



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

JOSÉ LAUDELINO DUARTE DE LIMA

**OS EFEITOS JURÍDICOS/POLÍTICOS DA ALTERAÇÃO DA PLANTA
GENÉRICA DO IPTU NO MUNICÍPIO DE SANTA RITA**

SANTA RITA-PB

2020

JOSÉ LAUDELINO DUARTE DE LIMA

**OS EFEITOS JURÍDICOS/POLÍTICOS DA ALTERAÇÃO DA PLANTA
GENÉRICA DO IPTU NO MUNICÍPIO DE SANTA RITA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como
requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito
pela Universidade Federal da Paraíba-UFPB.

Orientador: Dr. Alex Taveira dos Santos

SANTA RITA-PB

2020

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L732e Lima, Jose Laudelino Duarte de.
OS EFEITOS JURÍDICOS/POLÍTICOS DA ALTERAÇÃO DA PLANTA
GENÉRICA DO IPTU NO MUNICÍPIO DE SANTA RITA / Jose
Laudelino Duarte de Lima. - João Pessoa, 2020.
46 f.

Orientação: Alex Santos.
Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ/Santa Rita.

1. IPTU. 2. Planta Genérica. I. Santos, Alex. II.
Título.

UFPB/CCJ

JOSÉ LAUDELINO DUARTE DE LIMA

**OS EFEITOS JURÍDICOS/POLÍTICOS DA ALTERAÇÃO DA PLANTA
GENÉRICA DO IPTU NO MUNICÍPIO DE SANTA RITA**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: _____ / _____ / _____

BANCA EXAMINADORA

Dr. Alex Taveira dos Santos

Prof. Orientador

Prof. (Examinador)

Prof. (Examinador)

SANTA RITA-PB

2020

AGRADECIMENTOS

Gratidão a Deus pelo dom da vida.

Gratidão à família, pela estrutura, educação e amor.

Gratidão aos professores desde o tempo do colégio até a faculdade, que trabalharam com dedicação e merecem o devido valor.

Gratidão aos amigos, de dentro e de fora da universidade.

Gratidão aos momentos difíceis, que farão me tornar uma pessoa cada vez melhor, na vida profissional e afetiva.

LIMA, JOSÉ LAUDELINO DUARTE DE. OS EFEITOS JURÍDICOS/POLÍTICOS DA ALTERAÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DO IPTU DO MUNICÍPIO DE SANTA RITA. BACHARELADO NO CURSO DE DIREITO UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA. 2020.1

RESUMO

O imposto imobiliário é o mais tradicional financiador das atividades dos governos locais em vários países do mundo. O imposto pode incentivar a utilização do solo urbano de acordo com o desejado pela sociedade através do Plano Diretor, extraír para a coletividade a valorização imobiliária individual, ser usado na administração de outros impostos, entre outros atributos. No cenário recente, o atual crescimento econômico no Brasil também revela a importância da tributação imobiliária, visto que nesse processo sempre ocorre o aumento do preço da terra que, não podendo ser produzida, responde inteiramente ao aumento da demanda pela elevação do seu preço. A constante atualização da Planta Genérica do IPTU enfrenta resistência política o que deixa a arrecadação sem ferramentas para conseguir bons resultados. Sendo cobrado de maneira efetiva, trará grandes benefícios para os cofres públicos do Município de Santa Rita. Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória, nas bases de dados e periódicos. Foi possível observar A Planta Genérica de Valores é um instrumento substancial para a gestão pública municipal, tendo em vista que dela derivam informações que auxiliam como base para a tributação de imóveis, além de moldar-se como uma considerável ferramenta de planejamento que contribui na tomada de decisões.

Palavras-chave: Impostos Tributários; Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); Planta Genérica de Valores

LIMA, JOSÉ LAUDELINO DUARTE DE. **THE LEGAL / POLITICAL EFFECTS OF CHANGING THE GENERIC PLANT OF IPTU IN THE MUNICIPALITY OF SANTA RITA.** BACHELOR'S DURING THE COURSE OF LAW FEDERAL UNIVERSITY OF PARAIBA. 2020.1

ABSTRACT

The real estate tax is the most traditional financier of the activities of local governments in several countries around the world. The tax can encourage the use of urban land as desired by society through the Master Plan, extract for the community the individual real estate valuation, be used in the administration of other taxes, among other attributes. In the recent scenario, the current economic growth in Brazil also reveals the importance of real estate taxation, since in this process there is always an increase in the price of land, which, being unable to be produced, responds entirely to the increase in demand by raising its price. The constant updating of the IPTU Generic Plant faces political resistance which leaves the collection without tools to achieve good results. Being charged effectively, it will bring great benefits to the public coffers of the Municipality of Santa Rita. It is a descriptive and exploratory research, in databases and journals. It was possible to observe The Generic Values Plan is a substantial instrument for municipal public management, considering that it derives information that helps as a basis for the taxation of real estate, in addition to being a considerable planning tool that contributes to making of decisions.

Keywords: Tax Taxes; Tax on urban property and land (IPTU); Generic Stock Plant

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1 IMPOSTOS E TRIBUTOS MUNICIPAIS.....	12
2.1.1 Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS.....	13
2.1.2 Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI	14
2.2 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA.....	15
2.3 IPTU E POLÍTICA URBANA MUNICIPAL.....	17
2.4 FATOR GERADOR.....	20
2.5 BASE DE CÁLCULO.....	22
2.6 ALÍQUOTAS E PROGRESSIVIDADE.....	23
2.6.1 Aliquotas Progressivas.....	25
2.6.2 Progressividade segundo o valor venal.....	26
2.7 IMUNIDADES E ISENÇÕES.....	26
2.8 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS RELACIONADOS AO IPTU.....	27
2.8.1 Princípio da Capacidade Contributiva.....	27
2.8.2 Princípio da Proporcionalidade Contributiva.....	29
2.8.3 Princípio do Não Confisco Tributário.....	30
2.8.4 Princípio da Legalidade.....	32
2.8.5 Princípio da Autoridade.....	32
2.9 PLANTA GENÉRICA DE VALORES (PGV).....	33
2.10 ENTENDIMENTO MAJORITÁRIO À RESPEITO DA CONCEPÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES APENAS POR MEIO DA LEI.....	36
2.11 BREVE HISTÓRICO DA CIDADE DE SANTA RITA-PB.....	39
3 METODOLOGIA.....	41
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS.....	43

1 INTRODUÇÃO

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana é um imposto municipal recolhido anualmente (existindo a possibilidade de parceladamente), proprietários de edificações e terrenos urbanos. A alíquota utilizada em sua cobrança e sua metodologia de cálculo varia de um Município para outro. É um imposto brasileiro. Somente os municípios possuem competência para instituí-lo. A base de cálculo para a cobrança é o valor venal do imóvel (valor de venda do bem, que leva em consideração a metragem, a localização, a destinação e o tipo do imóvel). O proprietário que possui o dever de pagar, porém pode ser acordado entre as partes, através do contrato de locação, que a responsabilidade do pagamento recaia sobre o locatário (MOLLER, 2013).

Para uma definição mais específica, "o imposto sobre PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA é o tributo, de competência municipal, que recai sobre a propriedade, domínio útil ou a posse, a qualquer título, de imóvel com edificação ou sem ela, localizado na zona citadina (LIPORINI, 2014).

Como veremos, o fato gerador do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana é a propriedade, a posse ou o domínio útil de imóvel urbano, sendo este, portanto o seu aspecto material, devemos entender a propriedade, como o animus de ser proprietário, ou seja, neste caso, será a pessoa que detiver um dos poderes da propriedade, propriamente dita, que detiver mesmo que temporariamente a qualidade de proprietário, exercendo um ou mais poderes que a propriedade lhe implica (ZANCAN, 2012).

O lançamento do IPTU é feito de ofício pela Administração Pública, anualmente. O Município declara o fato jurídico tributário, identifica o sujeito passivo, avalia o imóvel e aplica-lhe a alíquota para fins de determinação do montante a ser pago. O lançamento baseia-se em cadastros imobiliários constantes dos Cartórios de Registros de Imóveis (MELLO, 2015).

Em contrapartida A Lei de Responsabilidade Fiscal exige dos administradores e dos vereadores mais atenção à eficiência da arrecadação dos tributos imobiliários, sob pena de eventual penalização por omissão. A busca do equilíbrio fiscal induz ao investimento em estrutura técnica na área de cadastro, Planta Genérica de Valores e arrecadação, incluída a atualização de cadastro e planta de valores. Tem sido expressão moderna o termo sustentabilidade do município, porém, seu alcance pelos administradores parece restringir-se à obtenção da condição de equilíbrio de receitas e despesas (LOCH, 2014).

Diante desse contexto este trabalho tem como objetivo geral compreender a análise, geração de debates e reflexões críticas no que tange a Elaboração da Planta Genérica do IPTU, e com objetivos específicos, compreender de maneira doutrinária o que significa o termo imposto; logo em seguida, compreender de maneira doutrinária o que significa o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano); Fazer uma análise através de dados estatísticos de como a opção do Município de Santa Rita em relação a elaboração da Planta Genérica do IPTU, vem gerando reais consequências aos cofres públicos do mesmo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 IMPOSTOS E TRIBUTOS MUNICIPAIS

Os impostos, segundo a definição dada pelo Código Tributário Nacional, especialmente no artigo 16, são os tributos “cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Trata-se, portanto, de tributo não vinculado, isto é, que não depende de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte. No âmbito municipal é possível instituir três espécies de impostos: Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.

O Código Tributário Nacional (CTN) foi criado pela Lei nº 5.172, de 1966, e essa lei está fundamentada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1965, regendo os tributos, que, segundo essa mesma lei, são divididos em impostos, taxas e as contribuições de melhoria. Estes tributos são regulamentados por Leis Complementares, Resoluções do Senado Federal, Emendas Constitucionais e ainda limitados por satisfazer a Constituição Federal, Leis Federais, Estaduais e também Municipais.

O tributo é definido pela lei nº 5.172, art. 3º, como: “Toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”, o CTN também conceitua, no art. 16, o Imposto como tributo que tem seu fato gerador em uma determinada situação independente de qualquer atividade efetuada pelo estado, relativa ao contribuinte.

Conforme determina o art. 145 da Constituição Federal, os entes federados podem instituir três espécies de tributos: impostos, taxas e contribuição de melhoria. Não obstante, é necessário frisar que esse rol não é exaustivo, tendo em vista o próprio texto Constitucional autorizar a instituição de outros tributos com características distintas dessas três espécies. Aos municípios, além da contribuição de melhoria, o texto constitucional permite a instituição da Contribuição para o Custo do Serviço de Iluminação Pública – COSIP e a Contribuição para o Regime Próprio de Previdência – CRPP, as quais, segundo ensina Paulsen (2014) devem ser entendidas como subespécies de um mesmo tributo chamado de Contribuições Especiais.

