



Na Mídia

07/06/2024 | [JOTA](#)

IPTU: O que é, como funciona e como é calculado por municípios

Tribunais Superiores firmaram, ao longo dos anos, importantes precedentes sobre cobrança do IPTU

Douglas Mota | Júlia Katzer Tadros Mathiazzi



A Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê, em seu artigo 156, inciso I, a competência municipal para instituição do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)^[1].

Já em nível infraconstitucional, o IPTU encontra tratamento nos artigos 32, 33 e 34 do Código Tributário Nacional (CTN)^[2] que, por sua vez, reitera a competência municipal sobre o imposto.

Assim, sabe-se que cabe a cada município instituir o IPTU por meio da competente lei municipal^[3]. A título exemplificativo, destaca-se que o município de São Paulo instituiu a cobrança do IPTU por meio da Lei nº 6.989, de 29 de dezembro de 1966 (Lei nº 6.989/66)^[4].

Como funciona o IPTU

O fato gerador do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado em zona urbana municipal, consubstanciando-se, mediante ficção jurídica, no primeiro dia do ano civil (1º de janeiro).

A definição da zona urbana se dá em lei municipal. Entretanto, de acordo com o CTN, para que determinado local possa ser entendido como tal, deverá conter pelo menos dois dos seguintes melhoramentos, construídos ou mantidos pelo Poder Público^[5]: (i) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; (ii) abastecimento de água; (iii) sistema de esgotos sanitários; (iv) rede de iluminação pública; (v) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

Resumidamente, o fato gerador do IPTU é norteado por dois elementos: espacial e temporal. O primeiro é o território urbano do município, e o segundo, a cobrança anual.

O contribuinte do IPTU é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título^[6].

A base de cálculo do IPTU, ao seu turno, é o valor venal do imóvel^[7]. Apesar de o CTN não definir “valor venal”, é possível entendê-lo, de forma simplificada, como o valor que determinado bem alcançaria para compra e venda à vista, segundo as condições normais do mercado.

A apuração do valor venal é realizada de acordo com normas e métodos estabelecidos por cada município, tomando em conta as características de toda a área urbana, em função de diversos elementos como área, localização, padrão de construção e antiguidade^[8].

O resultado desse procedimento é, geralmente, a edição de uma Planta Genérica de Valores (PGV), que constitui um parâmetro para efeito de consideração do adequado valor venal, por representar os reais elementos do mercado imobiliário^[9].

No município de São Paulo, por exemplo, a apuração desse montante ocorre de acordo com os dados do imóvel constantes do cadastro na Secretaria da Fazenda^[10], na forma estabelecida pela Lei nº 10.235, de 16 de dezembro de 1986 (Lei nº 10.235/86). Alguns dos fatores considerados para a determinação do valor venal, na capital paulista, são: a localização do imóvel, a área do terreno, a área construída e a idade da construção.

A título de demonstração da amplitude que a expressão permite, em São Paulo, o art. 15 da Lei nº 10.235/86 prevê que o valor venal de uma construção tem como fator inicial seu enquadramento em um dos “Tipos e Padrões de Construção”, isto é, o tipo de acabamento do imóvel^[11].

Uma vez apurado o valor venal, o cálculo do IPTU é realizado pela aplicação das alíquotas definidas em lei municipal, que costumam variar para imóveis construídos e não construídos, bem como sua respectiva utilização como residência. No Rio de Janeiro, por exemplo, é cobrada uma alíquota mais alta sobre imóveis não edificadas^[12]:

IPTU no Rio de Janeiro

Tipo de imóvel	Alíquota
Imóvel edificado residencial	1,00%
Imóvel edificado não residencial	2,50%
Imóvel não edificado	3,00%

O município de São Paulo segue o mesmo racional^[13], prevendo ainda acréscimos e descontos^[14] definidos por faixas de valor venal, sendo que as alíquotas do IPTU originais são^[15]:

IPTU em São Paulo

Tipo de imóvel	Alíquota
Imóvel edificado residencial	1,00%
Imóvel edificado não residencial	1,50%
Imóvel não edificado	1,50%

O pagamento do IPTU poderá ser efetuado à vista ou parcelado ao longo do ano, a depender da legislação municipal, como é o caso do município de São Paulo, que autoriza o pagamento do imposto em até dez prestações, desde que cada parcela seja maior do que R\$ 50,00^[16].

