremo vem afirmado

ser necessária a impugnação, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, da lei que, apesar de revogada, pertença ao complexo normativo da lei revogadora e teria eficácia restaurada caso se declarasse a inconstitucionalidade daquela que a revogara (RE 725308 AgR/DF, rel. Ministra Cármen Lúcia, DJe de 30-10-2013).

Ocorre que essa jurisprudência não se aplica ao caso dos autos, pois a inconstitucionalidade apontada na inicial decorre unicamente da lei atacada e, ao contrário do que foi dito pelo Procurador, o efeito confiscatório indicado pelos autores, segundo entendem, decorre exclusivamente da revisão da planta genérica, com a fixação de valores exorbitantes. De fato, o argumento construído pelos autores basta por si mesmo, não necessitando, para seu acolhimento, em tese, da combinação com a revogação de descontos no cálculo do IPTU por outra lei que não a lei impugnada.

Assim, não há como acolher a arguição do ilustre Procurador.

### 3 – Análise da inicial

3.1 – As alegações dos autores podem ser sintetizadas da seguinte forma: a) o processo legislativo que culminou com a lei atacada não se deu em conformidade com o Regimento Interno da Câmara de Vereadores; b) o aumento dos valores venais, realizado sem base em estudo técnico especializado, é abusivo e, portanto, viola os princípios explícitos da capacidade contributiva e da vedação ao confisco (arts. 125, § 2º; 127, II; e 128, II e IV, da CE/89), bem como os princípios implícitos da razoabilidade e proporcionalidade (art. 16 da CE/89); c) a aprovação da lei não foi precedida das audiências públicas exigidas pela Constituição (art. 16 c/c 141, III, da CE/89).

3.2 – Não há como conhecer do primeiro argumento, pois a análise de uma suposta violação de normas infraconstitucionais pela lei atacada não pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade.

De fato, nos termos do artigo 125, § 2º, da Constituição da República, coube "aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão" (sublinhei).

Bem por isso, a Constituição do Estado de Santa Catarina prevê:

Art. 83. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:

[...]

XI - processar e julgar, originariamente:

[...]

f) as ações diretas de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais contestados em face desta Constituição; (sublinhei).

Assim é que o sistema de controle de constitucionalidade estadual tem a Constituição Estadual como parâmetro de controle exclusivo. Em outras palavras, somente se admite a contestação de lei ou atos normativos estaduais e municipais por ofensa direta e exclusiva do texto da Constituição Estadual.

A esse respeito, colhe-se o seguinte precedente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

O único instrumento jurídico revestido de parametricidade, para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de lei ou de atos normativos estaduais e/ou municipais, é, tão-somente, a Constituição do próprio Estado-membro (CF, art. 125, § 2º), que se qualifica, para esse fim, como pauta de referência ou paradigma de confronto, mesmo nos casos em que a Carta Estadual haja formalmente incorporado, ao seu texto, normas constitucionais federais que se impõem à observância compulsória das unidades federadas. Doutrina. Precedentes (Rcl n. 10500 AgR/SP, rel. Ministro Celso de Mello, DJe de 28-9-2011).

Dessa forma, quanto ao argumento da inobservância de regras previstas no Regimento Interno da Câmara de Vereadores, tem-se que a relação de confronto normativo se encontra no plano da infraconstitucionalidade e, portanto, o pedido não é juridicamente viável, não havendo como dele conhecer.

3.3 – No que toca ao suposto abuso no aumento dos valores venais, é necessário aprofundar o tema da base de cálculo do IPTU. Para tanto, valho-me das lições do Magistrado catarinense Dr. Luiz Antônio Zanini Fornerolli, que muito bem analisou a questão em sede doutrinária:

[...] focando o fato imponível dentro do universo do IPTU, é de se observar que a base de cálculo deve referir-se, de algum modo, ante a previsão constitucional, à propriedade, ao domínio útil ou à posse do imóvel urbano.

[...]

Nessa esteira, por disposição legal (CTN, art. 33), a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel. É de se observar que a lei estabelece regra em abstrato para ser aplicada pelo administrador municipal. O valor em concreto deve ser apurado pelo administrador ano a ano. Não refoge ao tema ditar que é no lançamento, especificamente, que se apura o valor de mercado do imóvel.

[...]