Pela perspectiva de Leandro Paulsen, então, pode-se dizer que os municípios detêm competência tributária acima de quatro espécies de tributos, as quais passam a ser tratadas

separadamente nos tópicos seguintes com o objetivo de identificar qual a importância da atualização da Planta Genérica de Valores – PGV no cômputo das receitas tributárias municipais.

2.1.1 Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS

Imposto de responsabilidade municipal para sua instituição tem como fato gerador a prestação de serviços, por pessoa física ou jurídica, com ou sem estabelecimento fixo. “A EC nº. 18/65 foi a semente do Código Tributário Nacional veiculado, à época, como lei ordinária, mas recebendo, pouco depois, eficácia de LC, quando da promulgação da Constituição de 1967 (MACHADO, 2014).

O Sistema Tributário Nacional sucedeu do crescimento do país, de seu progresso econômico e da consolidação da Federação, em um parecer centralizador, autônomo, mas não ao ponto de consentir o desequilíbrio impositivo, em nível de carga global a ser suportada pelo contribuinte”. A constituição ou discriminação constitucional não cria nenhum tributo, apenas determina aptidão tributária, concepção que estabelece a um determinado ente o poder de tributar (MARTINS, 2013).

Tal poder foi dividido entre os entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Tal medida consagrou o princípio do federalismo. O poder de tributar, porém, diz respeito à cobrança dos tributos, sendo que a determinação das alíquotas e criação dos próprios tributos ficou restrita à esfera federal (BORGES, 2010).

Em 2003 entrou em vigor a Lei Complementar Federal n. 116, na condição de novo marco regulatório do Imposto Sobre Serviços. No seu artigo 1º, a Lei passou a definir o fato gerador do imposto como sendo “a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador” (MACHADO, 2014).

O imposto, conforme estabelece a Lei Complementar n. 116/2003, em seus artigos 8º e 8º-A, deverá incidir com alíquota mínima de dois por cento e máxima de cinco por cento, cabendo ao município aplicar a alíquota que melhor lhe convir dentro dos limites impostos pela regra estabelecida a nível nacional. O ISS, assim como o IPTU, é uma das principais fontes de receitas tributárias municipais (MELO, 2012).

2.1.2 Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI

O ITBI surgiu no Direito brasileiro em 1809, por meio do Alvará 3, de junho do referido ano, com a designação de imposto da sisa (pela qual este tributo é vulgarmente conhecido até os dias atuais), tendo a primeira previsão constitucional surgido na Carta de 1891, que estabelecia, em seu art. 9^º inciso , como sendo de competência dos Estados o imposto sobre transmissão de propriedade. A Constituição de 1934 estabeleceu uma divisão, criando dois impostos, ambos de competência dos Estados: o imposto de transmissão de 44 propriedade causa mortis (art. 8^º I, b) e o imposto sobre a transmissão de propriedade imobiliária inter vivos (art. 8^a, I, c). O mesmo texto foi mantido pela Constituição de 1937 (art. 23, I, b e c). Também não houve alteração por ocasião da Constituição de 1946, sendo mantidos ambos os impostos, tal como já estavam previstos (art. 19, II e III).

O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos - ITBI, está previsto no inciso II do artigo 156 da Constituição Federal como um imposto de competência exclusiva dos municípios. Merece evidência o fato desse imposto não incidir sobre qualquer espécie de transferência de imóveis, sendo possível ao município cobrá-lo somente quando a transmissão se dá através de compra e venda. Caso a transmissão ocorra em virtude de doação ou herança, incidirá outro imposto, de competência estadual, o ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação que, vale frisar, incide sobre a transmissão não onerosa de quaisquer espécies de bens, não somente imóveis (PESSANHA, 2013).

A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, que nesse caso coincide com o valor negociado entre o vendedor e o comprador, o qual nem sempre corresponderá ao valor apurado com base no banco de dados da prefeitura, conforme deve ocorrer no caso do IPTU, uma vez que o mercado imobiliário é bastante dinâmico, tornando extremamente difícil ao Poder Público o acompanhamento com precisão das variações dos preços dos imóveis (AVERBECK, 2014).

Contudo, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, essa questão encontra-se pacificada a favor dos municípios que adotam base de cálculo diferenciada para fins do ITBI em relação àquela utilizada para apurar o valor do IPTU. Decidiu o STJ a esse respeito, quando do julgamento do Recurso Especial n. 1673866 - SP6 , “não haver ilegalidade na diferença entre o valor venal do imóvel para fins de cálculo do ITBI e do IPTU, porquanto a apuração da base de cálculo e a modalidade de lançamento deles são diversas, não havendo, pois, vinculação de seus valores” (BARRETO, 2012).

2.2 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA

O Estado com o objetivo de acolher as demandas sociais, requer fixar normas que lhe concedem arrecadar tributos. O poder de tributar é resultante do poder de império do Estado, sendo uma manifestação de sua soberania. No Brasil, a Constituição delimitou a competência tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, circunscrevendo a esfera de atuação de cada uma dessas entidades jurídico-políticas, no que concerne à instituição e consequente cobrança dos tributos (ALEXANDRE, 2013).

A capacidade para instaurar o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, foi atribuída aos Estados, e com a edição da Constituição de 1934, passou a pertencer aos Municípios, o que propiciou a alternativa de utilização desse imposto como instrumento para uma melhor adequação das políticas urbanas, visto que a estes cabem também o exercício do poder relativo ao uso da propriedade imobiliária urbana (HARADA, 2012).

Pode-se afirmar que, de modo geral, é recente na história constitucional brasileira o potencial tributário dos Municípios, com a existência de impostos próprios, especialmente o IPTU, com capacidade de fomentar uma maior atuação municipal na concretização dos objetivos previstos pela política urbana, através da possibilidade de uma arrecadação mais eficaz que permita às municipalidades possuírem recursos financeiros capazes de financiar investimentos equipamentos urbanos, não dependendo exclusivamente das receitas provenientes dos demais entes federativos (MACHADO, 2014).

No entanto, tais iniciativas ainda não se mostram como contumazes nas experiências de gestões municipais brasileiras, sendo ainda raros os exemplos de boas práticas e utilização das potencialidades tributárias municipais em prol do investimento local, podendo-se levantar diversas razões, entre elas, a ideia de que a cobrança de impostos gera um descontentamento da população, bem como a acomodação por parte das gestões municipais com a presença das transferências intergovernamentais nas receitas municipais (MATOS, 2015).

Quanto ao último ponto, nos últimos anos essa transferência via fundos de participação, emendas legislativas e outras formas de provisão de recursos federais e estaduais estão diminuindo em razão da crise política e econômica que o país está vivenciado, o que demonstra a necessidade premente dos municípios procurarem na sua própria arrecadação fiscal formas de garantir o pagamento de suas despesas orçamentárias (MATOS, 2015).

Fernandes (2016, p 162) ensina que a avaliação para fins de apuração de base de cálculo do IPTU “é de grande importância, pois representa o valor sobre o qual deverá incidir a alíquota do imposto, permitindo uma tributação mais isonômica e uma arrecadação de

receita mais elevada para os Municípios”. Assim, como resultado da dificuldade em se ter uma atualização das bases de cálculo do IPTU no Brasil, arrecadasse oito vezes menos aqui do que nos Estados Unidos e na Alemanha.

Diante disso, a Portaria nº 511 do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009) se mostra de extrema relevância, devendo ser observada pelas municipalidades no que se refere à necessidade de intervalos curtos entre as atualizações dos cadastros territoriais e das plantas genéricas de valores, a qual recomenda que a base de cálculo do IPTU e dos demais tributos imobiliários deve se manter atualizada, devendo seu ciclo ser de no máximo 4 (quatro) anos.

Segundo Aragão (2016), apesar da pouca representatividade nas receitas municipais, o IPTU ainda é uma fonte de arrecadação importante para os municípios. A autora afirma que “a tributação imobiliária delegada aos municípios é assim realizada, pois os municípios possuem melhor conhecimento da zona urbana municipal”.

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, mais popular pela sigla IPTU, tem como fato gerador, segundo o Código Tributário Nacional (CTN), a propriedade de imóvel urbano, domínio útil ou a posse de um imóvel por natureza ou por acessão física, estes tendo que estar necessariamente localizados em zona urbana. (SOUZA, 2012).

O art. 32 do CTN dispõe sobre a zona urbana de um município, sendo regulamentada por lei municipal, e a define como:

§ 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.

O imóvel é considerado urbano quando se encontrar em áreas aprovadas por leis municipais e órgãos competentes, sendo eles destinados a habitação, comércio e indústria, prestação de serviços ou ainda que estejam em áreas onde tenham sido construídas ou

mantidas no mínimo dois melhoramentos pelo município, como calçamento, abastecimento de água, esgoto, iluminação pública, escola primária ou posto de saúde. (AVERBECK, 2011).

Segundo o art. 7º do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), no § 1º, fica instituído o direito do município em definir a cada ano o valor de sua alíquota do IPTU em lei municipal específica, porém esse valor não poderá ultrapassar duas vezes o valor do ano anterior, respeitando ainda a alíquota máxima de quinze por cento sobre a base de cálculo, que somente pode ser aplicada em casos excepcionais, quando o IPTU é usado com função extra-fiscal (social).

2.3 IPTU E POLÍTICA URBANA MUNICIPAL

Para a opinião pública em geral, o IPTU seria mais um imposto entre os vários tributos existentes no país com a finalidade de financiar as administrações municipais. Muito embora a arrecadação do IPTU seja uma fonte de receita importante para as grandes cidades brasileiras e para as jurisdições locais do mundo inteiro, a importância do impacto extra-fiscal do imposto é bastante relevante, senão superior à importância da arrecadação municipal. Primeiramente, deve-se analisar o mercado de terra urbana e suas peculiaridades (TAUFNER, 2012).

Diferentemente dos mercados tradicionais de concorrência perfeita, no mercado de terra a oferta é perfeitamente inelástica, sendo que o ofertante, ou seja, o proprietário da terra tende a exigir o preço que maximiza os seus lucros. Esse preço costuma tender ao máximo que o consumidor está propenso a pagar, apresentando com isso característica de monopólio. A instituição de um imposto sobre os imóveis irregulares ou o aumento de sua arrecadação na verdade reduz o preço de mercado dos imóveis, ao invés de inflacionar os preços do mercado imobiliário, como argumentam muitos autores (SMOLKA, MORALEZ, 2015).