Mudanças introduzidas pela Reforma Tributária

Em 20 de dezembro de 2023, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 132, (EC 132), principalmente no que concerne à tributação sobre o consumo – a tão discutida Reforma Tributária.

Apesar de a Reforma Tributária tratar, principalmente, da tributação sobre o consumo, a EC 132 também introduziu mudanças para outros tributos.

No que diz respeito ao IPTU, a EC 132 acrescentou o inciso III ao §1º, do art. 156 da CF/88, cujo conteúdo veicula o seguinte:

“Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

(...)

- 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

(...)

III – ter sua base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal”

Com isso, os prefeitos passam a ter autorização para, mediante decreto, atualizar a base de cálculo do IPTU. Vale ressaltar que essa mudança pode impactar posicionamentos anteriores do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF)^[17]. É o caso da Súmula nº 160 do STJ, que determina que o aumento da base de cálculo do IPTU (valor venal) depende da elaboração de lei municipal:

“É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”.

Distorções quanto à base de cálculo do IPTU

Uma das dificuldades diz respeito à base de cálculo do IPTU, ou seja, ao valor venal dos imóveis. Como mencionado anteriormente, a PGV é o suporte para se estabelecer o referido montante. Entretanto, a existência da PGV não é uma obrigação legal imposta aos municípios. Assim, em algumas localidades, ela pode estar desatualizada ou sequer existir.

A ausência da atualização constante da PGV impede que o valor venal dos imóveis se adeque às mudanças ocorridas nos municípios no decorrer do tempo. No Rio de Janeiro, por exemplo, somente em 2017, com a promulgação da Lei nº 6.250 de 28 de setembro de 2017, é que houve a atualização da PGV, que se mantinha a mesma desde 1997. Os valores venais então utilizados para cálculo do IPTU dos imóveis residenciais, representavam, em média, 1/6 do valor real de mercado do imóvel^[18].

Outro problema é a dificuldade de se elaborar uma PGV que seja integralmente fiel à realidade, dada a multiplicidade de coeficientes para uma avaliação adequada.

O IPTU e a progressividade

Com o advento da Emenda Constitucional nº 29/2000, foram incluídos os incisos I e II ao § 1º do art. 156 da CF/88^[19]:

“Art. 156...

(...)

- *1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:*

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel”.

Os novos incisos contemplam a possibilidade de utilização das técnicas de progressividade e da diferenciação de alíquotas, como instrumentos de fiscalidade e extrafiscalidade, respectivamente, sendo esta voltada ao cumprimento do princípio da função social da propriedade^[20].

A esse respeito, é importante esclarecer que a diferenciação de alíquotas de cunho extrafiscal, na forma do art. 156, § 1º, II, não se confunde com a progressividade do IPTU no tempo, de que trata o art. 182, § 4º, II^[21] da CF/88.

Segundo o art. 182, §4º, da CF/88, é facultado ao município, mediante lei específica, exigir o adequado aproveitamento do imóvel pelo seu proprietário. Caso o indivíduo não cumpra com a exigência do Poder Público municipal, este poderá impor diversas formas de sanções a ele, para que imediatamente cumpra a função social da propriedade^[22]. Uma delas é a adoção da chamada progressividade do IPTU no tempo.

A Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta o art. 182 da CF/88, estabelece que, em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos, o município procederá à aplicação do IPTU de forma progressiva no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos^[23].

