

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM - CCH  
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**LUNICK ERNESTO DE LIMA**

**OS MECANISMOS DE REGULARIZAÇÃO DE IPTU E CADASTROS  
IMOBILIÁRIOS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ.**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES  
2025**

**LUNICK ERNESTO DE LIMA**

**OS MECANISMOS DE REGULARIZAÇÃO DE IPTU E CADASTROS  
IMOBILIÁRIOS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ.**

Monografia apresentada à Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) como requisito obrigatório para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

**CAMPOS DOS GOYTACAZES**

**2025**

OS MECANISMOS DE REGULARIZAÇÃO DE IPTU E CADASTROS IMOBILIÁRIOS  
EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ.


LUNICK ERNESTO DE LIMA

Monografia apresentada à Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) como requisito obrigatório para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Nilo Lima de Azevedo


Aprovada em: 10/07/2025.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente  
 NILO LIMA DE AZEVEDO  
Data: 17/07/2025 14:28:22-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


---

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo (Sociologia Política - UENF) Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Documento assinado digitalmente  
 BRUNA MARCELLE BASTOS DIAS MARINHO  
Data: 16/07/2025 08:56:45-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Profa. Dra. Bruna Marcelle Bastos Dias Marinho - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Documento assinado digitalmente  
 CARLOS GUSTAVO SARMET MOREIRA SMIDERLE  
Data: 16/07/2025 08:46:11-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me capacitado e me guiado ao longo dessa jornada acadêmica. Sem ele ao meu lado, nada disso teria sido consolidado.

Gostaria de expressar minha profunda gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo pela sua inestimável orientação, apoio e incentivo durante todo o processo de elaboração deste TCC. Agradeço a paciência, as valiosas sugestões e a constante disponibilidade para me auxiliar na superação dos desafios encontrados. Sem a sua dedicação, este trabalho não seria possível. Nunca vou me esquecer das vezes em que eu era tomado pelo desânimo e mesmo assim você não soltou a minha mão. Sempre fazia questão de me levantar quando eu caía.

Agradeço também aos meus colegas do curso de Administração Pública, foram longos anos juntos e grandes amigos que perduram até nos dias de hoje.

Sou grato à minha família e amigos pelo apoio incondicional durante toda a minha trajetória acadêmica. Agradeço aos meus pais, Luciano Balbino e Ana Paula Ernesto, por acreditarem em mim e me incentivarem a sempre buscar meus sonhos. Ao meu irmão Felipe Ernesto que sempre esteve ao meu lado. Agradeço também aos meus amigos, Juarez Neto, Gabriel Lima e Yuri Aguiar, pelo companheirismo e por me proporcionarem momentos incríveis e únicos na minha vida.

Finalmente, agradeço à UENF por me proporcionar a oportunidade de realizar este TCC. Agradeço especialmente à Secretaria Municipal de Fazenda, principalmente à Central de Atendimento ao Contribuinte, por me permitir estagiar por dois anos e poder ter a experiência e privilégio de trabalhar em órgão público.

"O IPTU progressivo é instrumento de política urbana, não de arrecadação."

José Afonso da Silva.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os mecanismos de regularização do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e dos cadastros imobiliários no município de Campos dos Goytacazes/RJ, com ênfase nas políticas públicas voltadas à negociação de débitos e à atualização cadastral. A pesquisa parte da compreensão do IPTU como instrumento de arrecadação e de ordenamento urbano, vinculado à função social da propriedade e à justiça fiscal. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e documental, com base em legislações, relatórios municipais, artigos científicos e dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Fazenda, além da observação empírica da Central de Atendimento ao Contribuinte (CAC). Foram analisados os programas REFIS e Regularize, que, embora importantes, revelaram limitações quanto à abrangência, periodicidade e eficácia. Verificou-se ainda que a ausência de um cadastro imobiliário eficiente, a comunicação institucional falha e a exclusão digital afetam diretamente a adesão dos contribuintes às políticas de regularização. Os dados apontam para a necessidade de ações integradas entre os setores de planejamento urbano, fazenda e assistência social, com foco na transparência, inclusão e justiça tributária. Conclui-se que a efetivação da função social do IPTU depende de uma gestão moderna, participativa e socialmente sensível às desigualdades presentes no território urbano.

**Palavras-chave:** IPTU. Regularização fundiária. Justiça fiscal.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the mechanisms for regularizing the Urban Property and Land Tax (IPTU) and real estate registries in the city of Campos dos Goytacazes/RJ, with an emphasis on public policies aimed at negotiating debts and updating cadastres. The research is based on the understanding of IPTU as an instrument for collecting and urban planning, linked to the social function of property and tax justice. The methodology used was bibliographic and documentary research, based on legislation, municipal reports, scientific articles and data provided by the Municipal Finance Department, in addition to empirical observation by the Taxpayer Service Center (CAC). The REFIS and Regularize programs were analyzed, which, although important, revealed limitations in terms of scope, periodicity and effectiveness. It was also found that the lack of an efficient real estate registry, poor institutional communication and digital exclusion directly affect taxpayers' adherence to regularization policies. The data point to the need for integrated actions between the urban planning, finance and social assistance sectors, with a focus on transparency, inclusion and tax justice. It is concluded that the effectiveness of the social function of IPTU depends on modern, participatory management that is socially sensitive to the inequalities present in urban areas.

**Keywords:** IPTU. Land regularization. Tax justice.

**LISTA DE FIGURA**

Figura 1 – Organograma Estrutural da Prefeitura de Campos dos Goytacazes .....	33
Figura 2 – Cargos da Secretaria Municipal de Fazenda .....	34
Figura 3 – Continuação 1 - Cargos da Secretaria Municipal de Fazenda .....	35
Figura 4 – Continuação 2 - Cargos da Secretaria Municipal de Fazenda .....	35
Figura 5 – Continuação 3 - Cargos da Secretaria Municipal de Fazenda .....	36
Figura 6 – Gráfico de arrecadação de IPTU em Campos dos Goytacazes em 2021 e 2022 .....	41

**LISTA QUADROS**

Quadro 1 – Pessoas que participaram dos últimos anos de REFIS	
.....	46

## LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas  
CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CF – Constituição Federal  
CGU – Controladoria Geral da União  
CNM – Confederação Nacional dos Municípios  
CNS – Conselho Nacional de Saúde  
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica  
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
CP – Código Penal  
CRC – Conselho Regional de Contabilidade  
CTM – Código Tributário Municipal  
CTN – Código Tributário Nacional  
DDI – Dívida de Difícil Implementação  
DPDF – Defensoria Pública do Distrito Federal  
EFD – Escrituração Fiscal Digital  
EPP – Empresa de Pequeno Porte  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
ISS – Imposto Sobre Serviços  
LC – Lei Complementar  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MEI – Microempreendedor Individual  
NFS-e – Nota Fiscal de Serviços Eletrônica  
PAF – Programa de Atualização Fiscal  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIS – Programa de Integração Social  
PPA – Plano Plurianual  
REFIS – Programa de Recuperação Fiscal  
SEFAZ – Secretaria da Fazenda

SIM – Sistema de Informação Municipal

SIMPLES – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

TJ-RJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

TRF – Tribunal Regional Federal

UF – Unidade Federativa

UG – Unidade Gestora

UNI-RIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

VTN – Valor da Terra Nua

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E JUSTIÇA FISCAL .....</b>	<b>14</b>
2.1. Regularização fundiária e gestão tributária urbana .....	15
2.1. Relação Estado-Contribuinte e Cidadania Fiscal.....	16
<b>3. O IPTU NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: EVOLUÇÃO, PRINCÍPIOS E MARCOS NORMATIVOS .....</b>	<b>17</b>
<b>4. CONCEITUANDO O IPTU E SUAS ESPECIFICIDADES NO ÂMBITO NACIONAL.....</b>	<b>21</b>
4.1. Tipos de IPTU e suas variadas formas de implementação .....	24
4.1.1. IPTU Verde .....	24
4.1.2. IPTU Cultural .....	25
4.1.3. IPTU Progressivo .....	26
4.2. As isenções mais solicitadas na Central de Atendimento ao Contribuinte.....	29
<b>5. A CONTEXTUALIZAÇÃO DO IPTU EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E SUA RELEVÂNCIA NA DINÂMICA FISCAL DO MUNICÍPIO.....</b>	<b>32</b>
5.1. Secretaria da Fazenda .....	32
5.2. Central de Atendimento ao Contribuinte (CAC) .....	36
5.3. O CAC e o trabalho com o IPTU.....	39
<b>6. PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO .....</b>	<b>44</b>
6.1. REFIS .....	44
6.2. Programa Regularize .....	47
<b>7. EXPERIÊNCIAS COMPARADAS: REGULARIZAÇÃO DE IPTU E CADASTRO IMOBILIÁRIO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....</b>	<b>49</b>
7.1. Caso Niterói (RJ): o papel da inteligência fiscal e do incentivo à regularização..	50
7.2. Caso Belo Horizonte (MG): regularização fundiária e justiça fiscal .....	51
7.3. Caso Curitiba (PR): IPTU Verde e instrumentos extrafiscais .....	52
7.4. Outros casos relevantes: Joinville (SC) e Salvador (BA) .....	52
7.5. Sugestões para Campos dos Goytacazes .....	53
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é um dos tributos de competência municipal mais relevantes para a sustentabilidade financeira das cidades brasileiras, sendo um importante instrumento de política urbana e arrecadação fiscal. Em Campos dos Goytacazes/RJ, a aplicação desse tributo está diretamente relacionada a questões como a inadimplência dos contribuintes, a defasagem dos cadastros imobiliários e os desafios para sua regularização. O presente trabalho propõe-se a analisar os mecanismos adotados pelo município para promover a regularização do IPTU e dos cadastros imobiliários, com ênfase nas políticas públicas, programas de refinanciamento de dívidas, isenções e os impactos socioeconômicos dessas ações.

Nas últimas décadas, a crescente urbanização, aliada à informalidade fundiária e às deficiências estruturais da gestão tributária, contribuiu para o aumento da inadimplência fiscal e da subutilização das ferramentas de arrecadação nos municípios. Como aponta Rolnik (2015), a política urbana brasileira ainda enfrenta entraves históricos relacionados à exclusão social e à precarização do acesso à moradia regularizada, o que se reflete na arrecadação de tributos como o IPTU. Campos dos Goytacazes, por sua vez, tem investido em iniciativas como o REFIS e o programa Regularize para mitigar esses problemas, oferecendo aos cidadãos oportunidades de negociação e atualização cadastral. Contudo, a eficácia dessas medidas ainda carece de análise crítica e aprofundada.

A relevância deste estudo se justifica pela necessidade de compreender a função do IPTU não apenas como um instrumento arrecadatório, mas também como ferramenta de justiça fiscal, de inclusão social e de indução ao uso adequado do solo urbano. Conforme Silva (2016), "o IPTU deve cumprir função social e atuar como regulador da ocupação do solo urbano, além de arrecadar". Assim, avaliar as ações implementadas pelo município de Campos dos Goytacazes possibilita identificar acertos, desafios e perspectivas para uma política tributária mais eficiente, equitativa e comprometida com os princípios constitucionais.

Diante desse contexto, apresenta-se como problema de pesquisa a seguinte indagação: de que maneira os mecanismos de regularização de IPTU e dos cadastros imobiliários adotados pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes contribuem para a eficiência fiscal, a justiça tributária e a inclusão urbana dos contribuintes?

Como objetivo geral, pretende-se analisar os mecanismos de regularização do IPTU e dos cadastros imobiliários em Campos dos Goytacazes/RJ, com foco nos programas de refinanciamento de débitos, isenções fiscais e atualização cadastral, considerando sua efetividade e impactos sobre a população.

Dentre os objetivos específicos, destacam-se: Compreender o papel do IPTU como instrumento de política urbana e arrecadação municipal;

Investigar a estrutura administrativa e as práticas adotadas pela Secretaria Municipal de Fazenda de Campos dos Goytacazes; Avaliar as implicações sociais, fiscais e jurídicas dos mecanismos de regularização adotados no município. A metodologia utilizada neste trabalho combina pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada com base em livros, artigos científicos, legislações e documentos institucionais, possibilitando o embasamento teórico sobre o tema e os fundamentos do direito tributário e urbanístico. Autores como José Afonso da Silva (2016), Ricardo Lobo Torres (2011), Raquel Rolnik (2015) e Pedro Humberto Carvalho Júnior (2016) foram essenciais para compreender a função extrafiscal do IPTU, a justiça fiscal e os limites da tributação no Brasil.

A pesquisa documental, por sua vez, concentrou-se na análise de documentos oficiais da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, como leis municipais, decretos, relatórios da Secretaria Municipal de Fazenda, dados de arrecadação, registros de programas de refinanciamento e isenção fiscal. Também foram consultados documentos internos da Central de Atendimento ao Contribuinte (CAC) e matérias publicadas no Diário Oficial do Município. Além disso, foi realizada uma observação empírica do atendimento público e das demandas recorrentes relacionadas ao IPTU, com base em experiências de campo junto ao órgão.

A abordagem adotada é qualitativa, de caráter descritivo e analítico, buscando compreender os fenômenos estudados a partir de suas múltiplas dimensões jurídicas, fiscais, sociais e administrativas. O trabalho se propõe, assim, a oferecer uma análise crítica e fundamentada dos instrumentos de regularização e sua relação com a cidadania fiscal e a justiça tributária.

Esse trabalho está dividida em três seções. A primeira apresenta o conceito de IPTU no Brasil, suas finalidades fiscal e extrafiscal, os princípios constitucionais que o regem e as diversas formas de sua aplicação, como o IPTU progressivo, o IPTU verde e o IPTU cultural. A segunda seção contextualiza a gestão do IPTU no município de Campos dos Goytacazes, analisando o funcionamento da Secretaria Municipal de

Fazenda, os processos de isenção, os problemas cadastrais e os desafios enfrentados pela Central de Atendimento ao Contribuinte. Já na terceira aprofunda a análise dos principais mecanismos de regularização adotados no município, com destaque para os programas REFIS e Regularize, apresentando seus resultados, impactos sociais e limitações.