Isso porque o proprietário do imóvel, por já cobrar um preço de monopólio, não consegue repassar o valor do imposto ao preço, absorvendo, portanto, quase que totalmente o imposto. Essa redução do valor de mercado do imóvel será a soma do valor presente do fluxo de pagamentos que o consumidor terá que pagar do imposto anualmente. Os autores, em seu estudo, argumentam que o preço médio do solo urbano regularizado e urbanizado na América Latina é mais caro que o de países desenvolvidos, que apresentam elevada renda per capita. Uma das justificativas para este fenômeno seria a baixa taxação imobiliária dos países da região e a elevada informalidade (MACHADO, 2013).

Quanto mais elevada for a taxação da propriedade imobiliária, menor será o preço que os proprietários originais conseguiriam exigir. No caso da informalidade, se o município possuir elevado número de assentamentos irregulares, os assentamentos formais tendem a se valorizar. Além disso, se o mercado tem a expectativa de que o poder público irá dotar o loteamento irregular com serviços e regularização no futuro, este fato irá refletir o valor de mercado dos imóveis na atualidade (MACHADO, 2013).

Outro aspecto importante no tocante aos aspectos extra-fiscais do IPTU está na forma de mensuração da base de cálculo do imposto. Em muitas jurisdições da Austrália e da Nova Zelândia, por exemplo, a base de cálculo do imposto imobiliário é apenas o valor do terreno, desconsiderando-se a construção. Com essa regra e mediante a aplicação de uma alíquota alta, o proprietário do imóvel tem forte estímulo a edificá-lo e a dar o melhor uso possível ao terreno no curto prazo. Já em países que consideram a base de cálculo do imposto tanto o valor do terreno quanto o da edificação, ao edificar o terreno, o proprietário valorizará sua propriedade e com isso sofrerá uma taxação maior, em razão do aumento da base de cálculo do imposto (CARVALHO, 2013).

Tal sistemática não dá os corretos incentivos a edificação, porém, é muito difícil a administração pública, em cidades consolidadas urbanamente e com alta densidade, separar da base de cálculo do imposto o que seria terreno e o que seria edificação. Além disso, se o objetivo da política tributária também for distribuição de renda e a progressividade das alíquotas, um imposto cuja base de cálculo reflita a riqueza do contribuinte atenderia melhor a esse princípio. A solução que muitas cidades latino-americanas têm adotado para conciliar estímulo a edificação e maior justiça tributária é cobrar uma alíquota maior para terrenos não edificados.

Se, por um lado, ao tomar a decisão de construir, o proprietário terá a base de cálculo do imposto maior, por outro lado a incidência de uma alíquota menor para imóveis construídos pode compensar o aumento da base de cálculo verificado. Evidentemente a alíquota ideal para terrenos não edificados, para atender esse objetivo, seria aquela que expressasse a relação valor do terreno e o valor da edificação. Por exemplo, se o valor do terreno equivaler a 1/3 do valor de mercado total do imóvel e o valor da edificação 2/3, então a alíquota ideal mínima para lotes vagos deveria ser três vezes superior à alíquota para imóveis já construídos (CESARE, 2012).

Ainda um aspecto extrafiscal interessante do IPTU é que ele seria um “imposto cidadão”, de modo que tem a capacidade de transformar o cidadão dependente da vontade política dos governantes, muitas vezes em troca de fidelidade política e de benefícios de

programas de transferência de renda oficiais, em um cidadão contribuinte, dando-lhe o incentivo para reclamar seus direitos perante os entes públicos. O impacto do imposto no orçamento das populações mais pobres.

Outro ponto importante nas características extra-fiscais do IPTU é a recuperação de “mais-valia”, ou seja, da valorização imobiliária decorrente de obras públicas. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 145, prevê a possibilidade de aplicação de contribuição de melhoria neste caso. Porém, ela é um instrumento pouco utilizado no Brasil, em decorrência de várias restrições legais que tornam difícil a sua aplicação e cobrança. O IPTU, portanto, pode ser usado para recuperar parte dos investimentos em obras públicas, porque a valorização imobiliária ocorrida refletiria na base de cálculo do imposto, pois, se as avaliações imobiliárias oficiais fossem precisas, realizadas num curto espaço de tempo (atuais) e refletissem os valores de mercado, o IPTU seria um instrumento bem direto de recuperação de mais-valias.

Entretanto, para a captação de parte da valorização imobiliária ser efetiva, é necessário que o município atualize a sua Planta de Valores Genérica, instituindo novos valores venais por meio de um projeto de lei municipal aprovado pela Câmara de Vereadores. É evidente a dificuldade e a grande pressão política que pode ser exercida pelos grupos de proprietários organizados que tenham sido beneficiados pelas obras públicas na Câmara de Vereadores. Em cidades pequenas ou médias, isso pode tornar difícil a aplicação dessas medidas. Quanto aos aspectos administrativos, existe ainda uma grande vantagem do uso e incremento do imposto sobre a propriedade, que é o fato da sua arrecadação ser facilmente previsível, estável e com alto grau de controle.

Isso não poderia ser alcançado com os impostos sobre consumo ou renda que são bastante influenciados pelo ciclo econômico. Além disso, uma parte da arrecadação dos impostos imobiliários pode ser usada para gastos em habitação e urbanismo. Esse tipo de gasto ocasiona, no curto prazo, valorização imobiliária, fazendo aumentar a base de cálculo do imposto e, consequentemente, sua arrecadação, num círculo virtuoso de crescimento da arrecadação do imposto, caso as avaliações imobiliárias oficiais sejam reais e atualizadas.

Ele ainda tem natureza direta quando é cobrado para pessoas físicas, exceto no caso de empresas, em que ele pode ser transferido ao preço final do produto ou serviço comercializado. A sua base de cálculo, porém, não é declaratória como no Imposto de Renda ou nos impostos sobre consumo, devendo a administração municipal identificar e aferir o valor venal do imóvel.

2.4 FATOR GERADOR

Trata-se de um imposto que visa essencialmente ao patrimônio. O aspecto material do fato gerador é, pois, a propriedade predial e territorial urbana. Esse fato gerador está previsto no artigo 156, inciso I, da Constituição de 1988, e é mais bem explicitado no artigo 32 do Código Tributário Nacional (CTN): é a propriedade, o domínio útil e a posse de bem imóvel por natureza ou ação física, como definido no Código Civil, situado na zona urbana do Município, desde que servido por, no mínimo, dois dos melhoramentos arrolados no § 1. daquele dispositivo. Estão excluídos desse imposto os terrenos e prédios rústicos situados na área rural, cuja propriedade (de terrenos, sem incluir as edificações) dá ensejo ao pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR), de competência da União.

A partir da Emenda Constitucional n.º 18, de 1 de dezembro 1965, o âmbito de incidência do IPTU passou a limitar-se à propriedade predial e territorial urbana. A Constituição de 1988 refere-se expressamente apenas à propriedade, em uma acepção mais estrita que coloca os proprietários como únicos contribuintes do imposto. Por outro lado, o artigo 32 do CTN inclui o domínio útil e a posse entre suas hipóteses de incidência, configurando-se, assim, uma aparente antinomia entre a Constituição e a norma geral em matéria tributária.

A antinomia, entretanto, é apenas aparente. O conceito de posse adotado pelo Direito Civil Brasileiro permite perfeitamente entender-se a posse incluída na expressão propriedade, utilizada pelo constituinte. O sentido da norma constitucional é permitir a tributação do patrimônio do contribuinte, detentor de direitos sobre imóveis urbanos. Busca-se tributar determinada pessoa, ainda que sem título de domínio, que tem, como seu, imóvel urbano, pois esse fato representa valor econômico em seu patrimônio. Kyoshi Harada, em estudo sobre o tema, sustenta ser inviável excluir da tributação o domínio útil e a posse, pelos seguintes motivos:

[...] o imposto é tributo do tipo captação de riqueza. A interpretação literal do texto constitucional acabaria violando o princípio constitucional da capacidade contributiva, além de inviabilizar, em muitos casos, o lançamento e a sua notificação. Não se pode perder de vista a realidade dos nossos dias em que o instrumento de aquisição da propriedade varia, desde simples recibo de sinal até instrumentos de compromissos de venda e compra, seguidos de sucessivas cessões dos direitos e obrigações deles decorrentes. Por “n” razões o adquirente do imóvel deixa de obter a escritura definitiva de compra e venda, levando-a a registro de imóveis competente, para obtenção do domínio e tornar-se proprietário, nos termos da lei civil. Logo, limitar o fato gerador desse imposto à propriedade, e por conseguinte, centrar a sujeição passiva exclusivamente na pessoa do proprietário (aquele que tem

título de transferência da propriedade devidamente registrado) inviabilizaria o processo de lançamento, notificação e arrecadação.

A propriedade é o direito real, por excelência, que confere ao seu titular os direitos, ou atributos, de uso, gozo e disposição da coisa, além do poder de reavê-la de quem quer que injustamente a possua (Código Civil de 2002, artigo 1.228).

Domínio útil é o nome dado pelo Código Civil (Código Civil revogado, de 1916, arts. 678 e ss.) ao conjunto de atributos conferidos ao titular de enfiteuse, aforamento ou emprazamento, direito real em favor de terceiro, não proprietário do bem, que lhe permite agir quase como se o fosse. Há de se ressaltar que atualmente, no Brasil, a enfiteuse, como instituto de direito privado, é praticamente inexistente. Subsiste apenas, em regra geral, como instituto de direito público, em especial o administrativo, incidindo sobre os imóveis federais denominados terrenos de marinha (Decreto-Lei n.º 9.760/468).

O Novo Código Civil proibiu expressamente, no seu artigo 2.038, novas constituições desse tipo de direito real. A posse, por sua vez, é uma situação essencialmente fática, que consiste no comportamento, por parte de alguém, pessoa física, jurídica ou a esta equiparada, como se fosse proprietário de um determinado bem, sendo-o ou não. O artigo 1.196 do novo Código Civil conceitua a posse, ainda que de forma incompleta, como o exercício de fato, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio.

Com nítida inspiração na teoria objetivista de Ihering, a posse no Direito brasileiro é a relação de fato entre a pessoa e a coisa, tendo em vista a utilização econômica desta. É a exteriorização da conduta de quem procede como normalmente age o dono. É a visibilidade do domínio. O bem imóvel pode ser por natureza ou acessão física. Bem imóvel por natureza é aquele que, como o próprio nome já diz, naturalmente tem características de imóvel, como é o caso dos terrenos.