Valor venal corresponde ao valor que o bem alcançaria caso fosse posto à venda em condições usuais de mercado, isto é, o valor equivalente ao preço

de uma venda à vista, portanto sem inclusão de qualquer encargo relativo a financiamento, quando vendedor e comprador tenham plena consciência do uso a que pode servir aquele imóvel (MACHADO, 2001, p. 333).

Em suma, em fácil assimilação, o valor venal é o valor de venda do imóvel acaso posto para venda à vista, apurado segundo as condições usuais do mercado de imóveis, diga-se real e normal, jamais ficta ou presumida.

A determinação desse valor é tarefa imposta ao administrador que busca e investiga a verdade material para fim de imposição. Ao legislador municipal cabe fixar critérios para serem adotados pelo administrador municipal.

Como se sabe, o valor de venda do imóvel sofre variações constantes. A par disso, é obrigação da Administração Pública manter seu cadastro de valores. Mas, mutante que é, não basta uma operação a cada ano para atualizar os valores.

Nesse passo, não é defeso à Administração a utilização de tabelas que sejam alteradas de tempo em tempo, visando ajustar, conforme consubstanciada observação, a flutuação dos valores. Para uma correta avaliação, deve ser levada em conta a localização, a próxima prestação de serviços públicos, a possibilidade de comércio etc. e, sobretudo, quando possível, deve ser realizado um confronto com as alienações mais recentes de imóveis semelhantes no local (BALEEIRO, 2001, p. 249).

A base de cálculo do IPTU, de fato, é o seu elemento mais importante e a correta aplicação do tributo exige do poder público um equilibrado e consentâneo cadastramento dos imóveis existentes na zona urbana do município.

[...]

Legítima é a conclusão, observa-se, que o proprietário de um imóvel tenha de fato condições de arcar com o recolhimento do IPTU, de acordo com o valor de seu bem. É uma presunção lastrada no signo da exteriorização da riqueza.

Agitando-se o tema da base de cálculo, é mister ponderar ainda a distinção entre base de cálculo abstrata e base de cálculo concreta. A abstrata ou normativa é aquela que tem sua âncora no critério genérico previsto pelo legislador para dimensionar a materialidade do fato tributário. A base de cálculo concreta ou concretizada, também dita realizada, é aquela obtida após a realização do fato imponible.

A base de cálculo abstrata do IPTU deve ser fixada por lei municipal, observando-se os princípios constitucionais, em especial as limitações do poder de tributar. O legislador municipal demarca a base de cálculo, sem, contudo, esquecer que a Constituição Federal, antes dele, já delimitou seu aspecto material.

Como já tecido, a tarefa do legislador esbarra na fixação da base de cálculo, tudo o mais é guiado para a Administração municipal, que terá a função de analisar os fatores intervenientes para determinar a base de cálculo concreta.

A base de cálculo concreta é a atividade administrativa do Executivo municipal e nasce após a previsão do valor venal via legislação. De ordinário, os municípios brasileiros possuem a conhecida Planta de Valores, que serve de sucedâneo para o lançamento do tributo.

A Planta de Valores ou Genérica de Valores consiste num cadastro tido pelo Executivo municipal, o qual divide a zona urbana por áreas ou coisa que

se assemelhe, e em que se estabelecem critérios para a avaliação dos imóveis urbanos.

A Planta de Valores não representa uma obrigatoriedade, mas uma facultatividade que, quando não prevista em lei, fica ao alvedrio do administrador municipal engendrar.

Tendo em vista a compreensão antes tirada, de que cabe ao Legislativo fixar critérios e ao Executivo materializar esses critérios observando os fatos da vida, entende-se que a Planta de Valores para a fixação do valor venal do imóvel é atribuição do Poder Executivo municipal.

Com efeito, melhor dizendo, cabe ao Legislativo a base de cálculo abstrata e ao Executivo a base de cálculo concreta, por meio da Planta de Valores (IPTU: um estudo sobre sua estrutura jurídica. Jurisprudência Catarinense, Florianópolis, v. 32, n. 113, p. 23 a 81, out.2006/jan.2007).

Conforme se vê, a planta genérica de valores é um instrumento que possibilita o contorno da impossibilidade prática da apuração individualizada do valor venal de cada imóvel existente no município, mediante o estabelecimento de valores padrões do metro quadrado predial e territorial, por tipo de construção e localidade, levando-se em consideração os diversos fatores que influenciam o mercado imobiliário.

