



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE E**  
**SECRETARIADO**  
**CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

**PATRÍCIA TERCEIRO NOBRE SALES**

**ESTRATÉGIAS PARA A MELHORIA DA ARRECADAÇÃO DO IPTU: UM ESTUDO**  
**DE CASO NA PREFEITURA DE FORTALEZA.**

**FORTALEZA**

**2013**

**PATRÍCIA TERCEIRO NOBRE SALES**

**ESTRATÉGIAS PARA A MELHORIA DA ARRECADAÇÃO DO IPTU: UM ESTUDO  
DE CASO NA PREFEITURA DE FORTALEZA.**

Monografia apresentada ao curso de Administração do Departamento de Administração da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Ms. Laudemiro Rabelo de Souza e Moraes.

**FORTALEZA**

**2013**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Federal do Ceará

Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo

---

S155e Sales, Patrícia Terceiro Nobre.

Estratégias para a melhoria da arrecadação do IPTU / Patrícia Terceiro Nobre Sales. – 2013.

82 f.: il. color., enc.; 30 cm.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo, Curso de Administração, Fortaleza, 2013.

Orientação: Prof<sup>o</sup>. Laudemiro Rabelo de Souza e Moraes.

1.Administração estratégica. 2.Imposto predial e territorial urbano. 3.Imposto - Arrecadação.  
I.Título.

---

CDD 341.39622

**PATRÍCIA TERCEIRO NOBRE SALES**

**ESTRATÉGIAS PARA A MELHORIA DA ARRECADAÇÃO DO IPTU: UM ESTUDO  
DE CASO NA PREFEITURA DE FORTALEZA.**

Monografia apresentada ao Curso de Administração do Departamento de Administração da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Administração.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Ms. Laudemiro Rabelo de Souza e Moraes (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Juliana Vieira Corrêa Carneiro  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Sônia Regina Soares  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À Deus, aos meus pais, Idelzuite e Damasco, à meu esposo, Olavo, e minhas irmãs, Iane, Fernanda e Jéssika, pelo amor, carinho, dedicação e apoio durante esta caminhada. Ao meu filho, sobrinhos e amigos pela companhia durante esta trajetória.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, primeiramente, por permitir essa conquista e me conceder sabedoria e perseverança para alcançar os resultados.

Aos meus pais, irmãs, cunhados e sobrinhos, que me apoiaram para esta conquista e para meu crescimento profissional.

Ao meu esposo, que sempre me deu exemplo, incentivo e amor para conseguir realizar meus objetivos.

Ao Prof. Ms. Laudemiro Rabelo, meu orientador, que foi fundamental por seus ensinamentos, sugestões, críticas e, principalmente, paciência no decorrer do curso, mas, especialmente, na conclusão deste trabalho. Agradeço, ainda, pela sua atenção e sua sabedoria fornecida no percurso do curso de Administração.

Ao meu chefe, Cristiano Cabral, que além do apoio moral, também me dedicou sua sabedoria, tempo e paciência, fundamentais para a realização deste trabalho e para meu crescimento, tanto pessoal, como profissional.

Às professoras participantes da banca examinadora, Juliana Vieira Corrêa Carneiro e Sônia Regina Soares pelo tempo e pela colaboração.

Aos colegas, também amigos, que fiz no decorrer do curso, Anderson, Calixto, Daniel, Deoclecio, Deocleciano, Diego, Emanuel, Fernando, Frank, Gledson, Jane, Larissa, Laura, Mayara, Matheus, Mirgon, Rufino, Sammira, Sofia, Stênio, Tatiana, Vitor e Whatanab, pelo convívio, amizade e conhecimentos durante o curso.

E a todos que de alguma forma contribuíram para a minha formação. Sintam-se incluídos nestes agradecimentos.

"Nossa maior fraqueza está em desistir.  
O caminho mais certo de vencer é  
tentar mais uma vez".

(Thomas Edison)

## RESUMO

A Administração Estratégica, segundo Chiavenato (2000a), é a preparação para o amanhã, pois ela visa orientar a empresa em relação ao futuro, para que ela dirija-se consciente e sistematicamente para seus objetivos, baseado em análises realísticas e metódicas de suas próprias condições e possibilidades, do contexto ambiental em que opera. Este trabalho tem como objetivo analisar a aplicação da Administração Estratégica como alavanca para o crescimento e sustentabilidade da arrecadação do IPTU no município de Fortaleza. Foram abordados os conceitos de estratégia, planejamento e impostos. Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa é de natureza qualitativa, na qual foi realizado um estudo de caso. Os dados foram coletados com o gestor da Célula de Gestão do IPTU de Fortaleza, por meio de uma entrevista semi-estruturada. O estudo pode constatar que há relevante destaque na utilização da Administração Estratégica para o alcance dos resultados da organização. Mesmo sendo utilizada de forma consciente, encontrou-se muitos entraves, pois para os órgãos públicos ainda não havia uma homogeneidade, formalização e harmonia na utilização das estratégias, o que dificultava a sua aplicação no âmbito do IPTU. O estudo também constatou que houve um aumento da arrecadação do imposto nos últimos sete anos, o que comprova estatisticamente a importância das estratégias planejadas.

Palavras-chaves: Estratégias. Planejamento. Arrecadação. Imposto.



## **ABSTRACT**

The Strategic Management, according Chiavenato (2000a), is preparing for tomorrow, as it aims to steer the company in the future, so she head to consciously and systematically towards your goals, based on realistic and methodical analysis of their own conditions and possibilities, the environmental context in which it operates. This paper aims to examine the application of Strategic Management as a lever for growth and sustainability of the collection of property tax in the city of Fortaleza. Addressed the concepts of strategy, planning and taxes. Regarding methodological aspects, the research is qualitative in nature, in which we performed a case study. Data were collected with the manager of the property tax management cell of Fortaleza, through a semi-structured interview. The study can be seen that there is significant emphasis on the use of Strategic Management to achieve the organization's results. Even being used consciously met many obstacles, because public agencies had not homogeneous, formalization and harmony in the use of strategies, which hampered its application in the context of taxes. The study also found that there was an increase in the tax collection over the last seven years, which proves the importance of statistically planned strategies.

**Keywords:** Strategies. Planning. Collection. Tax.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Níveis de decisão e os tipos de planejamento.....	20
Figura 2 - Identificação da estratégia de uma empresa - O que se deve observar.....	21
Figura 3 - O processo de formulação de estratégias.....	25
Figura 4 - Participação do IPTU na receita corrente municipal por faixa populacional.....	43
Figura 5 - Estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Finanças.....	56
Figura 6 - Quantitativo de servidores por cargo da CGIPTU.....	57
Figura 7 - Organograma da Célula de Gestão do IPTU.....	58
Quadro 1 - Tipos básicos de estratégias.....	23
Tabela 1 - Arrecadação de créditos tributários - IPTU de Fortaleza.....	44
Tabela 2 - Ranking da arrecadação do IPTU em 2011 no Brasil.....	47
Tabela 3 - Arrecadação do IPTU nas capitais brasileiras.....	48

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
CGIPTU	Célula de Gestão do IPTU
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CTN	Código Tributário Nacional
ECAF	Equipe de Cadastro Imobiliário do IPTU
EPI	Equipe de Pesquisas Imobiliárias
EQCAD	Equipe de Cadastro e triagem processual
EUA	Estados Unidos da América
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GEFAT	Gratificação de Estímulo à Fiscalização e à Arrecadação Tributárias
GEO	Geoprocessamento
IPCA-e	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS	Imposto Sobre Serviço
ISSQN	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transferência Onerosa de Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PFIPTU	Planejamento Fiscal do IPTU
PGM	Procuradoria Geral do Município
PGVI	Planta Genérica de Valores Imobiliários
PIB	Produto Interno Bruto
RAV	Vantagem Reajustável Variável
RCL	Receita Corrente Líquida
SECAR	Setor de Cartografia
SEFIN	Secretaria Municipal de Finanças de Fortaleza
SEMOC	Setor de Monitoramento e Controle do Cadastro
UFC	Universidade Federal do Ceará

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2. FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIAS COMO INSTRUMENTO FACILITADOR DA CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS ORGANIZACIONAIS</b> .....	<b>17</b>
2.1 Conceito de estratégia .....	17
2.2 Tipos de estratégias .....	22
2.3 Formulação de estratégias .....	25
2.4 Implementação das estratégias .....	27
2.5 Avaliação, controle e <i>feedback</i> das estratégias .....	29
<b>3. CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL E URBANA (IPTU) NO BRASIL</b> .....	<b>31</b>
3.1. Conceito.....	31
3.2. Contexto histórico .....	32
3.3. Função social .....	34
3.4. Principais características .....	36
3.5. Cadastro imobiliário e a Planta Genérica de Valores Imobiliários.....	43
3.6. Evolução da arrecadação do IPTU em Fortaleza e no Brasil .....	43
<b>4. ESTUDO DE CASO</b> .....	<b>50</b>
4.1. Metodologia.....	50
4.1.1. <i>Tipologia da pesquisa</i> .....	50
4.1.2. <i>Seleção dos sujeitos</i> .....	53
4.1.3. <i>Coleta de dados</i> .....	54
4.1.4. <i>Tratamento e análise dos dados</i> .....	55
4.2. A Secretaria Municipal de Finanças de Fortaleza (SEFIN).....	56
4.3. A Célula de Gestão do IPTU (CGIPTU) .....	58
4.4. Estratégias utilizadas e resultados .....	61
4.5. Análise e interpretação dos dados da entrevista.....	66
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>74</b>
5.1. Quanto ao objetivo.....	74
5.2. Quanto à pergunta orientadora .....	75
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>77</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>83</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A rotina da Administração Pública, de forma generalizada, é vista como burocrática e ineficiente, porém de extrema relevância para o desenvolvimento da sociedade, tendo em vista sua função de gerir os recursos da população e primar pelos seus direitos e deveres.

Partindo deste conceito e acreditando que uma gestão qualificada e acompanhada produz resultados positivos, será analisada a abordagem da Administração Estratégica no âmbito do serviço público e suas aplicações, objetivando criar fundamentos para detectar o impacto da utilização das estratégias voltadas para a arrecadação do IPTU. Outros objetivos seriam renovar os conceitos e tendências dentro dos órgãos públicos e dos grandes dirigentes da máquina, disseminando ideias que visam o melhoramento, inovação e crescimento do serviço público em geral, transformando o conceito de administração burocrática para a gerencial.

Em relação à Administração burocrática Weber explica:

"O desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento dessas regras representa um aprendizado técnico especial, a que se submetem esses funcionários (WEBER, 1971: 231).

Sobre a Administração gerencial o Documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994, p. 3) explica que:

Novos Paradigmas Gerenciais: a ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas formalizadas e piramidais e sistemas de controle *'tayloristas'* são elementos de uma verdadeira revolução gerencial em curso, que impõe a incorporação de novos referenciais para as políticas relacionadas com a administração pública, virtualmente enterrando as burocracias tradicionais e abrindo caminho para uma nova e moderna burocracia de Estado.

Para isso serão discutidos inicialmente os principais conceitos da Administração Estratégica, que foi considerada, por esse estudo, como uma das principais ferramentas para o gestor público direcionar os objetivos da instituição pública para o sucesso.

Em seguida será abordado o perfil do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) no Brasil e especificamente em Fortaleza, que será alvo do estudo de caso, elencando as principais estratégias, diretas e indiretas, escolhidas para alavancar a arrecadação do IPTU no município de Fortaleza.

Dentro das novas perspectivas e da necessidade de mudanças, de inovações tecnológicas e de desenvolvimento acontecerem numa velocidade consideravelmente rápida e de forma globalizada, sobretudo nas empresas privadas onde o capitalismo é evidente e motivador, busca-se estudar formas de estruturar adequadamente o serviço público ao crescimento das novas tendências e estruturas de gestão das instituições de sucesso.

Através deste estudo será analisado a aplicabilidade da Administração Estratégica como impulsionadora da modernização e aperfeiçoamento da gestão e conseqüentemente da arrecadação do IPTU na Secretaria Municipal de Finanças de Fortaleza.

Este trabalho é fundamentado especificamente no estudo de caso na Célula de Gestão do IPTU, integrante da estrutura da Secretaria de Finanças de Fortaleza, no qual será discutido a respeito da percepção do líder sobre a utilização da gestão estratégica como possível impulsionadora do desenvolvimento sustentável da arrecadação do IPTU e das mudanças de paradigmas arraigados no serviço público.

Tem-se como objetivo geral analisar o desenvolvimento das estratégias aplicadas para a arrecadação do IPTU, no âmbito do município de Fortaleza. A suposição geral deste estudo é que a sustentabilidade da receita do imposto para o município pode ser compreendida pelo estudo e aplicabilidade adequada de estratégias gerenciais.

Assim sendo, esta pesquisa busca responder a seguinte questão: a utilização adequada das estratégias favorecem o aumento da arrecadação do IPTU de Fortaleza?

Para que o objetivo geral seja atingido, este estudo propõe investigar o caso nas seguintes perspectivas:

a) Investigar os fatores motivadores da opção das estratégias. O estudo parte da premissa que a principal razão para o crescimento sustentado da arrecadação do tributo é a aplicação planejada das estratégias gerenciais, sejam diretas ou indiretas.

b) Investigar os aspectos que favorecem a escolha das estratégias: concepção, estudo do ambiente externo, relação com a sociedade e recompensa. O estudo parte da premissa de que os aspectos que favorecem a escolha das estratégias se deram através do planejamento e do estudo da necessidades do setor e da sociedade.

c) Investigar os aspectos que dificultam a aplicação das estratégias. O estudo parte do pressuposto de que a principal dificuldade para implantar mudanças estratégicas é a burocratização e a falta de colaboração da equipe.

d) Investigar as perspectivas para o futuro do IPTU. O estudo alega que as estratégias possibilitam resultados prolongados, quando bem aplicadas e acompanhadas.

Além deste capítulo introdutório, esta monografia está dividida em mais quatro capítulos, conforme detalhado a seguir.

No capítulo 2, aborda-se a formulação de estratégias como instrumento facilitador da consecução dos objetivos organizacionais. Inicialmente, são abordados os tipos de estratégias, como estas são formuladas e aplicadas, finalizando com o esclarecimento da importância das estratégias bem definidas e planejadas.

No capítulo 3, aborda-se as características e evolução do Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU) no Brasil. Apresenta-se, primeiramente o conceito e contexto histórico do tributo, em seguida será abordada a função social do tributo para o município. Por fim discute-se as

principais características do IPTU mostrando ainda a evolução da arrecadação no âmbito nacional e local.

No capítulo 4, aborda-se o estudo de caso, discorrendo sobre o perfil da Célula de Gestão do IPTU, sua estrutura e estratégias, assim como a natureza e a aplicação da entrevista, tratamento e análise de dados, bem como as limitações do método utilizado.

Por fim, no capítulo 5, apresentam-se as considerações finais acerca do estudo.



## **2. FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIAS COMO INSTRUMENTO FACILITADOR DA CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS ORGANIZACIONAIS**

Este capítulo discorre sobre a formulação de estratégias como instrumento facilitador para a consecução dos objetivos organizacionais. Para isto, define, classifica e enumera vantagens e características primordiais para a escolha das estratégias conforme o ramo da atividade.

Por fim, aprofunda o conceito e a aplicabilidade para as organizações públicas, que será objeto do estudo de caso.

### **2.1 Conceito de estratégia**

Na conjuntura organizacional, onde a globalização predomina e as exigências da competitividade obrigam ao desenvolvimento contínuo, podemos verificar o grande avanço nas metodologias de trabalho e dos resultados das empresas, quando falamos em administração estratégica, quer no âmbito privado como no público.

Segundo Kotler (2000, p. 67) “o segredo das empresas bem sucedidas no mercado se deve ao fato de praticarem frequentemente a arte do planejamento estratégico”.

Considerada também como uma estratégia, o planejamento retrata bem a importância da utilização de estratégias, observando o que diz Tiffany e Peterson (1998, p. 9) quando lembra que, “o ontem é diferente do hoje que será diferente do amanhã, portanto planejar essas diferenças é uma forma de se adiantar os fatos desconhecidos e incertos, ou seja, planejar é uma estratégia para sobreviver”.

Ainda nesse contexto Thompson & Strickland III ( 2000, p. 12) afirma, que “a estratégia da empresa é composta pelo conjunto de mudanças competitivas e abordagens comerciais que os administradores executam para atingir o melhor desempenho da empresa”. Ou seja, a estratégia provoca a

mudança necessária e vital para a sobrevivência e/ou crescimento das organizações.

Assim, Ansoff e Macdonnell (1993, p.15) afirmam que:

A Administração estratégica é um enfoque sistemático de uma responsabilidade importante e cada vez mais essencial da Administração geral: posicionar e relacionar a empresa ao seu ambiente de modo a garantir o seu sucesso continuado, a salvo de eventuais surpresas.

Verifica-se a diversificação do conceito de estratégia pelas diversas gerações de acordo com o contexto histórico da época. Na área militar, nos tempos de Sun Tzu, estratégia era definida como a ciência dos movimentos e planejamento da guerra e do domínio econômico. Já no tempo de Péricles (450 a.C.) seu conceito designava as habilidades gerenciais de administração, liderança, oratória e poder. A maioria dos autores referem-se ao conceito da Grécia antiga, que utilizavam o termo estratégia para designar a arte dos generais. Estrategos eram chamados os comandantes supremos escolhidos para planejar e fazer a guerra.

Em termos empresariais, e na atualidade, a estratégia é definida basicamente como “a mobilização de todos os recursos da empresa no âmbito global, visando atingir objetivos a longo prazo” (CHIAVENATO, 2002, p. 280).