Bem imóvel por acessão física são as construções erguidas, que não podem ser retiradas sem destruição, modificação, fratura ou danos. O aspecto temporal da hipótese de incidência, nas lições de Geraldo Ataliba,¹⁰ é a qualidade de designar, explícita ou implicitamente, o momento em que se deve reputar consumado, acontecido, realizado um fato imponível. Cabe ao ente municipal definir qual o momento em que considera ocorrido o fato gerador. Normalmente esse momento coincide com o início do ano fiscal, isto é, 1.º de janeiro de cada ano.

Os Municípios cobram o IPTU anualmente, através do envio de um carnê de cobrança aos contribuintes. Esse carnê, tecnicamente, é a notificação do lançamento do imposto (GUEDES, 2014).

2.5 BASE DE CÁLCULO

O artigo 33 do CTN estabelece que a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, não se considerando o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade. O valor venal de um imóvel é o preço de venda, levando-se em consideração o terreno acrescido de suas edificações, estimado por critérios técnicos prescritos em lei municipal. É o valor real do imóvel, aquele que o imóvel alcançará para compra e venda à vista, conforme as condições usuais do mercado imobiliário (BRASIL, 2004).

O valor venal deve corresponder ao valor do bem ou do patrimônio imobiliário sujeito à incidência da norma tributária.

Assim o Código Tributário Nacional veio reforçar a concentração do imposto como tributo sobre o ‘patrimônio imobiliário’. O imposto passou a ser medido pelo próprio patrimônio tributado, isto é, pelo valor. Realizou-se a perfeita adequação à base de cálculo ao fato gerador do imposto. Valor venal, ‘é aquele que o imóvel alcançará para compra e venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis’. É o valor do imóvel pelo qual se pode vender. É evidente que na expressão valor venal se encontra um valor em condições normais de mercado, deixando-se de lado o valor de especulação ou encontrado para casos singulares (MORAES, 2013).

O valor venal do imóvel, por ser a base de cálculo do imposto e um dos aspectos do fato gerador da obrigação tributária, só pode ser fixado ou majorado por lei. Nesse sentido, os Tribunais Superiores já decidiram ser inconstitucional a majoração da base de cálculo do IPTU por decreto. O que se pode estabelecer pelo Executivo, através do decreto, é a atualização monetária do imposto, a teor do disposto no § 2.º, do artigo 97 do CTN.

Via de regra, cabe à administração apurar o correto valor do imóvel, o que normalmente é feito através da elaboração da Planta Genérica de Valores, documento que define a valorização dos imóveis, por meio de critérios jurídicos e técnicos de valoração, apuração e enquadramento dos imóveis. Permite-se algumas vezes que o contribuinte também faça declaração do valor do seu bem para efeitos de cadastramento. A administração pública,

porém, tem o dever de apurar o correto valor do imóvel, comparando-o, se for o caso, com o valor declarado. Avaliando de ofício o valor do imóvel ou comparando-o com o valor declarado pelo contribuinte, a administração deve levar em conta a localização, a existência de serviços públicos, as possibilidades do comércio e, sobretudo, o valor de alienações recentes de imóveis idênticos na mesma localidade (NAVARRO, 2012).

Em caso de divergência entre o valor declarado pelo contribuinte e o real valor do imóvel, o Município pode arbitrar o valor correto, mas tal arbitramento não pode ser aleatório, devendo-se sempre levar em consideração a busca do real valor de mercado. Por outro lado, caso o contribuinte não concorde com o valor fixado pela municipalidade, tem o total direito de requerer uma revisão da avaliação, ou mesmo, de tomar medidas judiciais cabíveis para que efetivamente seja observado o real valor venal do imóvel (INSTITUTO POLIS, 2011).

Dessa forma, é certo que cabe à Administração Pública Municipal fixar o valor venal do imóvel, na medida em que esse é a base de cálculo do imposto, no entanto, esse valor venal não pode ser diferente do que seria para a venda de mercado.

2.6 ALÍQUOTAS E PROGRESSIVIDADE

A grande polêmica jurídica do IPTU se refere à determinação das alíquotas do imposto, ou mais propriamente, sobre os limites e possibilidade do seu aumento gradual (progressividade), sobremodo por conta dos deficientes instrumentos de aferição de base de cálculo do IPTU e dos cadastros imobiliários, o que decerto acabaria por não refletir adequadamente a capacidade contributiva do contribuinte (FERREIRA, 2009).

Segundo a Constituição Federal (após a Emenda Constitucional nº 29/00), há a possibilidade da progressividade do IPTU em duas circunstâncias:

- i. Em razão do valor do imóvel (valor venal), ou seja, tendo por base a capacidade contributiva do proprietário, conforme artigo 156, §1, I, CF. Nesse caso, poderá ter alíquotas diferenciadas em razão da localização e do uso do imóvel; e
- ii. Progressividade no tempo, de caráter sancionatório, com objetivo extrafiscal de assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Nessa hipótese, a alíquota do tributo vai sendo aumentada ano a ano como forma de forçar o dono do imóvel a edificar, no caso de terrenos, ou ocupar no caso de prédios.

Embora a progressividade no tempo possa, em longo prazo, determinar avanços na equidade do IPTU, sua utilização ainda é muito incipiente nas cidades brasileiras, pelo que centralizaremos nossa análise na progressividade segundo o valor venal.

2.6.1 Alíquotas Progressivas

A primeira forma prevista de progressividade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana está regulamentada no art. 156 da Constituição Federal em seu § 1º, já o que entende, ser inconstitucional, já que a alíquota progressiva só poderia ser aplicada quando a propriedade não estivesse cumprindo sua função social, em conformidade com este entendimento Ives Gandra Martins (MARTINS, 2011):

“pensar de forma diversa é entender que o constituinte, sobre ser repetitivo, prolixo é desconhecedor da técnica legislativa, fosse, fundamentalmente, um contumaz defensor das contradições, ao dizer que tanto os imóveis que cumprem a sua função social quando aqueles que não a cumprem seriam punidos pelo princípio da progressividade, punição expressa para estes e implícitas para aqueles. Mais do que isto: apesar de ter gasto espaço e palavras com a explicitação dos casos em que o princípio da progressividade poderia ser aplicado, haveria de se entender que, fora aqueles casos expressos, em todos os outros casos o princípio da progressividade poderia ser aplicado. Como homenagem à inteligência do constituinte não posso admitir tal nível de insensatez legislativa.”.

A segunda forma de progressividade do IPTU está regulamentada na Constituição Federal em seu art. 182, § 4º:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...) § 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbanapressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A regulamentação prevista neste artigo é uma sanção para a propriedade que não esteja cumprindo sua função social estabelecida no plano diretor da cidade, e foi a partir dela que o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana passou a ter, também função

extrafiscal. Podemos concluir que no decorrer da história, a mudanças nas regulamentações do IPTU não foram significativas, pois a sua estrutura permaneceu a mesma com as alterações mais relevantes realizadas no imposto.

A alteração mais significativa foi à previsão da progressividade fiscal do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana para as propriedades que não cumprem com sua função social, sendo marcante aqui, que nesse caso o IPTU deixou de ser apenas meramente fiscal, para em casos excepcionais ter também caráter extrafiscal.

2.6.2 Progressividade segundo o valor venal

A progressividade segundo o valor venal somente tornou-se possível a partir da edição da Emenda Constitucional nº 29/00, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a admiti-la. Esse entendimento e a sua mudança de posição ficou assentada na Súmula nº 668 do STF que afirma que “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional nº 29, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”.

Ainda quanto à progressividade com base no valor venal, o STF não vem admitindo o aumento da alíquota com base no número de imóveis do contribuinte, argumentando que não seria possível a elevação do IPTU com base na sua capacidade contributiva. Nesse sentido, editou a Súmula nº 589: “É inconstitucional a fixação de adicional progressivo do Imposto Predial e Territorial Urbano em função do número de imóveis do contribuinte” (BARRETO, 2014).

Mesmo com o advento da Emenda nº 29, alguns defendem a inconstitucionalidade do IPTU progressivo conforme o valor venal, alegando a impossibilidade de progressividade para impostos reais, por afrontar os direitos e garantias individuais do contribuinte, que são direitos que não podem ser suprimidos por qualquer legislação, sendo consideradas cláusulas pétreas (imodificáveis) pela nossa Constituição (CF, art. 60, IV) (AIRES, 2015).

No entanto, os que assim o fazem, equivocam-se ao confundir progressividade com seletividade. Esta última ocorreria se o IPTU tivesse alíquotas diferentes para imóveis diferentes em razão da utilização, localização ou qualquer outro critério que ressaltasse a diferença de um imóvel para outro. A progressividade, por sua vez, corresponde ao crescimento do imposto em função do aumento da base de cálculo, o que segundo o valor venal, seguiria, portanto, a capacidade contributiva (FERREIRA, 2012).

2.7 IMUNIDADES E ISENÇÕES

Também é importante observar como o sistema jurídico brasileiro trata das imunidades e isenções do IPTU. Em primeiro lugar, cumpre diferenciar uma da outra considerando que as isenções são definidas por lei ao passo que as imunidades estão, de pronto, estabelecidas no texto constitucional. Nesse último caso, o art. 150, VI da Constituição Federal determina a chamada “imunidade recíproca” segundo a qual a União, os estados e os municípios não poderão instituir impostos sobre patrimônio, renda e serviços uns dos outros (GIFONNI, 2011).

Esse é o caso do IPTU. Assim, o prédio pertencente ao Poder Judiciário federal não poderá ser tributado pelo município com o IPTU, e o mesmo se aplica a um imóvel pertencente ao Estado. A Constituição vai mais longe e no §2º desse mesmo artigo 150, estende a imunidade sobre o patrimônio, renda e serviços das autarquias e fundações, desde que vinculadas às suas atividades essenciais ou dela decorrentes. Apesar da clareza do texto, subsistiam dúvidas quanto à incidência ou não de IPTU sobre imóveis de propriedade dessas entidades e alugados a terceiros (PAES, 2013).

Tal dúvida foi superada com a edição da Súmula nº 724 do STF, estabelecida nos seguintes termos: “Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das Entidades referidas pelo art. 150, VI, c, da Constituição, desde que o valor dos alugueis seja aplicado nas atividades essenciais de tais entidades”. Embora não esteja contemplado na Constituição Federal, nem mesmo sumulado pela Suprema Corte, a tendência doutrinária é de admitir a imunidade recíproca do IPTU também para as empresas públicas e sociedades de economia mista, desde que atuem na prestação de serviço público (art. 175, CF).