Ao final, o trabalho busca contribuir com propostas e reflexões que fortaleçam a efetividade das políticas públicas voltadas à regularização fiscal e à justiça tributária no contexto municipal.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E JUSTIÇA FISCAL**

A política urbana é entendida como o conjunto de ações do Estado voltadas para o planejamento, organização, controle e regulação do uso do solo urbano, a fim de promover o bem-estar da população, garantir o direito à cidade e assegurar a função social da propriedade. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, atribui aos municípios o papel central na execução da política urbana, nos termos definidos pelo plano diretor e pela legislação infraconstitucional.

De acordo com Silva (2001), a política urbana deve ser guiada pelo princípio da função social da cidade e da propriedade, visando ao pleno desenvolvimento das funções urbanas e à melhoria das condições de vida dos habitantes. Para o autor, não basta que a propriedade urbana seja titulada e valorizada; é necessário que cumpra uma função voltada ao interesse coletivo.

Nesse contexto, o IPTU assume papel estratégico, pois, além de arrecadar, ele pode ser utilizado como mecanismo de indução urbanística, atuando como instrumento de redistribuição e regulação do uso do solo. Tal perspectiva encontra respaldo no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que consagra instrumentos como o IPTU progressivo no tempo, o parcelamento compulsório e a desapropriação sancionatória para imóveis ociosos.

Já a ideia de justiça fiscal, por sua vez, relaciona-se à capacidade do Estado de arrecadar tributos de forma proporcional à capacidade econômica dos contribuintes e de aplicar esses recursos em benefício da coletividade.

Segundo Torres (2011, p. 216):

A justiça fiscal exige não apenas equidade na cobrança dos tributos, mas também justiça distributiva na aplicação dos recursos arrecadados, de modo que o retorno social seja garantido.

Assim, o cruzamento entre política urbana e justiça fiscal implica que o IPTU não deve ser encarado apenas como receita, mas como ferramenta para promover equilíbrio social, combater a especulação imobiliária e democratizar o acesso à cidade.

## **2.1. Regularização fundiária e gestão tributária urbana**

A regularização fundiária urbana é um dos maiores desafios das políticas públicas no Brasil, considerando o histórico de urbanização desordenada, ocupações irregulares e precariedade documental de muitos imóveis. Esse cenário repercute diretamente na arrecadação do IPTU e no planejamento urbano, uma vez que grande parte das edificações não consta dos cadastros oficiais ou está subavaliada.

A Lei nº 13.465/2017, que instituiu o Reurb (Regularização Fundiária Urbana), representa um avanço importante ao definir mecanismos simplificados para legalização de núcleos urbanos informais. Essa política visa assegurar o direito à moradia, a integração dos territórios à malha urbana e a regularização do registro imobiliário, permitindo que os imóveis passem a contribuir formalmente com o sistema tributário municipal.

Na visão de Rolnik (2015), a informalidade fundiária no Brasil é produto de um modelo de desenvolvimento excludente, em que os pobres constroem suas moradias fora das regras do mercado e das normas legais, sendo depois penalizados pela falta de acesso à infraestrutura e pela ausência de políticas públicas inclusivas. Para a autora, a regularização fundiária deve ser encarada como um direito social e não apenas como uma formalização jurídica.

Nesse sentido, a integração da regularização fundiária com a política tributária municipal, por meio da atualização cadastral e da cobrança justa do IPTU, constitui um passo importante na inclusão dos territórios populares no orçamento público, garantindo-lhes retorno em forma de serviços urbanos essenciais.

Carvalho (2016) destaca que a efetivação de políticas de regularização exige um cadastro imobiliário atualizado, com informações georreferenciadas, integração entre os sistemas urbanos, fiscais e cartoriais, e uma legislação municipal que estabeleça procedimentos acessíveis e compatíveis com a realidade local.

No que diz respeito a gestão tributária municipal ela desempenha um papel crucial no financiamento das políticas públicas urbanas. A eficiência na arrecadação do IPTU depende diretamente da qualidade dos cadastros imobiliários, da adoção de tecnologias de georreferenciamento, da aplicação de alíquotas adequadas e da existência de mecanismos de fiscalização e cobrança compatíveis com a realidade dos contribuintes.

Para Afonso *et al.* (2015), a modernização da gestão fiscal nos municípios passa por três eixos principais: (i) atualização cadastral permanente; (ii) uso de tecnologia da informação; e (iii) integração entre planejamento urbano e arrecadação. Os autores alertam que a maioria dos municípios brasileiros ainda opera com sistemas fragmentados e bases de dados desatualizadas, o que compromete a eficiência da cobrança e a justiça fiscal.

A integração entre as áreas de planejamento urbano e fazenda municipal é apontada como estratégica para a melhoria da arrecadação e da equidade tributária. Nesse sentido, o IPTU progressivo no tempo, previsto na Constituição e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, é um exemplo de instrumento que depende da sinergia entre essas duas esferas para sua efetiva aplicação.

Para Carvalho Júnior (2016), a ausência de um sistema de avaliação de imóveis eficaz e dinâmico leva à subtributação de imóveis de alto valor e à sobrecarga sobre imóveis populares, gerando distorções na arrecadação e alimentando a inadimplência. A adoção de um cadastro técnico multifinalitário, capaz de atender simultaneamente às demandas fiscais, urbanísticas e ambientais, é apontada como caminho para uma gestão moderna e transparente.

## **2.1. Relação Estado-Contribuinte e Cidadania Fiscal**

A relação entre o Estado e o contribuinte é um dos pilares do pacto social e da democracia fiscal. O conceito de cidadania fiscal diz respeito à percepção do cidadão

sobre o dever de contribuir e o direito de ser atendido pelo Estado com serviços públicos de qualidade, em contrapartida aos tributos pagos.

De acordo com Araújo (2002), um dos maiores entraves à cidadania fiscal no Brasil é a falta de clareza sobre a destinação dos recursos públicos e a ausência de instrumentos eficazes de controle social sobre os gastos. Esse cenário leva à descrença na tributação e ao aumento da evasão fiscal, especialmente entre os contribuintes de baixa renda.

A criação de uma cultura tributária baseada na transparência, participação e responsabilização é fundamental para fortalecer o vínculo entre o cidadão e o município. A educação fiscal, o acesso facilitado às informações financeiras e os canais de diálogo permanente entre poder público e contribuinte são ferramentas indispensáveis para a consolidação dessa relação.

A cidadania tributária depende da existência de um sistema tributário compreensível, justo e vinculado à realização dos direitos fundamentais. (TORRES 2011, p. 209)

A cobrança do IPTU, quando realizada de forma arbitrária ou sem retorno visível à população, contribui para o distanciamento entre o cidadão e o Estado.

Por outro lado, experiências de participação popular na definição do orçamento e nos processos de regularização fundiária contribuem para a construção de uma cultura de cooperação e corresponsabilidade, como demonstram casos como Porto Alegre (orçamento participativo) e Belo Horizonte (mutirões de regularização com envolvimento comunitário).

Por tanto, pode-se afirmar que, a efetividade do imposto depende de uma gestão moderna, integrada e participativa, que reconheça a complexidade do território urbano e as desigualdades sociais nele existentes.

### **3. O IPTU NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: EVOLUÇÃO, PRINCÍPIOS E MARCOS NORMATIVOS**

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem origem nos antigos impostos territoriais e prediais criados no Brasil ainda no período imperial. No início da República, com a Constituição de 1891, os entes federativos passaram a exercer competências

tributárias próprias, mas foi somente com a Constituição de 1934 que o IPTU foi consagrado como imposto de competência exclusiva dos municípios. Desde então, as constituições subsequentes mantiveram essa atribuição, fortalecendo a autonomia financeira municipal (CARVALHO, 2016).

Durante grande parte do século XX, o IPTU teve função quase exclusivamente fiscal. No entanto, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que valorizou a autonomia municipal e a função social da propriedade, o IPTU passou a ser concebido também como instrumento de política urbana. Isso foi aprofundado com a edição do Estatuto da Cidade, que ampliou as possibilidades de sua utilização com viés extrafiscal.

De acordo com Silva (2001), o IPTU deve ser entendido como um tributo que, além de arrecadar, estimula o uso racional e ordenado do solo urbano, promovendo a justiça tributária e o desenvolvimento equilibrado das cidades. O autor reforça que a cobrança do imposto deve ser acompanhada de políticas públicas que garantam a efetiva contraprestação estatal, como urbanização, saneamento e iluminação pública.

O Código Tributário Nacional (CTN), instituído pela Lei nº 5.172/1966, sistematizou as normas gerais sobre o IPTU em seus artigos 32 a 34. O artigo 32 do CTN dispõe que o fato gerador do IPTU é “a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município”. O CTN também estipula as condições mínimas para que uma área seja considerada urbana: acesso a pelo menos dois dos seguintes serviços públicos: pavimentação, abastecimento de água, iluminação pública, esgoto sanitário e coleta de lixo.

Assim, a legislação nacional estabelece os parâmetros básicos que garantem segurança jurídica à instituição e cobrança do IPTU pelos entes municipais. No entanto, cabe ao município legislar sobre alíquotas, isenções e critérios de progressividade, observando os limites constitucionais.

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na organização do sistema tributário brasileiro. Ela fortalece a autonomia dos entes federados e introduz novos princípios que regem a tributação, como a capacidade contributiva e a função social da propriedade.

O artigo 150 da Constituição Federal elenca as principais limitações ao poder de tributar, estabelecendo garantias fundamentais ao contribuinte. Entre essas limitações, destacam-se:

- **Legalidade tributária:** nenhum tributo pode ser instituído ou aumentado sem lei que o estabeleça;
- **Anterioridade:** o tributo só pode ser cobrado no exercício seguinte ao da publicação da lei que o instituiu;
- **Isonomia:** vedação de tratamento desigual entre contribuintes em situações equivalentes;
- **Vedação ao confisco:** proibição de tributos com efeito confiscatório.

Esses princípios são essenciais para assegurar a segurança jurídica e a previsibilidade das relações entre Fisco e contribuinte. Como afirma Torres (2011), “as limitações constitucionais ao poder de tributar configuram verdadeiros direitos fundamentais do contribuinte, impedindo que o Estado atue de forma arbitrária”.

Adicionalmente, o princípio da capacidade contributiva, previsto expressamente no art. 145, 1º, orienta que os tributos devem respeitar a capacidade econômica do contribuinte, o que justifica, por exemplo, a adoção de alíquotas progressivas para imóveis de maior valor. Essa previsão fortalece o princípio da justiça fiscal, conforme defendido por Torres (2011) e também por Afonso (2010), ao permitir uma tributação mais justa e proporcional.

- **Art. 156 – Competência tributária municipal**

O artigo 156 estabelece que compete aos municípios instituir o IPTU. O 1º do referido artigo prevê a possibilidade de progressividade do imposto com base no valor do imóvel: 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, 4º, o imposto previsto no inciso I poderá: I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Dessa forma, o texto constitucional permite que o IPTU seja moldado conforme a realidade social e econômica local, reforçando o princípio da equidade tributária (COSTA, 2018).

- **Art. 182 – Política urbana e função social da propriedade**

O artigo 182 trata da política de desenvolvimento urbano. Seu 4º, inciso II, institui o IPTU progressivo no tempo, instrumento que pode ser utilizado para forçar o cumprimento da função social da propriedade:

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:

- II – parcelamento ou edificação compulsórios;
- III – IPTU progressivo no tempo;
- IV – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Esse mecanismo busca evitar a especulação imobiliária e promover o uso socialmente justo do solo urbano. Para Rolnik (2015), o IPTU progressivo no tempo é um instrumento essencial para combater os chamados "vazios urbanos", principalmente em regiões centrais das cidades.

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição e estabelece diretrizes para a política urbana em todo o território nacional. A Lei nº 10.257/2001 define o IPTU como um dos instrumentos de indução ao uso adequado da propriedade urbana, fortalecendo seu caráter extrafiscal.

O artigo 4º do Estatuto da Cidade lista o IPTU como um dos principais mecanismos à disposição do poder público para ordenar o crescimento urbano, garantir o direito à cidade e promover a justiça social.

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:  
 (...) VIII – instrumentos tributários e financeiros;  
 a) IPTU progressivo no tempo.

Essa possibilidade de uso do IPTU com finalidade urbanística amplia sua função tradicional de arrecadação e permite que o município atue na regulação do mercado imobiliário, induzindo comportamentos mais alinhados à coletividade.

No artigo 7º do Estatuto da Cidade, é disciplinada a aplicação do IPTU progressivo no tempo, estabelecendo que:

O IPTU progressivo no tempo será aplicado pelo Município mediante alíquotas progressivas durante o prazo máximo de cinco anos, até o limite de duas vezes, podendo, após esse prazo, haver desapropriação.

Afonso (2007), argumenta que essa progressividade funciona como pressão econômica sobre o proprietário para que o imóvel cumpra sua função social, principalmente nos casos de imóveis ociosos, subutilizados ou abandonados.

Para a efetividade do IPTU progressivo no tempo, o município precisa possuir estrutura administrativa eficiente. Isso inclui cadastro imobiliário atualizado, capacidade

de avaliação de imóveis, mecanismos de fiscalização, e uma legislação municipal alinhada ao Estatuto da Cidade (CARVALHO JUNIOR, 2016).

Infelizmente, conforme aponta Santos (2019), muitos municípios brasileiros ainda enfrentam dificuldades estruturais para aplicar o IPTU progressivo no tempo, seja por falta de vontade política ou de capacitação técnica. Isso limita a função do imposto como instrumento de ordenamento urbano.

#### **4. CONCEITUANDO O IPTU E SUAS ESPECIFICIDADES NO ÂMBITO NACIONAL**

Neste capítulo será retratado o conceito de IPTU no Brasil, destacando quais são os tipos de IPTU existentes e de que forma esse imposto é cobrado à população. Importante ressaltar que nem todos os municípios adotam o mesmo formato de cobrança, sendo que cada qual poderá ser observado em sua legislação municipal.

Para auxiliar neste trabalho sobre “Os mecanismos para regularização de IPTU e cadastros imobiliários em Campos dos Goytacazes/RJ”, alguns autores colaboram com importantes conceitos e análises sobre o IPTU, abrangendo a esfera federal e municipal.