Para Thompson *et al.* (2008) estratégia é o plano de ação administrativo para conduzir as ações das empresas. O autor enfatiza que a estratégia tem tudo a ver com o modo como os gerentes pretendem fazer a empresa crescer por meio deste conjunto específico de ações planejado.

As definições de estratégia são muito numerosas. Há pontos comuns entre elas, como também divergências entre os autores ou nas formas específicas utilizadas para a abordagem do problema (Nicolau, 2001). Embora divergente, não se trata de conceitos equivocados, apenas adequação ao contexto histórico, ramo ou atividade, desta forma elencamos mais algumas definições com o intuito de ampliar a visão da aplicabilidade das estratégias, sobretudo nas organizações.

De acordo com Hitt *et al.* (2011): "uma estratégia é um conjunto integrado e coordenado de compromissos e ações definido para explorar competências essenciais e obter vantagem competitiva."

As decisões antecipadas sobre o que fazer, o que não fazer, de quando fazer, de quem fazer, de quais recursos são necessários para atingir alvos num tempo predefinido podem ser chamadas de estratégia (OLIVEIRA, 2003).

Para Maximiano (2006, p. 329), é "a seleção dos meios para realizar objetivos". Hamel e Prahalad (1995) definem a estratégia como o processo de construção do futuro, aproveitando competências fundamentais da empresa. Bateman e Snell (1996) definem o termo como o padrão de alocação dos recursos para realizar os objetivos da organização.

Segundo Oliveira (2005, p. 22): "a finalidade das estratégias empresariais é estabelecer quais serão os caminhos, os cursos, os programas de ação que devem ser seguidos para alcançar os objetivos estabelecidos pela empresa."

Thompson *et al.* (2008) afirma, ainda, que o conceito central de que a estratégia de uma empresa consiste nos passos competitivos e nas abordagens administrativas que os gerentes utilizam para o crescimento do negócio, para atrair e satisfazer os clientes, para competir de modo bem-sucedido e alcançar os níveis almejados de desempenho organizacional.

Michael Porter (1986) afirma que as empresas geralmente possuem uma estratégia, seja ela planejada ou não.

Neste raciocínio Chiavenato e Sapiro (2003, p. 38) complementam:

A estratégia precisa ser planejada. O planejamento estratégico é a maneira pela qual a estratégia é articulada e preparada [...]. A estratégia precisa ser implementada. Esse é o principal desafio [...]. E a estratégia precisa ser avaliada quanto ao seu desempenho e resultado. Para isso a estratégia precisa ter indicadores e demonstrações financeiras que permitam a monitoração constante e ininterrupta de suas consequências para que se possam aplicar medidas corretivas que garantam seu sucesso.

Bertero (1995) distingue o nível operacional do estratégico em função do tempo, o operacional é identificado com o cotidiano e o curto prazo, enquanto o nível estratégico é associado ao médio e longo prazo.

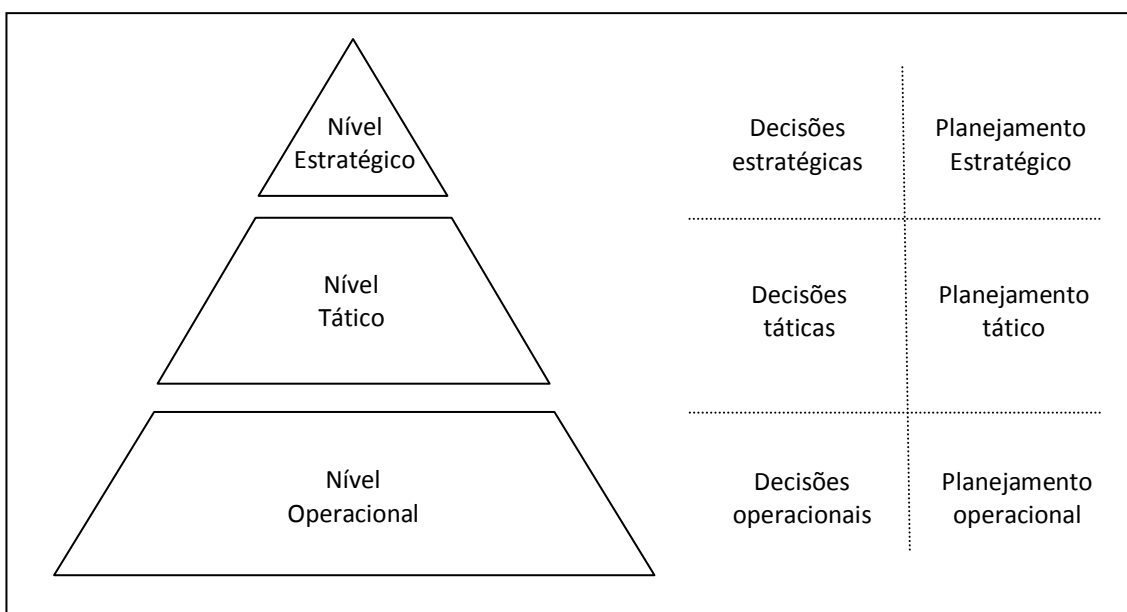
Cabral (1988) também conceitua estratégia como um processo que converge para o processo decisório. Neste sentido e considerando sua amplitude, visualizamos a concentração das estratégias no âmbito global da estrutura organizacional, sendo estas a base para a execução dos planos táticos e operacionais. Táticas são o desdobramento das estratégias que funcionam a médio prazo, permitindo realinhamento para imediata obtenção de objetivos limitados e planos operacionais são o desdobramento dos planos táticos, cujas características são foco na tarefa ou atividade e no curto prazo (CHIAVENATO e SAPIRO, 2003).

As decisões estratégicas, além de estruturar o caminho da organização, determinam sua viabilidade face às mudanças. Estas decisões, confrontadas com os objetivos da organização, determinam sua esfera de atuação, padrões de operações e alocação de recursos.

Kotler (2003, p. 65) acredita que a estratégia é invejável quando demarca um posicionamento de mercado vantajoso e inimitável pelos concorrentes. O que caracteriza a eficácia do processo de administração estratégica, seja em ramos mais competitivos ou nos que necessitam prestar serviços de qualidade como o serviço público.

Percebe-se que para cada realidade, contexto e ambiente organizacional possui as estratégias adequadas, não existindo, portanto, um pacote padrão de estratégias para ser aplicada em qualquer ambiente empresarial. Ainda destacamos que se faz necessário elaborar estratégias em cada nível de hierarquia (Figura 1), apesar da maioria dos conceitos referir-se ao nível estratégico, ou seja, às decisões globais. Porém em todos os níveis, as estratégias devem estar sincronizadas com as do nível global.

Figura 1 - Níveis de decisão e os tipos de planejamento



Fonte: Oliveira (1996, p.43).

Para se identificar as estratégias necessárias para cada caso é preciso observar os indicadores, que podem ser internos ou externos à organização com a análise apropriada dos dirigentes à respeito dos métodos atuais de negócios e dos planos futuros. Para isso Thompson *et al.* (2008) ilustraram na (Figura 2) as principais ações que podem sugerir as estratégias para a empresa.

Figura 2 - Identificação da Estratégia de uma Empresa - O que se deve observar



Fonte: Thompson *et. al.* (2008).

## 2.2 Tipos de estratégias

Um gestor para manter a eficácia contínua de uma organização deverá abranger todo o escopo de sua organização com estratégias direcionadas para cada contexto e situação de sua empresa. Desta forma, utilizaremos o conceito de estratégias genéricas, para efeito didático, facilitando a visualização do potencial e aplicabilidade das estratégias, embora alguns autores não concordem com a limitação das mesmas.

Conforme Hambrick (1983 *apud* CARNEIRO *et al.*,1997), a utilização de tipologias reduz o vasto leque de combinações que um pesquisador teria de considerar. Além disso, categorias de uma tipologia representam caracteres gerais, os quais definem um pacote holístico de atributos.

Para Oliveira (1993, p. 164) a finalidade das estratégias é apresentar os caminhos a serem seguidos para que se possa alcançar os objetivos e desafios estabelecidos. "O conceito básico de estratégia está relacionado à ligação da empresa ao seu ambiente".

Mintzberg *et al.* (2006, p. 85) complementa que a estratégia é um composto de objetivos, políticas e planos que devem expressar o esforço de sobressair-se em um ambiente competitivo complexo.

Baseado no (Quadro 1), que mostra a visualização do cenário para a escolha de direção que a empresa pode tomar e dentro desse raciocínio, Oliveira (1993, p. 170) alerta que "a combinação de estratégias deve ser feita de forma que se aproveite todas as oportunidades possíveis, e utilizando a estratégia certa no momento certo".

Em contrapartida Porter (1986) afirma que as empresas que apresentariam melhor desempenho seriam aquelas que conseguissem aplicar uma, e apenas uma, das estratégias genéricas. As empresas que procurassem uma estratégia híbrida ou que fracassassem na busca por uma das estratégias foram por ele designadas *comostuck-in-the-middle*, que significa em português meio-termo.

Segue abaixo o conceito das estratégias genéricas de acordo com Oliveira (1993):

**a) Estratégia de sobrevivência** - só devem ser adotadas quando não houver outra alternativa.

**b) Estratégia de manutenção** - cabe salientar que sua adoção é aconselhada em casos onde a empresa está enfrentando ou espera encontrar dificuldades e, diante dessa situação prefere tomar uma atitude defensiva frente às ameaças.

**c) Estratégia de crescimento** - apesar de haver muitos pontos fracos na empresa, há, ao mesmo tempo, chances de transformá-los em oportunidades.

**d) Estratégia de desenvolvimento** - é caracterizada pela predominância de pontos fortes e de oportunidades, e neste caso nada melhor que desenvolver a empresa.

Quadro 1 - Tipos básicos de estratégias

DIAGNÓSTICO		INTERNO	
		Predominância de Pontos Fracos	Predominância de Pontos Fortes
E X T E R N O	Predominância de Ameaças	<b>Postura Estratégica de Sobrevivência</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• redução de custos</li> <li>• desinvestimento</li> <li>• liquidação de negócio</li> </ul>	<b>Postura Estratégica de Manutenção</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• estabilidade</li> <li>• nicho</li> <li>• especialização</li> </ul>
	Predominância de Oportunidades	<b>Postura Estratégica de Crescimento</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inovação</li> <li>• internacionalização</li> <li>• <i>joint venture</i></li> <li>• expansão</li> </ul>	<b>Postura Estratégica de Desenvolvimento</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de mercado</li> <li>• de produto</li> <li>• financeiro</li> <li>• de capacidade</li> <li>• de estabilidade</li> <li>• DIVERSIFICAÇÃO                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ horizontal</li> <li>○ vertical</li> <li>○ concêntrica</li> <li>○ conglomerativa</li> <li>○ interna</li> <li>○ mista</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Oliveira (1993)



### 2.3 Formulação de estratégias

A formulação de estratégias depende do ramo em que se atua, determinando para cada caso características de estratégias específicas para se atingir o nível de eficiência que impulse a lucratividade ou satisfação organizacional da empresa.

A formulação de estratégias está diretamente ligada com as influências competitivas do ambiente externo assim como com os desafios internos de manutenção da qualidade do serviço e clima organizacional. Para Montgomery e Porter (1998) pode então divisar um plano de ação, o qual poderá incluir o posicionamento da empresa de tal modo que suas capacitações forneçam a melhor defesa contra a força competitiva; ou influenciar no equilíbrio de forças por meio de ações estratégicas, melhorando, portanto, a posição da empresa.

De acordo com Chiavenato e Sapiro (2003) o processo de planejamento estratégico requer que se aprenda a construção de modelos para chegar à fase da tomada de decisão. Após elaborar cenários de futuros plausíveis, a organização deve decidir o que representa ameaça e oportunidade e cruzar essas informações para avaliar quais seriam os pontos fortes e fracos.

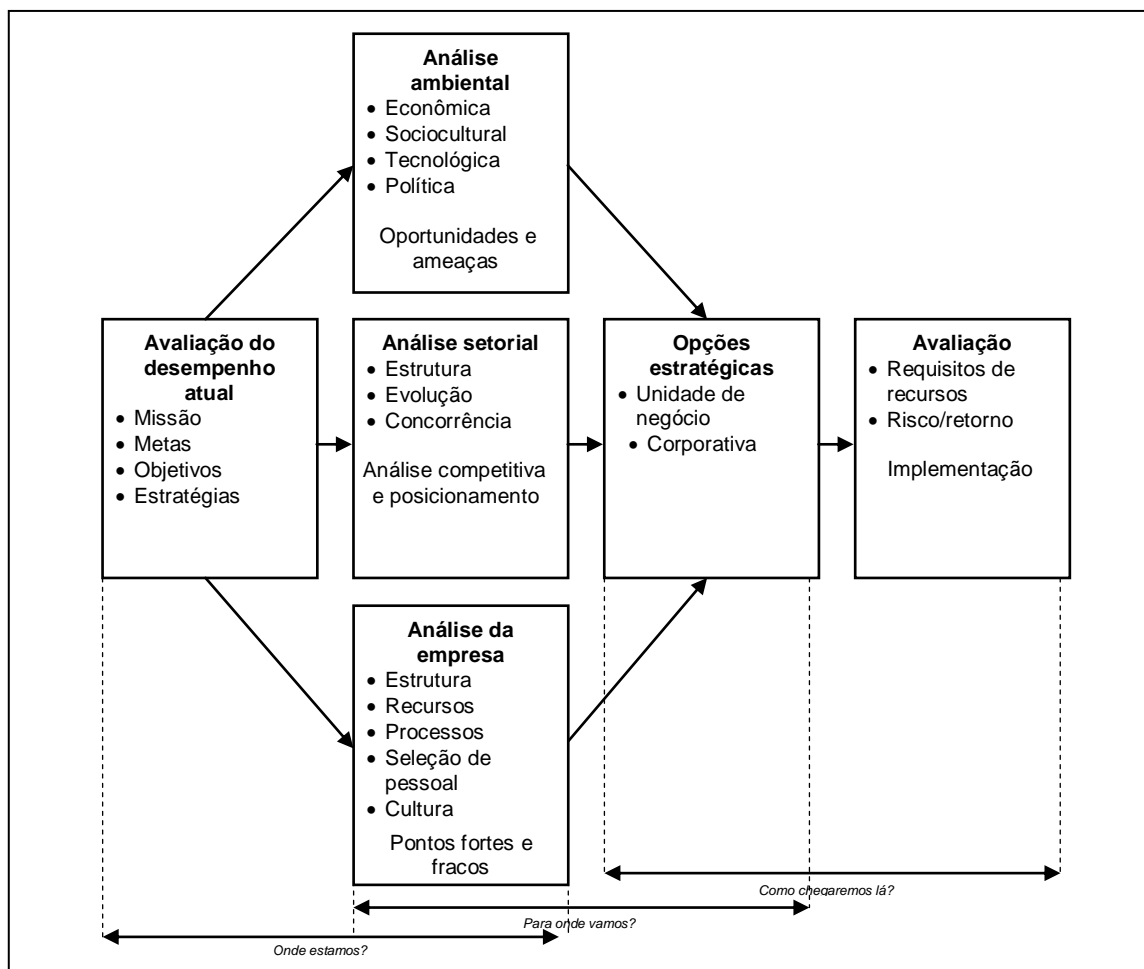
Para Tzu (2011), a formulação de uma estratégia deve respeitar quatro princípios fundamentais: princípio da escolha do local da batalha, da concentração das forças, do ataque e das forças diretas e indiretas, que traduzindo para a linguagem do mercado significa, respectivamente, a seleção adequada do mercado, a organização dos recursos da empresa, a implementação das ações e a gestão das contingências.

Segundo Porter (1986, apud LOBATO *et al.*, 2003, p. 81), "a essência da formulação de uma estratégia competitiva é relacionar uma empresa ao seu ambiente".

Para Kluyver (2007) o processo de criação de estratégias pode ser organizado com base em três perguntas-chave: onde estamos? para onde vamos? como chegaremos lá? (Figura 3). Cada pergunta define uma parte do processo e sugere diferentes tipos de análises e avaliações.

Em relação a primeira pergunta, percebe-se a preocupação de se diagnosticar a conjuntura atual do negócio. Reavaliando as questões fundamentais que constituem a organização como missão, visão, princípios, pontos fortes e fracos, assim como os aspectos externos que influenciam a estruturação do ambiente organizacional.

Figura 3 - O processo de formulação de estratégias



Fonte: Kluyver (2007)

No que se refere a pergunta "para onde vamos?" entende-se que o foco agora é gerar e explorar alternativas estratégicas baseada nas respostas

obtidas pela primeira pergunta, ou seja o resultado é uma declaração de intenção estratégica, que identifica o conceito orientador de negócios ou a força motriz que impelirá a empresa para a frente.

A terceira e última pergunta refere-se ao processo de como atingir tais intenções estratégicas, os objetivos desejados. O importante nesta fase é conseguir agrupar o conjunto de competência e habilidades necessárias para se atingir o objetivo para resultar no conjunto detalhado de iniciativas para implementar a estratégia escolhida e exercer disciplina e controle estratégico.

## **2.4 Implementação das estratégias**

Como parte do processo de administração estratégica temos a implementação como aspecto crucial, que corresponde a efetivação de todo o método de decisão do rumo da organização. De acordo com Bateman e Snell (1998) cabe ainda aos administradores assegurar que as novas estratégias sejam implementadas eficaz e eficientemente.

Tal relevância é afirmada por Mintzberg *et al.*, (2006), "como a implementação efetiva pode tornar uma decisão estratégica sólida ineficaz ou uma escolha bem sucedida discutível, é importante examinar os processos de implementação, pesando as vantagens das alternativas estratégicas disponíveis".