Consideremos um imóvel ocioso cujo valor venal seja de R\$ 100.000,00 e cuja alíquota incidente seja de 1%. O valor devido a título de IPTU seria, portanto, de R\$ 1.000,00. Entretanto, caso o proprietário seja notificado e não cumpra a função social do imóvel, a alíquota incidente no ano subsequente sofrerá uma progressão e equivalerá a 2%. Assim:

IPTU regular:

1% de R\$ 100.000,00 = R\$ 1.000,00

IPTU progressivo no 1º ano após notificação:

2% de R\$ 100.000,00 = R\$ 2.000,00

IPTU progressivo no 2º ano após notificação:

3% de R\$ 100.000,00 = R\$ 3.000,00

O IPTU progressivo no tempo deve ainda observar as seguintes limitações: a alíquota máxima é de 15% e só poderá ser aplicada, como mencionado anteriormente, pelo prazo de cinco anos.

Findo o prazo sem o cumprimento da obrigação, o município manterá, até a devida regularização, a cobrança pela alíquota máxima, garantida a prerrogativa de desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Isenções ao IPTU

Ainda é possível que determinado imóvel seja isento da tributação de IPTU pelo município em que localizado. Cada município determina suas próprias regras de isenção.

Em São Paulo, por exemplo, a isenção do IPTU é concedida de acordo com o valor venal para:

- os imóveis residenciais, de tipo horizontal ou vertical e de padrões baixo a médio, cujo valor venal, em 2024, seja superior a R\$ 120.000,00 e igual ou inferior a R\$ 230.000,00^[24];
- os demais imóveis construídos – exceto vagas de garagem, prédios de garagem e estacionamentos comerciais –, cujo valor venal, na data do fato gerador do imposto, seja igual ou inferior a R\$ 120.000,00^[25].

Outros exemplos de isenção do IPTU na capital paulista são^[26]:

- os conventos e os seminários, quando de propriedade de entidades religiosas de qualquer culto, ou por elas utilizados;
- os imóveis construídos pertencentes ao patrimônio (i) de governos estrangeiros, utilizados para sede de seus consulados, (ii) de entidades culturais, (iii) de particulares, quando cedidos em comodato ao Poder Público para fins educacionais, (iv) de agremiações desportivas, entre outros.

Já na capital fluminense, para fatos geradores ocorridos em 2023, são isentos do IPTU os imóveis edificadas residenciais e não residenciais, além daqueles não edificadas cujo valor venal não exceda^[27]: R\$74.471,00, R\$ 32.498,00 e R\$50.099,00, respectivamente. Nos termos do CTM/RJ, as faixas de isenção do valor venal são corrigidas anualmente pelo mesmo índice para atualização dos impostos municipais^[28].

É fundamental consultar a legislação local para verificar se há e quais são eventuais outras hipóteses que autorizam a isenção, bem como os procedimentos para a comprovação da situação junto ao fisco municipal e manutenção da isenção.

Imunidades do IPTU

Quando falamos de imunidade tributária, tratamos de uma limitação do poder de tributar que é constitucionalmente imposta aos entes públicos. Assim, conforme podemos verificar no inciso VI do art. 150 da CF/88, são imunes do IPTU:

- Os imóveis integrantes do patrimônio da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como suas autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, e à empresa pública prestadora de serviço postal, no que se refere ao patrimônio vinculado a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes^[29];
- entidades religiosas e templos de qualquer culto, inclusive suas organizações assistenciais e beneficentes, ainda que sejam apenas locatários do bem imóvel^[30].
- O patrimônio (i) dos partidos políticos, inclusive suas fundações, (ii) das entidades sindicais dos trabalhadores, (iii) das instituições de educação e assistência social, desde que sem fins lucrativos e atendidos os requisitos da legislação^[31].

A respeito da imunidade sobre os imóveis de propriedade das instituições de assistência social sem fins lucrativos, importante conhecer também o teor da Súmula Vinculante nº 52 do STF que dispõe: “*Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune*

ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, “c”, da Constituição Federal, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades para as quais tais entidades foram constituídas.”