O livro *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*, organizado por Marco Aurélio Costa (2016), traz uma grande contribuição no Capítulo 8 para este trabalho. Com a temática “A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade”, escrito por Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior, o autor retrata as deficiências das estruturas fazendárias municipais em relação ao IPTU, como as limitações administrativas e os entraves no uso dos instrumentos urbanos previstos no Estatuto da Cidade. Por lidar com a propriedade imobiliária:

O tributo exige cadastros elaborados, identificação precisa dos contribuintes, avaliações imobiliárias realistas, mecanismos de arrecadação, controle da inadimplência e capital humano qualificado (CARVALHO JUNIOR, 2016, p. 225).

O artigo “O IPTU em Foco: uma análise da perspectiva dos municípios fluminenses”, escrito por Angela Moulin S. Penalva Santos, apresenta evidências do potencial não explorado de arrecadação deste que é o principal tributo incidente sobre a

propriedade imobiliária, tomando por referência os municípios fluminenses. Considerando o dinamismo do mercado imobiliário.

A inadequada administração relacionada ao IPTU representa não apenas uma perda de receita fiscal, mas também uma negligência das prefeituras em utilizar um importante instrumento de política urbana (SANTOS, 2016, p. 103).

O artigo “Os vazios urbanos e o direito à cidade: desafios da implementação do IPTU progressivo em Campos dos Goytacazes/RJ”, elaborado por Bianca Siqueira Gonçalves, tem como cenário a cidade de Campos dos Goytacazes/RJ. O estudo feito pela autora:

Apura a importância do IPTU progressivo enquanto instrumento de democratização do direito à cidade, atuando como forma de amenizar as disparidades socioespaciais e combater a especulação imobiliária (GONÇALVES, 2018, p. 59).

O estudo sobre “Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras”, feito por Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior, visa analisar a distribuição do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras e sua principal forma de tributação: o IPTU. Ele destaca que o usufruto do patrimônio imobiliário das famílias é mais concentrado que a própria renda familiar.

A carga tributária é maior sobre as famílias mais ricas, já que poucas famílias pobres de fato pagam o imposto. Porém, quando se analisa apenas o conjunto de pagantes, a sua estrutura se mostra altamente regressiva, com os contribuintes mais pobres sofrendo uma tributação proporcionalmente maior (CARVALHO JUNIOR, 2015, p. 87).

As principais causas apontadas pelo autor incluem má gestão administrativa, defasagem nas avaliações imobiliárias oficiais em relação aos valores de mercado e a falta de abrangência do cadastro imobiliário fiscal entre os domicílios mais pobres.

O texto *IPTU no Brasil: Um Diagnóstico Abrangente* é resultado de um projeto de pesquisa aplicado no Brasil, coordenado pelo economista José Roberto Afonso e realizado em parceria com a economista Erika Amorim Araújo e o advogado Marcos Antonio da Nóbrega, com publicação autorizada pela FGV Projetos e pelo IDP. Os pesquisadores analisaram detalhadamente as estatísticas de arrecadação nas prefeituras brasileiras, considerando fatores institucionais e aspectos legais e administrativos da cobrança do IPTU. Em muitos municípios, a receita de IPTU é pequena porque as características da economia local estreitam as possibilidades de arrecadação do imposto.

Também existem casos em que os administradores locais não demonstram interesse em explorar adequadamente esse tributo (AFONSO *et al.*, 2015, p. 18).

Por fim, a monografia apresentada por Marcelo Jesus Oliveira dos Santos, com o tema “Controle e cadastro de imóveis: um estudo de caso do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) no município de Belford Roxo/RJ”, também oferece ótimas contribuições. O trabalho discute a situação encontrada no cadastro de imóveis no município de Belford Roxo e o impacto desse fato na arrecadação do IPTU (SANTOS, 2014, p. 49).

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços importantes no que se refere à política urbana, inserindo a tributação do IPTU como instrumento para arrecadação fiscal e reconhecendo-o na Lei Federal nº 10.257/2001. O IPTU trata de um imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana e, por sua vez, possui natureza intrínseca, cuja origem e incidência recaem sobre o local onde está situado o imóvel ou terreno. Devido a essa peculiaridade, tem grande vínculo com a política urbana. De acordo com José Afonso da Silva (2016), o IPTU "deve cumprir função social e atuar como regulador da ocupação do solo urbano, além de arrecadar" (SILVA, 2016, p. 131).

Em sua dimensão fiscal, o IPTU desempenha uma função arrecadatória, sendo uma das receitas tributárias próprias dos municípios, juntamente com o ITBI, o ISS, a taxa de coleta de lixo e a contribuição de iluminação pública. Já na sua dimensão extrafiscal, o IPTU destaca-se por estimular o uso racional da terra e coibir práticas de especulação imobiliária, ao mesmo tempo em que contribui para a efetivação da função social do imóvel urbano.

Conforme a Constituição Federal, especificamente no art. 156, inciso I, o IPTU é um imposto ad valorem, ou seja, seu cálculo tem base em um percentual (alíquota) que incide sobre o valor integral de um imóvel, envolvendo tanto as construções quanto os terrenos.

O IPTU tem como finalidade a arrecadação de recursos financeiros para os municípios. Tais recursos podem ser utilizados na manutenção de serviços públicos como estradas, iluminação pública, coleta de lixo e rede de esgoto. Também são direcionados ao investimento em áreas urbanas e ao equilíbrio fiscal, de modo a distribuir com maior equidade a carga tributária entre os diferentes contribuintes.

Devido à grande diversidade de municípios brasileiros, o potencial de arrecadação do IPTU pode variar significativamente. Práticas incorretas e insatisfatórias de

lançamento, cobrança e arrecadação afetam de forma considerável a receita municipal.

Entre os fatores que contribuem para esse cenário, destacam-se:

- **Inadimplência:** Muitos contribuintes atrasam ou deixam de pagar o IPTU, o que resulta em perda de receita para o município. A inadimplência pode decorrer de dificuldades financeiras, falha na fiscalização ou mesmo protestos contra o valor do imposto.
- **Avaliação inadequada dos imóveis:** Quando a avaliação dos imóveis não reflete seu valor de mercado, a arrecadação do IPTU é afetada. Avaliações imprecisas ou desatualizadas podem gerar cobrança inferior ao valor justo.
- **Evasão fiscal:** Alguns proprietários tentam evitar o pagamento do IPTU por meio de subavaliação dos imóveis, uso de “laranjas” ou outros mecanismos ilícitos.
- **Desvalorização de imóveis:** Em regiões onde há desvalorização do mercado imobiliário, a base de cálculo do IPTU tende a cair, impactando a arrecadação.
- **Falta de fiscalização eficaz:** A ausência de uma estrutura fiscal adequada dificulta o controle da inadimplência e a atualização cadastral.
- **Política tributária:** Alíquotas muito baixas e fórmulas de cálculo desatualizadas reduzem a eficácia da arrecadação.
- **Crises econômicas:** Momentos de recessão dificultam o pagamento por parte da população, agravando a inadimplência e diminuindo a receita municipal.

Para aumentar a arrecadação do IPTU, os municípios podem adotar medidas como a melhoria da fiscalização, a atualização periódica dos cadastros, a revisão de alíquotas, o combate à evasão fiscal e a ampliação do diálogo com os contribuintes. No entanto, é imprescindível equilibrar tais medidas com a capacidade de pagamento da população, respeitando o princípio da justiça fiscal.

#### **4.1. Tipos de IPTU e suas variadas formas de implementação**

##### **4.1.1. IPTU Verde**

Dentre as formas de implementação do IPTU, temos atualmente um modelo chamado IPTU Verde ou Imposto Predial e Territorial Urbano Verde, que é um incentivo

fiscal oferecido por algumas prefeituras ou municípios como uma maneira de promover práticas sustentáveis e ecologicamente corretas na construção e manutenção de edifícios. O IPTU é um imposto cobrado sobre a propriedade predial e territorial urbana, e o IPTU Verde é uma forma de recompensar proprietários de imóveis que adotam medidas para tornar seus edifícios mais sustentáveis e amigáveis ao meio ambiente.

Nos municípios onde foi implementado, para se qualificarem para o IPTU Verde, os proprietários de imóveis geralmente precisam implementar uma série de ações ou tecnologias sustentáveis em suas propriedades. Isso pode incluir a instalação de sistemas de captação de água da chuva, uso de energia solar, isolamento térmico, construção com materiais sustentáveis, criação de áreas verdes, entre outras medidas que visam à redução do impacto ambiental.

A concessão do benefício fiscal varia de acordo com a legislação de cada município. Em alguns casos, os proprietários podem receber descontos no valor do IPTU ou até isenções fiscais, dependendo do grau de sustentabilidade implementado nos imóveis. O objetivo do IPTU Verde é o incentivo a práticas mais sustentáveis na construção civil e na gestão imobiliária, contribuindo para a preservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Essa modalidade de IPTU reflete o avanço de uma política tributária alinhada com os princípios da função socioambiental da propriedade, conforme prevista no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, art. 2º, VI).

#### 4.1.2. IPTU Cultural

O IPTU Cultural ou isenção pela proteção do patrimônio cultural é normalmente concedido sob a forma de isenção parcial ou total para os proprietários de imóveis tombados que preservam as qualidades e características culturais do bem protegido. Alguns municípios oferecem isenções ou descontos no IPTU para propriedades que se enquadram em critérios específicos relacionados à promoção da cultura e das artes.

Por exemplo, propriedades utilizadas para atividades culturais, como teatros, museus, galerias de arte ou centros culturais, podem ser elegíveis para benefícios fiscais. Pode ocorrer também a concessão de incentivos à restauração de edifícios históricos. Em algumas cidades, proprietários de imóveis tombados que se comprometem a restaurar e

preservar essas estruturas podem receber reduções no IPTU como forma de estímulo à conservação do patrimônio cultural.

Em Campos dos Goytacazes, essa isenção é solicitada através da Secretaria Municipal de Fazenda e encaminhada para o COPPAM (Conselho de Preservação do Patrimônio Municipal), onde os imóveis são analisados. A preservação do patrimônio histórico integra os objetivos da função social da propriedade, e pode ser estimulada por mecanismos tributários (SILVA, 2016, p. 112).

#### 4.1.3. IPTU Progressivo

Outra ferramenta de IPTU é o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo, que é utilizado pelos municípios para colocar em prática o uso adequado da terra e o cumprimento da função social da propriedade urbana. Esse mecanismo está previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, 4º, inciso II, e é regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), como parte das políticas de ordenamento urbano.

O IPTU Progressivo consiste em aumentar a alíquota do imposto sobre imóveis que não estejam cumprindo sua função social. De acordo com a Constituição Federal, em seus artigos 182 e 183, e com a legislação brasileira infraconstitucional, entende-se que uma propriedade urbana exerce sua função social quando cumpre os requisitos estabelecidos no Plano Diretor e nas normas urbanísticas locais.

Assim, os municípios podem aplicar o IPTU Progressivo nas seguintes situações:

- **Terrenos subutilizados ou não utilizados:** Quando o proprietário não utiliza de forma adequada o terreno urbano, seja para construção ou uso compatível com a legislação urbanística, o município pode aplicar alíquotas progressivas para induzir o uso regular da propriedade.
- **Imóveis vazios ou subutilizados em áreas urbanas centrais:** O objetivo é combater a especulação imobiliária e incentivar o aproveitamento das áreas centrais das cidades.
- **Imóveis com edificações em mau estado de conservação:** A legislação municipal pode prever a aplicação do IPTU Progressivo para estimular a recuperação de imóveis degradados.

O IPTU Progressivo consiste em aumentar gradualmente a alíquota do imposto, ano a ano, até que o proprietário tome providências para atender à função social da propriedade, como construir, reformar ou dar uso adequado ao terreno. Caso contrário, o município pode inclusive desapropriar o imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública, conforme prevê o artigo 8º do Estatuto da Cidade.

Conforme aponta Silva (2016), o IPTU Progressivo “não visa à arrecadação em si, mas sim à concretização da política urbana expressa no plano diretor” (SILVA, 2016, p. 135).

Já Carvalho observa que:

A aplicação dessa ferramenta exige atualização cadastral, sistemas de georreferenciamento e forte articulação entre os setores de planejamento urbano e tributação (CARVALHO, 2016, p. 225).

Gonçalves (2018), em estudo voltado à cidade de Campos dos Goytacazes/RJ, destaca que:

O IPTU Progressivo pode desempenhar papel estratégico na democratização do direito à cidade, ao desestimular a especulação imobiliária e incentivar o uso social da terra (GONÇALVES, 2018, p. 61).

Os artigos 156 e 182 da Constituição Federal oferecem respaldo aos municípios para aplicar alíquotas progressivas em duas situações distintas: conforme o valor do imóvel (progressividade fiscal) e conforme o tempo de inatividade ou descumprimento da função social da propriedade (progressividade no tempo). Esta última penaliza o proprietário que mantém seu imóvel desocupado, ocioso ou subutilizado, contrariando os princípios do planejamento urbano.

O artigo 182, 2º, da Constituição Federal ressalta que a propriedade urbana exerce sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenamento da cidade, expressas no plano diretor. Dessa forma, a questão do uso do solo se conecta diretamente com a regularização fundiária, processo jurídico e administrativo por meio do qual áreas ocupadas irregularmente podem ser formalizadas, garantindo segurança jurídica à população.

As principais razões para a necessidade de regularização fundiária incluem:

- **Ocupações informais:** Como favelas, vilas e outras formas de assentamento irregular, que podem ser integradas formalmente à malha urbana.

- **Desenvolvimento urbano sustentável:** A regularização permite ao poder público planejar melhor o uso da terra, evitando a expansão desordenada e promovendo infraestrutura adequada.

O Estatuto da Cidade apresenta diretrizes gerais para a política urbana, que influenciam diretamente a forma como os municípios regulamentam e aplicam o IPTU. Em seu artigo 4º, a Lei nº 10.257/2001 define o IPTU como instrumento da política urbana, voltado à promoção do desenvolvimento sustentável, da justiça social e da função social da propriedade urbana (BRASIL, 2001).