A elaboração de planos estratégicos não assegura a implementação adequada das estratégias definidas, existindo um real problema em fazer com que as estratégias sejam efetivamente praticadas pela organização. Muitas vezes, o processo de formulação e implementação da estratégia é moroso e feito de forma isolada pela alta administração que se perde no dia-a-dia da organização (CARVALHO e LAURINDO, 2003).

Ocorre que a formulação da estratégia não pode acontecer separadamente da sua implementação, sob pena de encorajar os líderes a separar o pensamento da ação, assim como encorajar a implementação de

estratégias superficiais, que violam as competências das organizações (MINTZBERG *et al.*, 2006).

O sucesso deste processo está ligado diretamente à versatilidade do gestor em promover uma visão holística na implementação das estratégias, como constatado quando Hitt *et al.* (2011) fala que o desenvolvimento e o gerenciamento de capital humano é vital para a implementação eficaz da estratégia, e os líderes, de quem se exige possuir habilidades e competências específicas, respondem pela coordenação desse processo.

A eficácia da implementação das estratégias também é resultado da adequada organização de recursos e capacidades que, quando possuem potencial para serem fontes de vantagem competitiva, configuram competências essenciais que, para promover a eficácia da implementação das estratégias, precisam ser acessadas, desenvolvidas e exploradas de forma adequada (HITT *et al.*, 2011).

A implementação das estratégias reúne o processo de tomada de decisões e o estabelecimento de ações que visam a converter o planejamento estratégico em ação ou não (Harrison, J. S., 2005, p. 37). Diferenças entre as aspirações e as capacidades e disponibilidades, os desajustes provocados por mudanças organizacionais relevantes, e mesmo os problemas decorrentes da inadequação do nível de envolvimento dos implementadores no processo de formulação das estratégias, podem promover discrepâncias entre os níveis de desempenho planejado e esperado (FISCHMANN, A. A., 1987, p. 59).

Mintzberg *et al.* (2006) comentam:

[...] que a transição da formulação da estratégia para sua implementação necessita de mudança na responsabilidade de quem às cria, pois problemas na implementação podem aumentar devido à mudança de responsabilidade, especialmente se as decisões estratégicas chegam de surpresas e os níveis inferiores não estiverem preparados.

Concluimos que há necessidade de dedicação representativa para que todo o processo não seja ineficaz, movendo forças desnecessariamente na organização.

## 2.5 Avaliação, controle e *feedback* das estratégias

Evitando, ainda, a descontinuidade do processo da administração estratégica falaremos da etapa de avaliação, controle e *feedback*, como modeladores das estratégias formuladas, uma vez que nesta etapa faz-se necessário a análise da eficácia ou não destas, de forma que limitem o que não for benéfico e aprovelem o que realmente contribuir para a organização.

Chiavenato e Sapiro (2003) definem avaliação estratégica como a mensuração de desempenho por indicadores, auditoria de resultados e avaliação estratégica.

Segundo a concepção de Oliveira (2003), o controle pode ser considerado uma função do processo administrativo que, mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e o resultado das ações.

De acordo com Chiavenato (2000b), o conceito de feedback ou retroação é um mecanismo segundo o qual uma parte da energia de saída de um sistema volta à entrada.

Thain (1990 *apud* BOUER, 2008) enfatiza que o sucesso no gerenciamento da estratégia é determinado por dois processos fundamentais: o processo de formulação da estratégia e o processo de implementação ou execução da estratégia, sendo este último, o principal desafio para as organizações que buscam uma vantagem comparativa em relação aos concorrentes.

Além disso faz-se necessário o controle destas execuções que são vistas por Hrebiniak (2005 *apud* BOUER, 2008) como um elemento vital para fornecer o *feedback* necessário para fazer com que os mecanismos de incentivo possam cumprir com êxito seu papel.

Para Bateman e Snell (1998, p.134) o "sistema de controle estratégico é projetado para apoiar os administradores na avaliação do

progresso na organização com sua estratégia e quando houver discrepâncias, na formulação de ações corretivas"

Para Chiavenato e Sapiro (2003, p. 373), o controle consiste basicamente em um processo que guia a atividade exercida para um fim previamente determinado.

Observando, porém, que o processo de avaliação e controle não acontece necessariamente no final do processo, o controle se caracteriza pelo seu aspecto clínico e repetitivo. Na verdade, o controle deve ser visualizado como um processo sistêmico em que cada etapa influencia e é influenciada pelas demais (CHIAVENATO e SAPIRO, 2003, p. 373).

De acordo com Chiavenato e Sapiro (2003):

A avaliação estratégica refere-se à fase do processo de gestão estratégica na qual os executivos de topo avaliam se a sua escolha estratégica, como foi implementada, está alcançando os objetivos da organização. É o processo pelo qual se comparam os objetivos pretendidos, os meios, com os resultados alcançados pela estratégia, os fins.

A ação de retornar o resultado da avaliação para as partes envolvidas chama-se *feedback*, o que complementa a fase da avaliação e controle, tendo em vista que as decisões de readaptação ou continuidade precisam ser propagadas. "Podem desenvolver-se de todas as formas menos usuais, à medida que as pessoas interagem, aprendem, se ajustam mutuamente, lutam e desenvolvem consensos" (MINTZBERG *et al.* 2006).

Para isso Motta (1999, p. 138) afirma que a intenção estratégica trabalha com a potencialidade de problemas, e reação adaptativa com o feedback negativo e, assim, acionam a mudança".

### **3. CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL E URBANA (IPTU) NO BRASIL**

Neste capítulo apresenta-se o conceito do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, incluindo sua contextualização histórica no Brasil e no município de Fortaleza, assim como as principais características e funcionalidades provenientes da arrecadação do tributo para a sociedade. Outros pontos importantes serão discutidos, como a função social, arrecadação em nível municipal, esclarecendo como funciona o processo de arrecadação do imposto desde a seleção de potenciais meios de correção e aumento de imóveis tributáveis até o seu lançamento e posterior cobrança dos valores não recebidos pela Secretaria de Finanças de Fortaleza.

#### **3.1. Conceito**

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) é um tributo tipicamente local que onera os proprietários de imóveis localizados na área urbana da cidade, servindo tanto para pessoas jurídicas, como para físicas.

Conforme o artigo 3º do Código Tributário Nacional: “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

Os impostos são, por definição, tributos não vinculados que incidem sobre manifestações de riqueza do sujeito passivo (devedor). Os impostos não incorporam, no seu conceito, a destinação de sua arrecadação a esta ou aquela atividade estatal. Aliás, como regra, a vinculação de sua receita a órgão, fundo ou despesa é proibida diretamente pela Constituição Federal (ar. 167, IV – em que também constam as exceções). Portanto, além de serem tributos não vinculados, os impostos são tributos de arrecadação não vinculada. Sua receita presta-se ao financiamento das atividades gerais do Estado, remunerando os serviços universais que, por não gozarem de

especificidade e divisibilidade, não podem ser custeados por intermédio de taxas.

Para Chimenti (2012a, pag. 152), "a obrigação é compulsória, obrigatória, porque decorre diretamente da lei. A vontade do contribuinte é irrelevante, e por isso até mesmo os incapazes podem ser sujeitos passivos das obrigações tributárias."

O legislador constituinte, na redação do dispositivo, adotou a classificação dos impostos como reais ou pessoais. Assim, são reais os impostos que, na sua incidência, não levam em consideração aspectos pessoais, aspectos subjetivos. Eles incidem objetivamente sobre determinada base econômica, incidem sobre coisas, à exemplo do IPTU.

Seu objetivo é tipicamente fiscal, uma vez que obtêm recursos financeiros para o Governo, embora também possa ser utilizado como instrumento urbanístico de controle do preço da terra, reestruturação urbanística, além de função social, como será detalhado ainda neste capítulo.

Atualmente ele é definido pelo artigo 156 da Constituição de 1988, que o caracteriza como imposto municipal, ou seja, somente os municípios têm competência para aplicá-lo. A única exceção ocorre no Distrito Federal, unidade da federação que tem as mesmas atribuições dos Estados e dos municípios.

### **3.2. Contexto histórico**

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) não é novo no cenário tributário brasileiro. Aliomar Baleeiro (1999) sempre sustentou ser o IPTU um imposto velho na competência dos municípios brasileiros, pois, com o nome de "décima urbana", tributava imóveis edificados no século XIX, como também sustenta Aires Fernandino Barreto (2002). O surgimento do IPTU é datado de 19 de maio de 1799, quando a Rainha D. Maria, desejando um empréstimo, recomendou ao Governador da Bahia que instituisse o estabelecimento de décimas nas casas das cidades marítimas.



O tributo figurava na primeira Constituição Republicana como um imposto de competência dos Estados, permanecendo até a Constituição de 1891 (artigo 9, inciso II). A partir da Carta de 1934, o Brasil diferenciou-se do modelo internacional, quando passou a ser competência dos municípios a arrecadação IPTU, ao contrário de países como EUA ou Canadá, onde o governo estadual é responsável pela legislação sobre o imposto. Essa prerrogativa foi sustentada pela Constituição de 1988 no art. 156, que ainda caracteriza-o como imposto municipal, ou seja, somente os municípios têm competência para aplicá-lo e incidem sobre a propriedade urbana, distinguindo-se da cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR), que aplica-se nos casos de áreas rurais.

Dividia-se em dois tributos, o imposto predial e o imposto territorial. A unificação dessas duas vertentes só veio com a Constituição de 1946, que passou a denominá-lo Imposto Predial e Territorial Urbano, nos termos do artigo 29, inciso I. A Constituição anterior, Carta Política de 24 de janeiro de 1967, em seu artigo 24, inciso I, também previa o IPTU.

A determinação constitucional é pertinente uma vez que o poder local tem um melhor conhecimento da zona urbana da cidade e este tipo de imposto tem a característica de ser real e visível, estando pouco sujeito a guerra tributária entre municípios, pois a base tributária é imóvel. Os municípios têm total autonomia para legislar sobre a matéria e determinar as alíquotas.

No Brasil, o IPTU costuma ter papel de destaque entre as fontes arrecadatórias municipais, figurando muitas vezes como a principal origem das verbas em municípios médios, nos quais impostos como o Imposto Sobre Serviços (ISS), outro imposto municipal brasileiro de considerável importância possuem menor base de contribuintes.

Em relação ao município de Fortaleza possui, que aproximadamente 313,8 km<sup>2</sup> de área e 2.500,194 habitantes, sendo a capital de maior densidade demográfica do país, com 7.815,70 /km<sup>2</sup>, além de ser a cidade mais populosa do Ceará, a quinta do Brasil e a 91<sup>a</sup> mais populosa do

mundo. É a cidade nordestina com a maior área de influência regional e possui a terceira maior rede urbana do Brasil em população, atrás apenas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Com esses dados constatamos o grande potencial e responsabilidade da prefeitura em relação à arrecadação do imposto, assim como o seu retorno para a população de Fortaleza.

### **3.3. Função social**

A "função social" do IPTU está ligada a função social da propriedade (Art.5º, XXII e XXIII, Art. 156, § 1º, e Art. 182, §§ 2º e 4º, II da CF/1988), através do IPTU progressivo (Art. 7º da Lei 10.257/2001).

O IPTU como forma de proteção ao meio ambiente atingirá seu objeto através de sua extrafiscalidade, tendo em vista que não se pode afetar a receita auferida por consequência da expressa vedação constitucional, a qual se encontra no artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal.

O IPTU pode ser usado como política urbana, com o objetivo de proteger o meio ambiente através da efetivação da função social da sociedade e do aproveitamento do solo urbano.

Machado (2003) bem observa que: “para os municípios, o grande instrumento tributário para a preservação ambiental, é o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU. A propriedade imobiliária urbana também está afetada ao cumprimento da função social e satisfaz esse requisito quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 156, §2º.), cabendo a utilização do IPTU quando o proprietário não promova o adequado aproveitamento do solo urbano”.

A propriedade tem que atingir sua função social. Para que isso aconteça, a proteção e preservação do meio ambiente é fator determinante. O município pode utilizar o IPTU como ferramenta de fiscalização, introduzindo

incentivos fiscais aos munícipes que colaborarem em sua propriedade imobiliária com a preservação da natureza (IPTU Ambiental Preservacionista), ou gravames fiscais àqueles que posicionarem em sentido diverso (IPTU Ambiental Repressivo ou IPTU Ambiental Progressivo no tempo).

Souza (2009) apresenta com clareza tais definições: o IPTU ambiental preservacionista se trata de uma forma de tributação reduzida sobre a propriedade imobiliária urbana, podendo diminuir a tributação ou isentá-la a quem preserve o meio ambiente, quer seja cuidando da flora, da fauna, das belezas naturais, do equilíbrio ecológico ou do patrimônio histórico e artístico, ou ainda evitando a poluição do ar e das águas. O Estatuto das Cidades, em seu artigo 47, determina que os tributos sobre imóveis urbanos sejam diferenciados em função do interesse social. Por conseguinte, é de interesse social a preservação ambiental, razão pela qual é possível, com base neste diploma legal, a redução do IPTU para imóveis que, de alguma forma, contribuam com o meio ambiente. É possível a implementação do IPTU Ambiental Protetivo, com a finalidade de preservação da flora, fauna, belezas naturais, equilíbrio ecológico, e a não poluição do ar e das águas, conferindo-se vantagens aos contribuintes deste tributo municipal que realizarem alguma atividade para a consecução dos objetivos destacados.

Ou seja, o IPTU prevencionista é a forma que o Estado pode utilizar-se de incentivos fiscais para seduzir os munícipes a adotarem medidas em prol do coletivo. Dessa forma, além de ser mais efetiva a atuação do Estado, os danos causados ao meio ambiente são de menor impacto social. A redução no IPTU serve como uma forma de persuadir o contribuinte a manter uma conduta ecologicamente correta.

Segundo Mukai (1990), o IPTU progressivo seria aplicado como uma forma de penalidade ao proprietário que não utiliza ou subutiliza o imóvel.

Na mesma acepção, a conclusão de Paulsen (2005) no sentido de que a progressividade no tempo do IPTU faz com que atue como instrumento para assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Evidentemente, a iniciativa dos municípios em criar alíquotas diferenciadas para incentivo à proteção do meio ambiente é medida fundamental, visando à manutenção de meio ecologicamente equilibrado, resguardando assim os fundamentos constitucionais e a função social da propriedade.

O IPTU como forma de proteção ao meio ambiente retrata o início de um processo de consciência ecológica, passando-se a tratar a problemática da preservação ambiental com mais respeito e seriedade. Pode e deve o município utilizar o IPTU como forma de alcançar tal objetivo, introduzindo incentivos fiscais aos munícipes que colaborarem com a preservação da natureza - IPTU Ambiental Preservacionista, ou gravames fiscais àqueles que trabalharem em sentido diverso - IPTU Ambiental Repressivo ou IPTU Ambiental Progressivo no tempo.

#### **3.4. Principais características**

De acordo com o art. 156 a Constituição Federal institui como competência dos municípios a cobrança da propriedade predial e territorial urbana - IPTU, vinculando-se desta forma tanto à legislação federal como à municipal, que a regulamenta. Além destas fontes observamos normas e condutas em leis, decretos, instruções normativas, portarias e súmulas que tratam das questões mais diretamente relacionadas com o IPTU.

Temas específicos são discutidos em leis para regulamentar o disposto na carta magna. Com o objetivo de regulamentar o disposto no art. 182 da Constituição Federal, a Lei ° 10.257, de 10 de julho de 2001, estabelece que a lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação dessa obrigação. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos, o município procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. O valor da alíquota a ser aplicado a

cada ano não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação.

Torna-se necessário a regulamentação municipal para regradar os detalhes da cobrança do imposto. Cabe aos municípios, por exemplo, observados os princípios constitucionais, a fixação de alíquotas aplicáveis ao IPTU. Se, de forma conflitante com a lei municipal, houver a fixação, pela lei complementar, de alíquotas mínimas, máximas ou aplicáveis ao IPTU, prevalecerão as alíquotas da lei municipal, uma vez que a Constituição Federal não inclui a fixação de alíquotas do IPTU entre as atribuições da lei complementar.

Segundo Chimenti (2012b, p. 83):

"A lei instituidora do tributo obrigatoriamente deve explicitar (art. 146, III, a, da CF): a) o fato tributável; b) a base de cálculo; c) a alíquota, ou outro critério a ser utilizado para o esclarecimento do valor devido; d) os critérios para identificação do sujeito passivo da obrigação tributária; e e) o sujeito ativo, se diverso da pessoa pública da qual emanou a lei. Ou seja deve fixar os elementos essenciais do tributo, os fatores que influam no *an debeat* (quem deve) e no *quantum debeat* (quanto deve).

#### **a) Fato gerador**

De acordo com o art. 32 da CTN, o fato gerador do imposto sobre propriedade territorial e urbana é a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel por natureza ou por cessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município (BRASIL, 1966).

A Lei nº 4.144/1972 que instituiu o Código Tributário do Município de Fortaleza descreve e detalha o fato gerador no art. 103:

Art. 103. O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, tem com fato gerador a propriedade, o domínio útil, ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como está definido na lei civil, localizado na zona urbana do município.

§ 1º - Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana, a zona do município, em que se observa o requisito mínimo da existência de, pelo menos, dois dos seguintes melhoramentos, constituídos ou mantidos pelo poder público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento, para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde, a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º - Considera-se também zona urbana as áreas urbanas, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo localizados fora da zona definida no parágrafo anterior.