Uma vez fixados esses valores, a planta deve ser constantemente revista para fins de concretização do princípio da capacidade contributiva, baseado no poder econômico *atual* do contribuinte. Essa atualização, caso não existam mudanças no cenário do mercado imobiliário, pode ser feita pela simples correção monetária dos valores já fixados na planta ou, sendo necessário, pela efetiva revisão dos próprios valores venais, a fim de readequá-los a uma nova realidade do mercado.

A esse respeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal definiu que, o aumento do valor venal, melhor dizendo, da base de cálculo em concreto, em montante superior à mera atualização monetária, somente poderá ser veiculado por lei em sentido material. Vale citar o seguinte precedente:

Este Supremo Tribunal Federal, sobre o tema, tem jurisprudência tranquila no sentido de que somente a correção monetária da base de cálculo do imposto independe de lei em sentido estrito para sua fixação, sendo que qualquer outra forma de mudança na base de cálculo do tributo deve ser realizada por meio de lei material. Nessa esteira, dentre outros, os seguintes precedentes: AI-AgR 176.870, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ 26.4.1996; AI-AgR 346.226, Rel. Min. Ellen Gracie, Primeira Turma, DJ 04.10.2002; AI-AgR 532.721, Rel. Min. Eros Grau, Primeira Turma, DJ 09.09.2005; e AI-AgR 592.184, Segunda Turma, de minha relatoria, DJ 18.4.2008 (AI n. 749340/SP, rel. Ministro Gilmar Mendes, DJe de 24-2-2012).

No presente caso, considerando o lapso temporal desde a última revisão dos valores constantes na planta genérica, bem como a mudança no cenário do

mercado imobiliário local, o Executivo municipal, dentro de sua competência constitucional, encomendou estudo técnico de empresa especializada – cuja cópia encontra-se nos autos (fls. 353 e ss.) – a fim de realizar uma reavaliação geral dos valores venais, e encaminhou projeto de lei à Câmara de Vereadores que, ao final do processo legislativo, transformou-se na lei ora atacada.

Verifica-se, assim, que, em sede de normatização geral, o que se buscou, em verdade, foi a *concretização* do princípio da capacidade econômica do contribuinte, sendo certo que

a capacidade contributiva revela-se, no caso do IPTU, com o próprio imóvel urbano. Do contrário, não se teria mais mãos a medir. Apenas à guisa de exemplo, dois proprietários de imóveis urbanos idênticos pagariam IPTUs diferentes só porque um deles é rico industrial e o outro, modesto aposentado. Não é isto, obviamente, o que a Constituição quer (Roque Antonio Carrazza. Curso de Direito Constitucional Tributário. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 101).

Conclui-se, portanto que, a discussão sobre eventual abuso no aumento dos valores, seja pelo impacto da medida, seja pela suposta supervalorização dos imóveis – que em nenhum momento restou demonstrado em abstrato – coloca-se no plano da infraconstitucionalidade. Com efeito, a discussão está adstrita à forma da revisão da base de cálculo do imposto, que é definido pelo CTN como sendo o valor venal do imóvel (art. 33). Por essa razão, as supostas violações aos princípios da capacidade contributiva, vedação ao confisco, razoabilidade e proporcionalidade, todas fincadas no suposto abuso do aumento, seriam, quando muito, reflexas. Não há dúvida de que, para se verificar a ofensa ou não àqueles princípios, é indispensável a prévia análise da questão no âmbito da legislação tributária federal; em outras palavras, não se alcança a suposta ofensa ao texto constitucional sem que antes se afirme a ofensa ao Código Tributário Nacional.

Sabe-se, todavia, que somente a violação imediata do texto constitucional viabiliza a ação *direta* de inconstitucionalidade, nunca a ofensa reflexa. Essa orientação é bastante antiga na jurisprudência da Suprema Corte, valendo citar o seguinte precedente, por todos:

Firmou a jurisprudência deste Supremo Tribunal o entendimento de que só é cabível a ação direta de inconstitucionalidade para o confronto direto, sem intermediários, entre o ato normativo impugnado e a Constituição Federal. Precedentes: ADIMC nº 996, Rel. Min. Celso de Mello e ADI nº 1388, Rel. Min. Néri da Silveira. Impossibilidade jurídica do pedido. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida (ADI n. 1670/DF, rel. Ministra Ellen Gracie, DJ de 8-11-2002, p. 21).