O artigo 7º do Estatuto trata especificamente do IPTU Progressivo no Tempo, autorizando o aumento gradativo da alíquota para imóveis que não atendem sua função social. O descumprimento pode culminar, conforme o artigo 8º, na desapropriação da propriedade, com indenização em títulos da dívida pública.

O IPTU é, portanto, um imposto municipal com incidência sobre a propriedade predial e territorial urbana. Sua regulamentação e aplicação dependem da legislação local. Cada município tem autonomia para definir alíquotas, regras de cálculo, isenções e benefícios fiscais. De maneira geral, é importante observar os seguintes aspectos:

- **Base de cálculo:** Determinada pelo valor venal do imóvel, definido pela prefeitura com base em critérios como localização, metragem, padrão construtivo e uso.
- **Alíquotas:** Estabelecidas em legislação municipal, podendo variar conforme a faixa de valor venal e o uso do imóvel.
- **Formas de pagamento:** Parcelado ou em cota única com desconto, conforme regulação local.
- **Isenções e benefícios fiscais:** Aplicados a idosos, pessoas com deficiência, imóveis tombados, áreas verdes, entre outros casos.
- **Atualização cadastral e valor venal:** Feita periodicamente, pode alterar o valor do imposto.
- **Multas e juros:** Incidem em caso de inadimplência, conforme previsto na legislação municipal.

#### 4.2. As isenções mais solicitadas na Central de Atendimento ao Contribuinte.

É importante começar esse tópico trazendo o entendimento sobre a isenção de IPTU, que é um benefício concedido por prefeituras que permite que determinados imóveis fiquem livres do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). A isenção geralmente depende de alguns critérios, como:

- **Imóveis de aposentados e pensionistas:** Muitos municípios concedem isenção para pessoas com baixa renda que sejam aposentadas ou pensionistas e possuam apenas um imóvel.
- **Imóveis de baixo valor:** Se o valor venal do imóvel for muito baixo, pode ser que a prefeitura nem cobre IPTU sobre ele.
- **Entidades sem fins lucrativos:** Igrejas, ONGs e outras instituições de utilidade pública muitas vezes conseguem a isenção.
- **Imóveis tombados:** Se o imóvel for considerado patrimônio histórico, pode haver isenção para incentivar sua preservação.

Conforme destaca Torres (2000), os critérios de isenção e imunidade tributária devem observar os princípios da justiça fiscal, especialmente quando relacionados à proteção de grupos vulneráveis ou ao interesse público. Nesse sentido, as isenções de IPTU exercem papel importante para a cidadania fiscal, ao viabilizarem acesso a garantias constitucionais.

A imunidade de IPTU em Campos decorre do art. 150, VI, alíneas “a”, “b” e “c” da Constituição Federal, que resguarda entidades religiosas, templos de qualquer culto, patrimônios, instituições de educação e de assistência social (sem fins lucrativos). É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre essas organizações. Para que o município de Campos conceda a imunidade de IPTU a essas instituições, é necessário apresentar na CAC a ata/estatuto da instituição (devidamente registrados em cartório), fotos do local como prova comprobatória, além da escritura do terreno.

Logo após o protocolo ser avaliado pelos setores de fiscalização dentro da Secretaria de Fazenda, é emitida a Certidão de Imunidade da devida instituição. O responsável deve, em seguida, recolher o DAM (Documento de Arrecadação Municipal) referente à taxa de coleta de lixo do exercício solicitado. Convém lembrar que o município é proibido de cobrar o imposto dessas instituições, mas a taxa é cabível. Segundo Silva

(2005), a imunidade tributária não alcança taxas, pois estas têm natureza jurídica distinta e estão vinculadas a serviços públicos específicos.

O art. 235 do Código Tributário Municipal de Campos trata da isenção de hortas comunitárias e de patrimônios públicos tombados ou preservados. Buscando incentivar os projetos de agricultura urbana, Campos também concede isenção às hortas comunitárias, desde que a atividade tenha reconhecimento da Secretaria Municipal de Agricultura. Os terrenos são cedidos à Prefeitura pelos proprietários, que acabam não precisando pagar IPTU nem água consumida.

Já no caso dos imóveis declarados tombados ou preservados pelo Conselho de Preservação do Patrimônio Municipal (COPPAM), estes poderão ter suas alíquotas reduzidas em até 80% (oitenta por cento), de acordo com as características de preservação. Esse tipo de política fiscal está alinhado à proposta de incentivo à preservação do patrimônio urbano e à função social da propriedade (ROLNIK, 2013).

Em relação à isenção para imóveis residenciais, é necessário seguir pré-requisitos para que o contribuinte consiga a tão desejada certidão de isenção. Por exemplo: o contribuinte deve ter apenas um imóvel em seu nome, conforme consta no sistema de Cadastro Imobiliário da SMF (Secretaria Municipal de Fazenda); o imóvel deve ter até 40 m<sup>2</sup> de área construída ou ter um valor venal de até R\$ 47.016 (valor venal referente ao ano de 2024). Se o contribuinte atender a pelo menos um dos requisitos (área construída ou valor venal), basta comparecer à secretaria com documentos do imóvel (escritura, contrato de compra e venda ou registro de imóveis), comprovante de residência, foto da fachada do imóvel e documentos pessoais.

As isenções para idosos, pessoas com renda mínima, pessoas com deficiência e pessoas com doenças graves (como câncer) não existem mais. A Lei Ordinária 8.606/2014, no art. 28, a partir do inciso IV, tratava da isenção para esses contribuintes e determinava que ela fosse concedida automaticamente nos exercícios de 2015 e 2016.

Com a troca de governo no município, passando de Rosinha Garotinho para Rafael Diniz, a lei municipal foi alterada no dia 28 de setembro de 2017, através da Lei Complementar nº 1, assinada pelo novo prefeito da época. Essa nova legislação trouxe os novos pré-requisitos que foram citados acima. Para Afonso (2009), mudanças nas regras de isenção exigem estratégias de comunicação eficazes para evitar insegurança jurídica e endividamento involuntário dos contribuintes.

Até os dias de hoje, muitos contribuintes questionam e reclamam desses novos métodos impostos pelo município, tendo em vista que várias pessoas perderam suas

isenções. A isenção de IPTU era renovada automaticamente até o final de 2016. Quando houve a alteração dos critérios, muitos perderam a isenção e, por não saberem da nova legislação, acabaram acumulando dívidas.

Muitos contribuintes deixaram de visitar a secretaria, acreditando que estavam isentos, mas, na verdade, haviam perdido o benefício. Devido ao acúmulo de débitos, a Dívida Ativa passou a emitir cartas com extratos simplificados dos débitos dos contribuintes, como uma forma de alertar os cidadãos sobre a necessidade de comparecimento à secretaria para regularização.

Por diversas vezes, os cidadãos não se apresentavam por acreditarem que ainda estavam isentos e amparados pela legislação anterior. Nos últimos anos, muitas pessoas foram surpreendidas ao solicitar o extrato de débitos na Central de Atendimento, ao constatarem débitos em aberto desde 2017 — justamente o ano em que a isenção automática foi extinta.

A situação gerou revolta entre os contribuintes, muitos dos quais recorreram à CAC protocolando processos de isenção como medida desesperada, pois não dispunham de recursos para quitar as dívidas acumuladas. A justificativa fornecida pela Central de Atendimento era de que a lei havia sido alterada e que a única saída seria dar entrada no processo ali mesmo, embora o próprio servidor já alertasse que o indeferimento seria inevitável, uma vez que a prefeitura estava respaldada no Código Tributário Municipal.

De acordo com Afonso (2014), a gestão tributária eficiente deve considerar o equilíbrio entre arrecadação e equidade, especialmente em políticas que impactam diretamente a população de baixa renda. A comunicação ineficaz e a ausência de mecanismos de transição agravam o distanciamento entre Estado e contribuinte.

A prefeitura, por sua vez, alega que mesmo os contribuintes isentos devem comparecer para retirar uma certidão negativa de débitos. Com isso, o cidadão teria uma garantia formal de sua situação regular junto ao órgão público.

A Central de Atendimento ao Contribuinte ressalta à população de Campos dos Goytacazes a importância de visitas regulares ao órgão público ou de consultas ao site oficial sobre o imóvel respectivo. O objetivo é verificar se há débitos pendentes e acompanhar a situação cadastral. Tal prática evita surpresas e reforça a cidadania fiscal ativa e preventiva (TORRES, 2000).

O próximo capítulo destacará os aspectos da CAC e sua relação direta com a população de Campos, além dos mecanismos de regularização das dívidas e cadastros imobiliários.

## **5. A CONTEXTUALIZAÇÃO DO IPTU EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E SUA RELEVÂNCIA NA DINÂMICA FISCAL DO MUNICÍPIO**

### **5.1. Secretaria da Fazenda**

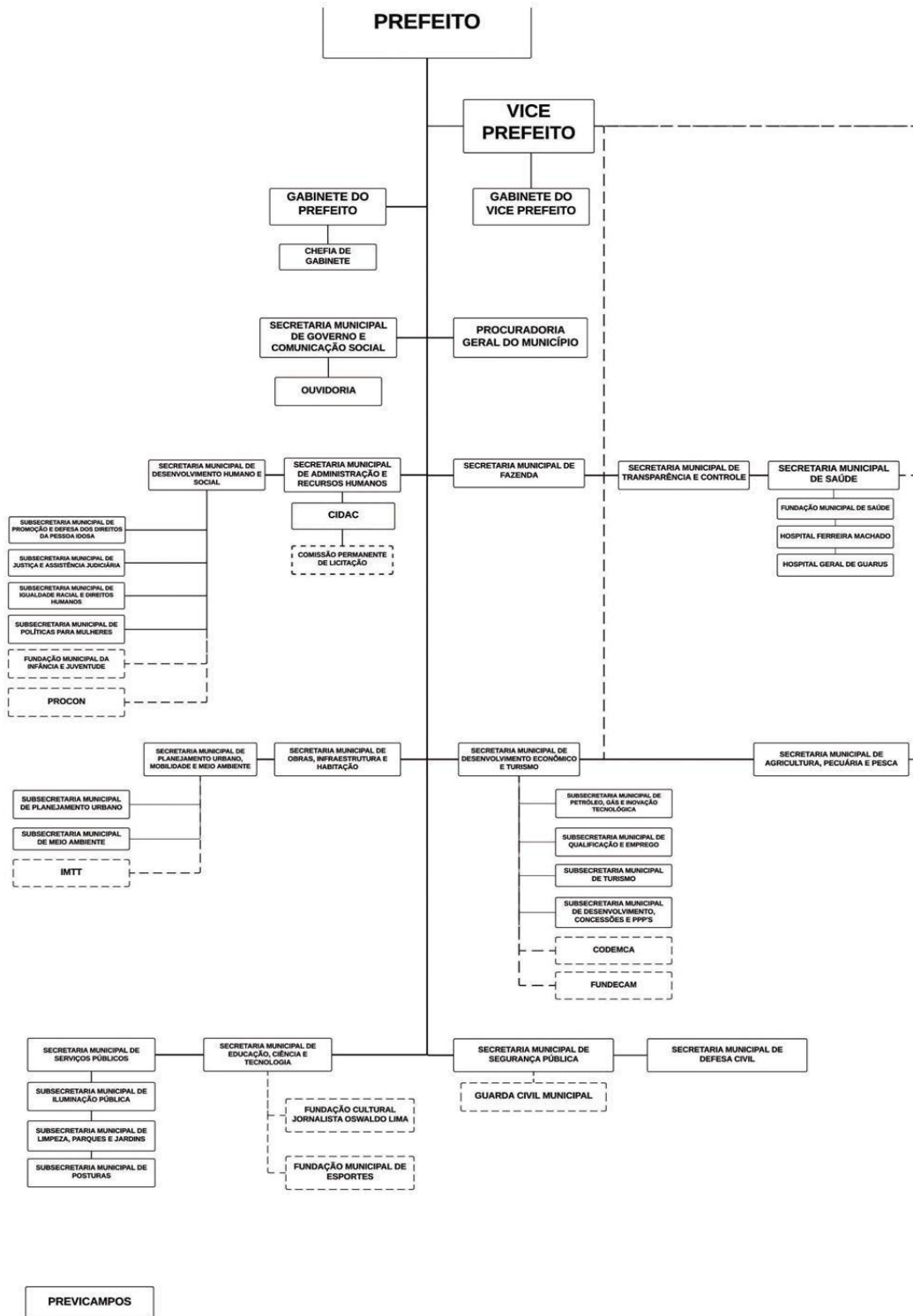
A Secretaria Municipal de Fazenda de Campos dos Goytacazes é um órgão público responsável pela política financeira e tributária do município, incluindo atividades como lançamento, arrecadação e fiscalização de tributos. Tendo em vista facilitar os procedimentos aos contribuintes, é possível acessar serviços online, como: agendamento de atendimento, emissão de alvarás, certidões, guias de pagamento, nota fiscal eletrônica e regularização imobiliária.

De acordo com a Lei Ordinária Nº 8344 de 13 de Maio de 2013, no artigo 15, algumas das diversas funções da secretaria são: captar e gerir recursos financeiros necessários à consecução dos objetivos da Administração Municipal; planejamento e controle do fluxo de caixa com intuito de supervisionar a arrecadação e a previsão de liquidações e pagamentos; instituir normas e procedimentos relativos a postura municipal em apoio à inserção de novos empreendimentos no município; nortear os contribuintes através de materiais específicos de campanhas ou divulgação; monitorar a dívida pública, dívida ativa, as transferências relacionadas a União e Estado junto à Prefeitura de Campos dos Goytacazes.

Funções como essas reafirmam a relevância do papel da Secretaria Municipal de Fazenda, ampliando o conceito de arrecadação e fiscalização tributária exercida no município. Contudo, são fundamentais para garantir a eficiência na arrecadação de receitas e a transparência na gestão dos recursos públicos municipais.

Logo abaixo é apresentado o organograma estrutural da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes na figura 1, onde é possível identificar a relação direta que tem a Secretaria Municipal de Fazenda com a Secretaria Municipal de Transparência e Controle e também a Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos.