§ 3º - Considera-se ocorrido o fato gerador em primeiro de janeiro de cada ano, ressalvados os imóveis que tenham sido construídos durante o exercício, quando será considerado ocorrido o fato gerador da parte construída na data da concessão do "habite-se" ou de sua efetiva ocupação, se anterior (Parágrafo acrescido pelo artigo 5º da Lei complementar nº 27, de 27 de dezembro de 2005).

## **b) Base de cálculo, Alíquota e Lançamento**

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel sobre o qual o imposto incide. Este valor deve ser entendido como seu valor de venda em dinheiro à vista, ou como valor de liquidação forçada. É diferente de seu valor de mercado, onde o *quantum* é ditado pela negociação, aceitação de parte do preço em outros bens, entre outros artifícios, enquanto aquele, isto é, o valor venal, é ditado pela necessidade de venda do imóvel em dinheiro à vista e em curto espaço de tempo. Por isso, o valor venal de um imóvel pode chegar a menos de 50% de seu valor de mercado.

O montante devido do imposto é apurado mediante a aplicação de uma alíquota ao valor venal do imóvel. As alíquotas são definidas de acordo com a legislação de cada município. Há prefeituras que praticam alíquotas diferenciadas conforme o tipo de imóvel: residencial, comercial, industrial e terreno.

A alíquota utilizada é estabelecida pelo legislador municipal, variando conforme o município.

Os municípios têm total autonomia para legislar sobre a matéria e determinar as alíquotas. Isso acaba criando distorções, como a isenção da cobrança, adotada em pelo menos 137 cidades brasileiras.

A Lei Complementar nº 33/2006 que alterou a legislação tributária do município de Fortaleza relativa ao IPTU descreve as alíquotas e a base de cálculo desse imposto:

Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), incidente sobre os imóveis residenciais, não residenciais e os não edificados situados no município de Fortaleza, será calculado em razão do valor venal e do uso do imóvel, mediante aplicação das seguintes alíquotas e bases de cálculo:

I - de 0,6% (seis décimos por cento) sobre o valor venal dos imóveis residenciais, desde que o seu valor seja igual ou inferior a R\$ 58.500,00 (cinquenta e oito mil e quinhentos reais);

II - de 0,8% (de oito décimos por cento) sobre o valor venal dos imóveis residenciais, cujo valor seja superior a R\$ 58.500,00 (cinquenta e oito mil e quinhentos reais) e inferior ou igual a R\$ 210.600,00 (duzentos e dez mil e seiscentos reais), sendo aplicado neste caso o redutor de R\$ 117,00 (cento e dezessete reais) sobre o valor do imposto lançado;

III - de 1,4% (um inteiro e quatro décimos por cento) sobre o valor venal dos imóveis residenciais, cujo valor seja superior a R\$ 210.600,00 (duzentos e dez mil e seiscentos reais), sendo aplicado neste caso o redutor de R\$ 1.380,60 (um mil, trezentos e oitenta reais e sessenta centavos) sobre o valor do imposto lançado;

IV – de 1% (um por cento) sobre o valor venal dos imóveis não residenciais, cujo valor seja inferior ou igual a R\$ 210.600,00 (duzentos e dez mil e seiscentos reais);

V - de 2% (dois por cento) sobre o valor venal dos imóveis não residenciais, cujo valor seja superior a R\$ 210.600,00 (duzentos e dez mil e seiscentos reais), sendo aplicado neste caso o redutor de R\$ 2.106,00 (dois mil, cento e seis reais) sobre o valor do imposto lançado;

O código tributário do município de Fortaleza trata do lançamento do IPTU, nos arts. 121 a 125. Discorre sobre assuntos como periodicidade, ausência do cadastro de imóvel, responsabilidade pelo pagamento, forma de notificação:

Art. 121. O lançamento do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana será feito, anualmente, um para cada imóvel, com base nos elementos cadastrais declarados pelo contribuinte ou estabelecidos pela Comissão de Avaliação.

Parágrafo Único - As alterações serão efetuadas no curso do exercício, mediante processo e por despacho da autoridade competente, se ocorrer ato ou fato que as justifiquem.

Art. 122. Não sendo cadastrado o imóvel, por havê-lo seu proprietário ou possuidor omitido à inscrição, o lançamento será feito, em qualquer época, com base nos elementos que a repartição fiscal coligir, esclarecida esta circunstância no termo de inscrição.

Art. 123. O lançamento será feito no nome do proprietário, titular do domínio útil ou possuidor do imóvel.

Parágrafo Único - Também será feito o lançamento:

I - no caso de condomínio indiviso, no nome de todos, de alguns, ou de um só dos condôminos, pelo valor total do tributo;

II - no caso de condomínio diviso, no nome de cada condômino, na proporção de sua parte pelo ônus do tributo;

III - não sendo conhecido o proprietário, no nome de quem esteja no uso do imóvel.

Art. 124. Os contribuintes do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana terão ciência do lançamento por meio de notificação ou de editais afixados na repartição arrecadadora ou publicados no Diário Oficial do Município.

Art. 125. O lançamento do imposto de cada exercício corresponde ao fato gerador ocorrido em primeiro de janeiro, ressalvados os imóveis que tenham sido construídos durante o exercício, cujo fato gerador da parte construída considera-se ocorrido na data da concessão do "habite-se" ou de sua efetiva ocupação, se anterior, sendo o imposto lançado proporcionalmente (Redação dada pelo artigo 6º da Lei Complementar nº 27, de 27 de dezembro de 2005).

### **c) Contribuintes ou Responsáveis**

O IPTU tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de propriedade imóvel localizada em zona urbana ou extensão urbana. Os contribuintes do imposto são as pessoas físicas ou jurídicas que mantêm a posse do imóvel, por justo título. A função do IPTU é tipicamente fiscal, embora também possua função social. Sua finalidade principal é a obtenção de recursos financeiros para os municípios, embora ele também possa ser utilizado como instrumento urbanístico de controle do preço da terra.



De acordo com o art. 34 do CTN, contribuinte do imposto sobre a propriedade territorial urbana é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título (BRASIL, 1966).

O Código Tributário do Município de Fortaleza descreve os contribuintes ou responsáveis pelo IPTU no art. 110:

Art. 110. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título; mas o tributo constitui ônus real, acompanhando o imóvel em todas as mutações de domínio.

§ 1º - São responsáveis pelo pagamento do imposto, além do contribuinte definido neste artigo:

I - o titular do direito de usufruto, de uso ou habitação;

II - o promissário comprador;

III - o comodatário ou credor anticrético.

§ 2º - O proprietário do prédio ou o titular de seu domínio útil é solidariamente responsável pelo pagamento do imposto devido pelo titular de usufruto, de uso ou habitação.

§ 3º - O promitente vendedor é solidariamente responsável pelo pagamento do imposto devido pelo promissário comprador.

#### **d) Administração tributária**

Para Chimenti (2012b, p. 85), "o sujeito ativo, o detentor da capacidade tributária, é a pessoa a quem a lei atribui poderes para arrecadar, administrar e fiscalizar os tributos."

É importante destacarmos a diferença entre capacidade e competência tributária com o intuito de constatarmos que o sujeito ativo não necessariamente deverá ser o ente público, que institui o tributo.

Para Chimenti (2012a, p. 25):

Competência tributária é o poder que a Constituição Federal atribui a determinado ente político para que este institua um tributo, descrevendo, legislativamente, sua hipótese de incidência, seu sujeito ativo, seu sujeito passivo, sua base de cálculo e sua alíquota.

Ainda segundo Chimenti (2012, p. 45) a capacidade tributária ativa, isto é, a capacidade de administrar, fiscalizar e arrecadar um tributo, é exercida por aquele a quem a lei atribuiu legitimidade para ser sujeito ativo da relação tributária.

Portanto não se confunde com a competência tributária, que se esgota com a instituição do tributo e é indelegável.

A competência tributária envolve não só o poder de fiscalizar e cobrar tributos, mas também o de legislar a respeito. Conclui-se portanto, que não tem competência tributária o ente público desprovido de poder legislativo. Assim, a competência, legalmente, pertence exclusivamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O conceito de capacidade tributária envolve apenas a fiscalização e a cobrança, por delegação, sem poder de legislar.

A atribuição de arrecadar tributos a pessoa de direito privado não constitui delegação, mas apenas uma relação contratual (CTN, art. 7º, § 3º).

No caso do IPTU a competência é privativa, pois pertence a uma só entidade, no caso aos municípios. Se caracteriza como comum quando pertinente a todas as entidades, à exemplo das taxas. A competência torna-se concorrente quando atribuída aos municípios, aos Estados e à União, ficando esta com o direito de editar as normas gerais e os outros entes, as normas suplementares.

Segundo Chimenti (2012b, p. 85):

"a obrigação principal é o pagamento do tributo ou de penalidade pecuniária (muitas vezes decorrente do descumprimento da obrigação acessória). Obrigação acessória é a obrigação diversa do dever de pagar o tributo; é a obrigação de fazer, não fazer ou tolerar alguma coisa no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos."

### **3.5. Cadastro imobiliário e a Planta Genérica de Valores Imobiliários**

Trata-se do cadastro e registro das características dos imóveis, como tamanho, localização, padrão de construção e identificação dos contribuintes do imposto. Entende-se como requisitos para bons cadastros uma equipe técnica especializada e recursos tecnológicos sofisticados, como por exemplo imagens via satélite para obter informações relativas ao georreferenciamento da zona urbana da cidade. Já considera-se obstáculos edificações localizadas nas áreas marginalizadas da cidade, cuja área possui alta informalidade. Alto índice de edificações irregulares existentes no país tanto de baixa, quanto de alta renda. No Brasil tem-se entre 50% a 60% dos imóveis do país cadastrados, o que o caracteriza como de baixo grau de cobertura (CARVALHO JR., 2007).

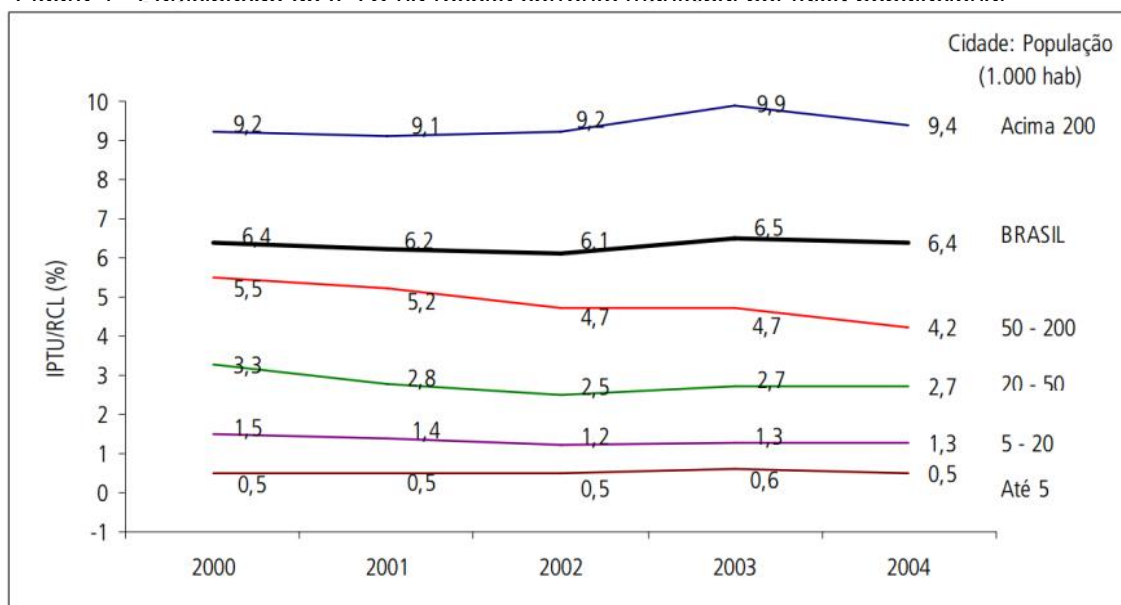
A planta Informa o valor do metro quadrado onde estão inseridos os imóveis da cidade, instrumento através do qual o fisco determina a base de cálculo do IPTU para progressividade fiscal, fundamental que o valor venal dos imóveis seja o mais próximo possível do seu preço de mercado. Fatores dinâmicos afetam o preço de mercado dos imóveis, tornando-se imprescindível que a planta seja periodicamente revista. Há uma tendência para avaliações regressivas, ou seja propriedades mais valorizadas terão maior defasagem em relação ao seu preço de mercado dos que os imóveis de valor mais baixo. Outro grande entrave diz respeito a dependência de decisões políticas.

### **3.6. Evolução da arrecadação do IPTU em Fortaleza e no Brasil**

Infelizmente no Brasil a discussão sobre distribuição de renda está mais focalizada no gasto público do que na tributação, isto é, a maior parte das políticas públicas brasileiras para melhoria da distribuição de renda está baseada na eficiência do gasto em programas sociais que centralize na população pobre, a fim de melhorar as condições de vida desse grupo populacional, principalmente em programas de transferência de renda. A arrecadação de IPTU no Brasil tem estado, desde 2000, em cerca de 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB), nível bem abaixo dos países desenvolvidos, e tem

representado cerca de 6,4% da Receita Corrente Líquida (RCL) dos municípios (Figura 4). Ainda na (Figura 4) tem-se a evolução da arrecadação de IPTU sobre o PIB no Brasil e da arrecadação de IPTU sobre o PIB de cada uma das Grandes Regiões Brasileiras. Em relação à participação do IPTU arrecadado no total da Receita Corrente dos municípios por faixa populacional, observa-se que a importância do IPTU nas finanças municipais é maior em municípios mais populosos. Como se observa em municípios acima de 200 mil habitantes, o IPTU tem representado em média 9,4% da Receita Corrente de 2000 a 2004. Porém, em cidades de até 5 mil habitantes o IPTU representa apenas 0,5%. Há dois motivos principais para o fato de cidades mais populosas terem uma participação mais alta do IPTU em seu orçamento. Em primeiro lugar o IPTU é um imposto que possui elevado custo administrativo, com grande economia de escala, necessidade de processos de avaliações imobiliárias sofisticados, cadastro atualizado digitalizado e referenciado, uma procuradoria e auditoria eficiente para cobrança do imposto, o que só seria viável em cidades de maior porte e renda. Em segundo lugar, graças ao critério de rateio regressivo quanto à renda municipal do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as cidades

Figura 4 - Participação do IPTU na receita corrente municipal por faixa populacional



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN

maiores tendem a possuir maior peso dos tributos próprios em suas receitas.

O IPTU também apresenta elevada regressividade, mesmo sendo um imposto direto e real. O principal motivo deste evento é o fato de as administrações municipais avaliarem os imóveis de maneira regressiva, isto é, os mais valorizados tendem a apresentar uma defasagem maior em relação ao seu valor de mercado que os imóveis de valores mais baixos. Isso torna a base de cálculo do imposto (o valor venal) regressiva, com as alíquotas efetivas do imposto sendo menores quanto maior é o valor de mercado verdadeiro do imóvel, conforme indica a literatura especializada sobre o tema e debatido detalhadamente (SILVEIRA *et al.*, 2000).

Para exemplificar apresentamos a seguir na (Tabela 1) os valores nominais e os valores corrigidos pelo IPCA-e, pertinentes à arrecadação do IPTU no município de Fortaleza, referentes ao período de 2005 a 2012, quando houve incremento médio anual de 11,9% redundando em um incremento total de 108% (SEFIN/CGIPTU, 2012).

Tabela 1 - Arrecadação de Créditos Tributários - IPTU de Fortaleza

ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA PRÓPRIA				
IPTU				
ANO	VALOR NOMINAL (R\$)	VALOR CORRIGIDO PELO IPCA (R\$)	VARIAÇÃO REAL	VARIAÇÃO TOTAL 2005-2012
2005	83.913.575,69	86.420.814,89	-	108%
2006	91.426.145,53	97.076.358,34	12,3%	
2007	91.960.752,00	94.515.087,13	-2,6%	
2008	98.748.371,11	106.608.487,47	12,8%	
2009	114.115.675,26	123.798.535,86	16,1%	
2010	159.734.233,98	175.605.202,80	41,8%	
2011	172.071.713,87	184.851.663,10	5,3%	
2012	176.249.197,49	179.925.766,79	-2,7%	

Fonte: Célula de Gestão do IPTU - CGIPTU

Conforme a Frente Nacional de Prefeitos em 2011, a arrecadação das prefeituras municipais com o Imposto sobre a Propriedade Predial e

territorial Urbana (IPTU) apresentou crescimento de 5,6% em relação ao ano anterior, atingindo o valor de R\$ 17,98 bilhões (Tabela 3). Depois do excepcional desempenho de 2010, de 10,1%, condicionado pela atualização das plantas genéricas de valores, que funcionam como base de cálculo do IPTU, a evolução das receitas do imposto em 2011 voltou a se aproximar da taxa média de crescimento verificada nos últimos 10 anos, de 4,6%. Dos diversos fatores que influenciam as receitas de IPTU, dois deles parecem predominar em 2011. Em primeiro lugar, o reajuste da base de cálculo do imposto, ou seja, do valor venal dos imóveis, com o objetivo de recompor a inflação dos anos interiores, que chegou a 4,3% em 2009 e 5,9% em 2010, segundo o IPCA. Em segundo lugar, apesar da sua relativa desaceleração, o dinamismo do mercado imobiliário, sobretudo nas capitais da região Sudeste, continuou a determinar um número expressivo de novas construções e o ritmo de ocupação do solo urbano.