Aqui, portanto, também não há como conhecer da ação.

Nada obstante, cabe ressaltar, e isso é muito importante, a plena possibilidade do reconhecimento de eventual abusividade do aumento em situações concretas, nas quais a *aplicação* da lei acabe por ocasionar alguma distorção com a realidade ou alguma violação do texto constitucional. Com efeito, há situações em que, embora seja inviável o reconhecimento da inconstitucionalidade de determinada lei em abstrato, sua aplicação *in concreto* implica violação da Constituição, que deve ser reconhecida em sede própria, seja em recurso administrativo interposto contra o lançamento do imposto, em ação individual ou até mesmo em ação civil pública.

A esse respeito, cabe transcrever do parecer do ilustre Procurador de Justiça Basílio Elias De Caro:

Não se pode afastar a hipótese de que a inviabilidade fática de considerar as características de cada imóvel, para determinar o valor venal particularizadamente, possa acarretar a sua estipulação, em situações pontuais, em valor superior à realidade do mercado. Essa situação, porém, não importa a declaração de inconstitucionalidade da norma em sede de controle abstrato, que "(...) somente poderá ser alcançada em sede do Poder Judiciário, nas hipóteses de que esses fatos signos presuntivos [de riqueza] estejam ausentes da formulação da regra jurídica que vai eleger a hipótese de incidência dos impostos".

Isso não impede, conforme aponta Elizabeth Carrazza, que o contribuinte possa "insurgir-se contra o lançamento do IPTU assim efetuado, se puder demonstrar que o valor efetivo de seu imóvel é inferior ao tomado, pela Fazenda Municipal, como base de cálculo do imposto que deve pagar" (fls. 616 e 616).

É de se anotar também que a questão foi analisada recentemente pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, em situações muito semelhantes à presente, tendo o Órgão Especial da Corte paulista, à unanimidade, rejeitado as ações. Cabe transcrever:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei Complementar nº 666, de 3 de setembro de 2013, do Município de Atibaia, que dispõe sobre a revisão da *Planta* Genérica de *Valores* Imobiliários Ausência dos alegados vícios no processo legislativo, tendo sido o projeto de lei regularmente discutido e votado pela totalidade dos Vereadores integrantes do Legislativo municipal, sem que qualquer nulidade procedimental fosse arguida Majoração dos *valores venais* dos imóveis locais que não implica na igual repercussão na carga tributária imposta aos contribuintes municipais, haja vista a criação de mecanismo de bloqueio que estabeleceu um limite máximo de reajuste do tributo Exame da razoabilidade do aumento previsto na legislação municipal atacada que, de qualquer modo, demandaria a análise de matéria de fato, incabível em sede de controle abstrato de constitucionalidade Desconsideração do percentual fixado naquele ato normativo que implicaria, ainda, na indevida substituição da discricionariedade do Poder Legislativo, em

sua atuação natural, por uma imprópria atuação do Judiciário Precedentes desta Corte Ausência, portanto, de vícios de *inconstitucionalidade* formal ou material no ato normativo objurgado Ação Direta de *Inconstitucionalidade* julgada improcedente (ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2001017-52.2014.8.26.0000, de São Paulo, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. em 14-5-2014).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Art. 3º da Lei nº 4.795, de 26 de setembro de 2013, do município de Tatuí, que reajustou a *planta* genérica de *valores* acarretando aumento do *IPTU*. Alegação de ofensa aos princípios da capacidade contributiva, razoabilidade, proporcionalidade e da vedação ao confisco. Não caracterização. O artigo 33 do Código Tribunal Nacional dispõe que "a base de cálculo do imposto é o *valor venal* do imóvel" e o *valor venal* do imóvel "é aquele que o bem alcançaria se fosse posto à venda, em condições normais. É o preço que provavelmente o bem poderá ser vendido" (Hugo de Brito Machado, in "Comentários ao Código Tribunal Nacional", São Paulo, 2007, Ed. Atlas, 2ª ed., pág. 386). É perfeitamente possível, portanto, a revisão da *planta* genérica de *valores* (mesmo em patamar que escape ao padrão dos índices utilizados em revisões anteriores) para que seja alcançado, na medida do possível, o *valor* de mercado do bem. E, nesse caso, não há falar-se em confisco e eventual violação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e capacidade contributiva, o que ocorreria somente se a revisão atingisse patamar tal que superando abusivamente os parâmetros orientados pelo mercado imobiliário - inviabilizasse o direito de propriedade, hipótese inócua na espécie dos autos. Impossibilidade, entretanto, de instalar-se em ação direta de *inconstitucionalidade* alguma discussão sobre questão referente à suposta discrepância entre o *valor* real dos imóveis e aquele decorrente da atualização da *planta* genérica de *valores* (por envolver matéria de fato). A ação direta de *inconstitucionalidade*, enquanto instrumento de controle normativo abstrato, exercido mediante processo objetivo, não se presta para o exame de circunstâncias fáticas, admitido somente o cotejo da norma impugnada com o parâmetro constitucional de controle. Ademais, não evidenciada alguma hipótese de patente ilegalidade ou *inconstitucionalidade*, pelos mencionados fundamentos, não poderia o Poder Judiciário, a pretexto de reparar eventual injustiça social, imiscuir-se no juízo de oportunidade e conveniência da administração e do legislador para afastar o critério acolhido pela lei impugnada e eleger ele próprio quais índices mais adequados teriam aplicação no reajuste da *planta* genérica de *valores*. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação julgada improcedente (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2064066-04.2013.8.26.0000, de São Paulo, rel. Des. Antonio Luiz Pires Neto, j. em 11-6-2014).