**Figura 1: Organograma Estrutural da Prefeitura de Campos dos Goytacazes.**



A secretaria se distribui entre diversos setores como central de atendimento ao contribuinte, dívida ativa, cadastro imobiliário, cadastro mobiliário, tesouraria, contabilidade, financeiro, administrativo, tecnologia da manutenção, protocolo, arquivo, gabinete do secretário e outras subdivisões conforme é possível comprovar através da figura 2, 3, 4 e 5 onde mostram a análise da publicação do diário oficial do município de Campos dos Goytacazes, no dia 01 de Janeiro de 2021.

**Figura 2: Cargos da Secretaria Municipal de Fazenda**

ÓRGÃO	SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
CARGO	DAS
SECRETÁRIO	DAS-1
SUBSECRETÁRIO	DAS-2
SUBSECRETÁRIO DE ADJUNTO DE ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE	DAS-2
SUBSECRETÁRIO ADJUNTO DE FINANÇAS E POLITICA FISCAL	DAS-2
SUBSECRETÁRIO ADJUNTO DE RECEITA	DAS-2
SUBSECRETÁRIO ADJUNTO DO TESOIRO	DAS-2
SUBSECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO	DAS-2
ASSESSOR ESPECIAL JURÍDICO	DAS-2
ASSESSOR ESPECIAL	DAS-3
ASSESSOR ESPECIAL	DAS-3
ASSESSOR JURÍDICO	DAS-3
DIRETOR DE ATENDIMENTO	DAS-3
DIRETOR DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA	DAS-3
DIRETOR DE FISCALIZAÇÃO	DAS-3
DIRETOR IMOBILIÁRIO	DAS-3
DIRETOR MOBILIÁRIO	DAS-3
GERENTE ESPECIAL	DAS-4
GERENTE ESPECIAL	DAS-4
ASSESSOR ESPECIAL DE CONTABILIDADE	DAS-4
ASSESSOR ESPECIAL DE CONTABILIDADE	DAS-4
ASSESSOR ESPECIAL DE CONTABILIDADE	DAS-4
GERENTE FAZENDÁRIO	DAS-4
GERENTE FAZENDÁRIO	DAS-4
ASSESSOR ESPECIAL DE TESOURARIA	DAS-4

Fonte: Diário Oficial nº 754 no dia 01 de Janeiro de 2021, de Campos dos Goytacazes.

**Figura 3: Continuação 1 - Cargos da Secretaria Municipal de Fazenda**

DIRETOR DE FISCALIZAÇÃO	DAS-3
DIRETOR IMOBILIÁRIO	DAS-3
DIRETOR MOBILIÁRIO	DAS-3
GERENTE ESPECIAL	DAS-4
GERENTE ESPECIAL	DAS-4
ASSESSOR ESPECIAL DE CONTABILIDADE	DAS-4
ASSESSOR ESPECIAL DE CONTABILIDADE	DAS-4
ASSESSOR ESPECIAL DE CONTABILIDADE	DAS-4
GERENTE FAZENDÁRIO	DAS-4
GERENTE FAZENDÁRIO	DAS-4
ASSESSOR ESPECIAL DE TESOUREARIA	DAS-4
ASSESSOR ESPECIAL DE TESOUREARIA	DAS-4
ASSESSOR ESPECIAL DE TESOUREARIA	DAS-4
GERENTE DE GABINETE	DAS-4

Fonte: Diário Oficial nº 754 no dia 01 de Janeiro de 2021, de Campos dos Goytacazes.

**Figura 4: Continuação 2 - Cargos da Secretaria Municipal de Fazenda**

<b>DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES</b>		P O D E R E X E C U T I V O		Nº 754 - Campos dos Goytacazes Sexta-feira, 01 de Janeiro de 2021		<b>7</b>	
GERENTE DE PROTOCOLO	DAS-4	SUPERVISÃO DE CONTROLE INTERNO	FG				
COORDENADOR JURÍDICO	DAS-5	SUPERVISÃO DE CONTROLE INTERNO	FG				
COORDENADOR FAZENDÁRIO	DAS-5	SUPERVISÃO DE CONTROLE INTERNO	FG				
COORDENADOR ESPECIAL	DAS-5	SUPERVISÃO DE CONTROLE INTERNO	FG				
COORDENADOR ESPECIAL	DAS-5			<b>ÓRGÃO</b>	<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE</b>		
COORDENADOR ESPECIAL DE FINANÇAS	DAS-5			<b>CARGO</b>	<b>DAS</b>		
COORDENADOR ESPECIAL DE FINANÇAS	DAS-5			SECRETARIO	DAS-1		
COORDENADOR DE CONTABILIDADE	DAS-5			SUBSECRETÁRIO GERAL	DAS-2		
COORDENADOR DE CONTABILIDADE	DAS-5			SUBSECRETÁRIO ADJUNTO DE ATENÇÃO BÁSICA E VIGILÂNCIA EM SAÚDE E PROMOÇÃO	DAS-2		
COORDENADOR ESPECIAL	DAS-5			SUBSECRETÁRIO ADJUNTO DE FINANÇAS	DAS-2		
COORDENADOR ESPECIAL	DAS-5			SUBSECRETÁRIO ADJUNTO EXECUTIVO	DAS-2		
COORDENADOR DE ARQUIVO	DAS-5			CHEFE DE GABINETE	DAS-3		
COORDENADOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	DAS-5			DIRETOR DE ATENÇÃO BÁSICA	DAS-3		
COORDENADOR DE MANUTENÇÃO	DAS-5			DIRETOR CRTCA II	DAS-3		
SUPERVISOR FAZENDÁRIO	DAS-6			DIRETOR DO CENTRO DE CONTROLE DE ZOONOSES - CCZ	FG-3		
SUPERVISOR FAZENDÁRIO	DAS-6			DIRETOR DO CENTRO DE REFERÊNCIA E TRATAMENTO DA MULHER	FG-3		
SUPERVISOR FAZENDÁRIO	DAS-6			DIRETOR DE AUDITORIA, CONTROLE E AVALIAÇÃO	DAS-3		
SUPERVISOR FAZENDÁRIO	DAS-6						
SUPERVISOR FAZENDÁRIO	DAS-6						

Fonte: Diário Oficial nº 754 no dia 01 de Janeiro de 2021, de Campos dos Goytacazes.

**Figura 5: Continuação 3 - Cargos da Secretaria Municipal de Fazenda**

CHEFE DE DIVISÃO DE ATENDIMENTO	DAS-7
CHEFE DE DIVISÃO DE ATENDIMENTO	DAS-7
CHEFE DE DIVISÃO DE ATENDIMENTO	DAS-7
CHEFE DE DIVISÃO DE ATENDIMENTO	DAS-7
CHEFE DE DIVISÃO	DAS-7
CHEFE DE DIVISÃO	DAS-7
CHEFE DE DIVISÃO	DAS-7
CHEFE DE DIVISÃO	DAS-7
CHEFE DE DIVISÃO	DAS-7
CHEFE DE DIVISÃO DE GABINETE	DAS-7
CONTADOR GERAL DO MUNICÍPIO	FG
DIRETOR DE CONTABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA	FG
COORDENADOR DE CONTABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	FG
COORDENADOR DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS	FG
ASSESSOR DE CONSOLIDAÇÃO E NORMAS CONTÁBEIS	FG
ASSESSOR DE CONSOLIDAÇÃO E NORMAS CONTÁBEIS	FG
CONSELHEIRO DE RECURSOS FISCAIS	FG
CONSELHEIRO DE RECURSOS FISCAIS	FG
ESCRIVÃO	FG
ESCRIVÃO	FG

Fonte: Diário Oficial nº 754 no dia 01 de Janeiro de 2021, de Campos dos Goytacazes.

## 5.2. Central de Atendimento ao Contribuinte (CAC)

A Central de Atendimento ao Contribuinte de Campos dos Goytacazes tem como objetivo oferecer suporte e orientação aos cidadãos em relação a questões tributárias. Atualmente, a secretaria atua com atendimentos presenciais realizados por servidores capacitados para melhor atender ao contribuinte, e também online, através do portal da Secretaria de Fazenda, onde é possível realizar consultas de débitos, visualização do cadastro imobiliário, bem como dados e características do imóvel.

A CAC possui aspectos fortes e, ao mesmo tempo, positivos, que facilitam a interação com o público, tais como:

- **Informação clara:** fornecimento de informações detalhadas sobre impostos municipais, taxas e tributos;
- **Apoio na regularização:** orientação para a regularização de pendências fiscais;
- **Facilidade de acesso:** estrutura voltada para facilitar o acesso do cidadão aos serviços, com atendimento prioritário para idosos e pessoas com deficiência;

- **Transparência:** compromisso em oferecer informações claras sobre tributos e processos, garantindo transparência nas ações da administração pública.

Esses princípios estão alinhados ao que defende Afonso (2009), quando afirma que a eficácia da gestão fiscal municipal passa necessariamente pela qualidade da relação entre o contribuinte e a administração pública, especialmente no acesso à informação e no respeito à capacidade contributiva.

Os serviços mais comuns prestados pelo departamento são: consultas sobre impostos e taxas municipais, emissão de guias de pagamento, atendimento a reclamações e sugestões, orientações sobre parcelamento de débitos. Em contrapartida, também há uma demanda da população para que o atendimento seja realizado de forma mais rápida, além de inúmeros relatos relacionados à burocracia dos processos realizados na CAC.

O contribuinte que desejar protocolar um processo deverá aguardar um prazo de 20 a 30 dias para obter uma resposta de um fiscal. Todo protocolo gira em torno de cinco (5) ou mais departamentos antes de retornar para a Central de Atendimento, onde será dado como deferido ou indeferido.

É justamente por essa demora que muitos acabam perdendo a paciência com a secretaria e deixam de resolver as questões relativas ao IPTU, o que gera, por consequência, o acúmulo de débitos e também a desatualização do cadastro imobiliário. Há muitas reclamações em relação ao site da prefeitura, onde os cidadãos afirmam que é de difícil acesso ou que não possui as informações necessárias.

É inegável que a secretaria vem buscando informatizar vários procedimentos por meio do site, com a finalidade de esvaziar a sala de espera para que o atendimento seja realizado de forma mais ágil. No entanto, é perceptível que a demanda só tem aumentado, principalmente em períodos de isenção de IPTU, lançamento de IPTU ou até mesmo durante os programas de regularização de débito.

Segundo Rolnik (2013), a digitalização dos serviços públicos, embora importante para modernizar a gestão, não pode desconsiderar os efeitos da exclusão digital, sobretudo entre idosos e populações de baixa renda, sob pena de ampliar desigualdades no acesso a direitos.

A inadimplência e a dificuldade em pagar as dívidas de IPTU são aspectos que estão interligados no cenário atual dos contribuintes de Campos dos Goytacazes. A Central de Atendimento ao Contribuinte recebe diversos pedidos da população, como: descontos, prazos maiores para pagamento, facilidades nas renegociações das dívidas, além das recorrentes reclamações do aumento do IPTU anualmente.

A população pode vir a enfrentar até uma situação judicial por falta de pagamentos do imposto, pois o débito que se encontra em dívida ativa — ou seja, do ano anterior até os anos mais antigos — pode ser protestado em cartório, correndo o risco de negativação do CPF do contribuinte.

O cartório, por sua vez, intima o cidadão a comparecer à SMF para resolver as devidas pendências. Caso o cidadão não tome providências, o cartório retorna a dívida para o município, no setor de dívida ativa da SMF, e este, por sua vez, encaminha o processo à Justiça.

Assim que a dívida se torna ajuizada, o contribuinte corre risco de ter suas contas bancárias bloqueadas ou até mesmo sofrer penhora do imóvel — todas essas medidas sendo autorizadas pelo juiz. Para evitar que chegue a esse ponto, o cidadão pode parcelar o débito em até 5 anos (60 parcelas), junto à Secretaria Municipal de Fazenda.

Conforme Torres (2000), o Estado deve buscar mecanismos que conciliem eficiência arrecadatória com garantias ao contribuinte, respeitando o contraditório e o devido processo legal, especialmente em matéria tributária.

Em 2017, Campos tinha 47% de contribuintes que realmente pagavam o IPTU, em contrapartida havia uma inadimplência de 53% em relação ao valor total lançado. O município contava com cerca de 200 mil imóveis urbanos registrados, dos quais 100 mil estavam inadimplentes com o imposto. Comprova-se que a Justiça tinha em andamento mais de 80 mil processos fiscais referentes à dívida ajuizada de IPTU do município de Campos e, de acordo com dados do Judiciário, os valores referentes a essas dívidas ultrapassavam R\$ 850 milhões.

Para resolver esse problema, a prefeitura elaborou dois mecanismos de regulação tributária: o Regularize e o REFIS. O próximo capítulo busca estudar e compreender como esses dois mecanismos foram implementados e os resultados deles decorrentes.

A Central de Atendimento ao Contribuinte (CAC) é um dos setores que compõem a Secretaria de Fazenda no município de Campos dos Goytacazes, responsável por vários serviços relacionados à regulação fundiária, transferências imobiliárias, questões tributárias e protocolo de requerimentos como: cancelamento de notas fiscais, cancelamento de inscrição mobiliária por inatividade, atualização do aumento ou diminuição de área construída de um imóvel.

Por ter como uma de suas competências o atendimento ao público em relação à negociação de dívidas, nas atividades de lançamento, arrecadação e fiscalização de tributos, recebimento e movimentação de valores e lançamentos contábeis, é um dos

setores com a maior demanda. A CAC representa o contato direto da Secretaria com a população.

Os contribuintes, por sua vez, têm à sua disposição uma equipe de aproximadamente 20 servidores prontos para auxiliar no que for necessário. O processo para que o cidadão seja atendido segue um padrão semelhante ao de outros órgãos públicos: o indivíduo se apresenta na recepção com documento (RG e CPF) e informa o assunto que gostaria de tratar com o setor de atendimento. O nome da pessoa é chamado através de uma tela e ela é encaminhada a um guichê específico para sanar suas dúvidas ou pendências.