Ainda que alguns municípios tenham revisado suas Plantas Genéricas de Valores Imobiliários (PGVI), a estratégia da maioria dos governos pode ter sido a de evitar o ônus político de alterações expressivas dos montantes cobrados com o IPTU no ano que precedeu as eleições municipais de 2012.

Medidas administrativas, como a fiscalização da ampliação ou reforma dos imóveis já existentes, também deram sua contribuição para o aumento das receitas. Ademais, muitos municípios onde se verificam taxas elevadas de inadimplência no pagamento de IPTU vêm adotando estratégias para a reversão desse quadro, tais como sorteios de prêmios para os contribuintes adimplentes, descontos atrativos para o pagamento em parcela única e renegociação dos saldos devedores, sendo adotado no município de Fortaleza, apenas as duas últimas estratégias.

Diferentemente da região do Sul e do Sudeste, a arrecadação de IPTU do Nordeste cresceu a taxas superiores (7,5%) à da média nacional (5,6%). Esse resultado foi obtido, contudo, a partir de desempenhos bastante assimétricos entre os municípios da região, sejam eles capitais ou não.

Ainda segundo a Frente Nacional de Prefeitos - FNP (2012) Fortaleza teve taxa de crescimento bem inferior em relação as principais capitais do Nordeste, de 1%, porém em 2011 alcançou o 16º lugar em arrecadação dentre os municípios que mais arrecadaram no Brasil, à frente de várias capitais do Nordeste (Tabela 2).

Mesmo com a taxa de crescimento relativamente baixa obteve um crescimento contínuo de 2007 a 2011 atingindo um percentual de 21% de participação na receita tributária de Fortaleza, conforme ilustrado na (Tabela 3).

Tabela 2 - Ranking da arrecadação do IPTU em 2011 no Brasil

Posição	UF	Município	IPTU	População 2011
			em R\$	
1º	SP	São Paulo	4.531.673.265,55	11.316.119
2º	RJ	Rio de Janeiro	1.526.766.704,73	6.355.949
3º	MG	Belo Horizonte	631.701.833,23	2.385.640
4º	PR	Curitiba	320.542.415,42	1.764.541
5º	SP	Campinas	319.549.913,04	1.090.386
6º	RS	Porto Alegre	286.322.152,10	1.413.094
7º	GO	Goiânia	244.815.095,09	1.318.149
8º	BA	Salvador	244.661.422,03	2.693.606
9º	SP	Guarulhos	228.693.109,07	1.233.436
10º	SP	São Bernardo do Campo	219.503.490,95	770.253
11º	SP	Santos	213.850.544,29	419.509
12º	PE	Recife	204.751.804,91	1.546.516
13º	SP	Guarujá	203.018.063,87	292.744
14º	MS	Campo Grande	195.294.618,31	796.252
15º	RJ	Niterói	172.453.844,88	489.720
16º	CE	Fortaleza	172.071.713,87	2.476.589
17º	SP	Praia Grande	168.146.647,53	267.307
18º	SP	Santo André	156.874.649,22	678.486
19º	SP	Osasco	141.831.451,33	667.826
20º	SC	Florianópolis	121.671.919,38	427.298
21º	PR	Londrina	109.379.973,86	511.279
22º	SP	São José dos Campos	106.668.534,21	636.876
23º	SP	Ribeirão Preto	103.064.519,09	612.340
24º	SP	São José do Rio Preto	90.102.830,13	412.076
25º	MG	Juiz de Fora	80.630.547,77	520.811

Fonte: Aequus Consultoria com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2011.

Nota: não inclui Brasília.



Tabela 3 - Arrecadação do IPTU nas capitais brasileiras

UF	População	Região e Município	2007	2008	2009	2010	2011	Variação 2011/2010	Part. Rec. Tributária 2011	Part. Rec. Corrente 2011	IPTU per capita 2011 em R\$
			em R\$ mil - IPCA médio de 2011					em %			
	<b>16.095.187</b>	<b>Norte</b>	<b>193.841,40</b>	<b>184.350,50</b>	<b>203.579,60</b>	<b>208.265,40</b>	<b>235.992,00</b>	<b>13,30</b>	<b>8,60</b>	<b>1,10</b>	<b>14,66</b>
AC	342.299	Rio Branco	7.158,50	7.524,90	7.239,30	7.237,40	8.115,90	12,10	14,20	1,90	23,71
AM	1.832.424	Manaus	74.623,90	58.897,70	62.343,80	53.324,20	52.294,70	-1,90	8,90	2,20	28,54
AP	407.023	Macapá	5.850,30	3.141,00	5.953,40	4.639,20	4.116,40	-11,30	7,50	1,00	10,11
PA	1.402.056	Belém	41.723,50	42.903,80	45.128,20	50.790,20	52.074,40	2,50	13,40	3,00	37,14
RO	435.732	Porto Velho	6.102,30	6.632,10	7.335,10	8.147,10	9.155,20	12,40	3,50	1,20	21,01
RR	290.741	Boa Vista	6.534,30	5.812,10	9.299,80	11.787,10	14.552,70	23,50	17,90	3,30	50,05
TO	235.316	Palmas	4.934,50	5.170,90	8.498,70	10.733,70	11.366,50	5,90	14,90	2,20	48,30
	<b>53.499.184</b>	<b>Nordeste</b>	<b>944.652,60</b>	<b>991.483,90</b>	<b>1.062.942,90</b>	<b>1.174.134,70</b>	<b>1.262.604,20</b>	<b>7,50</b>	<b>14,50</b>	<b>1,70</b>	<b>23,60</b>
AL	943.110	Maceió	43.533,70	46.930,60	48.306,20	51.180,40	54.095,80	5,70	19,90	4,20	57,36
BA	2.693.606	Salvador	175.704,60	174.528,90	196.531,50	212.131,50	244.661,40	15,30	18,90	7,10	90,83
CE	2.476.589	Fortaleza	114.174,90	116.014,20	127.820,50	170.334,90	172.071,70	1,00	21,20	4,70	69,48
MA	1.027.430	São Luis	29.984,80	32.024,40	37.639,60	42.286,80	31.125,10	-26,40	7,20	1,70	30,29
PB	733.155	João Pessoa	26.921,10	28.539,90	30.112,60	31.185,70	32.957,50	5,70	12,50	2,70	44,95
PE	1.546.516	Recife	180.505,30	186.758,50	190.431,70	197.489,40	204.751,80	3,70	22,60	7,50	132,40
PI	822.364	Teresina	17.745,40	19.361,00	21.600,20	23.006,10	32.072,40	39,40	17,10	2,40	39,00
RN	810.780	Natal	35.016,20	36.704,50	39.855,00	44.568,30	51.273,40	15,00	15,90	4,00	63,24
SE	579.563	Aracajú	43.060,20	44.280,20	46.144,70	50.292,70	54.406,50	8,20	20,20	5,60	93,88
	<b>11.634.194</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>580.161,70</b>	<b>621.983,20</b>	<b>693.488,40</b>	<b>746.889,00</b>	<b>825.816,60</b>	<b>10,60</b>	<b>23,30</b>	<b>3,90</b>	<b>70,98</b>
GO	1.318.149	Goiânia	235.412,10	241.579,40	240.736,40	243.173,90	244.815,10	0,70	29,90	9,80	185,73
MS	796.252	Campo Grande	88.144,20	108.226,40	149.344,30	175.191,90	195.294,60	11,50	39,00	10,60	245,27
MT	556.299	Cuiabá	22.537,50	21.080,30	23.508,70	24.151,00	44.283,40	83,40	16,60	4,30	79,60
	<b>80.975.616</b>	<b>Sudeste</b>	<b>10.794.597,90</b>	<b>10.926.914,80</b>	<b>11.433.405,50</b>	<b>12.593.518,40</b>	<b>13.245.824,70</b>	<b>5,20</b>	<b>28,10</b>	<b>7,70</b>	<b>163,58</b>
ES	330.526	Vitória	43.721,80	42.004,40	41.662,70	42.731,40	44.004,00	3,00	10,00	3,50	133,13
MG	2.385.640	Belo Horizonte	461.048,30	469.123,00	483.630,40	562.984,90	631.701,80	12,20	32,10	11,10	264,79
RJ	6.355.949	Rio de Janeiro	1.348.589,10	1.401.085,50	1.430.720,90	1.526.872,20	1.526.766,70	0,00	22,90	10,50	240,21
SP	11.316.119	São Paulo	3.553.357,40	3.423.090,60	3.613.732,70	4.317.831,70	4.531.673,30	5,00	30,20	15,10	400,46
	<b>27.562.433</b>	<b>Sul</b>	<b>1.903.645,80</b>	<b>1.981.064,80</b>	<b>2.076.433,70</b>	<b>2.314.590,00</b>	<b>2.412.711,40</b>	<b>4,20</b>	<b>24,50</b>	<b>4,60</b>	<b>87,54</b>
PR	1.764.541	Curitiba	314.602,60	314.753,70	318.482,30	325.703,10	320.542,40	-1,60	22,60	7,10	181,66
RS	1.413.094	Porto Alegre	253.917,70	285.192,20	272.410,80	294.336,10	286.322,20	-2,70	22,40	7,80	202,62
SC	427.298	Florianópolis	99.832,50	105.682,50	111.948,70	135.841,10	121.671,90	-10,40	30,40	13,00	284,75
	<b>75.223.733,00</b>	<b>Cidades selecionadas</b>	<b>10.145.855,40</b>	<b>10.312.141,50</b>	<b>10.761.045,60</b>	<b>11.975.296,30</b>	<b>12520466,10</b>	<b>4,6</b>	<b>26,1</b>	<b>8,6</b>	<b>166,44</b>
	<b>32.558.524</b>	<b>Até 20 mil habitantes</b>	<b>423.269,90</b>	<b>430.379,10</b>	<b>467.987,90</b>	<b>505.334,10</b>	<b>541.551,30</b>	<b>7,2</b>	<b>14,5</b>	<b>0,9</b>	<b>16,63</b>
	<b>43.242.571</b>	<b>Capitais</b>	<b>7.234.736,80</b>	<b>7.227.042,50</b>	<b>7.570.418,10</b>	<b>8.617.952,00</b>	<b>8.976.166,80</b>	<b>4,2</b>	<b>25,6</b>	<b>9,9</b>	<b>207,58</b>
	<b>189.766.614</b>	<b>Brasil</b>	<b>14.416.899,40</b>	<b>14.705.797,20</b>	<b>15.469.850,00</b>	<b>17.037.397,50</b>	<b>17.982.948,80</b>	<b>5,6</b>	<b>25</b>	<b>5,2</b>	<b>94,76</b>

Fonte: Aequus Consultoria com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: não inclui Brasília.

## **4. ESTUDO DE CASO**

### **4.1. Metodologia**

Esta seção apresenta os procedimentos e escolhas metodológicas deste estudo. São abordados tópicos como a tipologia da pesquisa, a seleção dos sujeitos, o instrumento e o processo de coleta de dados e a análise dos mesmos, bem como as limitações do método utilizado.

Para tanto, alguns aspectos precisam ser levados em consideração, os quais dizem respeito aos procedimentos técnicos (pesquisa bibliográfica, documental, levantamento, estudo de caso, pesquisa-ação, experimental, entre outras), à natureza da pesquisa (quantitativa ou qualitativa), aos objetivos (descritivos, exploratórios ou explicativos).

#### **4.1.1. Tipologia da pesquisa**

Quanto ao procedimento técnico utilizamos neste trabalho o estudo de caso. Estudaremos o objeto de pesquisa, buscando aprofundar as suas características e trazer explicações sobre o caso. Esse tipo de trabalho envolve estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento (MINAYO, 2007; LAKATOS, MARCONI, 1986).

Foi realizada uma pesquisa teórica sobre o tema e em seguida aplicada uma entrevista (Apêndice A) para fundamentar o estudo de caso, com o objetivo de reconhecer os resultados propostos pela CGIPTU, que são constatados nos dados estatísticos coletados pelo próprio órgão e por entidades externas.

Nesse contexto, delineamos nossa pesquisa um estudo de caso, que, segundo Yin (2005, apud GIL, 2009), “[...] é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas, e no qual são utilizadas várias fontes de evidência”. Tem-se assim como objetivo ter

uma visão geral do assunto abordado e estudar um fenômeno pouco explorado. O estudo de caso procura então explorar as situações da vida real existentes entre os elementos estudados.

Para Goode e Hatt (1979), o estudo de caso é um meio de organizar os dados, preservando do objeto estudado o seu caráter unitário.

Segundo Gil (1995), o estudo de caso não aceita um roteiro rígido para a sua delimitação, mas é possível definir quatro fases que mostram o seu delineamento: a) delimitação da unidade-caso; b) coleta de dados; c) seleção, análise e interpretação dos dados; d) elaboração do relatório.

A delimitação da unidade que constitui o caso trata-se da percepção dos dados suficientes para se chegar à compreensão do objeto como um todo.

Foi ainda utilizado o procedimento de pesquisa bibliográfica e documental. Bibliográfica porque se utilizou material de vários autores, assim como materiais obtidos em jornais, revistas e internet. Documental, porque se valerá de relatórios fornecidos pelo órgão.

A pesquisa bibliográfica é o ponto de partida de toda pesquisa, levantamento de informações feito a partir de material coletado em livros, revistas, artigos, jornais, sites da internet e em outras fontes escritas, devidamente publicadas. Segundo Gil (1995), além das fontes primárias (ocorre quando o pesquisador refere-se à obra direta do autor, em seu original), utilizam-se as chamadas fontes secundárias, quando o pesquisador remete-se à obra direta do autor a partir da leitura de um outro autor que escreve sobre o assunto abordado.

Quanto à natureza foi desenvolvido na forma de estudo qualitativo, tendo em vista que será realizada uma entrevista formal semi-estruturada para avaliar detalhadamente a perspectiva do responsável pelas ações e decisões do estudo em, quanto ao resultado da aplicação das estratégias aplicadas pela gerência da CGIPTU, assim como a análise subjetiva dos dados confrontados com os resultados reais da arrecadação. De acordo com Martins (2008), uma

avaliação qualitativa “[...] é caracterizada pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos”.

Segundo Dencker (2000), as entrevistas podem ser estruturadas, constituídas de perguntas definidas; ou semi-estruturadas, permitindo uma maior liberdade ao pesquisador. Dessa forma, optando por uma ou outra, alguns procedimentos se apresentam como indispensáveis.

Na entrevista semi-estruturada, o investigador tem uma lista de questões ou tópicos para serem preenchidos ou respondidos, como se fosse um guia. A entrevista tem relativa flexibilidade. As questões não precisam seguir a ordem prevista no guia e poderão ser formuladas novas questões no decorrer da entrevista (Mattos e Lincoln, 2005). Mas, em geral, a entrevista seguirá o que se encontra planejado. As principais vantagens das entrevistas semi-estruturadas são as seguintes: possibilidade de acesso a informação além do que se listou; esclarecer aspectos da entrevista; gerar pontos de vista, orientações e hipóteses para o aprofundamento da investigação e define novas estratégias e outros instrumentos (TOMAR, 2007).

Martins e Bicudo (1989) veem o pesquisador como aquele que deve perceber a si mesmo e perceber a realidade que o cerca em termos de possibilidades, nunca só de objetividades e concretudes, a partir do que a pesquisa qualitativa, dizem, dirige-se a fenômenos, não a fatos.

Desta forma a abordagem qualitativa se adequou melhor ao estudo, em virtude do fenômeno estudado e dos objetivos da pesquisa.

Quanto aos objetivos ou fins, classificação adotada por autores como Gil (2002), Collis e Hussey (2005) e Vergara (2003), esta pesquisa classifica-se como descritiva. Tendo em vista que fez-se necessário observar, registrar e analisar o fenômeno sem interferir nos resultados, apenas estudando o funcionamento, métodos e consequências do processo.

Para Martins (2008), a pesquisa descritiva “tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, bem

como o estabelecimento de relação entre variáveis e fatos”. Já Andrade (2005) aponta que, na pesquisa descritiva, “os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles”.

#### **4.1.2. Seleção dos sujeitos**

Constitue-se sujeito desta pesquisa o ex-gerente da Célula de Gestão do IPTU, servidor efetivo, que atuou durante os últimos sete anos no setor em estudo.

As pessoas que fornecerão os dados necessários à realização da pesquisa são os sujeitos de pesquisa (VERGARA, 2007). Segundo Godoy (1995), “os pesquisadores qualitativos tentam compreender os fenômenos que estão sendo estudados a partir da perspectiva dos participantes”.

A pesquisa qualitativa pode usar recursos aleatórios para fixar a amostra, ou seja, procura uma espécie de representatividade do grupo maior dos sujeitos que participarão no estudo, não sendo a quantificação da amostra a sua preocupação. Ao invés dela, decide aleatoriamente, considerando uma série de condições: sujeitos que sejam essenciais, segundo o ponto de vista do investigador, para o esclarecimento do assunto em foco; facilidade para encontrar as pessoas; tempo dos indivíduos para as entrevistas etc. (TRIVINOS, 2007).

Quanto ao procedimento de seleção dos sujeitos, foi necessário levar em consideração uma questão desafiadora: devido às mudanças estruturais, à transição de gestão e de alterações no quadro de pessoal ficou comprometida a aplicação de uma pesquisa geral entre os servidores da CGIPTU. O que nos remeteu a aplicação de uma entrevista diretamente com o responsável pela gestão dos últimos sete anos, de 2005 a 2013.

### **4.1.3. Coleta de dados**

Quanto à coleta de dados, geralmente é feita com vários procedimentos quantitativos e qualitativos: observação, análise de documentos, entrevista formal ou informal, história de vida, aplicação de questionário com perguntas fechadas, levantamentos de dados, análise de conteúdo etc.