Esta Corte Catarinense também já teve a oportunidade de analisar questões semelhantes, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, e, da mesma forma, rejeitou os argumentos da inicial. Transcreve-se:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 69 DE 2013, DO MUNICÍPIO DE BIGUAÇU, QUE DISPÕE SOBRE A PLANTA DE VALORES DO MUNICÍPIO. IMPUGNAÇÃO DOS ARTS. 1º, 2º, 3º, 4º, §1º, 5º E ANEXOS I, II, E III OU,**

SUBSIDIARIAMENTE, DE TODA A NORMA. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO OBSERVADO. REAJUSTE DO VALOR VENAL DOS IMÓVEIS FUNDAMENTADO EM ESTUDO TÉCNICO. AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA AOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE PELA VIA ABSTRATA. . AUSÊNCIA DE PREVISÃO DO AUMENTO DO TRIBUTOS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. IRRELEVÂNCIA. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE QUE NÃO INTEGRA LIMITAÇÃO AO PODER DE TRIBUTAR NA ATUAL ORDEM CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA CONHECIDA EM PARTE E, NO MÉRITO, JULGADA IMPROCEDENTE. CASSAÇÃO DA LIMINAR CONCEDIDA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA NORMA IMPUGNADA. AGRAVO REGIMENTAL INTERPOSTO CONTRA DECISÃO LIMINAR PREJUDICADO PELO JULGAMENTO DO MÉRITO (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.014907-5, de Biguaçu, rel. Des. Lédio Rosa de Andrade, j. em 16-7-2014).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISCIPLINOU O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU) NO MUNICÍPIO DE BARRA VELHA. [...] INSURGÊNCIA DO AUTOR COM RELAÇÃO AO AUMENTO DESPROPORCIONAL DO IPTU E OFENSA AO PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. LEI IMPUGNADA QUE, ATUALIZANDO O VALOR VENAL DOS IMÓVEIS À REALIDADE DE MERCADO, AJUSTOU A PLANTA GENÉRICA DE VALORES. POSSIBILIDADE. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA OU DA IGUALDADE. OBSERVÂNCIA À SITUAÇÃO DE CADA IMÓVEL E DE SUA REGIÃO. [...] PEDIDO INACOLHIDO (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.000552-2, de Barra Velha, rel. Des. Paulo Roberto Camargo Costa, j. em 5-11-2014).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO. LEI COMPLEMENTAR N. 270/13, DO MUNICÍPIO DE CAÇADOR, QUE SUBSTITUIU ANEXO DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. [...] ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E DA VEDAÇÃO AO CONFISCO. INOCORRÊNCIA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE QUE O VALOR VENAL ATRIBUÍDO AOS IMÓVEIS É SUPERIOR AO VALOR PRATICADO NO MERCADO. FÓRMULA UTILIZADA PELO MUNICÍPIO, A PARTIR DAS CONCLUSÕES DA COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO, QUE LEVOU EM CONTA CRITÉRIOS CIENTÍFICOS E CONSIDEROU CARACTERÍSTICAS OBJETIVAS, COMO A LOCALIZAÇÃO, AS DIMENSÕES, A QUALIDADE E PECULIARIDADES DAS PROPRIEDADE. LEI MUNICIPAL QUE POSSIBILITA, AINDA, A CONCESSÃO DE ISENÇÃO DO IPTU A PROPRIETÁRIO DE ÚNICO IMÓVEL, CUJA RENDA FAMILIAR NÃO ULTRAPASSE A DOIS SALÁRIOS MÍNIMOS. CIRCUNSTÂNCIA QUE DEMONSTRA ATENÇÃO AOS CITADOS PRINCÍPIOS. LEGITIMIDADE DA COBRANÇA QUE, TODAVIA, NÃO OBSTA O CONTRIBUINTE DE INSURGIR-SE CONTRA O LANÇAMENTO E DEMONSTRAR, CONCRETAMENTE, QUE O SEU IMÓVEL POSSUI VALOR INFERIOR AO CONSTATADO PELA FAZENDA MUNICIPAL. PEDIDO JULGADO