Quanto às isenções e anistias, não é incomum a prática dos municípios concedê-las com grande liberalidade. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/00) estabelece algumas regras que procuram mitigar essas concessões (art. 14). Para tanto, as isenções de IPTU deverão estar acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência; atender os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cumprindo pelo menos uma das seguintes condições:

- a) demonstração de que a renúncia está contemplada na Lei Orçamentária Anual (LOA), assim como não afeta as metas de resultados fiscais contemplada em anexo próprio da LDO e;

b) estar acompanhadas de medidas de compensação pelo aumento permanente da receita.

2.8 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS RELACIONADOS AO IPTU

Os princípios, não se aplicam exclusivamente ao Imposto Predial e Territorial Urbano, mas a todos os impostos, por isso, são utilizados antes de se aprofundar em qualquer estudo relacionado a impostos, são os norteadores do sistema jurídico tributário. Faz-se necessário iniciarmos com a definição de princípio, e segue abaixo a definição de princípio jurídico pelo autor Bandeira de Mello. “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compõe lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (apud CONTI, 1997, p. 18-9)”.

Em nossa Carta Magna, existe uma seção específica para regulamentar o sistema Tributário Nacional, onde delimita o poder de tributar (Seção II do Capítulo I do Título VI), dando segurança jurídica aos contribuintes, pois estabelece limites ao legislador e ao intérprete da lei. Podemos falar que é aqui, na seção de Limitações do Poder de Tributar que se encontra os mais importantes princípios tributários, que são as chamadas cláusulas pétreas.

2.8.1 Princípio da Capacidade Contributiva

O Princípio da Capacidade Contributiva está previsto na Constituição Federal de 1988 no art. 145, § 1º, in verbis:

“Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

Este princípio surgiu pela primeira vez na Constituição de 1834, e por ser tão importante, permanece em nosso ordenamento jurídico até os dias atuais, pois busca alcançar a igualdade entre os contribuintes, nada mais é que a capacidade de cada contribuinte em contribuir, mediante impostos, para os cofres públicos, sem prejuízo de suas necessidades de subsistência e de sua família.

Trata-se de um desdobramento do princípio da isonomia, onde se pode aplicar uma tributação maior àqueles que possuem mais riqueza, pra alguns impostos fica difícil a aplicação deste princípio, tendo em vista a técnica de arrecadação utilizada, são os chamados impostos reais, que abrangem os impostos indiretos, onde quem arca com o pagamento do imposto é o consumidor final, dificultando assim a aplicação deste princípio.

Os Impostos têm caráter pessoal, e serão cobrados de acordo com a capacidade de cada um, com a aplicação deste princípio, existe um tratamento mais justo, tratando de forma desigual os desiguais impondo o recolhimento de impostos considerando a capacidade contributiva de cada cidadão em separado, é o legislador, cumprindo com o seu dever de distinguir as disparidades. O autor Aliomar Baleeiro em sua obra *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributare lucida*:

Do ponto de vista subjetivo, a capacidade econômica somente se inicia após a dedução das despesas necessárias para a manutenção de uma existência digna para o contribuinte e sua família. Tais gastos pessoais obrigatórios (com alimentação, vestuário, moradia, saúde, dependentes, tendo em vista as relações familiares e pessoais do contribuinte, etc.) devem ser cobertos com rendimentos em sentido econômico – mesmo no caso dos tributos incidentes sobre o patrimônio e heranças e doações – que não estão disponíveis para o pagamento de impostos. A capacidade econômica subjetiva corresponde a um conceito de renda ou patrimônio líquido pessoal, livremente disponível para o consumo, e assim, também para o pagamento de tributo. Desta forma, se realizam os princípios constitucionalmente exigidos da pessoalidade do imposto, proibição do confisco e igualdade, conforme dispõem os arts. 145, §1º, 150, II e IV, da Constituição (1997, p.693).

A redação do art. 145 da Constituição Federal de 1988, ficou confusa com a expressão “sempre que possível”, dando margem a inúmeros questionamentos acerca do tema e de como seria aplicado tal princípio. O tributarista Alberto Xavier nos mostra seus argumentos, que explica com clareza a relevância em relação ao alcance da expressão “sempre que possível”, na redação do § 1º do art. 145 da Constituição Federal de 1988, conforme abaixo:

É certo que o par. 1º do art. 145 condiciona à ressalva sempre que possível a imperatividade do caráter pessoal dos impostos e a sua graduação segundo a capacidade contributiva. Mas esta ressalva constitucional deve ser interpretada no sentido de que apenas não estão submetidos aos referidos comandos os impostos cuja natureza e estrutura com eles sejam incompatíveis. O IOF e o ICM são exemplos de impostos que não seria possível submeter ao princípio do “caráter pessoal”. Já, porém, no que concerne ao princípio da graduação segundo a capacidade econômica não encontramos nenhum caso - dentre a lista de tributos previstos na Constituição - cuja natureza e estrutura com ele não se acomode, valendo, pois a referida ressalva para eventuais impostos criados ao abrigo da competência residual da União, regulado no art. 154 (apud CONTI, 1997, p. 47).

Embora na lei, esteja a expressão capacidade econômica, que é aquela capacidade que todos, ou quase todos possuem de obter riqueza, que seria a forma de renda, consumo ou patrimônio, a maioria da doutrina a trata como capacidade contributiva, que nada mais é que a capacidade do indivíduo de arcar com o ônus tributário, ou seja, pagar os tributos.

Mizael Derzi (2012) aponta que a Constituição determina a capacidade contributiva só é plenamente satisfeita quando são respeitados os critérios objetivos e subjetivos:

- a) Capacidade contributiva subjetiva ou relativa: é a efetiva e concreta capacidade de pagar tributos de cada contribuinte.
- b) Capacidade contributiva objetiva ou absoluta: é a aptidão genérica para pagar tributos.

Dessa forma, a capacidade contributiva subjetiva ou relativa é reconhecida quando opera-se uma autêntica individualização do tributo, valorando-se as distintas circunstâncias pessoais e familiares de cada contribuinte, já a capacidade contributiva objetiva ou absoluta naqueles casos em que o legislador mira as manifestações objetivas de riqueza.

Em sua forma objetiva, o legislador deve captar fatos da vida do indivíduo, que demonstrem de alguma forma a riqueza do sujeito passivo. Em sua forma subjetiva paga mais tributo quem possui mais riqueza, um bom exemplo é o Imposto de Renda, que é calculado de acordo com o salário do indivíduo, quanto maior o salário, maior será o desconto realizado para o pagamento do imposto aos cofres públicos, apresentando alíquotas progressivas devido a renda do cidadão.

Em conformidade com o autor Aliomar Baleeiro, mais uma vez, em sua obra *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar* diz: “a capacidade econômica objetiva seria aquela cuja medição da base econômica repousa em circunstâncias concretas, tais como a renda ou o patrimônio, com abstração das condições individuais dos contribuintes. Em contrapartida, a capacidade econômica subjetiva seria aferida com auxílio da apreciação de fatores subjetivos, como a idade, saúde, estado civil, encargos de família, individualmente considerados. Sob tal perspectiva, o valor do patrimônio ou da renda, isoladamente considerados, não é índice seguro de capacidade contributiva (1977. p. 368-369).”

O princípio aqui estudado, não é apenas uma ordem ao legislador para o realize na maior medida possível. O princípio da capacidade contributiva é, também, fonte de direitos fundamentais, embasando, assim, prestações jus fundamentais, de natureza positiva, que pode ser expresso justamente no direito a ver respeitado o princípio da capacidade contributiva em todas as acepções acima enunciadas.

Desse modo, tratando-se de direito de natureza fundamental, ocorrendo a violação da faceta objetiva do princípio da capacidade contributiva, surge para o contribuinte o direito à pretensão de ver a decisão do legislador ser reconduzida para dentro de seus limites. Por fim, ante todo o exposto, convém reforçar que o princípio da capacidade contributiva não deve ser visto apenas como gerador de obrigações ao legislador. Há de ser reafirmada, também, sua função como gerador de direitos fundamentais, construídos pelo sopeso com os princípios que se lhe opõem.

2.8.2 Princípio da Proporcionalidade Tributária

É um princípio bem antigo, muito utilizado no Direito Administrativo, Segundo uma parte da doutrina, o seu surgimento teria efeito com a transição do Estado Absolutista para o Estado de Direito, em razão das teorias jus-naturalistas criadas na Inglaterra, entre os séculos XVII e XVIII que determinavam a observância do Poder Público aos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, na medida em que o ser humano tem direitos inerentes à sua natureza e anteriores ao surgimento do próprio Estado. Porém, é no Direito Constitucional que foi organizado sua definição, não está explícito na Constituição Federal 1988, apenas de forma implícita no princípio do devido processo legal. No Direito Tributário esse princípio é utilizado como técnica empregada pelo legislador para instituir tributos cujo valor seja proporcional à capacidade contributiva de cada sujeito passivo.

Segundo este princípio, a alíquota do tributo possui valor fixo, de modo que a variação da base de cálculo da exação irá acarretar um tributo proporcional à situação e capacidade econômica do contribuinte. No ensinamento de Timm, tal princípio também é denominado vedação ao confisco, expresso no art. 150, IV, da Constituição Federal de 1988 (2003-b p. 10/12).

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: 27 (...)IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

Quando o princípio da capacidade contributiva é ferido, por consequência é ferido também o princípio da vedação ao confisco, pois se atinge a propriedade do particular de modo exageradamente gravoso. No caso do Imposto Predial e Territorial Urbano, por ter como fato gerador a propriedade imóvel, há de se atentar para o princípio constitucional

expresso no art. 5º, XXII, da Constituição Federal 1988 - garantia do direito à propriedade, Carraza no diz:

“Não se admite, diante do sistema normativo vigente, a utilização do tributo como instrumento para a extinção da propriedade privada ou da livre concorrência (livre iniciativa), amplamente protegidas pela Constituição. De qualquer modo, inaceitável a utilização de tributo que venha a provocar a extinção da própria atividade geradora de recursos (2001, p. 70)”.

Não resta dúvida, que falta uma atenção maior ao estudo deste princípio, o que é certo é a necessidade da análise de cada caso concreto para verificar se se caracteriza ou não cobrança de imposto com efeito de confisco. Questiona-se se este princípio também atua no campo da extrafiscalidade. Navarro Coêlho afirma que:

“O princípio [...] cede passo às políticas extrafiscais, mormente as expressamente previstas na Constituição. Quer dizer, onde o constituinte previu a exacerbação da tributação para induzir comportamentos desejados ou para inibir comportamentos indesejados, é vedada a arguição do princípio do não-confisco tributário, a não ser no caso-limite (absorção do bem) (apud CARRAZZA, 2001, p. 70-1)”.