Foi elaborada uma entrevista formal semi-estruturada com perguntas direcionadas tanto para esclarecer questões sobre a forma, métodos e resultados das estratégias utilizadas, como sobre os resultados da arrecadação neste período de gestão.

Segundo Cartoni (2007), se o pesquisador executa seu trabalho valendo-se de questionários aplicados ao objeto de seu estudo, com a finalidade de coletar dados que lhe permitam responder ao problema, a pesquisa é denominada de campo.

A metodologia valeu-se de um roteiro semi-estruturado com questões abertas, que direcionaram a conversa entre o pesquisador e o entrevistado pertencente ao universo de interesse da pesquisa.

As informações obtidas por esse meio são de caráter subjetivo, ou seja, sentimentos, motivações, opiniões, conceitos e ideias.

Segundo Richardson (2007), o uso de entrevistas é adequado em pesquisas qualitativas, devido à propriedade com que esse instrumento penetra na complexidade de um problema.

Optou-se pelo uso de roteiro de entrevista semi-estruturada pelo fato da mesma atender os objetivos desta pesquisa, pois, ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação (Trivinos, 2007). Ainda para Trivinos (2007, p. 146) define e destaca a sua relevância da seguinte forma:

Podemos entender como entrevista semi-estruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

No momento da entrevista, buscou-se esclarecer sobre os objetivos e procedimentos da mesma. Em seguida, foi solicitada permissão para a gravação de áudio e para a divulgação do nome do sujeito na pesquisa. Os dados coletados por meio da gravação de áudio foram posteriormente transcritos.

#### **4.4.4. Tratamento e análise dos dados**

Através da análise e interpretação das respostas de um entrevistado é possível obter dados explicativos e originais sobre o assunto pesquisado.

Os dados coletados por meio da gravação de áudio, posteriormente transcritos e, para a sua análise, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo, por esta se mostrar apropriada ao tipo de investigação proposta.

De acordo com Bardin (1977, p. 42):

[...]designa-se sob o termo de análise de conteúdo: um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando a obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Conforme explicam Laville e Dionne (1999), a análise de conteúdo permite abordar uma grande diversidade de objetos de investigação como atitudes, valores, representações, mentalidades, ideologias e outros, sendo útil, desta forma, no esclarecimento de fenômenos sociais.

Trivinos (2007) ressalta a importância da análise de conteúdo no campo da pesquisa qualitativa, o que se configura em mais uma razão para a sua utilização neste estudo.

Na análise de conteúdo, Bardin (1977) recomenda a categorização dos dados. As categorias são rubricas ou classes que reúnem um grupo de elementos sob um título genérico. O agrupamento é efetuado em razão dos caracteres comuns desses elementos. Conforme Gil (2002), a categorização consiste na organização dos dados de forma que o pesquisador consiga tomar decisões e tirar conclusões a partir deles. Isso requer a construção de um conjunto de categorias descritivas, que podem ser fundamentadas no referencial teórico da pesquisa. Em pesquisas qualitativas, o conjunto inicial de categorias em geral é reexaminado e modificado sucessivamente, com vista a obter ideais mais abrangentes e significativos.

#### **4.2. A Secretaria Municipal de Finanças de Fortaleza (SEFIN)**

Segundo o Decreto 11.658 de 28 de junho de 2004, que dispõe sobre a finalidade, estrutura organizacional e distribuição dos cargos comissionados da SEFIN, define esta como órgão integrante da administração direta do município de Fortaleza, que possui como missão "Otimizar as receitas públicas com justiça fiscal e realizar uma eficiente gestão dos recursos financeiros para o desenvolvimento sustentado do município de Fortaleza" (SEFIN, 2013).

Dentre os objetivos da secretaria estão: planejar, coordenar, supervisionar, executar, controlar e avaliar as políticas financeiras e tributárias do município; exercer a administração e a cobrança da dívida ativa do município; e executar, controlar e avaliar as atividades de contabilização dos atos e fatos orçamentários, patrimoniais e financeiros e de processamento de dados do município de Fortaleza (SEFIN, 2013).

A secretaria está estruturada da seguinte forma: um órgão central, sob a responsabilidade do secretário de finanças; e um órgão desconcentrado, denominado Contencioso Administrativo Tributário integrante da estrutura da secretaria de finanças, diretamente vinculado ao titular da pasta.

O corpo funcional é composto por servidores públicos do Município de Fortaleza, conforme Lei nº 6.794, de 27 de dezembro de 1990; por

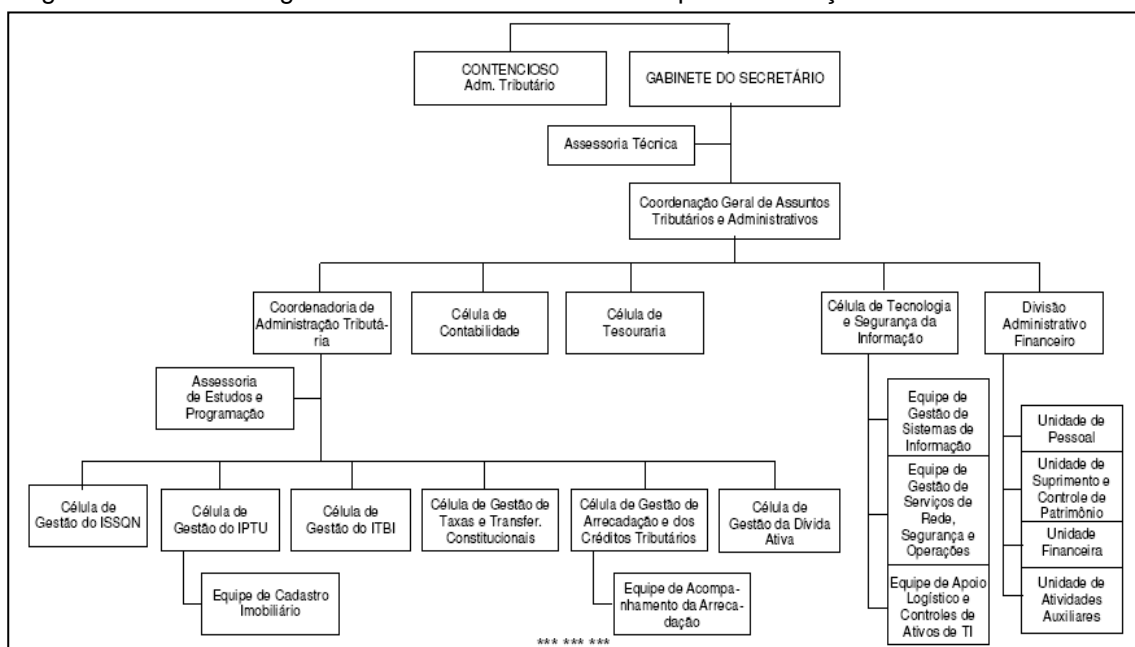


terceirizados, regidos pela CLT, além de estagiários regidos pela Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008.

Além do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) a SEFIN trata de mais dois impostos municipais, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e o Imposto sobre a Transferência Onerosa de Bens Imóveis (ITBI).

Segue (Figura 5) o organograma da SEFIN, de acordo com Decreto 11.658 de 28 de junho de 2004:

Figura 5 - Estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Finanças



Fonte: Decreto nº 11.658, de 28 de junho de 2004.

### 4.3. A Célula de Gestão do IPTU (CGIPTU)

A célula possui um quadro de pessoal formado por servidores, terceirizados e estagiários, distribuídos dentre os cargos de auditor de tributos, assistentes técnicos, agente administrativo e apoio administrativo (Figura 6), além de uma média de vinte estagiários distribuídos entre os setores.

Figura 6 - Quantitativo de servidores por cargo da CGIPTU



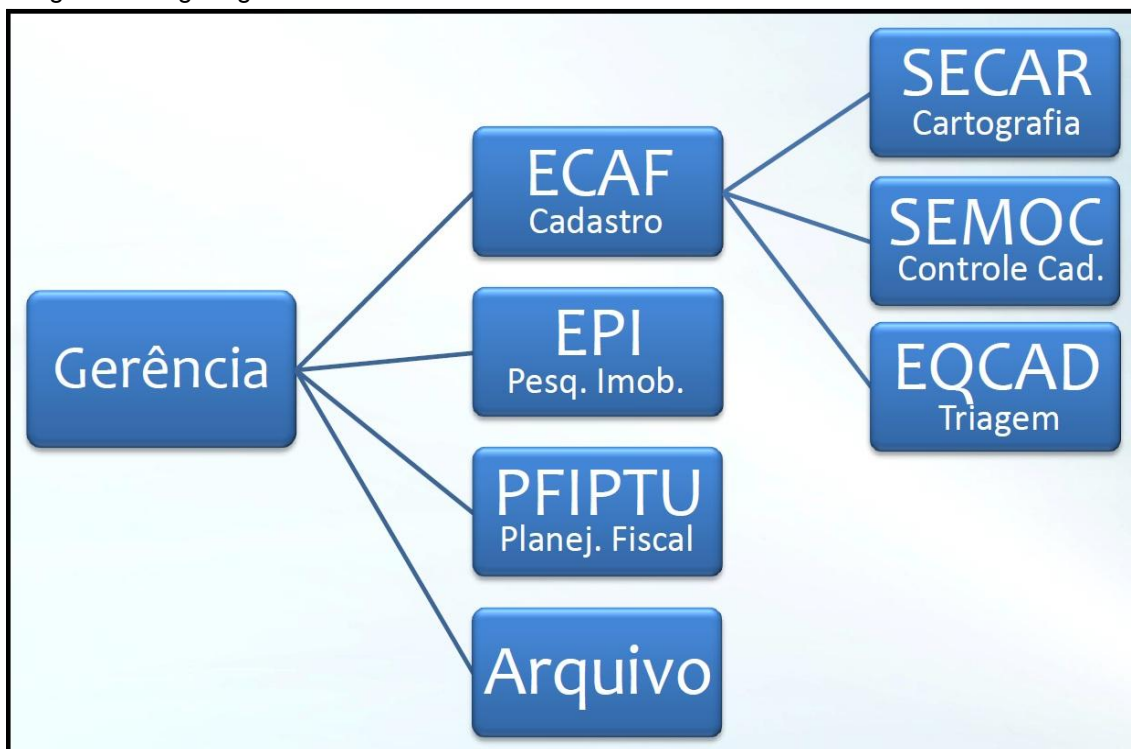
Fonte: Célula de Gestão do IPTU - CGIPTU.

Conforme o organograma da SEFIN, a CGIPTU possui, oficialmente, apenas o cadastro imobiliário na sua estrutura.

Com o objetivo de se adequar às demandas do setor foram criadas equipes específicas para atender as suas necessidades. Ainda que informalmente, e com o objetivo de melhorar administrativa e tecnicamente a célula de gestão do IPTU, criou-se mais setores para gerir a arrecadação e fiscalização do tributo (Figura 7), são eles: Planejamento Fiscal do IPTU (PFIPTU), Equipe de Pesquisas Imobiliárias (EPI) e Arquivo, além da Equipe de Cadastro Imobiliário (ECAFI), já prevista no organograma, e que tem como subordinados o Setor de Cartografia (SECAR), o Setor de Monitoramento e Controle do Cadastro (SEMOC) e a Equipe de Triagem de Processos

(EQCAD). Existe, ainda, a Comissão de Geoprocessamento (GEO), que embora não esteja na estrutura física da CGIPTU está subordinado administrativamente e tem uma relação estreita quanto à atividade fim, gozando de relativa autonomia para executar a atualização do cadastro imobiliário.

Figura 7 - Organograma da Célula de Gestão do IPTU



Fonte: Célula de Gestão do IPTU - CGIPTU.

Estes setores são complementares, cada um desempenha uma parte de um processo único, portanto, todos precisam trabalhar com harmonia.

A CGIPTU tem como atividade fim a arrecadação do imposto, que é sustentada por uma série de procedimentos que possibilitam a geração, cobrança e recebimento do tributo. Cada um dos setores acima mencionados contribui para isto, no caso do cadastro imobiliário, possui inserido em um sistema todas as características dos imóveis do município necessários para calcular o valor do imposto, além de proceder com a atualização destes, seja de ofício ou voluntário, quando solicitado pelo contribuinte. Para isso o SECAR, SEMOC e EQCAD desempenham suas tarefas como vistorias de campo,

manutenção e cadastramento imobiliário e triagem de processos, respectivamente.

A comissão de geoprocessamento contribui com o cadastro à medida que realiza o georreferenciamento da cidade transformando a base de dados de características dos imóveis mais próximos da realidade.

O planejamento fiscal realiza estudos detalhados com o auxílio da tecnologia para encontrar inconsistências relevantes no cadastro imobiliário, avaliam a importância destas e enviam para a Equipe de Pesquisas Imobiliárias (EPI), que procederá com a confirmação destas inconsistências, seja por meio de visualizações espaciais, utilizando sistemas de visualização de imagens mapeadas, ou em forma de vistoria de campo. Após a confirmação de tais erros, procede-se com a atualização cadastral utilizando o procedimento de ofício.

A gerência, como o próprio nome sugere, preocupa-se em gerir estes setores, utilizando estratégias que ajudem e possibilitem o planejamento, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação destas atividades.

Além da arrecadação propriamente dita a célula promovia fiscalizações, que objetivavam assegurar a regularidade do cadastro, utilizando-se de autos de infração para punir contribuintes que não contribuíssem com as regras legais. Essa atividade foi suspensa para dar espaço para novas estratégias.

Todos esses procedimentos são oficializados por meio de processos administrativos, que tramitam conforme as necessidades de cada solicitação, geralmente são voluntários, ou seja, solicitados pelos próprios contribuintes, ou de ofício, quando decide-se internamente abrir processo para atualização cadastral.

Resumindo o objetivo da CGIPTU é se utilizar de meios administrativos e tecnologicamente eficazes para potencializar a arrecadação do IPTU. Para possibilitar este objetivo faz-se necessário manter um cadastro

imobiliário atualizado, realizar pesquisas eficazes de inconsistências e atender prontamente as solicitações dos contribuintes.

#### **4.4. Estratégias utilizadas e resultados**

##### **a) Estratégias diretas**

São todas as decisões e recursos direcionados concreta e diretamente para o cumprimento da atividade fim, arrecadação do tributo e manutenção do cadastro imobiliário, que são referentes, por sua vez, ao lançamento do tributo (envio dos valores do tributo de cada imóvel por meio de boletos), controle de inadimplência, esclarecimentos à população, análise de processos de cadastro, dentre outras. Identificaremos a origem das estratégias como interna ou externa à CGIPTU.

##### **- Plantão Fiscal(interna):**

Equipe formada para dar suporte ao atendimento telefônico ao contribuinte, especialmente no período de cota única.

##### **- Cota Única (externa):**

Política de incentivo ao pagamento imediato do tributo, oferecendo descontos de 10% ou 5% nos pagamentos integrais em determinadas datas do início do ano.

##### **- Pesquisas imobiliárias (interna):**

Foi criado uma equipe (setor), à exemplo de um modelo visitado e adaptado (Benchmarking) pelo gerente em Curitiba, para realizar separadamente todas as pesquisas imobiliárias, que darão suporte as formalizações de processos de ofício e quaisquer necessidade de conferência de cadastro dos imóveis.

**- Planejamento fiscal (interna):**

Grupo de trabalho voltado às atividades relacionadas à estruturação, concepção e realização de ações fiscais, realizando pesquisas, investigações e auditorias internas ou externas sobre imóveis e contribuintes. Agem por meio de formalização de processos de ofício, que dão sequência às pesquisas imobiliárias e estudo fiscal, formalizando as alterações identificadas por ambos e que gera efetivamente a atualização de cadastro e cobrança do tributo proporcional a cada alteração, podendo ser à menor ou à maior.

**- Revisões da legislação (interna):**

Reuniões periódicas conduzidas pelo gerente da célula junto com alguns servidores para a revisão da legislação, objetivando a melhor adequação de regras e normas a serem seguidas.

**- Acompanhamento de projetos específicos da arrecadação (interna):**

Instrumento de acompanhamento dos projetos em andamento, dando eficácia ao controle e qualidade das execuções das atividades dentro dos prazos estabelecidos.

**- Aplicação de softwares e/ou planilhas de análise fiscal (interna):**

Criação de *software* capaz de analisar em grande quantidade imóveis com potencial de arrecadação, contribuindo para a economia do trabalho e dando maior eficácia ao resultado.

**- PROREFOR(externa):**

É um programa de refinanciamento de débitos da dívida ativa da SEFIN ou débitos executados judicialmente pela Procuradoria Geral do Município (PGM), com o qual os contribuintes serão beneficiados com

descontos proporcionais de juros e multa de acordo com a forma escolhida para pagamento junto à SEFIN ou PGM.

Como havia explicado, o responsável pelas dívidas dos exercícios anteriores é outra célula, porém como se trata de IPTU, a CGIPTU contribui com a equipe de atendimento aos contribuintes, dando orientações conforme demanda de telefonemas.

### **b) Estratégias indiretas**

Quaisquer medidas que colaboram para o bom andamento da atividade fim da Célula, que contribuem para o desempenho e comprometimento dos colaboradores em relação à prestação do serviço, como por exemplo, a comunicação eficiente, a motivação, a capacitação, dentre outros. Identificaremos a origem das estratégias como interna ou externa à CGIPTU.

#### **- Comunicador silencioso (interna):**

Software capaz de interligar todos os computadores da Célula e fornecer informativos gerais da gerência (legislação, reuniões, eventos..), por meio de painéis criados por estagiários, simultaneamente para todas as máquinas.