IMPROCEDENTE (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2013.089448-3, da Capital, rel. Des. Moacyr de Moraes Lima Filho, j. em 6-8-2014).

3.4 – Por fim, o único argumento que se viabiliza por meio desta ação direta é aquele segundo o qual a edição de lei para alteração da planta genérica de valores deveria ter sido precedida de audiências públicas, em razão dos termos do artigo 141, III, da Constituição do Estado, *in verbis*:

Art. 141. No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e o Município assegurarão:

[...]

III – participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos.

Como se vê, a exigência constitucional limita-se aos casos de definição de soluções para os problemas urbanos, subordinados ao regime do Direito Urbanístico.

O Direito Urbanístico, por sua vez, identifica-se na ciência e no conjunto de normas que se preocupam em estudar e regulamentar a atividade urbanística, que, segundo lição de José Afonso da Silva, é função pública cujos objetos "podem ser discriminados da seguinte forma: (a) o planejamento urbanístico; (b) a ordenação do solo; (c) a ordenação urbanística de áreas de interesse especial; (d) a ordenação urbanística da *atividade edilícia*; (e) os instrumentos de intervenção urbanística" (Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 32).

A par dessa conceituação, é possível deduzir que a conformidade constitucional da lei em questão não se sujeitava àquela exigência contida no artigo 141, III, da Constituição do Estado, pois, longe de regulamentar a atividade urbanística, trata-se de lei de natureza estritamente tributária. De fato, conforme já foi visto acima, a planta genérica de valores não se presta a solucionar problemas urbanos, mas apenas a servir como elemento orientador na fixação da base de cálculo do IPTU, o valor venal do imóvel.

O mesmo entendimento foi adotado pelo Procurador de Justiça Basílio Elias De Caro quando afirmou que "a definição dos valores venais, cuja finalidade é determinar o aspecto quantitativo dos impostos mencionados, não altera o planejamento, o uso ou a ocupação do solo urbano", bem como quando disse que não há "exigência constitucional impondo a participação direta da população antes ou durante o trâmite legislativo de projeto de lei que vise alterar alíquota ou base de cálculo de impostos" (fl. 610).

Assim, a inexistência de audiências públicas prévias não é razão para que seja declarada a inconstitucionalidade das normas atacadas.

Nesse mesmo sentido, colhe-se da jurisprudência desta Corte:

O art. 141, III, apenas prevê a "participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos", de sorte que não abarca a hipótese de Projeto de Lei Complementar que altera a Planta Genérica de Valores do Município para o caso de incidência de tributos.

[...]

Assim, defeitos decorrentes da ausência de convocação de audiências públicas ou da participação da Comissão de Revisão da PGV, não ensejam inconstitucionalidade, porque estes vícios não afrontam diretamente qualquer dispositivo da Constituição do Estado de Santa Catarina. Quando muito, poderia ser reconhecida a ilegalidade da norma impugnada, mas essa análise é vedada na via do controle concentrado de constitucionalidade (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.000913-5, da Capital, rel. desig. Des. Lédio Rosa de Andrade, j. em 5-11-2014).

4 – Ante o exposto, deve-se a) afastar as preliminares; b) conhecer em parte da ação e, nessa, julgar o pedido improcedente.

É o voto.