Nessa mesma linha, temos a recente inclusão do §1º-A ao art. 156 da CF/88 promovida pela Emenda Constitucional nº 116 de 2022, para estabelecer que o IPTU não incide sobre templos de qualquer culto, ainda que sejam apenas locatários do bem imóvel.

Vinculação constitucional do produto da arrecadação municipal

A receita proveniente da arrecadação do IPTU é integralmente destinada ao caixa do Tesouro municipal, que a utilizará para atender as prioridades locais e cobrir as despesas decorrentes da administração pública.

Tais despesas são previamente definidas no plano orçamentário municipal e o montante arrecadado poderá ser aplicado na construção e manutenção de creches, escolas, postos de saúde, segurança pública e pagamento de salários de funcionários.

Nesse sentido, válido lembrar que a destinação da arrecadação ao caixa do Tesouro municipal não significa dizer que ela é vinculada a um determinado propósito específico, tal como a órgãos, fundos ou despesas. Isso porque a vinculação da arrecadação de impostos é vedada, nos termos do art. 167, inc. IV, da CF/88.

Aqui, é importante esclarecer que, embora não haja a vinculação do IPTU determinada atividade, a CF/88 prevê a destinação de, no mínimo, 25% do recolhimento tributário municipal à educação e de 15% à saúde. Dessa forma, os setores mencionados concentram 40% da receita tributária do município.

STF e STJ – Precedentes e discussões sobre o IPTU

Ao longo dos anos tivemos importantes precedentes dos Tribunais Superiores acerca do IPTU. De outro lado, ainda restam discussões sobre a temática pendentes de julgamento. Podemos citar alguns exemplos:

STJ

- **Súmula nº 160:** “É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”. A súmula em questão determina que é necessária a elaboração de lei municipal para que haja aumento na base de cálculo do tributo (valor venal). Eventual majoração não pode se dar por Decreto Executivo.
- **Súmula nº 397:** “O contribuinte do IPTU é notificado do lançamento pelo envio do carnê ao seu endereço”. Firmado o entendimento de que basta a remessa do boleto ao endereço do contribuinte para notificá-lo do lançamento tributário (REsp 1.111.124/PR, Tema Repetitivo nº 116).
- **Súmula nº 399:** “Cabe à legislação municipal estabelecer o sujeito passivo do IPTU”. Firmado o entendimento de que, definindo a lei como contribuinte o proprietário, o titular do domínio útil, ou o possuidor a qualquer título, pode a autoridade administrativa optar por um ou por outro visando a facilitar o procedimento de arrecadação (REsp 1.111.202/SP e REsp 1.110.551/SP, Tema Repetitivo nº 122).
- **Tema Repetitivo nº 980:** Fixada a tese de que: (i) o termo inicial para contagem do prazo prescricional da cobrança judicial do IPTU inicia-se no dia seguinte à data estipulada para o vencimento da cobrança do tributo, e que (ii) o parcelamento de ofício da dívida tributária não configura causa interruptiva da contagem da prescrição, uma vez que o contribuinte não anuiu (REsp 1.641.011/PA e REsp 1.658.517/PA).
- **Tema Repetitivo nº 1.158:** O STJ deve definir se há responsabilidade tributária solidária e legitimidade passiva do credor fiduciário na execução fiscal em que se cobra IPTU de imóvel objeto de contrato de alienação fiduciária. Ainda não há data prevista para julgamento dos recursos afetados como representativos da controvérsia (REsp 1.949.182/SP, REsp 1.959.212/SP e REsp 1.982.001/SP).

STF

- **Tema nº 385 da Repercussão Geral:** Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 150, VI, “a”, da CF/88, se imunidade tributária recíproca alcança, ou não, sociedade de economia mista arrendatária de terreno localizado em área portuária pertencente à União. Entendeu-se que a imunidade recíproca não se estende à empresa privada

arrendatária de imóvel público, quando seja ela exploradora de atividade econômica com fins lucrativos. Nessa hipótese é constitucional a cobrança do IPTU pelo município (RE 594.015/SP).