#### **- Capacitação e treinamento (interna e externa):**

Apesar de haver incentivo por parte da prefeitura para a capacitação dos servidores, a célula também promove seminários, capacitações, nivelamentos, ministrados pelo próprio gerente, de acordo com a necessidade dos colaboradores.

#### **- Ações motivacionais e de favorecimento aos colaboradores (interna):**

Ações ou promoção de eventos de comemoração e estímulo aos colaboradores.

### **- Produção de materiais e instrumentos de apoio (interna):**

Elaboração de instrumentos diversos, que dão apoio administrativo e técnico para os colaboradores. Citaremos alguns para exemplificar:

Guia de atendimento do IPTU: guia prático de consulta aos diversos tipos de serviços oferecidos pela Secretaria de Finanças, referentes ao IPTU e são distribuídos objetivando a propagação do conhecimento tanto dentro como fora da secretaria de finanças, facilitando a prestação de informações corretas para os contribuintes.

Mapas temáticos: material que possibilita a visualização prática, por meio de mapas, das principais inconsistências no sistema de cadastro de imóveis, sobre quaisquer características destes. Para exemplificar, ao percebermos no mapa que a maior quantidade de apartamentos com cobertura estão cadastrados no bairro do Bom Jardim, podemos desta forma iniciar um trabalho de correção cadastral, tendo em vista que o correto seria o cadastramento na Aldeota ou Meireles.

Tópicos compilados: material produzido pela própria célula que reuniu toda a legislação pertinente para dar apoio à consulta pelos colaboradores, auxiliando sobremaneira a fundamentação de despachos de processos e informações aos contribuintes.

### **- Aplicações de procedimentos disciplinares (interna):**

A utilização de sindicância e processos administrativo disciplinar são utilizados para combater o desvio de conduta dos servidores, uma vez que já tenham sido advertidos e apresentados aos conceitos de ética e da legislação pertinente.

Dentre as áreas tributária e administrativas as estratégias elencadas acima proporcionaram resultados como:



a) Atualização da legislação pertinente ao IPTU, que facilitaram a aplicação, definição de normas e a consequente atualização do cadastro imobiliário de Fortaleza;

b) Extensão de benefícios como a isenção para aposentados pobres e benefícios fiscais para imóveis localizados no centro de Fortaleza, clubes sociais e imóveis com valor histórico, estimulando também a separação de resíduos sólidos e os polos tecnológicos ou criativos (sócio-culturais), por meio de redução da carga tributária;

c) Parcerias com outros órgãos e empresas que possibilitaram o cruzamento de informações para uma atualização cadastral eficaz e verossímil;

d) Reajuste na Planta Genérica de Valores Imobiliários (PGVI) por meio de pequeno incremento entre 25% e 30%, conforme o tipo e o valor do imóvel.

e) Fiscalização e tomada de medidas para a apuração de irregularidades e desvios de conduta de servidores, zelando pela ética e respeito à prefeitura de Fortaleza e contribuintes;

f) Redução de despesas pela aplicação de medidas preventivas, como por exemplo o gasto com envio de correspondências para residências com endereços incorretos;

g) Capacitação maciça dos servidores em relação ao cadastro imobiliário e a formação relacionada à gestão pública, para melhor qualificação da equipe e aumento da produtividade;

h) Melhorias na estrutura com a formação de equipes específicas para suporte ao planejamento da auditoria fiscal, nas ações de ofício, otimizando o trabalho dos auditores;

i) Criação de manuais e documentos que otimizam e aceleram os procedimentos, tornando-os mais fáceis e eficazes;

j) Criação de *softwares* para auxiliar na gestão de pessoal e gestão técnica dos procedimentos da CGIPTU;

k) Implantação do modelo de cadastro georreferenciado, com a concomitante modificação do formato de trabalho para o modelo gráfico e por imagens nas atividades cadastrais;

l) Implantação do planejamento estratégico com o uso do software livre, definindo e acompanhando o desenvolvimento de atividades no âmbito da célula, inclusive com a especificação das partes relacionadas envolvidas em cada atividade;

m) Padronização na abertura de processos de ofício, facilitando a identificação e a análise dos dados, bem como o entendimento de toda a ação fiscal, tanto pela auditoria, como pelo Contencioso Administrativo Tributário e até pelo próprio contribuinte;

n) Utilização de metodologia científica para a seleção de imóveis a serem auditados, por meio do *software* analisador do solo urbano, que usa redes neurais artificiais para a identificação de distorções tributárias;

As estratégias supracitadas foram elaboradas com o conhecimento dos gestores, juntamente com as equipes operacionais, que colaboraram tanto na sua idealização, como na aplicação eficaz das mesmas, promovendo planejamentos periódicos para a criação do plano de ação.

Para Vasconcelos Filho e Machado (1982), o planejamento é importante para a sobrevivência e o desenvolvimento de qualquer organização seja ela pública, particular, grande, média, pequena e até microempresa.

#### **4.5. Análise e interpretação dos dados da entrevista**

Foi entrevistado o ex-gerente da célula de gestão do IPTU, Carlos Cristiano Cabral, Engenheiro Civil, com mestrado em Ciências da Computação, na área de sistemas de apoio à decisão pela Universidade Estadual do Ceará. Tem uma vasta experiência em gestão, tanto na área privada, quanto na

pública. Foi professor e coordenador do curso de informática na Universidade de Fortaleza e esteve à frente da gerência do IPTU por sete anos, dentre outras experiências de gestão.

A entrevista tem como objetivo elucidar a matéria do estudo de caso através da abordagem e experiência da gestão do entrevistado.

Nesta seção, são apresentadas as perguntas e respostas obtidas por meio da entrevista semi-estruturada aplicada, enfatizando o que diz respeito às ações diretas de estratégias para a melhoria da arrecadação do IPTU durante sua gestão e confrontando os resultados estatísticos da arrecadação com os resultados do estudo de caso.

Sobre o reconhecimento da importância da Administração estratégica para gerir uma empresa ou órgão público o gestor foi claro e objetivo em sua afirmação positiva. Ao ser indagado sobre como obteve o conhecimento para a aplicação deste conceito, ele respondeu "adquiri conhecimento por meio de livros específicos como assuntos relacionados à indicadores de performance, gestão de projetos e outros".

Afirmou, ainda, que durante sua gestão utilizou conscientemente as estratégias e acrescentou:

[...] "especialmente fazendo análises recorrentes sobre os resultados obtidos após a aplicação de estratégias específicas, em decorrência do modelo de "administração por resultados".

Quanto aos fatores motivacionais para a definição das estratégias o mesmo prosseguiu:

[...] foram muitas as abordagens, entre elas:

a) a geração de expectativa de desenvolvimento profissional por meio da qualificação pessoal não apenas na área própria de atuação de cada um, mas também em assuntos que permitissem alcançar objetivos maiores e de mais longo prazo;

b) a possibilidade de aumento continuado de remuneração por meio de gratificações (GEFAT e RAV);

- c) a sensação de que seria possível, em última instância, conquistar posições de maior relevância em cargos comissionados que também agregassem mais valor ao salário base;
- d) a perspectiva de colaborar para o desenvolvimento institucional com ações de excelente qualidade e que trouxessem melhorias expressivas para o trabalho;
- e) o convite contínuo para novos desafios que instigassem cada um a buscar superar seus próprios limites e a conquistar novos horizontes, conhecimentos e reconhecimento profissional;

Cristiano afirmou ainda que os principais recursos que utilizou para o planejamento e escolha das estratégias foram os seguintes:

- [..] "a) a agregação de pessoas com reconhecidas e comprovadas habilidades profissionais;
- b) a diuturna socialização do planejamento com os assessores próximos, com *feedforward* e *feedback* constantes, respectivamente, sobre as atividades idealizadas e sobre aquelas em andamento;
- c) a definição clara do objetivo das ações desenhadas, das etapas e dos prazos a serem cumpridos, do modelo de prestação de contas, acompanhamento e controle, das responsabilidades, dos recursos humanos e materiais disponíveis e, quando possível, a previsão das dificuldades a serem enfrentadas;
- d) em termos de recursos financeiros, na quase totalidade das vezes foi necessário aportar recursos próprios para a aquisição de livros e outros materiais de estudo e pesquisa, sobre planejamento e assuntos afins;
- e) quanto aos recursos computacionais, foram utilizados computadores comuns e *softwares* como planilhas eletrônicas, gestores de projetos, apresentadores de slides, editores de imagens e editores de texto".

O gestor se preocupou com requisitos já mencionados por Chiavenato e Sapiro (2003, p. 38) como a necessidade de avaliação quanto ao seu desempenho e resultado. Utilizando para isso as demonstrações financeiras que permitam a monitoração constante e ininterrupta de suas consequências para que se possam aplicar medidas corretivas que garantam seu sucesso.

Quanto aos aspectos que favoreceram a escolha e aplicação das estratégias o entrevistado afirma:

"Os aspectos mais relevantes foram: o desejo de montar uma equipe de trabalho de excelência, com confiança na própria habilidade gerencial e, por fim, a credibilidade com a Administração.

A crença – bastante testemunhada por autores - de que os resultados só são alcançados com uma equipe competente e engajada, aliada à identificação da existência dos recursos humanos almejados, foi o primeiro aspecto determinante, ainda que tal aquisição fosse complexa, onerosa e demorada.

A autoconfiança nas capacidades técnica, política e de marketing interno, especialmente necessárias à superação das dificuldades de níveis tático e operacional, também foi fator decisivo para a escolha das estratégias a serem utilizadas.

A credibilidade conquistada do gestor maior do órgão por meio de um trabalho comprometido e sinérgico com as demais ações planejadas pela alta administração, também foi primordial para a aplicação das mesmas estratégias".

Para ele os principais entraves, que dificultaram a escolha e aplicação das estratégias, referem-se à rotatividade dos gestores superiores e à influência política nas decisões da administração pública, como comenta a seguir:

"A maior dificuldade foi a frequente troca de comando da minha chefia e, por vezes, daqueles de mesmo nível hierárquico que o meu, com os quais precisava tratar para alcançar melhor eficácia e eficiência nos trabalhos.

Subsidiariamente, a falta de coragem política para a adoção de medidas impopulares que se faziam necessárias para obter resultados em tempo mais curto, também dificultaram a aplicação das estratégias. Dentre tais ações, a letargia para o remanejamento de pessoal contribuiu negativamente para os processos.

A dificuldade de compreensão gerencial, bem como a retardada velocidade de implementação de ações quanto ao uso da tecnologia da informação, prejudicou sensivelmente a aplicação de mecanismos mais eficazes de obtenção de resultados, obrigando, por vezes, a adoção de caminhos longos e ineficientes, para se chegar a objetivos simples e claros."

Ao ser questionado sobre a forma como adquiriu o conhecimentos necessários para a prática da Administração estratégica, Cristiano Cabral esclareceu que a construção do seu conhecimento nesta área teve

colaboração desde sua formação acadêmica em engenharia civil, especialmente, no que diz respeito ao planejamento, e durante toda sua vida profissional, tanto na prática da gestão como em cursos específicos, que foram escolhidos e realizados por motivações, principalmente, pessoais.

Para a formulação e implantação das estratégias, faz-se necessário o envolvimento de toda a equipe para que haja harmonia e sincronia nas ações e execuções das estratégias, para isso durante a gestão de Cristiano Cabral, embora o mesmo partisse com a ideia inicial dos objetivos, buscou sempre motivar a equipe buscando sua colaboração no aperfeiçoamento destas ideias e criando planos de ação para a execução das mesmas. Salientou que para conseguir bons resultados precisava:

[...] "motivar e incentivar as pessoas a uma busca de algo novo, de algo melhor, de acreditar que era capaz de inovar e de modificar o que já estava posto como algo certo, especialmente, acreditando no potencial de construção de cada um e da equipe como um todo".

Neste aspecto Cristiano, também observou bem a premissa de eficácia da implantação das estratégias preocupando-se com o envolvimento e nivelamento do conhecimento das estratégias por toda a organização. Assim afirma Fischmann (1987, p. 59): diferenças entre as aspirações, capacidades e disponibilidades, os desajustes provocados por mudanças organizacionais relevantes, e mesmo os problemas decorrentes da inadequação do nível de envolvimento dos implementadores no processo de formulação das estratégias, podem promover discrepâncias entre os níveis de desempenho planejado e esperado.

Em relação às estratégias adotadas diretamente para a arrecadação do IPTU, foi perguntado sobre quais delas teriam contribuído decisivamente para o aumento do IPTU nos últimos anos. Para responder a pergunta, primeiramente, Cristiano esclareceu, que apesar do aumento ocorrido, que atendeu as perspectivas da prefeitura de Fortaleza, houve na verdade uma mitigação dos resultados ocasionadas por interferências políticas, quando fala:

[...] "a necessidade de fazer ajustes no IPTU, que parecessem expressivos para o fisco, na verdade encontrava uma grande

dificuldade, uma grande barreira no que pareceria para a opinião pública".

Desta forma, para Cristiano, estas interferências nas estratégias impediram que o aumento acontecesse de forma mais expressiva, ficando muito abaixo, inclusive, da necessidade real de aumento para o fisco.

Para o aumento real ocorrido nos últimos anos foi atribuído às decisões estratégicas, como a atualização cadastral imobiliária, recomposição da base cálculo a partir da atualização monetária pelo IPCA-e e por ajustes de alíquotas e da legislação, além da implantação do Planejamento Fiscal.

Ao ser perguntado sobre possíveis falhas de decisões estratégicas por parte da sua gestão, Cristiano mais uma vez atribuiu as ocorrências de retardo ou falta de arrecadação às influências políticas. Lembrou que em alguns momentos foi sugerido estratégias arrojadas para o aumento, mas foram barradas por ter impacto negativo ou atingir diretamente os interesses políticos.

[...] "em 2007 ou 2008 nós sugerimos que o IPTU dos imóveis de apartamentos acima do quarto andar fosse aumentado, em termo de valor venal para a tributação, 1% por andar. Sugestão reconhecida, inclusive, por algumas instituições de classe, porém com uma repercussão política ruim, tendo em vista que quem morasse no décimo primeiro andar pagaria um valor maior do que quem morasse no quarto, por exemplo. Então fomos, literalmente, calados politicamente".

Segundo Cristiano, em resposta ao questionamento sobre acompanhamento na aplicação e manutenção dos resultados, afirmou que existia e de forma bastante detalhista. Foram detectadas, inclusive, falhas externas à CGIPTU, como por exemplo o problema gerado pelos Correios, como a demora na entrega de notificações, mediante carta com a via de recebimento.

Cristiano complementa:

[...] "tínhamos o controle absoluto de quando o auditor começou o trabalho, quando ele encerrou, quando houve a notificação, quando o contribuinte apresentou os documentos, então todas estas datas eram analisadas. Os lançamentos, a quantidade de trabalho feita por cada auditor".

[...] "o mecanismo foi bem criado, bem bolado, inclusive com a metodologia trazida do mestrado em computação, que trata-se da normalização dos dados e criação do risco fiscal".

Neste aspecto, de avaliação e controle, o gestor se preparou bem obedecendo a continuidade e periodicidade necessárias para a avaliação eficaz dos resultados.

Para Chiavenato e Sapiro (2003): o processo de avaliação e controle não acontece necessariamente no final do processo, o controle se caracteriza pelo seu aspecto clínico e repetitivo. Na verdade, o controle deve ser visualizado como um processo sistêmico em que cada etapa influencia e é influenciada pelas demais.

O principal problema apontado pelo gestor para gerenciar com sucesso, especialmente na área pública, foi a descontinuidade do governo, como comenta em relação às sérias mudanças de gestores superiores durante sua gestão. Salaria a diferença do perfil, da competência e de prioridade de cada um, prejudicando, muitas vezes, projetos e decisões que já estavam em andamento.

Como já foi mencionado, o gestor atribuiu o favorecimento direto ao aumento do IPTU à estratégia de implantar o Planejamento Fiscal, que substituiu atividades, como a fiscalização que não rendiam na mesma proporção de trabalho e de resultado. Outros fatores também contribuíram diretamente, como ações pontuais que provocaram alterações em massa, descobertas por meio de *softwares* e equipes direcionadas para tal atividade, além das citadas anteriormente.

Outras ações indiretas contribuíram, segundo Cristiano, que também partiram de medidas pontuais, como a atualização cadastral de grandes inconsistências do cadastro imobiliário de Fortaleza, mesmo que estas não se referissem diretamente ao tributo, porém auxiliavam na localização de contribuintes, na determinação adequada da localização de imóveis do município e de outras necessidades do fisco.



Apesar de não ter sido feito nenhum estudo para avaliar o impacto na arrecadação do IPTU, uma estratégia adotada pelo gestor, que tem um grande potencial de colaboração indireta na arrecadação foi:

[...] "um trabalho em um loteamento limítrofe com Maracanaú que estava cadastrado como se pertencesse a Maracanaú e vice versa, e então foi feito um trabalho de esclarecimento, uma atualização cadastral desses contribuintes e, então é de se esperar que estes tenham começado a pagar seus IPTUs, haja vista que começou a vir nos seus próprios nomes, permitiu, inclusive a inscrição do débito em dívida ativa e de cobrança judicial".

Quanto às perspectivas futuras para a arrecadação de Fortaleza o gestor arrisca que esta poderia ser significamente superior se as ações não tivessem interferência política. Outras medidas como a atualização da Planta Genérica de Valores Imobiliário (PGVI), também alavancariam bastante esse crescimento.

Finalizando a entrevista o gestor foi indagado sobre o que faria de diferente na sua gestão. Cristiano afirmou que investiria melhor no nível da equipe, com pessoas realmente produtivas e qualificadas, em controle e acompanhamento dos projetos, como foi feito nos últimos anos de sua gestão, apesar de não pretender continuar, no momento, na gestão pública.