## 4. Variações da receita

Ano	Receita própria sem IPTU	Variação	Arrecadação de IPTU	Variação do IPTU	Receita própria total	Variação receita total

## 5. Número de lançamentos e pagamentos

Ano	Nº de lançamentos	Aumento	Aumento percentual	Pagos em cota única	Percentual pagos em cota única

## 6. Correção inflacionária das zonas de valorização

Ano	Zonas				
	1	2	3	4	5

## 7. Correção monetária das benfeitorias

Ano	Benfeitoria					
	Residencial			Industrial, comercial e prestação de serviços		
	Alvenaria	Mista	Madeira	Alvenaria	Mista	Madeira

**APÊNDICE B – Valores atualizados da PGV Lei nº 77/2005 2006/2020**

Ano	Zona 1			Zona 2			Zona 3			Zona 4			Zona 5		
	Setor			Setor			Setor			Setor			Setor		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
<b>2006</b>	169,87	136,62	103,40	103,40	81,25	66,45	53,16	45,00	40,82	40,82	35,50	28,65	28,65	20,49	20,49
<b>2007</b>	176,38	141,85	107,36	107,36	84,36	69,00	55,20	46,72	42,38	42,38	36,86	29,75	29,75	21,27	21,27
<b>2008</b>	190,05	152,85	115,68	115,68	90,90	74,34	59,47	50,34	45,67	45,67	39,72	32,05	32,05	22,92	22,92
<b>2009</b>	208,69	167,84	127,03	127,03	99,82	81,64	65,31	55,28	50,15	50,15	43,61	35,20	35,20	25,17	25,17
<b>2010</b>	208,69	167,84	127,03	127,03	99,82	81,64	65,31	55,28	50,15	50,15	43,61	35,20	35,20	25,17	25,17
<b>2011</b>	232,31	186,84	141,41	141,41	111,12	90,88	72,70	61,54	55,82	55,82	48,55	39,18	39,18	28,02	28,02
<b>2012</b>	244,15	196,36	148,62	148,62	116,78	95,51	76,41	64,68	58,67	58,67	51,02	41,18	41,18	29,45	29,45
<b>2013</b>	263,23	211,70	160,23	160,23	125,90	102,97	82,38	69,73	63,25	63,25	55,01	44,40	44,40	31,75	31,75
<b>2014</b>	277,77	223,40	169,08	169,08	132,86	108,66	86,93	73,58	66,75	66,75	58,05	46,85	46,85	33,51	33,51
<b>2015</b>	287,98	231,61	175,29	175,29	137,74	112,65	90,12	76,29	69,20	69,20	60,18	48,57	48,57	34,74	34,74
<b>2016</b>	318,35	256,03	193,78	193,78	152,27	124,53	99,62	84,33	76,50	76,50	66,53	53,69	53,69	38,40	38,40
<b>2017</b>	341,24	274,44	207,71	207,71	163,22	133,49	106,79	90,40	82,00	82,00	71,31	57,55	57,55	41,16	41,16
<b>2018</b>	341,24	274,44	207,71	207,71	163,22	133,49	106,79	90,40	82,00	82,00	71,31	57,55	57,55	41,16	41,16
<b>2019</b>	367,01	295,17	223,40	223,40	175,54	143,57	114,85	97,22	88,19	88,19	76,70	61,90	61,90	44,27	44,27
<b>2020</b>	393,87	316,77	239,75	239,75	188,39	154,07	123,26	104,34	94,65	94,65	82,31	66,43	66,43	47,51	47,51

Fonte: Dados da pesquisa.

Ano	Benefícios					
	Residencial			Industrial, comercial e prestação de serviços		
	Alvenaria	Mista	Madeira	Alvenaria	Mista	Madeira
2006	345,44	206,78	88,64	177,28	118,14	73,82
2007	358,67	214,70	92,03	184,07	122,66	76,65
2008	386,47	231,34	99,17	198,34	132,17	82,59
2009	424,38	254,03	108,90	217,79	145,14	90,69
2010	424,38	254,03	108,90	217,79	145,14	90,69
2011	472,42	282,79	121,22	242,45	161,57	100,96
2012	496,50	297,21	127,40	254,81	169,80	106,10
2013	535,29	320,42	137,36	274,71	183,07	114,39
2014	564,87	338,13	144,94	289,89	193,18	120,71
2015	585,62	350,55	150,27	300,54	200,28	125,15
2016	647,37	387,52	166,12	332,23	221,40	138,34
2017	693,93	415,38	178,06	356,12	237,32	148,29
2018	693,93	415,38	178,06	356,12	237,32	148,29
2019	746,33	446,75	191,51	383,02	255,24	159,49
2020	800,95	479,45	205,52	411,05	273,92	171,16

Fonte: Dados da pesquisa.