### **5.3. O CAC e o trabalho com o IPTU**

Importante ressaltar que a Central de Atendimento trabalha com diversos assuntos, onde a maioria engloba o IPTU. Estas pautas vão desde atualizações de cadastros imobiliários, isenções de IPTU, imunidade, transferências de nome, retiradas de carnê, atualização do DAM (Documento de Arrecadação Municipal) — ou seja, qualquer boleto vencido de IPTU pode ser atualizado — entradas em processo de legalização de obra, parcelamentos de dívidas, entre outros assuntos. A CAC atua com uma equipe específica para atender os contribuintes de forma presencial e outra equipe para atender pelo telefone 0800 602 5343 ou e-mail: [centralatendimento.smf@campos.rj.gov.br](mailto:centralatendimento.smf@campos.rj.gov.br). No site da secretaria há uma aba chamada "Fale Conosco", onde é possível o contribuinte solicitar informações ou boletos através deste canal.

A equipe de atendimento atualmente conta com tecnologias mais avançadas e ferramentas online para facilitar e agilizar os atendimentos. Processos que eram feitos de forma física, com utilização de muitas folhas, agora são digitalizados e salvos no protocolo online. Esse método tem contribuído significativamente para descongestionar o salão da secretaria, pois o tempo de atendimento foi reduzido. A secretaria, por sua vez, tenta encaminhar alguns procedimentos para serem realizados online (através do site), mas, em contrapartida, isso afeta diretamente os contribuintes mais idosos, pois os mesmos não têm conhecimento nem proximidade com a tecnologia — o que acaba implicando no aumento da demanda por atendimento presencial.

Segundo Rolnik (2013), “a urbanização inclusiva depende da interação constante entre gestão pública e o cidadão”, e a exclusão digital representa um obstáculo significativo para garantir a plena cidadania fiscal, especialmente em populações mais vulneráveis.

Um dos maiores problemas no cenário atual do município são pessoas endividadas por conta de débitos de IPTU, muitas vezes tendo suas contas bancárias bloqueadas e o “CPF sujo”, levando essas pessoas ao desespero — até mesmo ao ponto de passarem mal na secretaria quando se deparam com tamanha dívida.

Ao entrar na secretaria, foi possível me deparar com o desespero da população quando descobriram os Autos de Infração no governo de Wladimir Garotinho. Esses autos são multas devidas à diferença de área construída no cadastro do contribuinte e que não foi informada à Secretaria Municipal de Fazenda. Ou seja, se o contribuinte tinha uma área de 100 m<sup>2</sup> de construção, e no espelho de IPTU dele constava 50 m<sup>2</sup> de área construída, ele seria multado pela diferença dessa área, pois a prefeitura entende que o contribuinte agiu de má-fé, fez uma construção a mais em seu imóvel e não comunicou o acréscimo de área construída.

O processo de georreferenciamento (imagem aérea) utilizado para averiguar o tamanho da área construída em cada imóvel do município de Campos foi feito no governo de Rafael Diniz, mas só foi lançado quando Wladimir assumiu a prefeitura de Campos, pois o Tribunal de Contas exigiu o lançamento dessas novas áreas para efeito de atualização cadastral.

Porém, estes Autos de Infração lançados foram retroativos (anos de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021), o que levou vários contribuintes à indignação e também ao espanto, devido às multas extremamente altas.

A prefeitura também alterou o pré-requisito para isenções de IPTU. Antes, poderia-se conseguir isenção pelos seguintes motivos: idade avançada, deficiência física, ou doenças oncológicas. Mas os critérios foram alterados para isenção por área construída (a pessoa deve ter área construída de até 40 m<sup>2</sup>) ou pela isenção por valor venal (o valor venal do imóvel precisa estar abaixo de R\$ 50.000,00). Muitas pessoas que tinham isenção automática acabaram perdendo esse direito por conta do aumento de área construída detectado pela prefeitura. Ou seja, a pessoa, além de perder sua isenção, passou a ter autos de infração constando no seu extrato de débitos.

De acordo com Torres (2000), “o princípio da justiça tributária exige proporcionalidade e razoabilidade nas exigências do Fisco frente ao contribuinte”, o que

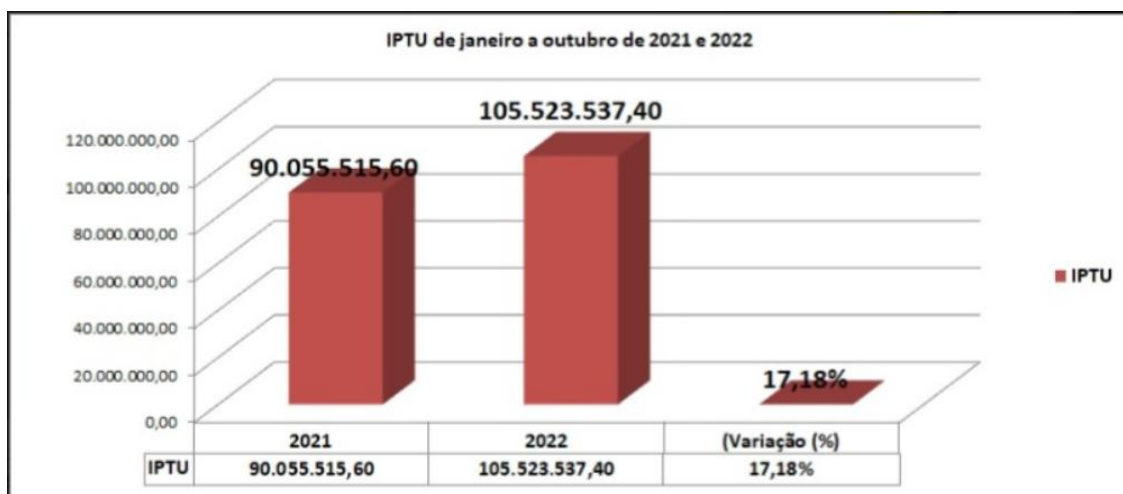
torna preocupante a situação de surpresa e penalização retroativa sem diálogo prévio ou ampla informação ao cidadão.

A Central de Atendimento, por sua vez, acaba tendo que se desdobrar para tentar explicar a situação aos contribuintes, ao mesmo tempo em que busca acalmá-los e auxiliar para que as pessoas possam renegociar suas dívidas ou darem entrada em processos para recorrer dos autos de infração impostos pela prefeitura.

De acordo com o economista José Alves de Azevedo Neto, a Prefeitura de Campos dos Goytacazes teve uma variação de arrecadação de IPTU de 17,18% entre os meses de janeiro a outubro de 2021 e 2022. Alves observa que, no ano de 2021 a prefeitura arrecadou R\$90.055.515,60 e, em 2022, obteve R\$105.523.537,40, originando assim a grande variação mencionada. Esse aumento de arrecadação está relacionado diretamente com os autos de infração impostos pela prefeitura, pois houve um grande número de contribuintes que, para quitar suas pendências, resolveram pagar os autos. Como é possível notar no gráfico abaixo, o aumento na receita de IPTU foi de R\$15.468.021,80 em relação aos dois anos citados, representado pela figura 6.

O poder público tem o dever de garantir previsibilidade e equidade nos lançamentos fiscais, respeitando os princípios do contraditório e da ampla defesa (TORRES, 1999, p. 73).

**Figura 6: Gráfico de arrecadação de IPTU em Campos dos Goytacazes em 2021 e 2022**



Fonte: Gráfico idealizado pelo economista José Alves de Azevedo Neto (Jornal Aurora)

Fato é que a cobrança extra de IPTU, captada através do georreferenciamento, repercutiu de maneira negativa não só para os contribuintes, mas também para os juristas.

De acordo com o site Folha Economia, a portaria publicada no Diário Oficial do dia 11 de agosto de 2021 notificou os proprietários que tiveram seus imóveis autuados com o lançamento do IPTU Complementar, ocorrido pela divergência de informações dos dados imobiliários descritos no boletim cadastral. A publicação contabilizava mais de 250 mil autos de infração.

A portaria esclarecia que o não recolhimento do imposto ou a não apresentação de impugnação ao lançamento no prazo de 30 dias, a contar da publicação, implicaria na constituição definitiva do respectivo crédito tributário, sua inscrição em Dívida Ativa do Município e posterior cobrança executiva e/ou protesto extrajudicial.

Na época, a câmara governista considerou “covarde” a atitude da prefeitura em querer cobrar um IPTU Complementar, pois a verificação por imagem aérea havia sido feita ainda no governo Rosinha em 2014, mas não foi cobrada no governo Rafael Diniz. Entretanto, no governo Wladimir Garotinho, o Tribunal de Contas do Estado ordenou o lançamento dos autos de infração, e assim ele fez em 2021.

A Secretaria Municipal de Fazenda, através de uma nota, informou que o IPTU suplementar faz parte de um plano de ação exigido pelo TCE. “A pasta esclarece que no georreferenciamento realizado foram identificadas construções em locais cadastrados na Prefeitura como terrenos. Essa cobrança se refere à diferença entre o que está cadastrado e o que foi identificado no levantamento. Se houve ampliação do imóvel ou construção em um terreno, é necessária a comunicação à Secretaria de Fazenda. Em 2015, a Prefeitura deu oportunidade aos contribuintes para que legalizassem a situação dos imóveis pelo programa Regularize”.

A grande indignação da população foi que os débitos foram gerados em 2021, mas faziam referência a anos anteriores (2016 até 2021), ou seja, não havia direito à prescrição dos débitos, pois o que vale é o ano de lançamento do débito (2021). O que condiz com uma grande jogada da prefeitura para não caducar o débito através de processos de prescrição, cujo procedimento é muito realizado na CAC por meio de seus contribuintes.

De acordo com o advogado Cléber Tinoco, a prefeitura de Campos dos Goytacazes se equivocou ao informar aos contribuintes apenas através do Diário Oficial. Para ele, a comunicação deveria ter sido realizada por meio de notificação pessoal ou informativo no carnê:

Dentro do processo administrativo tributário, a intimação do contribuinte deve restringir-se às situações em que não se encontra a pessoa a ser intimada ou seu preposto ou quando se verificar a recusa no recebimento. Não pode a Fazenda banalizar a comunicação via Diário Oficial, empregando-a fora das hipóteses legais. É evidente que o vício processual gerado pela comunicação irregular não tem o efeito de extinguir a obrigação tributária, caso tenha havido efetivamente um erro de fato no cálculo do tributo (TINÓCO, 2021).

O advogado especialista na área tributária, Carlos Alexandre de Azevedo Campos, destaca que mesmo a Prefeitura tendo o direito de fazer o lançamento do IPTU complementar dentro do prazo de decadência, verificou nulidades no procedimento realizado pelo governo de Wladimir. De acordo com ele, além da intimação dos contribuintes via Diário Oficial, existe uma falha na fundamentação dos autos de infração:

A intimação dos contribuintes via Diário Oficial é excepcional, só pode ser feita depois de esgotado o meio normal, que é a intimação pessoal. [...] A Prefeitura não indica o motivo detalhado da revisão, indica genericamente uma diferença de metragem, mas não faz a comparação, nem apresenta as provas do geoprocessamento dessa diferença (CAMPOS, 2022).

A CAC, por sua vez, sempre foi muito cautelosa ao passar as informações corretas aos contribuintes, explicando a definição dos autos de infração e frisando arduamente que a multa constatada no extrato de débito do contribuinte se trata da diferença de área construída. Além disso, todo servidor da parte de atendimento é orientado pela chefia do setor para que seja mostrada ao contribuinte a imagem aérea de seu imóvel conforme foi avaliada pelo georreferenciamento. Se realmente for um equívoco da prefeitura, o contribuinte é prontamente orientado a entrar com um recurso no mesmo instante.

Fatos curiosos, como galinheiros e canis sendo notados como construção, são algo comum na CAC, onde muitos contribuintes foram cobrados injustamente por essas áreas — o que gera desespero ao se depararem com multas de alto valor. Casos como esses geralmente são resolvidos através dos processos de defesa, porém, são procedimentos extremamente demorados devido à grande burocracia encontrada no órgão público, pois o processo é encaminhado para vários setores até que haja uma resposta do fiscal, o que pode demorar meses ou até mais de um ano.

Em meio a polêmicas, repercussões negativas e por temor da população se voltar contra o governo, o prefeito decidiu lançar o Programa REFIS por dois anos consecutivos (2021 e 2022), justamente logo depois de ter decretado os autos de infração expostos no Diário Oficial em agosto de 2021.

A prefeitura, por sua vez, conta com importantes programas de regularização fiscal que servem para ajudar os contribuintes a renegociarem suas dívidas e que também permitem a atualização de área construída do seu imóvel.

## **6. PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO**

### **6.1. REFIS**

Atualmente é o programa mais procurado pelos contribuintes de Campos dos Goytacazes, tendo em vista a dificuldade dos cidadãos em quitar seus débitos, sendo o REFIS um grande facilitador para negociações, havendo descontos para pessoas físicas e jurídicas. O programa foi instituído por Lei Ordinária Municipal de nº 8396, de 01 de julho de 2013, e tem sido colocado em prática pelos diferentes governos desde então.

Em 2023, o governo de Wladimir Garotinho optou pelo Programa Regularize e acabou não anunciando o REFIS. O prefeito de Campos informou que o programa teve vigência nos últimos dois anos (2021 e 2022) e que, se aprovasse novamente, estaria beneficiando o mau pagador e prejudicando aqueles que estão com seus parcelamentos em dia.

O REFIS consiste em oferecer descontos de até 100% em multas e juros para pagamentos à vista e também em 36 vezes com desconto no formato escalonado. No dia em que o contribuinte abre o parcelamento, é dado um prazo de 10 dias para que haja efetivação do pagamento da primeira parcela. O mesmo prazo é válido para quem decidir pagar à vista. É possível parcelar tributos como IPTU, Taxa de Coleta de Lixo, Imposto Sobre Serviços (ISS), taxas e multas, entre outros tributos. O valor mínimo de parcela para pessoa física é de R\$74,00 e para pessoa jurídica é de R\$148,00.