Desse modo concluímos que houve certa limitação na maioria de suas estratégias em virtude da interferência política. Embora tenha alcançado os objetivos especulados pela prefeitura, o gestor se mostrou inconformado com a atual estrutura, que não mostra nitidamente qual seu interesse, se o favorecimento do fisco, em prol do melhoramento da receita para a sociedade, ou a imagem política que, aparentemente, defende a sociedade com medidas ,entendidas por eles, como abusivas no aumento da arrecadação.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Tendo em vista os resultados obtidos por meio da pesquisa e da aplicação da entrevista do estudo de caso foi possível elencar algumas considerações quanto aos objetivos propostos pelo trabalho.

### **5.1. Quanto ao objetivo**

O objetivo deste trabalho foi analisar o desenvolvimento, a aplicabilidade e a eficácia das estratégias em prol da arrecadação do IPTU, no âmbito do município de Fortaleza.

Para isso, dentro dos questionamentos e estudos realizados, foram traçados objetivos específicos para investigar os fatores motivadores da aplicação de tais estratégias. Este objetivo partiu da premissa de que a gestão pública, em uma visão generalizada, carece de gestão de qualidade e de preocupação com os resultados voltados para o fisco e para a sociedade.

Os resultados validam em parte esse pressuposto, pois se verificou que, apesar de um crescimento nominal constante da arrecadação do IPTU em Fortaleza nos últimos sete anos, em virtude do esforço na implantação de estratégias pela célula de gestão do IPTU, o montante ainda era inferior às reais necessidades do fisco e em contra partida para a receita do município e para a sociedade, tendo em vista a grande interferência política nas decisões diretas e estratégicas para a arrecadação, que comprometeram ações sugeridas pela gestão em questão.

Outro objetivo específico foi investigar os aspectos que favoreceram o aumento da arrecadação do IPTU de Fortaleza. O estudo partiu da premissa de que os aspectos que favorecem o crescimento da arrecadação se dão por meio de uma gestão qualificada e consciente na aplicação dos conceitos da Administração estratégica.

Os resultados validaram esse pressuposto, já que o entrevistado apresentou uma forte preocupação na gestão voltada para os resultados, onde aplicou, durante sua gestão, o conhecimento da Administração estratégica de

forma consciente e empenhada, inclusive, com motivações próprias para o aperfeiçoamento do conhecimento no assunto e para a mudança da imagem ineficaz da gestão pública.

O terceiro objetivo específico foi investigar os aspectos que dificultaram a arrecadação do IPTU de Fortaleza. O estudo partiu da premissa de que a principal dificuldade para o crescimento da arrecadação é a utilização equivocada de estratégias e a falta de planejamento destas.

Os resultados validam em parte esse pressuposto. Primeiro por que verificou-se que foi realmente necessário uma gestão qualificada para a escolha adequada das estratégias e sua aplicação, como por exemplo a atitude do gestor em praticar mudanças como a substituição de fiscalizações tributárias por lançamentos originados por estudos da equipe de planejamento fiscal, que foi decisiva para o sucesso da arrecadação, porém, especialmente no setor público, somente a aplicação adequada e eficaz de estratégias não garantem o sucesso da organização, uma vez que foi detectado uma grande entrave, que trata-se da interferência política na gestão da arrecadação.

O último objetivo específico foi investigar as perspectivas para o futuro da arrecadação do IPTU de Fortaleza. O estudo partiu da premissa de que o crescimento da arrecadação é benéfico para a sociedade, tendo em vista que o IPTU tem uma participação significativa na receita da prefeitura de Fortaleza.

Os resultados não se aliam à suposição proposta já que o governo tem mostrado uma maior preocupação na imagem que o impacto da alta arrecadação pode ocasionar na sociedade, do que na alimentação dos cofres públicos em prol do desenvolvimento da sociedade de Fortaleza.

## **5.2. Quanto à pergunta orientadora**

A pergunta orientadora desta pesquisa é: a utilização adequada das estratégias favorecem o aumento da arrecadação do IPTU de Fortaleza?

Partiu-se do pressuposto que o aumento da arrecadação resulta essencialmente da utilização correta e adequada de estratégias e de decisões planejadas.

O pressuposto foi validado em parte, pois apesar da real necessidade da utilização de estratégias adequadas, no setor público não se tem total autonomia para as tomadas de decisões em alguns níveis hierárquicos, embora tenha perfil gerencial. No entanto destacamos como responsáveis pelo crescimento continuado da arrecadação nos últimos sete anos a aplicação de estratégias como a criação da equipe de pesquisas Imobiliárias e da equipe Planejamento Fiscal, que trabalharam juntas para alcançar maiores níveis de arrecadação com menos custo e desperdício de tempo para a secretaria.

## REFERÊNCIAS

- AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução a metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2005.
- ANSOFF, H. Igor; MCDONNELL, Edward J. **Implantando a administração estratégica**. 2ª.ed. São Paulo: Atlas, 1993.
- Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Reforma do Estado e Administração Pública: diagnósticos e Propostas para o Novo Governo**. Versão 2. Mimeo, outubro 1994.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 243
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARRETO, Aires Fernandino. **IPTU: progressividade e diferenciação**. Revista Dialética de Direito Tributário, São Paulo, 2002.
- BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. – **Administração: construindo vantagem competitiva**. São Paulo: Editora Atlas, 1998.
- BERTERO, C. O. **Rumos da estratégia empresarial**. RAE Light, São Paulo: FGV, v. 2, n. 2, p. 20-25, mar.-abr. 1995.
- BOUER, Ruy. **Fatores determinantes para a tradução da estratégia em ações e resultados: a disciplina da execução**. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional (1966)**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm). Acesso em 06 de março de 2013.
- BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 06 de março de 2013.
- CABRAL, A. C. de A. **A evolução da estratégia: em busca de um enfoque realista**. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.
- CARNEIRO, J. M. T.; *et al.* **Porter revisitado: análise crítica da tipologia estratégica do mestre**. RAC, v. 1, n. 3, Set./Dez. 1997:7-30. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rac/v1n3/v1n3a02.pdf> >. Acesso em: 01/03/2013.

CARTONI, Daniela Maria. **Manual de monografia geral**. Valinhos: FAV – Faculdade de Valinhos, 2007. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/24086142/Manual-Monografico>>. Acesso em: 15/03/2013.

CARVALHO, Marly M de; LAURINDO, Fernando J.B. **Estratégias para a competitividade**. São Paulo: Futura, 2003.

CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno de. **Progressividade e fatores determinantes da tributação imobiliária no Brasil**. Paper do VII Seminário da LARES, 25 E 26 de outubro de 2007, São Paulo.

SECRETARIA DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO. Célula de Gestão do IPTU. **Relatório de gestão 2005-2012 (versão resumida)**. Fortaleza, 2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração**: teoria, processo e prática. 3ª ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2000a.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de empresas**: uma abordagem contingencial. 3ª ed. São Paulo: Makron Books, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000b, p. 25-28; p. 271-285.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico**: fundamentos e aplicação. 12ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário**: sinopses jurídicas. 15ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012a.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; *et al.* **Teoria e prática do direito tributário**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012b.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

DANTAS, Esdras. **Competência e capacidade tributária**. Disponível em: <<http://direitotributarioisi.blogspot.com.br/2009/06/competencia-e-capacidade-tributaria.html>>. Acesso em: 22/03/2013.

Decreto 11.658 de 28 de junho de 2004. **Dispões sobre a finalidade, estrutura organizacional e distribuição dos cargos comissionados da SEFIN**. Disponível em: <<http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/decretos/Decreto%2011658.pdf>>. Acesso em 03/03/2013.

DENCKER, Ada de Freitas M. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. 4. ed. São Paulo: Futura, 2000.

FISCHMANN, Adalberto A. **Implementação de estratégias**: identificação e análise de problemas. (Tese de Livre Docência) - Faculdade de Economia e Administração. Universidade de São Paulo, 1987.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil - ano 8**. Vitória: Aequus Consultoria, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos e pesquisa**. 3ª ed. São Paulo: Atlas; 1995.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos e pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2009.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GOODE W. J., HATT P. K. **Métodos em pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional;1979.

HAMEL, Gray; PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo futuro**: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã. 15ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

HARRISON, Jeffrey. **Administração estratégica de recursos e relacionamentos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HITT, Michael; *et al.* **Administração estratégica**: competitividade e globalização. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011. IBGE. Dados básicos de Fortaleza. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=230440>>. Acesso em:05/03/2013.

INFOMONEY. **IPTU**: regulado por municípios, imposto tem alíquota zero em 137 deles. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultnot/infomoney/2009/08/28/ult4040u21564.jhtm>>. Acesso em: 20/02/2013.

JOHNSON, Gerry; *et al.* **Explorando a estratégia corporativa**: textos e casos. 7ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

KLUYVER, Cornelis. A de. **Estratégia**: uma visão executiva. 2ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**: a edição do novo milênio. Trad. Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

KOTLER, Philip. **Marketing de A a Z**: 80 conceitos que todo profissional precisa saber. 3ª ed. - Rio de Janeiro: Campus, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1986.

LAVILLE, Cristian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. Tradução de Heloiza Monteiro e Francisco Settineri. Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/34306933/A-Construcao-do-Saber-Laville-e-Dionne>>. Acesso em: 14/03/2013.

Lei Complementar nº 33/2006, de 18 de dezembro de 2006. **Altera a legislação tributária municipal relativa ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, e dá outras providências (atualizada pela Lei Complementar Nº 59 de 30 de dezembro de 2008)**. Disponível em <[http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/leis/Lei%20Complementar%20n%C2%BA%2033\\_Atualizada%20pela%20LC%2059\\_2008.pdf](http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/leis/Lei%20Complementar%20n%C2%BA%2033_Atualizada%20pela%20LC%2059_2008.pdf)>. Acesso em: 23/02/2013.

Lei Complementar nº 59 DE 30 de dezembro de 2008. **Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e a Lei nº 4.144, de 27 de dezembro de 1972 (Código Tributário do Município de Fortaleza)**. Disponível em <[http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/leis/LC\\_N59\\_2008%20-%20IPTU%202009.pdf](http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/leis/LC_N59_2008%20-%20IPTU%202009.pdf)>. Acesso em: 23/02/2013.

Lei nº 6.794, de 27 de dezembro de 1990. **Por terceirizados, regidos pela CLT, além de estagiários regidos pela Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008**. <[http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/leis/LeiN6794\\_2009%20-%20IPTU%202009.pdf](http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/leis/LeiN6794_2009%20-%20IPTU%202009.pdf)>. Acesso em: 23/02/2013.

LEONARDO, Lucas. **Formulação da estratégia empresarial, 6 etapas principais**. Disponível em: <<http://www.sucessoempresarial.com/blog/formulacao-da-estrategia-e-suas-6-etapas-principais>>. Acesso em: 02/03/2013.

LOBATO, David Menezes; MOYSES FILHO, Jamil; TORRES, Maria Cândida Sotelino; RODRIGUES, Murilo Ramos Alambert. **Estratégia de empresas**. 2 ed. Ver. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 11ª ed., 2003.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, J., BICUDO, M. A. V. **A pesquisa qualitativa em Psicologia**: fundamentos e recursos básicos. São Paulo: Educ./Moraes, 1989.

MATTOS, P.; LINCOLN, C. L. **A entrevista não estruturada como forma de conversação**: razões e sugestões para sua análise. Rev. adm. publica, 2005. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/conceitos-em-pesquisa-cientifica/10409/#ixzz2Vh5Znuzp>>. Acesso em: 14/03/2013.



MAXIMIANO, Antonio. C. A. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 6ª Edição. São Paulo : Atlas, 2006.

MINAYO MC. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. Rio de Janeiro: Abrasco, 2007. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/conceitos-em-pesquisa-cientifica/10409/#ixzz16PRXfWO>>. Acesso em: 14/03/2013.

MINTZBERG, Henry *et al.* **O processo da estratégia**: conceito, contexto e casos selecionados. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MONTENEGRO, Eraldo de Freitas; BARROS, Jorge Pedro Dalledonne de. **Gestão estratégica**: a arte de vencer desafios. São Paulo: Makron Books, 1998.

MONTGOMERY, C. A.; PORTER, M. E. **Estratégia**: a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional**: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MUKAI, Toshio. **O Imposto Predial e Territorial Progressivo – A Função Social da Propriedade e a Constituição de 1988**, in RDP (Revista de Direito Público) nº 93. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

NICOLAU, Isabel. **O conceito de estratégia**. INDEG/ISCTE, 2001.

OLIVEIRA, D.P.R. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologias e práticas. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Estratégia empresarial e vantagem competitiva**: como estabelecer, implementar e avaliar. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, Marta Kohl de. Vigotsky. **Aprendizado e desenvolvimento um processo sócio histórico**. São Paulo: Scipione, 1993.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário – Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 7ª ed., 2005, p. 461.

PEREIRA, Luciano de Almeida. **Direito tributário simplificado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

PORTER, M. **Estratégia competitiva: técnicas para a análise da indústria e da concorrência**. 7.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2007.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVEIRA, F. *et al.* **Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil**: avaliação de sua incidência nas Grandes regiões urbanas em 1996. Brasília: IPEA, 2000.

SOUZA, Daniel Barbosa Lima Faria Corrêa. **Artigo**: IPTU ambiental. Elaborado em 02/2009. Disponível em <<http://www.fiscosoft.com.br/a/4iso/iptu-ambiental-daniel-barbosa-lima-faria-correa-de-souza>>. Acesso em: 25/02/2013.

TOMAR, M. S. **A entrevista semi-estruturada**: mestrado em supervisão pedagógica. Universidade Aberta, 2007. Disponível em: <<http://mariosantos700904.blogspot.com/2008/05/matriz-do-guio-de-uma-entrevistasemi.html>>. Acesso em: 14/03/2013.

THOMPSON Jr., A. A.; STRICKLAND III, A. J. **Planejamento Estratégico**: elaboração, implementação e execução. Tradução de Francisco Roque Monteiro Leite. São Paulo: Pioneira, 2000.

THOMPSON, Artur A.; *et al.* **Administração estratégica**. 15ª ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2008.

TIFFANY, P.; PETERSON, S. D. **Planejamento estratégico**: o melhor roteiro para um planejamento estratégico eficaz. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo. São Paulo: Atlas, 2007.

TZU, Sun. **A arte da guerra**. Tradução de Paulo Holzschuh. São Paulo: Évora, 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Manual para elaboração de monografia**. Fortaleza: UFC, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Guia de normalização de trabalhos acadêmicos da Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza: UFC, 2012.

VASCONCELOS FILHO, Paulo de; MACHADO, Antônio de Matos Vieira. **Planejamento estratégico**: formulação implementação e controle. Rio de Janeiro: Editora S.A 1982.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Roteiro de entrevista aplicado ao ex-gerente da Célula de Gestão do IPTU da Secretaria de Finanças de Fortaleza-CE.

#### ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AO EX-GERENTE DA CÉLULA DE GESTÃO DO IPTU DA SECRETARIA DE FINANÇAS DE FORTALEZA-CE. MS. CARLOS CRISTIANO CABRAL

\* Questões de controle – questões que devo fazer caso o entrevistado não responda a partir da pergunta inicial.

1. Reconhece a importância da Administração Estratégica para gerir uma empresa ou órgão?  
\*Como obteve conhecimento para a utilização deste conceito na sua gestão?
2. Durante sua gestão utilizou conscientemente as estratégias para gerir a CGIPTU?
3. Quais os fatores motivacionais utilizados para a definição das estratégias?
4. Quais recursos utilizou para o planejamento e escolha de suas estratégias?
5. Quais aspectos favoreceram a escolha e aplicação das estratégias?
6. Quais aspectos dificultaram a escolha e aplicação das estratégias?
7. Ao longo da sua carreira, como você adquiriu os conhecimentos necessários para a prática da Administração estratégica?  
\*Aprendeu na prática ou buscou formas de aperfeiçoamento?  
\*Por que você buscou esse aperfeiçoamento? Em que momento da carreira?  
\*Qual tipo de aperfeiçoamento você buscou?  
\*O resultado obtido foi o esperado?  
\*Em caso negativo, explique as razões pelas quais não buscou se aperfeiçoar. \*Arrepende-se de não ter buscado formas de aperfeiçoamento? Por quê?
8. Quais recursos foram utilizados para o envolvimento e aceitação da equipe na implantação dessas estratégias?
9. Quais as principais decisões estratégicas que atribui o crescimento da arrecadação nestes últimos anos?
10. Em algum momento foi reconhecida falha de decisões estratégicas que afetaram diretamente a arrecadação do tributo?  
\*Quais?  
\*De que forma conseguiu recuperar o controle?
11. Existia um acompanhamento na aplicação e manutenção destes resultados?  
\*De que forma e com que frequência?
12. Atualmente, quais os principais desafios/problemas enfrentados pelos gestores em geral e por você, para gerenciar com sucesso uma empresa?

\*Como você busca superar esses problemas?

\*Busca ou recebe algum tipo de apoio ou orientação? De quem? De que forma?

\*Você acredita que a aplicação da Administração estratégica é decisiva para o bom resultado?

13. No seu ponto de vista, quais fatores favoreceram diretamente o aumento da arrecadação do IPTU;
14. No seu ponto de vista, quais fatores favoreceram indiretamente o aumento da arrecadação do IPTU;
15. Quais as perspectivas futuras para a arrecadação de Fortaleza;
16. Analisando sua trajetória como gestor da CGIPTU, o que você faria de diferente? Por quê?