**APÊNDICE C – Valores atualizados da PGV Lei nº 151/2013 2014/2020**

Ano	Zonas				
	1	2	3	4	5
2014	281,66	197,16	138,01	96,61	67,63
2015	292,01	204,41	143,08	100,16	70,12
2016	322,80	225,96	158,17	110,72	77,51
2017	346,01	242,21	169,54	118,68	83,08
2018	346,01	242,21	169,54	118,68	83,08
2019	372,14	260,50	182,35	127,65	89,36
2020	399,38	279,56	195,69	136,99	95,90

Fonte: Dados da pesquisa.

Ano	Benfeitoria					
	Residencial			Industrial, comercial e prestação de serviços		
	Alvenaria	Mista	Madeira	Alvenaria	Mista	Madeira
2014	572,52	342,84	146,95	293,94	195,88	111,46
2015	593,56	355,44	152,35	304,74	203,08	115,56
2016	656,15	392,92	168,41	336,87	224,49	127,74
2017	703,33	421,17	180,52	361,10	240,63	136,93
2018	703,33	421,17	180,52	361,10	240,63	136,93
2019	756,44	452,98	194,16	388,37	258,81	147,27
2020	811,80	486,13	208,37	416,79	277,75	158,04

Fonte: Dados da pesquisa.

**APÊNDICE D – Diferenças entre as zonas de valorização da Lei 77/2005 e 151/2013**

<b>Diferença no quesito territorial sem média Setores 1</b>					
<b>Ano</b>	<b>Zona</b>				
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>2014</b>	3,89	28,08	51,08	29,86	20,78
<b>2015</b>	4,03	29,11	52,96	30,96	21,54
<b>2016</b>	4,46	32,18	58,54	34,22	23,82
<b>2017</b>	4,78	34,50	62,75	36,68	25,53
<b>2018</b>	4,78	34,50	62,75	36,68	25,53
<b>2019</b>	5,14	37,10	67,49	39,45	27,46
<b>2020</b>	5,51	39,82	72,43	42,34	29,47
<b>Diferença no quesito territorial sem média Setores 2</b>					
<b>Ano</b>	<b>Zona</b>				
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>2014</b>	58,26	64,30	64,43	38,56	34,12
<b>2015</b>	60,40	66,66	66,79	39,98	35,38
<b>2016</b>	66,77	73,69	73,84	44,19	39,11
<b>2017</b>	71,57	78,99	79,15	47,37	41,92
<b>2018</b>	71,57	78,99	79,15	47,37	41,92
<b>2019</b>	76,97	84,96	85,12	50,95	45,09
<b>2020</b>	82,61	91,17	91,35	54,68	48,39
<b>Diferença no quesito territorial sem média Setores 3</b>					
<b>Ano</b>	<b>Zona</b>				
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>2014</b>	112,58	88,50	71,26	49,76	34,12
<b>2015</b>	116,72	91,75	73,88	51,59	35,38
<b>2016</b>	129,02	101,43	81,67	57,03	39,11
<b>2017</b>	138,30	108,72	87,54	61,13	41,92
<b>2018</b>	138,30	108,72	87,54	61,13	41,92
<b>2019</b>	148,75	116,93	94,15	65,75	45,09
<b>2020</b>	159,63	125,49	101,04	70,56	48,39
<b>Diferença no quesito territorial com média</b>					
<b>Ano</b>	<b>Zona</b>				
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>2014</b>	58,24	60,29	62,26	39,39	29,68
<b>2015</b>	60,38	62,51	64,54	40,84	30,77
<b>2016</b>	66,75	69,10	71,35	45,15	34,01
<b>2017</b>	71,55	74,07	76,48	48,39	36,46
<b>2018</b>	71,55	74,07	76,48	48,39	36,46
<b>2019</b>	76,95	79,66	82,26	52,05	39,21
<b>2020</b>	82,58	85,49	88,28	55,86	42,08

Fonte: Dados da pesquisa.