Quem pode aderir ao REFIS são pessoas físicas ou jurídicas que tenham débito com a Secretaria de Fazenda, Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos (CODEMCA), Fundecam/Estruturante, Fundecam/Programa Microcrédito e Fundecam/Programa Inovação e Solidário.

A Lei nº 9217 (Lei do REFIS) foi a última vigente, mais precisamente no ano de 2022, quando o programa ocorreu entre 17 de outubro e 25 de novembro. Nos três primeiros dias do programa, foram realizados cerca de 1200 atendimentos e 800 acordos

foram concretizados junto à Secretaria Municipal de Fazenda. A média diária de atendimentos era de 400 contribuintes.

Durante a vigência do programa, os contribuintes que tiveram contas bloqueadas pelo Tribunal de Justiça puderam aproveitar o REFIS para fazer o parcelamento. Com o pagamento da primeira parcela ou pagamento integral, o cidadão poderia recorrer junto à Justiça para fazer o desbloqueio da conta bancária, tendo em vista que tomou providência sobre a dívida.

Após firmar o acordo, a Secretaria fornece o carnê completo com as guias de boleto e o termo de acordo com o timbrado da Fazenda e as assinaturas do responsável pelo atendimento e também do devedor. O contribuinte pode, assim, apresentar-se à Justiça, comprovando a veracidade do parcelamento.

Os termos de negociação reforçam que, mesmo que o contribuinte deixe de pagar uma parcela até o prazo de vencimento, ele pode retirar um novo Documento de Arrecadação Municipal (DAM), onde a data de pagamento será atualizada e serão incluídos multas e juros. A inadimplência de 90 dias (três meses) causa a revogação do parcelamento, sendo necessário o comparecimento do contribuinte na Central de Atendimento (Secretaria de Fazenda) para que se realize uma renegociação dos valores.

O contribuinte não perde o valor que já pagou, pois é descontado no novo parcelamento. No entanto, a incidência de multas e juros nesse reparcelamento pode prejudicar o indivíduo. Os acordos podem ser feitos presencialmente na Secretaria, como também através do site da mesma. É importante que o contribuinte tenha em mãos algum carnê antigo de IPTU ou documento do imóvel para que possa ser conferida a inscrição imobiliária.

Não há dúvidas de que o REFIS é uma ferramenta importantíssima para facilitar a vida do contribuinte e, ao mesmo tempo, colaborar para o aumento da arrecadação do município. Como destaca Afonso (2010), os programas de refinanciamento da dívida ativa são instrumentos fundamentais da política fiscal dos municípios brasileiros, pois "promovem justiça tributária e recuperam a capacidade contributiva dos cidadãos".

Ainda mais levando em consideração que muitas pessoas perderam suas isenções, várias tiveram IPTU Complementar (Autos de Infração) por diferença de área construída. A Central de Atendimento lida diariamente com uma demanda grande de cidadãos que necessitam do programa e que vivem na expectativa da vigência do tão aguardado REFIS.

De acordo com dados fornecidos pela Secretaria Municipal da Fazenda, foi possível identificar quantas pessoas participaram dos últimos anos de REFIS de acordo com o quadro 1, a seguir.

**Quadro 1: Pessoas que participaram dos últimos anos de REFIS**

<b>Categoria</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Total</b>
Pessoa Física	5.272	5.146	10.418
Pessoa Jurídica	1.090	576	1.666

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda

Importante ressaltar que os dados levam em conta a quantidade de CPF/CNPJ que aderiram ao programa e não o número de imóveis participantes. Existem contribuintes no município que possuem mais de um imóvel inscrito na prefeitura e conseguem realizar todos os parcelamentos necessários presencialmente na Central de Atendimento ou pelo site da Secretaria Municipal de Fazenda.

A única possibilidade de o contribuinte fazer parcelamentos de suas dívidas de forma online é durante a vigência do REFIS. Quando o prazo do programa expira, o sistema já retira do ar qualquer possibilidade de parcelamento, exigindo assim que o contribuinte compareça e faça o procedimento de forma presencial.

O primeiro mecanismo e também o mais visado pela população é o REFIS, que é baseado na Lei nº 9217 de 11 de outubro de 2022. O programa de recuperação fiscal é focado no parcelamento de dívidas com oferecimento de descontos em multas e juros. Tem como finalidade promover a regularização de créditos tributários e não tributários devidos por pessoas físicas ou jurídicas ao Município, às suas autarquias, fundações e empresas públicas, vencidos até 31 de dezembro de 2021, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou a ajuizar, com exigibilidade suspensa ou não.

Muitos contribuintes até deixam acumular débitos na expectativa de que todo ano tenha REFIS, o que não é verdade. Porém, é fato que esse programa facilita e muito a vida do cidadão, pois é possível obter desconto mesmo ao parcelar em várias vezes. Convém lembrar que o desconto é feito de forma escalonada: quanto mais se parcela, menor será o desconto.

A Central de Atendimento sempre orienta para que, se tiver condições, o contribuinte opte pelo pagamento à vista (com desconto de 100% nas multas e juros) ou em poucas parcelas, para que ainda consiga aproveitar uma boa porcentagem de desconto.

Como observa Torres (2015), a eficiência da arrecadação tributária deve vir acompanhada de mecanismos que garantam a equidade e o acesso aos direitos do contribuinte.

Além de beneficiar inúmeros contribuintes, reduzindo suas dívidas, o programa ainda aumenta a arrecadação municipal. No período de vigência do REFIS, é justamente onde há enorme onda de atendimentos e maior concentração de contribuintes. Lembrando que os parcelamentos podem ser feitos presencialmente na secretaria, como também de forma online pelo site. A última vez que o programa esteve em vigor foi no ano de 2024.

## **6.2. Programa Regularize**

O programa foi iniciado através da Lei Municipal de nº 8475, de 27 de setembro de 2013, em Campos dos Goytacazes. Tinha como objetivo conceder oportunidade à população de Campos de legalizar seus cadastros imobiliários, isentando do imposto cobrado pela diferença de área construída. O contribuinte poderia regularizar a situação fiscal do seu imóvel junto à Secretaria Municipal de Fazenda no período até 20 de dezembro de 2013.

O artigo 3º desta lei assegura a isenção no pagamento de taxas, anistia de multas municipais e a dispensa de pagamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), incidente sobre a área construída, bem como da diferença de IPTU entre o valor atual do bem e o valor declarado pelo contribuinte. Trata-se de uma política que busca garantir o direito à moradia regularizada, alinhada ao princípio da função social da propriedade urbana previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Importante ressaltar que muitos cidadãos deixam de legalizar seus respectivos imóveis por conta do receio de ter altos impostos devido ao ato de comparecer para legalizar. Na prática, se não houvesse o programa, o contribuinte deveria entrar com processo administrativo junto à Central de Atendimento ao Contribuinte na Secretaria Municipal de Fazenda, pedindo uma “Aprovação de Projeto”, para que pudesse ter sua planta aprovada pela Secretaria de Obras e Infraestrutura do município. Após a aprovação, o contribuinte entraria com processo de “Lançamento” para que sua área construída fosse registrada no Boletim Cadastral do Imóvel (Espelho de IPTU), incluindo o ISS-CC (Imposto Sobre Serviço - Construção Civil).

No ano de 2023, o programa entrou novamente em vigor, de acordo com a Lei nº 9.328, de 07 de julho de 2023, publicada no Diário Oficial de Campos. Tendo início em 15 de julho e término em 17 de novembro, o Regularize 2023 pôde ser feito presencialmente ou pelo site da Secretaria Municipal de Fazenda. Ficam excluídos do programa os imóveis que se tornaram objeto de um IPTU Complementar, por conta da última revisão de ofício da SMF, salvo se houver novo acréscimo ou alteração de área a partir de 2014.

Cidadãos com cadastros desatualizados e pegos na nova revisão foram autuados com "Autos de Infração - Diferença de IPTU". Estes autos funcionam como multas, pois penalizam quem alterou a área construída sem comunicação ao poder público, pagando IPTU abaixo do devido. Isso reforça o que autores como Rolnik (2015) apontam sobre a desigualdade estrutural no acesso à regularização fundiária no Brasil: os que não têm acesso à orientação adequada sofrem mais sanções.

A Prefeitura de Campos atualmente utiliza o Regularize como uma estratégia para obter mais cadastros imobiliários atualizados, antecipando a próxima revisão cadastral. É uma oportunidade para os contribuintes evitarem novos autos de infração. Segundo Silva e Spósito (2013), programas de autodeclaração são instrumentos de desburocratização essenciais para facilitar a relação entre o cidadão e o poder público.

Para aderir ao programa, a equipe técnica da Fazenda orienta que o contribuinte observe a existência de nova construção ou ampliação concluída até 31/12/2022. O município reconhece que a atualização cadastral valoriza o contribuinte e o imóvel, reforçando sua função social e contribuindo para a justiça fiscal e planejamento urbano.

Nos últimos anos, a prefeitura tem buscado informatizar os procedimentos para reduzir a demanda presencial. Hoje é possível regularizar o imóvel, protocolar processos, solicitar aprovação de planta e até emitir boletos de forma online. Entretanto, esses procedimentos exigem familiaridade com ferramentas digitais, o que exclui parte da população — especialmente idosos — da realização autônoma do processo. De acordo com Castells (2003), a exclusão digital representa um obstáculo à plena cidadania na sociedade da informação.

O Regularize é estabelecido pela Lei nº 9.328/2023 (DOCM Nº 1372 de 13/07/2023), que concede anistia de multas e juros e dispensa de pagamento de tributos com o objetivo de regularizar a situação fiscal de imóveis no âmbito da Secretaria Municipal de Fazenda. Embora não seja tão procurado como o REFIS, tem extrema relevância para atualização cadastral.

Houve equívocos por parte de alguns contribuintes, que entenderam que o Regularize proporcionaria desconto em débitos existentes. Na realidade, o programa garante apenas a isenção do ISS-CC e de multas por alteração de área não comunicada. O uso de expressões como “anistia” gerou interpretações equivocadas, que podem ser atribuídas à comunicação pública deficiente — um problema comum em políticas públicas conforme Bresser-Pereira (2009).

O principal benefício do Regularize é permitir que o contribuinte regularize a área construída por meio de autodeclaração, sem necessidade de apresentar planta ou croqui. Após a autodeclaração, a Secretaria encaminha o processo ao setor de cadastro imobiliário para conferência. No IPTU do ano seguinte, o carnê já reflete a nova metragem.

O cidadão é advertido de que, se mentir ou omitir informações, poderá ser multado em nova revisão aérea (georreferenciamento). A última foi feita em 2014/2015, e a Prefeitura já sinalizou intenção de nova atualização. O Regularize ficou vigente por quase dois meses em 2023.

Comparado ao REFIS, o programa tem menos adeptos, fato evidenciado pelo número de pessoas no salão de espera. No entanto, ambos os programas são essenciais para garantir que o contribuinte esteja com seus débitos em dia e seu cadastro atualizado.

A desatualização cadastral pode gerar autos de infração ou cobrança indevida de IPTU. Muitos contribuintes acreditam que os atendentes da Central estão ali apenas para cobrar, mas os servidores públicos, na verdade, orientam e auxiliam, muitas vezes funcionando como verdadeiros assistentes sociais, contadores ou advogados informais — como destaca Souza (2017), o servidor da linha de frente da administração tributária assume múltiplos papéis ao lidar com a diversidade social do contribuinte.

Trabalhar com o público é desafiador, mas também recompensador, especialmente ao perceber que conseguiu ajudar alguém em situação de vulnerabilidade.

## **7. EXPERIÊNCIAS COMPARADAS: REGULARIZAÇÃO DE IPTU E CADASTRO IMOBILIÁRIO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

A complexidade da gestão tributária nos municípios brasileiros é um reflexo da própria heterogeneidade urbana e da fragilidade estrutural dos entes locais. O caso de Campos dos Goytacazes, analisado nos capítulos anteriores, demonstra dificuldades comuns a diversas cidades do país, como a obsolescência dos cadastros imobiliários, a

resistência à atualização de dados, a alta inadimplência do IPTU e o distanciamento entre poder público e cidadão contribuinte. No entanto, algumas experiências municipais têm se destacado por promoverem políticas inovadoras de regularização fiscal e atualização cadastral, capazes de aumentar a arrecadação e ao mesmo tempo promover justiça tributária e inclusão urbana.

Este capítulo apresenta uma análise comparativa entre a realidade de Campos dos Goytacazes e as práticas adotadas em outros municípios brasileiros como Niterói (RJ), Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR) e Joinville (SC). A proposta é identificar boas práticas, políticas eficientes e lições que possam ser adaptadas à realidade campista, contribuindo para o aprimoramento das estratégias locais de arrecadação e regularização fundiária.

Em muitos municípios brasileiros, a desatualização dos cadastros imobiliários e a ausência de instrumentos de controle territorial eficazes comprometem tanto a arrecadação do IPTU quanto a equidade tributária. Segundo levantamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2020), cerca de 52% dos municípios brasileiros não atualizavam seus cadastros imobiliários há mais de 10 anos, o que resulta em uma base de cálculo defasada e ineficiente.

Conforme observa Carvalho (2016), “um sistema tributário justo e eficaz depende da existência de um cadastro territorial multifinalitário, preciso, georreferenciado e atualizado periodicamente”. A atualização cadastral, ao lado da aplicação de instrumentos como o IPTU progressivo e programas de refinanciamento fiscal, permite que o município combata a evasão fiscal e estimule o uso adequado da terra urbana.

Estudos da FGV Projetos (Afonso; Araújo; Nóbrega, 2015) mostram que a simples atualização do cadastro imobiliário, quando feita com base em tecnologias como georreferenciamento e sensoriamento remoto, pode elevar em até 40% a arrecadação do IPTU em cidades de médio porte, sem necessariamente aumentar as alíquotas, apenas corrigindo distorções e omissões.