É de grande valia o ensinamento de Nogueira, defensor da conscientização das pessoas para a importância do pagamento de tributos, para o qual "a proporcionalidade na tributação está na justa medida do tributo a ser exigido, nem tributo com efeito confiscatório, nem tributo aquém da capacidade contributiva, mas sim, tributo como justa medida de um dever fundamental do cidadão" (2004, p. 164).

2.8.3- Princípio do Não Confisco Tributário

O autor Plácido e Silva define bem o conceito de confisco (2004, p. 505):

“Confisco, ou confiscação, é vocábulo que se deriva do latim *confiscatio*, de *confiscare*, tendo o sentido de ato pelo qual se apreendem e se adjudicam ao fisco bens pertencentes a outrem, por ato administrativo ou por sentença judiciária, fundado em lei”

A Constituição estabelece em seu artigo 150, inciso IV, o Princípio do Não-Confisco Tributário:

“Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]; IV – Utilizar tributo com efeito de confisco.”

Essa proibição, é a garantia que o indivíduo, que o contribuinte, possui de que o Estado não poderá se apropriar, no todo ou em parte, de patrimônio ou de rendas, a título de fiscalidade, de forma que venha a comprometer-lhes, tudo em razão da insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou, também, a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais básicas. Com este princípio, a Constituição Federal quis reforçar a proteção a propriedade privada, assegurando ao contribuinte que a sua propriedade não seja objeto de apropriação indevida pelo Estado a títulos de pagamento de tributos excessivos.

O professor Roque Carrazza (1999, p. 268) afirma que o princípio do não confisco potencializa o direito de propriedade:

“... estamos notando que a norma que impede que os tributos sejam utilizados com efeito de confisco, além de criar um limite explícito à progressividade – que, de um modo geral, os impostos devem observar ... – reforça o direito de propriedade. Assim por exemplo, em função dela, as alíquotas do imposto sobre a renda não podem ser elevadas a ponto de fazerem desaparecer a propriedade do contribuinte.”

Este princípio tem origem muito antiga conforme já dito pelo respeitado jurista Sacha Calmon Navarro Coêlho (1996, p. 333), “em sua formulação mais vestuta, o princípio do não-confisco originou-se do pavor da burguesia nascente em face do poder de tributar dos reis.” Surgiu devido ao medo da capacidade que o Estado tinha de tributar, e que talvez com uma tributação excessiva, muito alta, poderia atingir a propriedade do contribuinte que não conseguisse arcar com os seus deveres, ou seja o pagamento dos seus impostos.

Este princípio é uma limitação negativa ao poder de tributar do Estado, sendo um direito fundamental do contribuinte. O professor Hugo de Brito Machado reforça o exposto acima: “Os princípios jurídicos da tributação existem para proteger o cidadão contra os abusos do Poder de Tributar pertencente ao Estado” (MACHADO, 2003, p. 45).

2.8.4 Princípio da Legalidade

Este princípio está basicamente no art. 5º da Constituição Federal, que diz que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da Lei”. Já o artigo 150, I da Constituição Federal estabelece que “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”. E esta legalidade tributária que dá ao contribuinte a segurança de que não será cobrado nenhum imposto que não seja definido por lei, trata-se aqui da segurança jurídica do contribuinte.

2.8.5 Princípio da Anterioridade

Este princípio está regulamentado no art. 150, III, “b”, da Constituição Federal, e se trata de mais uma garantia ao contribuinte, que não será surpreendido por cobrança de impostos sem um prazo para que se programe, pois de acordo com ele fica vedado a possibilidade de cobrança de tributos “no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou”.

Para Eduardo de Moraes Sabbag (2008, p.23 e 25).

“a verdadeira lógica do princípio da anterioridade é preservar a segurança jurídica, postulado doutrinário que irradia efeitos a todos os ramos do Direito, vindo a calhar na disciplina ora em estudo, quando o assunto é anterioridade tributária.”

A Emenda Constitucional nº 42/03, introduziu ao artigo 150, III, Constituição Federal de 1988, a letra c, que exige que se respeite um período de 90 dias entre a data que criou ou aumentou o tributo e sua efetiva cobrança, ou seja, para que não aconteça de um imposto ser criado no dia 20 de dezembro e ser cobrado no exercício seguinte, visando à segurança jurídica do contribuinte criou o prazo nonagesimal.

2.9 PLANTA GENÉRICA DE VALORES (PGV)

O Comitê Brasileiro de Construção Civil expediu a NBR 14653-2 com a seguinte definição: “Planta de valores é a representação gráfica ou listagem dos valores genéricos de metro quadrado de terreno ou do imóvel numa mesma data”. Consiste na planta do perímetro urbano do município onde estão plotados os valores de mercado do metro quadrado de

terrenos, em cada face de quadra, devidamente homogeneizados em relação aos seus diversos atributos e referidos a uma mesma data”.

Planta Genérica de Valores (PGV) é o termo usualmente adotado no Brasil para descrição dos trabalhos de avaliação que são realizadas para fins tributários, principalmente no que se refere ao IPTU, mesmo que PGV seja apenas uma forma de representar, espacialmente, valores médios da terra em um mapa (CESARE, 2015).

A PGV é um instrumento utilizado para indicar pelo qual o fisco determina a base de cálculo do IPTU, para isso é necessário a mobilização de mão-de-obra especializada e recursos tecnológicos modernos.

Está sujeita à reserva legal, e ao princípio da anterioridade do artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, sendo que o artigo 97, § 1º, do Código Tributário Nacional determina que equipara-se a majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso. Assim, a jurisprudência tem entendido que o decreto somente poderá atualizar anualmente o valor venal dos imóveis, com base nos índices oficiais de correção monetária, sendo que a súmula 160 do STJ proíbe tal atualização por meio de decreto em percentual superior ao índice oficial de correção monetária (PASSOS, 2015).

Segundo Pereira (2013), caso o Município aumente os valores da planta genérica dos imóveis no final do ano, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana do ano seguinte sofrerá impacto com esse aumento, tendo em vista que o referido imposto obedece o princípio da anterioridade, elencado no artigo 150, inciso III, alínea b da Constituição Federal, sendo exigível no exercício seguinte ao da lei que o instituiu ou aumentou, e tendo em vista que a fixação da sua base cálculo é exceção ao princípio da anterioridade nonagesimal do artigo 150, inciso III, alínea c, da Constituição Federal, conforme § 1º do mesmo artigo.

Por isto cabe aos contribuintes se manterem atentos com relação a tal problemática, tendo em vista que o imposto não está sujeito ao lapso temporal de 90 (anterioridade nonagesimal) para que se torne exigível, mas tão somente a mudança de exercício financeiro (ano civil) bastará para que a exação ocorra com o aumento realizado.

Em geral, as leis municipais instituem capítulo especial dirigido à PGV, ditando normas gerais, e detalhando em Anexos as características metodológicas aplicadas. Abaixo, exemplo de estrutura de uma lei de IPTU concernente aos elementos da PGV:

I – elementos utilizados para determinação do valor do metro quadrado de terreno, tais como, preços de transações no mercado imobiliário; características da rua, bairro ou região; serviços públicos existentes no local do imóvel (água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, asfaltamento, iluminação pública etc.); serviços públicos comunitários existentes nas proximidades (transporte público, escola, posto de saúde, creche, delegacia de polícia etc.); serviços de iniciativa privada existentes nas proximidades (comércio em geral, clínicas particulares, consultórios, escolas particulares etc.).

II – elementos utilizados para determinação do valor do metro quadrado de construção, podendo, neste caso, utilizar os tipos e padrões de construção adotados pelo SINDUSCON.

III – mapeamento da zona urbana, com a definição das ruas, bairros e regiões coincidentes em matéria de valores de terreno.

IV – Tabela dos fatores de avaliação de terrenos, compreendendo:

- Fator de Testada (uma frente, duas frentes, encravado etc.);
- Fator de Limitação (murado, cerca viva, sem muro etc.);
- Fator de Pedologia (terreno normal, arenoso, inundável, rochoso etc.);
- Fator de Topografia (terreno plano, em acente, em declive, etc.);
- Fator Gleba (terreno até 500m², acima de 500m² até 1.000m² etc.);
- Fator de Ocupação (terreno vago, terreno com construção paralisada, terreno construído etc.).

Uma fórmula usualmente utilizada para calcular o valor venal do terreno é a seguinte:

$$VVt = At \times Vo \times F1 \times F2 \times F3 \times F4 \times F5 \times F6 \times F7 \times F8, \text{ onde:}$$

VVt = Valor Venal do Terreno;

At = Área do terreno expressa em m²;

Vo = Valor do m² do terreno por logradouro;

F1 = Fator de Depreciação do Logradouro;

F2 = Fator de Testada;

F3 = Fator de Limitação;

F4 = Fator de Pedologia;

F5 = Fator de Topografia;

F6 = Fator de Dimensão;

F7 = Fator de Situação;

F8 = Fator de Equivalência ou Proporcionalidade.

Já em relação ao valor venal de construção, uma fórmula aplicada é a seguinte:

$VVc = Ac \times Pm \times F1 \times F2 \times F3 \times F4 \times F5 \times F6 \times F7 \times F8$, onde:

VVc = Valor Venal da construção;

Ac = Área da construção expressa em m²;

Pm = Preço médio do m² da construção, tipo por logradouro;

F1 = Fator de Situação da Construção;

F2 = Fator de Situação do Ponto Comercial;

F3 = Fator de Estrutura da Construção;

F4 = Fator de Padrão da Construção;

F5 = Fator de Conservação da Construção;

F6 = Fator de Revestimento Externo da Construção;

F7 = Fator de Depreciação da Construção;

F8 = Fator de Equivalência por tipo de Construção;

O julgamento dos imóveis será procedido através do Mapa de Valores Genéricos, que consistirá a Listagem ou Planta de Valores de Terrenos, a Tabela de Preços de Construção e, os fatores específicos de correção que impliquem em depreciação ou valorização do imóvel.

2.10 ENTENDIMENTO MAJORITÁRIO A RESPEITO DA CONCEPÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES APENAS POR MEIO DE LEI

A doutrina majoritária e os Tribunais Superiores do país sustentam que os valores venais dos imóveis para efeitos de tributação do IPTU, necessariamente, devem estar consignados na planta genérica de valores, que nada mais é do que uma lei ordinária aprovada pela câmara municipal. E os valores constantes na planta em cheque não poderão ser alterados a título de majoração por ato infralegal, apenas atualizados de acordo com os índices de desvalorização da moeda, caso contrário estar-se-ia incorrendo em violação ao princípio da legalidade estrita. Nesse tom, confira-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, in verbis, a respeito do tema:

Iptu. a apuração da base de cálculo em cada exercício, mediante a reavaliação econômica do imóvel, pelo executivo municipal, segundo a previsão dos padroes da planta de valores genéricos, importa majoração do tributo, vedada na lei complementar (art. 97, par.1 do ctn). recurso conhecido e provido. (stf - re: 104619 sp, relator: carlos madeira, data de julgamento: 22/04/1986, segunda turma, data de publicação: dju 23- 05-1986 pp-08784 ement vol-01420-01 pp-00209).