### **7.1. Caso Niterói (RJ): o papel da inteligência fiscal e do incentivo à regularização**

O município de Niterói, no estado do Rio de Janeiro, tem se destacado por sua política de modernização da gestão tributária. Entre 2018 e 2022, a Prefeitura

implementou um amplo programa de georreferenciamento urbano e auditoria dos cadastros imobiliários, com apoio de plataformas digitais de cruzamento de dados. O resultado foi a inclusão de mais de 45 mil m<sup>2</sup> de áreas construídas não cadastradas, além da correção de inúmeros erros de titularidade e classificação dos imóveis (NITERÓI, 2022).

Além disso, o município adotou a estratégia de combinar a fiscalização com programas de incentivo à autodeclaração do contribuinte, com anistia parcial de juros e multas para quem regularizasse voluntariamente. Para Souza (2021), a política de Niterói é um exemplo de equilíbrio entre o rigor técnico e a sensibilidade social:

“O modelo adotado por Niterói equilibra o poder de polícia administrativa com uma postura pedagógica do Estado, que oferece prazos, informações e mecanismos de autodefesa do contribuinte.”

Essa experiência pode inspirar Campos dos Goytacazes, especialmente pela semelhança territorial e populacional entre os dois municípios, além de compartilharem realidades econômicas semelhantes.

## **7.2. Caso Belo Horizonte (MG): regularização fundiária e justiça fiscal**

Belo Horizonte também tem adotado estratégias de vanguarda para combater a desigualdade tributária e ampliar a arrecadação. A cidade implementou nos últimos anos o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária (REURB-BH), voltado para assentamentos informais e imóveis com documentação precária.

Com base em dados da Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU), mais de 2.800 imóveis foram regularizados entre 2017 e 2021, o que permitiu a emissão de IPTU condizente com a realidade física dos terrenos e construções. O município também investiu na capacitação de fiscais e servidores, na simplificação de procedimentos e na integração entre os sistemas tributário, urbanístico e cartorial.

De acordo com Maricato (2011), um dos maiores desafios da gestão urbana no Brasil é superar a desigualdade entre os que pagam IPTU em dia e os que, por informalidade ou omissão estatal, ficam à margem do sistema:

A justiça fiscal só será efetiva quando o poder público reconhecer a cidade real e incorporar os territórios populares aos sistemas legais e tributários (MARICATO, 2011, p. 77).

Campos dos Goytacazes, onde boa parte das construções também se dá de forma informal ou fora do cadastro atualizado, poderia adotar uma política semelhante, sobretudo nas áreas periféricas da cidade, com foco na inclusão urbana e arrecadação sustentável.

### **7.3. Caso Curitiba (PR): IPTU Verde e instrumentos extrafiscais**

Em Curitiba, o IPTU é utilizado também como instrumento de indução ambiental, por meio do Programa IPTU Verde, que concede descontos progressivos para imóveis que adotem práticas sustentáveis, como o uso de energia solar, reúso da água, áreas permeáveis e sistemas de compostagem.

Segundo dados da Secretaria Municipal de Finanças de Curitiba (2023), cerca de 1.200 contribuintes foram beneficiados pelo programa até 2022. A lógica é premiar os cidadãos que colaboram para o desenvolvimento urbano sustentável, usando o IPTU como política pública ambiental.

Essa iniciativa se apoia no princípio constitucional da função social da propriedade (art. 182 da CF/88) e em dispositivos do Estatuto da Cidade que incentivam a sustentabilidade urbana. A aplicação desse modelo em Campos dos Goytacazes poderia ser explorada a médio prazo, especialmente como forma de premiar boas práticas e aumentar a arrecadação voluntária, além de reforçar o compromisso ambiental da gestão pública.

### **7.4. Outros casos relevantes: Joinville (SC) e Salvador (BA)**

Joinville tem investido na automação da gestão cadastral com integração de sistemas de cartografia, registro de imóveis e georreferenciamento por drones. Isso

permitiu a identificação de mais de 30 mil m<sup>2</sup> não cadastrados em três anos, de acordo com o relatório do município (JOINVILLE, 2022).

Já em Salvador, a política de Refis inteligente inclui não apenas renegociação de dívidas, mas educação fiscal comunitária, com foco em moradores de baixa renda. A cidade criou postos itinerantes de atendimento e promove mutirões de regularização, com apoio da defensoria pública e universidades locais.

Essas experiências demonstram que não há solução única para os desafios da tributação municipal, mas que iniciativas integradas, transparentes e planejadas, quando combinadas com tecnologia e diálogo social, podem produzir resultados expressivos.

### **7.5. Sugestões para Campos dos Goytacazes**

Diante dos exemplos apresentados, é possível destacar algumas boas práticas que podem ser adaptadas à realidade de Campos dos Goytacazes:

- Investir em tecnologia de georreferenciamento e atualização cadastral permanente, com periodicidade de no máximo 5 anos.
- Estabelecer programas de anistia condicionada à autodeclaração do contribuinte, com regras claras e incentivo à regularização voluntária.
- Implementar campanhas de educação fiscal, especialmente nas comunidades com maior vulnerabilidade social.
- Criar programas específicos para a regularização fundiária popular, garantindo cidadania fiscal e direito à cidade.
- Ampliar o uso extrafiscal do IPTU, como instrumento de políticas ambientais, sociais e habitacionais.

Além disso, torna-se urgente uma revisão participativa do Plano Diretor Municipal, com a inclusão da função social da propriedade como eixo central, permitindo a aplicação legal do IPTU progressivo no tempo, previsto no art. 182 da Constituição Federal.

A análise comparativa entre Campos dos Goytacazes e outros municípios brasileiros evidencia que os desafios enfrentados pelo município fluminense não são isolados, mas parte de um quadro nacional de deficiências na gestão tributária urbana. No entanto, como demonstram as experiências de Niterói, Belo Horizonte, Curitiba e outras

idades, é possível superar essas dificuldades por meio de políticas inovadoras, sustentáveis e alinhadas ao princípio da justiça fiscal.

A principal lição extraída dessas experiências é que a gestão eficaz do IPTU exige planejamento, atualização cadastral contínua, transparência administrativa e envolvimento da sociedade. É nesse caminho que Campos poderá avançar, construindo uma política fiscal mais justa e uma cidade mais inclusiva.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar os mecanismos de regularização do IPTU e dos cadastros imobiliários no município de Campos dos Goytacazes/RJ, à luz da legislação vigente, da realidade administrativa local e da teoria crítica sobre justiça fiscal e função social da propriedade. Com base no levantamento documental, bibliográfico e na análise das práticas adotadas pela Secretaria Municipal de Fazenda, observou-se que, embora o município disponha de instrumentos legais e programas de negociação tributária como o REFIS e o Regularize, ainda há entraves significativos à efetividade dessas políticas no que se refere à inclusão fiscal e ao fortalecimento da cidadania urbana.

A análise crítica dos dados permitiu constatar que boa parte da população enfrenta dificuldades para acessar os benefícios oferecidos, seja pela complexidade burocrática dos procedimentos administrativos, seja pela exclusão digital, pela falta de campanhas informativas eficazes ou mesmo pelo desconhecimento de alterações legais importantes. Em muitos casos, o contribuinte é surpreendido por débitos retroativos lançados sem aviso prévio adequado, o que fragiliza a confiança na administração pública e compromete o vínculo entre Estado e cidadão. A elevada taxa de inadimplência, somada à ausência de um cadastro técnico multifinalitário, revela fragilidades estruturais na gestão fiscal do município, comprometendo não apenas a arrecadação, mas também a justiça tributária.

À luz da fundamentação teórica, especialmente dos aportes de autores como Raquel Rolnik, Ricardo Lobo Torres e José Afonso da Silva, compreende-se que o IPTU, mais do que um instrumento arrecadatório, deve assumir função extrafiscal, orientada pelo princípio da função social da propriedade e pela promoção da equidade. O imposto, nesse sentido, deve contribuir para o ordenamento do território urbano, a redistribuição de recursos e o combate às desigualdades socioespaciais. No entanto, para que isso ocorra, é necessário que as políticas públicas sejam desenhadas e implementadas com base na realidade local, respeitando a capacidade contributiva dos cidadãos e garantindo acesso amplo à informação e aos meios de regularização.

Os programas analisados, ainda que relevantes, mostraram-se limitados em alcance e eficácia, sobretudo por não serem contínuos e por não dialogarem adequadamente com os grupos mais vulneráveis. A aplicação de multas por diferença de

área construída identificada por georreferenciamento, sem acompanhamento de uma política de orientação e diálogo com o contribuinte, acabou gerando indignação, sensação de injustiça e sobrecarga na Central de Atendimento ao Contribuinte. Tais aspectos revelam que modernizar a gestão tributária exige, além de tecnologia, uma abordagem participativa, pedagógica e socialmente sensível.

É importante reconhecer que a pesquisa enfrentou algumas limitações, como o acesso restrito a dados internos mais recentes e a impossibilidade de entrevistas diretas com gestores públicos e contribuintes, o que teria enriquecido ainda mais a análise. Apesar disso, foi possível realizar uma leitura crítica e contextualizada do cenário local, com base em fontes oficiais e na observação empírica da estrutura administrativa e das demandas da população.

Diante dos achados, recomenda-se à gestão pública a ampliação dos canais de comunicação institucional, a reestruturação dos fluxos de atendimento, a realização de mutirões de atualização cadastral com enfoque educativo e a criação de programas permanentes de regularização fiscal que considerem a realidade socioeconômica dos municípios. Medidas como a inclusão de núcleos de mediação fiscal, investimentos em educação tributária e maior articulação entre as secretarias de Fazenda, Planejamento Urbano e Assistência Social podem representar caminhos promissores para a construção de uma política tributária mais justa, eficiente e inclusiva.

Espera-se que este trabalho contribua para o debate acadêmico e institucional sobre a relação entre Estado e contribuinte no âmbito municipal, destacando a importância da justiça fiscal como fundamento para o exercício pleno da cidadania urbana. Para futuras investigações, sugere-se a realização de estudos comparativos com outros municípios de perfil semelhante, bem como a análise do impacto das políticas de regularização fundiária sobre o acesso a serviços públicos e à moradia formal. Assim, será possível avançar na construção de cidades mais justas, transparentes e comprometidas com os direitos sociais e a dignidade de seus habitantes.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos A. **IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. Brasília: FGV Projetos / IDP, 2015.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Regiões metropolitanas: governança e cidadania fiscal**. Recife: Editora UFPE, 2002.

BRASIL. Campos dos Goytacazes (RJ). **Lei Ordinária nº 9.217, de 2022**. Estabelece a abertura do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS 2022 do Município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Leis Municipais, 2022. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2022/922/9217/lei-ordinaria-n-9217-2022-estabelece-a-abertura-do-programa-de-recuperacao-fiscal-refis-2022-do-municipio-de-campos-dos-goytacazes-e-da-outras-providencias?q=6572>>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Campos dos Goytacazes (RJ). **Lei Ordinária nº 9.328, de 2023**. Estabelece a abertura do Programa Regularize 2023, concedendo anistia de multas e juros, bem como dispensa de pagamento de tributos com o objetivo de regularizar a situação fiscal de imóveis no âmbito da Secretaria Municipal de Fazenda e dá outras providências. Leis Municipais, 2023. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2023/932/9328/lei-ordinaria-n-9328-2023-estabelece-a-abertura-do-programa-regularize-2023-concedendo-anistia-de-multas-e-juros-bem-como-dispensa-de-pagamento-de-tributos-com-o-objetivo-de-regularizar-e-situacao-fiscal-de-imoveis-no-ambito-da-secretaria-municipal-de-fazenda-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 6 mai. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Secretaria Municipal de Fazenda. **Institucional**: a Secretaria. Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, [s.d.]. Disponível em: <<https://fazenda.campos.rj.gov.br/institucional/a-secretaria/>>. Acesso em: 1 jul. 2025.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Secretaria Municipal de Fazenda. **Relatório Fiscal** – 01 jan. 2021. Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2021. Disponível em: <<https://fazenda.campos.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/01.01.2021.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2025.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Organograma da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes**. Prefeitura Municipal, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.campos.rj.gov.br/organograma.php>>. Acesso em: 15 mai. 2025.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno. **A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade**. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III*. Brasília: IPEA, 2016.

COSTA, Ricardo L. **Tributação e justiça fiscal no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2018.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Panorama dos cadastros imobiliários municipais**. Brasília: CNM, 2020.

CURITIBA. **Relatório de Gestão Tributária**. Secretaria de Finanças, 2023.

FERREIRA, Suellen. Prefeitura de Campos: mais de R\$ 100 milhões na conta em dez meses de 2022 de IPTU e carnê de 2023 já está na rua. *Jornal Aurora*, [s.l.], 2022. Disponível em: <<https://jornalaurora.com.br/coluna/281/prefeitura-de-campos-mais-de-r-100-milhoes-na-conta-em-dez-meses-de-2022-de-iptu-e-carne-de-2023-ja-esta-na-rua>>. Acesso em: 20 mai. 2025.

FOLHA1. **Cobrança extra de IPTU gera reação de contribuintes e é questionada por juristas**. Folha da Manhã, Campos dos Goytacazes, 2021. Disponível em: <<https://www.folha1.com.br/conteudo/2021/08/economia/1274962-cobranca-extra-de-iptu-gera-reacao-de-contribuintes-e-e-questionada-por-juristas.html>>. Acesso em: 25 mai. 2025.

GONÇALVES, Bianca Siqueira. **Os vazios urbanos e o direito à cidade**: desafios da implementação do IPTU progressivo em Campos dos Goytacazes/RJ. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n. 18, p. 55–61, 2018.

JOINVILLE. **Plano de Regularização Cadastral Urbana**. Prefeitura Municipal, 2022.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

PREFEITURA DE NITERÓI. **Relatório Anual da Secretaria de Fazenda**, 2022.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **O IPTU e sua função urbanística**. *Revista de Finanças Públicas*, n. 32, 2019.

SANTOS, Marcelo Jesus Oliveira dos. **Controle e cadastro de imóveis**: um estudo de caso do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) no município de Belford Roxo/RJ. Monografia (Bacharelado em Administração Pública) – Universidade Federal Fluminense, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOUZA, Ana Paula. **Inteligência fiscal e inclusão urbana em Niterói**. *Revista de Administração Municipal*, v. 45, n. 2, 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito financeiro e de direito tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.