Em igual sentido:

Tributário – iptu- inconstitucional e ilegal a majoração (não a simples atualização) do valor venal dos imóveis tributados por decreto do poder executivo - não há confundir "atualização do valor monetário da base de cálculo" com a "majoração da propria base de cálculo do imposto". recurso improvido. (stj - resp: 11266 ce 1991/0010169-9, relator: ministro américo luz, data de julgamento: 05/02/1992, t2 - segunda turma, data de publicação: dju 09.03.1992 p. 2564 rstj vol. 34 p. 342 rstj vol. 86 p. 239, dju 09.03.1992 p. 2564 rstj vol. 34 p. 342 rstj vol. 86 p. 239).

Nesta esteira, é de bom alvitre que se colacione um trecho do voto no Ministro Relator Herman Benjamin no REsp 1.119.964/SP, deixa claro seu entendimento a respeito da imprescindibilidade das PGV veiculadas por lei, como forma de viabilizar a cobrança do IPTU:

[...] os Município lançam o imposto sobre propriedade de ofício e, para viabilizar a cobrança, acabam adotando fórmulas genéricas que abarcam os milhares e, no caso de São Paulo, milhões de imóveis tributados anualmente. Refiro-me às famosas plantas genéricas de valores que, exatamente por serem avaliações unilaterais do valor venal desses bens, devem ser veiculadas por lei.

Por seu turno, veja-se um trecho da ementa no ARE 820303 ED/PR do Supremo Tribunal Federal que endossa tal entendimento a respeito do tema em completa harmonia com o posicionamento do STJ:

(...) III – Essa Corte, no julgamento de feito com repercussão geral reconhecida, RE648.245/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, reiterou seu entendimento no sentido de que, com base no princípio da reserva legal (art. 150, I, da CF), somente por lei em sentido formal é possível instituir, alterar ou majorar a base de cálculo do IPTU, cabendo apenas sua atualização por meio de decreto, desde que em patamar inferior aos índices inflacionários oficiais de correção monetária. (...)

Observe-se um trecho do relatório do Ministro Relator Ricardo Lewandowski no ARE820303 ED/PR do STF:

(...) O que seria necessário é que o uso de tal forma presuntiva fosse expressamente autorizado pelo Poder Legislativo, que poderia fixar os critérios e procedimentos

para a elaboração de tais Plantas Genéricas de Valores - PGVs . Com isso, estaria atendida a Legalidade Tributária, com seu substrato democrático da autotributação. (...)

Diante disso, tem-se o entendimento de que a modificação dos valores constantes da planta genérica do Município no sentido de alterar a base de cálculo do IPTU, definitivamente, não pode ser realizada por meio de decreto. Observe-se a ementa completa do STF no ARE 820303 ED/PR supracitado:

Embargos de declaração opostos de decisão monocrática. nítido objetivo de rediscutir a matéria. conversão em agravo regimental. cabimento do mandado de segurança. análise de prévia de provas e de normas infraconstitucionais. Súmula 279 do stf. eventual afronta à constituição seria indireta. cláusula de reserva de plenário. existência de orientação consolidada no stf. Desnecessidade. tributário. iptu. base de cálculo. imóvel que surgiu após a lei que prevê a planta genérica de valores. Avaliação individual realizada por meio de decreto. Afronta ao princípio da reserva legal (art. 150, i, da cf). Entendimento fixado em precedente com repercussão geral reconhecida. Agravo regimental a que se nega provimento. i – para se chegar à conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido, no que diz respeito aos, bem como a análise de normas infraconstitucionais, o que inviabiliza o extraordinário com base na súmula 279 do stf ou porque a afronta à constituição, se ocorrente, seria indireta. ii – se no momento do julgamento do recurso extraordinário já houver orientação consolidada do stf no mesmo sentido do acórdão recorrido, é desnecessário o retorno dos autos ao tribunal a quo, para que este, em obediência ao art. 97 da cf, submeta a arguição de inconstitucionalidade ao tribunal pleno ou ao órgão especial, considerando os princípios da celeridade processual e da razoável duração do processo (art. 50, lxxviii, da cf), como no caso dos autos. desnecessidade de observância absoluta para a aplicação dos precedentes dos quais resulte a declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade. suficiência da equivalência das matérias examinadas. iii – essa corte, no julgamento de feito com repercussão geral reconhecida, re 648.245/mg, rel. min. gilmar mendes, reiterou seu entendimento no sentido de que, com base no princípio da reserva legal (art. 150, i, da cf), somente por lei em sentido formal é possível instituir, alterar ou majorar a base de cálculo do iptu, cabendo apenas sua atualização por meio de decreto, desde que em patamar inferior aos índices inflacionários oficiais de correção monetária. iv – é inconstitucional decreto que, pela primeira vez, estabelece os valores (avaliação individual) que servem de base de cálculo para exigir o iptu sobre os descritos nos autos, ainda que se trate de bem que surgiu após a lei que prevê a planta genérica de valores que servem de base para cálculo do imposto. v – agravo regimental a que se nega provimento. (stf - are: 820303 pr, relator: min. ricardo lewandowski, data de julgamento: 09/09/2014, segunda turma, data de publicação: dje-181 divulg 17-09-2014 public 18-09-2014)

Nessa esteira, portanto, infere-se que os tribunais superiores, tanto o STF como o STJ, apontam no sentido de que a base de cálculo do IPTU deverá ser originalmente aludida em lei em observância ao princípio da estrita legalidade e sua alteração a título de majoração deverá, de igual modo, ser realizada por meio de lei. No entanto, a simples atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo, o que não significa majoração de tributo, poderá ser

feita mediante ato infralegal, com fulcro no art. 97 do CTN.

Dessa forma, por todo o exposto percebe-se que a jurisprudência pátria é uníssona quanto ao tema, e as decisões dos tribunais estão em perfeita sintonia, o que, inclusive, fez com que o STJ editasse o enunciado sumular de no 160, que sintetiza a matéria em cheque anteriormente controvertida.

A súmula de um tribunal consiste no enunciado pelo qual este inscreve ou sintetiza o seu entendimento sobre questões controvertidas. Elas servem para expressar a orientação tema controverso, objetivando divulgar e dar publicidade a jurisprudência. Ante a questão polêmica a respeito da alteração da base de cálculo do IPTU por meio diverso de lei o Superior Tribunal de Justiça, pautado em reiteradas decisões, editou o enunciado sumular de no 160 que aduz: “É defeso, ao município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”.

Os municípios podem mediante decreto, ato emanado especificamente pelo chefe do poder executivo, atualizar o valor monetário da base de cálculo do IPTU constante da planta genérica de valores, estando, à evidência, dentro dos parâmetros dos valores oficiais da correção monetária. Caso o decreto publicado incorra em valores que extrapolem os índices oficiais da correção da moeda, este estará em confronto com os mandamentos do Código Tributário Nacional e com o entendimento sumular do STJ.

O enunciado sumular no 160 editado pelo Superior Tribunal de Justiça é fruto de reiteradas decisões, tendo vários precedentes como referência, dentre eles o Recurso Especial 5395/PA (90.0009967-6), cuja relatoria foi do Ministro Garcia Vieira. Veja-se o voto do referido Ministro:

“Nos termos do artigo “Nos termos do artigo 97 do CTN, somente a lei pode instituir, extinguir e majorar tributos, ou fixar sua base de cálculo, não constituindo majoração a simples atualização do valor monetário da sua base de cálculo (art. 94, § 2º do CTN). Não pode o Município, por simples decreto, aumentar o IPTU em valor superior à sua simples atualização monetária. Assim já entendeu esta Egrégia Corte nos Recursos Especiais nº. 2.387-PR, DJ de 30.04.1990; nº. 4.758-SP, DJ de 26.11.1990 e nº. 5.211-SP, DJ de 05.11.1990. Nossa Corte Maior, nos Recursos Extraordinários nº. 92.804- RS, RTJ 96/908; nº. 101.053-SP, RTJ 113/1.288; nº. 108.100-MG, RTJ 118/388; nº. 96.825-MG, RTJ 113/701; nº. 104.619-SP, DJ de 23.05.1986; nº. 108.543-SP, DJ de 09.05.1986; nº. 109.713-SP, DJ de 26.09.1986, e nº. 114.078-AL, DJ de 10.07.1988, em todos estes precedentes, entendeu a Egrégia 2ª Turma e a Excelsa Corte ser ilegal a majoração do IPTU, em montante superior à sua simples atualização decorrente da incidência da correção Monetária. É evidente que o ato impugnado majorou o IPTU, fixando-o em valor bem superior àquele que decorreria da simples correção de seu valor monetário, não encontrando ele qualquer

suporte no citado artigo 97, § 2º do CTN que só autoriza “a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo” e não a majoração de seu valor real”.

Ante o elucidado, vislumbra-se que o entendimento dos tribunais superiores é majoritário, apontando para o mesmo sentido, qual seja, a planta genérica de valores precisa, necessariamente, ser criada por meio de lei em sentido estrito bem como sua alteração, em razão da observância do princípio da legalidade.

Vê-se, desta forma, ante a leitura dos votos acima que a orientação é assente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o valor cobrado a título de IPTU, pode ser atualizado, independentemente da edição da lei, desde que o percentual empregado a título de aumento não exceda a inflação acumulada nos doze meses anteriores, isto é, apenas poderá haver atualização da planta genérica de valores quando a majoração enseja apenas correção monetária. Portanto, conclui-se inconstitucional a majoração do IPTU sem edição de lei em sentido formal.

2.11 BREVE HISTÓRICO DA CIDADE DE SANTA RITA-PB

A história de Santa Rita está intimamente ligada à conquista da Paraíba ainda no século XVI. Depois dos portugueses triunfarem com o apoio dos tabajaras sobre os potiguaras em 05 de agosto de 1585, o próximo passo foi o de edificar agora aquela cidade, Nossa Senhora das Neves (por conta da santa do dia), que depois sofreu várias mudanças como Filipéia de Nossa Senhora das Neves (por conta do rei da Espanha Filipe II), Frederica (no período da ocupação holandesa no nordeste) e Paraíba, palavra em tupy guarany que significa: “Rio de difícil navegação”. A mudança do nome da capital para João Pessoa só ocorreu depois da morte do presidente da província e vice na chapa de Getúlio Vargas em 1930.

Santa Rita está localizada na região metropolitana de João Pessoa é uma cidade histórica, junto a capital do Estado da Paraíba foi palco da implantação dos primeiros engenhos de cana-de-açúcar. A prosperidade canavieira possibilitou que muitas casas, igrejas, capelas e outros monumentos em estilo arquitetônico barroco fossem edificados. O município possui o maior número de fontes de águas minerais do estado.

Segundo o Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2017, o município de Santa Rita, situado no Estado da Paraíba, possui uma estimativa de 136.851 habitantes.

A economia do município é movimentada pela indústria, comércio, agricultura, agropecuária e pesca. Possui uma grande produção de cana-de-açúcar além de outros segmentos de indústria como metalúrgica, calçados, estofados, cerâmica, pré-moldados de cimento, sisal, confecções de roupas e água mineral.

Em virtude de seu distrito industrial, atualmente o município é detentor da quarta maior economia do estado, com um PIB de 1.624.386 mil reais, no ano de 2014, atrás da capital João Pessoa, Campina Grande e Cabedelo.

O município de Santa Rita se encontra geomorfologicamente no setor Oriental Úmido e Sub-úmido. Uma das características desse setor é a temperatura média anual entre 24° e 27°, também possui um clima quente, o litoral da Paraíba possui uma faixa com uma umidade bastante elevada aproximadamente 80%, essa região possui chuvas de outono-inverno cerca 2.000mm anuais, por consequências da influência dos alísios de sudeste. O PIB do município é baseado maior parte no setor secundário, ou seja, em indústria, principalmente no ramo de calçados, usinas de destilaria, estofado, já no setor primário que é o que menos contribui com o PIB do município destaca-se as plantações de abacaxi, e cana-de-açúcar.

5 METODOLOGIA

Para discorrer sobre o tema e suas inúmeras vertentes, utilizou-se o método de pesquisa bibliográfica, que trata de destacar as formas e construir um processo de pesquisa através de procedimentos metodológicos baseando-se em vários relatos de pesquisa, delimitando critérios de estudo. A monografia foi desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de artigos científicos, documentos e livros.

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente, possibilitando sintetizar e analisar criticamente o que foi produzido na temática em estudo.

Esta revisão trata de um estudo do tipo conceitual exploratória e descritiva, tendo como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema. A estratégia utilizada para identificação e seleção dos estudos foi a busca de publicações indexadas em bases de dados e periódicos.

A busca se deu no período de Dezembro de 2019 à Março de 2020. Foram adotados os seguintes critérios para seleção dos artigos: artigo original e de revisão; artigos com resumos e textos completos disponíveis para análise; aqueles publicados no idioma português, no período 2008 a 2019, e artigos que contivessem em seus títulos e/ou resumos os descritores: IPTU, Planta Genérica de Valores, Impostos Tributários.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Planta Genérica de Valores é um instrumento substancial para a gestão pública municipal, tendo em vista que dela derivam informações que auxiliam como base para a tributação de imóveis, além de moldar-se como uma considerável ferramenta de planejamento que contribui na tomada de decisões.

Na elaboração da planta genérica de valores é visto que para se conseguir maior justiça fiscal é importante utilizar do método comparativo de dados de mercado, através da inferência estatística com o apoio das pesquisas tributárias e da base cartográfica, juntamente com a revisão do código tributário do município, com as alíquotas atuais, que mostram o cálculo do IPTU.

Já o IPTU é um tributo direto que onera os proprietários de imóveis localizados no perímetro urbano da cidade. Trata-se de um imposto com alta visibilidade, cujos contribuintes costumam pressionar o poder público, no sentido de minimizar suas obrigações com o fisco. A base de cálculo do IPTU corresponde ao valor venal das propriedades, que é definido através de avaliação da prefeitura.

Por fim, vale salientar que a Planta Genérica de Valores está sujeita à reserva legal, e ao princípio da anterioridade do artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, sendo que o artigo 97, § 1º, do Código Tributário Nacional determina que equipara-se a majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso. Assim, a jurisprudência tem entendido que o decreto somente poderá atualizar anualmente o valor venal dos imóveis, com base nos índices oficiais de correção monetária, sendo que a súmula 160 do STJ proíbe tal atualização por meio de decreto em percentual superior ao índice oficial de correção monetária.

Sendo assim, caso o Município de Santa Rita aumente os valores da planta genérica dos imóveis no final do ano, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana do ano seguinte sofrerá impacto com esse aumento, tendo em vista que o referido imposto obedece o princípio da anterioridade, elencado no artigo 150, inciso III, alínea b da Constituição Federal, sendo exigível no exercício seguinte ao da lei que o instituiu ou aumentou, e tendo em vista que a fixação da sua base cálculo é exceção ao princípio da anterioridade nonagesimal do artigo 150, inciso III, alínea c, da Constituição Federal, conforme § 1º do mesmo artigo.

REFERÊNCIAS

AIRES, Marconi. **Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU**. In “**Curso de Direito Tributário**”. Ed Saraiva. São Paulo, 2015.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 7^a edição. São Paulo: Método, 2013;

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12.ed. São Paulo. Saraiva. 2010

ARAGÃO, Ana Luísa Santana. Análise da distribuição espacial da arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano em Goiânia-GO (2010-2014). Goiânia: UFG – Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2016. (Dissertação de Mestrado).

AVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**. 5. Ed. São Paulo. Saraiva. 2012.

AVERBECK, Carlos Etor. **Avaliação de imóveis para fins tributários**. 2011.

BARRETO, Aires F. **Imposto sobre a transmissão de bens imóveis – ITBI**. 2012.

BALEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense,2013.

BORGES, Humberto Bonavides. **Planejamento Tributário – IPI, ICMS, ISS e IR**. 10^a Ed. Atlas, 2010

BRASIL, Constituição (1988). Constituição Federativa do Brasil. Brasília: DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988;

BRASIL, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Diário Oficial, Brasília: DF, 25 out. 1966.

BORGES, José Souto Maior. “**IPTU: progressividade**”, in **Revista de Direito Tributário**.2013.

CARVALHO, Pedro. **O IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais**. Brasília: Ipea, dez/2013 (Texto para Discussão n. 1251)

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 8^a edição. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DE CESARE, Charles. **Valuación de Inmuebles para Fines Fiscales. Impuesto a La Propiedad Inmobiliaria**. Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

Direito Tributário Brasileiro. 11 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1999.

FARIAS, Cristiano. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 8^a edição. Volume 5. Salvador: Juspodivm, 2012;

FERNANDES, Cintia Estefânia. O mínimo essencial da gestão urbana territorial em face da cidade constitucional. Curitiba: PUCPR – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. 2016. (Tese de Doutorado).

FERREIRA, Marcelo Dias. **A Progressividade do IPTU e o Princípio da Capacidade Contributiva.** 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro 5: Direitos reais.** 9^a edição. Volume 5. São Paulo: Saraiva, 2014.

GUEDES, Junior. **Tributos imobiliários: carga tributária.** Instituto Brasileiro de Administração Municipal/Laboratório de Administração Municipal. 2014.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário.** 18 ed. São Paulo. Saraiva. 2012.

INSTITUTO POLIS. **Dicas e Idéias para a ação municipal: IPTU progressivo no tempo.** Dicas nº 222, 2011.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública - Teoria e Prática.** 6.ed. São Paulo. Atlas. 2012.

LEONETTI, Carlos Araújo, **A Contribuição de Melhoria na Constituição de 1988.** Diploma Legal, 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** São Paulo, 30^a Ed. Editora Malheiros, 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Progressividade e Seletividade no IPTU.** In “**IPTU, Aspectos jurídicos Relevantes**”, Coord. Marcelo Magalhães Peixoto – São Paulo: Quartier Latin , 2013, pag 259–62.

MATOS, Mateus Bassani. **Tributação no Brasil do Século XXI: Uma Abordagem Hermeneuticamente Crítica.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). **Direitos Fundamentais do Contribuinte.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MARTINS, Lucelio. **Manual do Imposto sobre a Propriedade Predial Terriitorial Urbana.** São Paulo. 2012.

MORAES, Bernardo Ribeiro. Sistema tributário da Constituição de 1969. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 1, p. 417.

NAVARRO, Sacha Calmon. **Curso de Direito Tributário Brasileiro.** Rio de Janeiro, Ed. Fosense, 6^a Edição, pág. 354, 2012.

PASSOS, Josué Modesto. **Arrematação no Registro de Imóveis: continuidade no registro e natureza da aquisição.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PAES, Nicolas. **Parâmetros tributários da economia brasileira.** Estud. econ., São Paulo, v. 36, n. 4, p. 699-720, Out-Dez/2013.

PAUSEN, Josiane. Manual do Direito Tributário. 6 ed. Editora Juspodvim. 2011.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil. vol. IV.** Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PESSANHA, Aline de Abreu. A Não Incidência do ITBI nas Aquisições de Imóveis em Arrematação Judicial. 2013. 24 p. Artigo Científico (Especialização em Direito) - Escola da Magistratura do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro

PORTAL BRASIL. **O que são os impostos?** Disponível em: Acesso em 20 de setembro de 2019.

PINTO, Victor Carvalho. **O parcelamento do solo urbano e a Lei 9785/99.** In :SAULE JÚNIOR, Nelson (org). Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad. 2014.

Progressividade e Fatores Determinantes da Tributação Imobiliária no Brasil. Paper do VII Seminário da LARES, 25 e 26 de outubro de 2007, São Paulo.

Progressividade e Seletividade no IPTU. In “IPTU, Aspectos jurídicos Relevantes”, Coord. Marcelo Magalhães Peixoto – São Paulo: Quartier Latin, pág. 259-62, 2002.

ROZA, Maristela Menna Costa da. **Arrecadação tributária municipal: Uma evidenciação dos controles de gestão no município de Pelotas/RS.** 175 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 23. ed. rev. e atual. São Paulo (SP): Cortez, 2012. 304p ISB

SMOLKA, Mirna.; MORALEZ, Catarina. Apuntes sobre Conceptos Desarrollados por Martim Smolka Respecto del Mercado del Suelo y el Impuesto a la Propiedad en América Latina: Documento de Trabajo. Financiamiento de las Ciudades Latino Americanas con Suelo Urbano, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

TAUFNER, Domingos Augusto. Tributos municipais, atendimento ao contribuinte e informática. 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário.** 11. ed. Atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 184.

TOLENTINO, Luis Fernando Simões. **A inconstitucionalidade da progressividade fiscal do IPTU ante as decisões do STF e a Emenda Constitucional nº**

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais.** 7. ed. atual. São Paulo: Atla