- Tema nº 437 da Repercussão Geral: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 150, VI, “a”, §§ 2º e 3º, da CF/88, se a imunidade tributária recíproca alcança, ou não, bem imóvel de propriedade da União cedido à empresa privada que explora atividade econômica. Entendeu-se que incide o IPTU, considerado imóvel de pessoa jurídica de direito público cedido à pessoa jurídica de direito privado, devedora do tributo (RE 601.720/RJ).
- Tema nº 1.297 da Repercussão Geral: O STF vai decidir se o IPTU incide sobre imóvel da União arrendado para concessionária de serviço público. Em 09/04/2024 a matéria teve repercussão geral reconhecida em deliberação unânime no Plenário Virtual. Ainda não há data prevista para julgamento do mérito do recurso (RE 1.479.602/MG).

^[1] “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I – propriedade predial e territorial urbana; (...)”

^[2] Instituído pela Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966.

^[3] “Art. 2º O sistema tributário nacional é regido pelo disposto na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e em leis estaduais, e em leis municipais”.

^[4] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-6989-de-29-de-dezembro-de-1966/consolidado>

^[5] Art. 32, § 1º do CTN.

^[6] Art. 34 do CTN.

^[7] Art. 33 do CTN.

^[8] COSTA, Regina Helena. Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

^[9] PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares. Impostos federais, estaduais e municipais. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

^[10] <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/servicos/iptu/index.php?p=2456>

^[11] “Art. 15. O valor unitário de metro quadrado de construção será obtido pelo enquadramento da construção num dos dois tipos da Tabela V, em função da sua área predominante, e no padrão de construção cujas características mais se assemelhem às suas”.

^[12] Art. 67 da Lei nº 691, de 24 de dezembro de 1984 – CTM/RJ.

^[13] Arts. 7º e 27 da Lei nº 6.989/66.

^[14] Arts. 7º-A, 8º e 28 da Lei nº 6.989/66.

^[15] A Prefeitura de São Paulo disponibiliza tabelas práticas desses acréscimos e descontos (<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/servicos/iptu/index.php?p=2456>).

^[16] Art. 39 da Lei nº 6.989/66.

^[17] Tese fixada no julgamento do Tema 211 da Repercussão Geral (RE 648.245): “A majoração do valor venal dos imóveis para efeito da cobrança de IPTU não prescinde da edição de lei em sentido formal, exigência que somente se pode afastar quando a atualização não excede os índices inflacionários anuais de correção monetária”.

^[18] <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7609140>

^[19] Importante considerar o conteúdo da súmula 668 do STF: “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da EC 29/00, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

^[20] COSTA, Regina Helena. Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

^[21] “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

- 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

(...)

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;”.

^[22] A função social da propriedade é uma garantia prevista no inciso XXIII do artigo 5º da CF/88. Em linhas gerais, esse instituto procura garantir que as propriedades atendam não apenas os interesses dos proprietários, como também os interesses da coletividade.

^[23] PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares. Impostos federais, estaduais e municipais. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

^[24] Art. 2º, I da Lei nº 17.719, de 26 de novembro de 2021 (Lei nº 17.719/21).

^[25] Art. 2º, II da Lei nº 17.719/21.

^[26] Art. 18 da Lei nº 6.989/66.

^[27] Valores atualizados e divulgados pela Prefeitura do Rio de Janeiro no link: <https://carioca.rio/servicos/iptu-reconhecimento-de-imunidade-isencao-e-nao-incidencia/>

^[28] Art. 61, XXIII, XXVIII e XXIX do CTM/RJ.

^[29] Art. 150, VI, “a” c/c § 2º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 132 de 2023.

^[30] Art. 150, VI, “b” com redação dada pela Emenda Constitucional nº 132 de 2023 c/c art. 156, §1º-A, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 116 de 2022.

^[31] Art. 150, VI, “c”.

DOUGLAS MOTA – Sócio da área tributária do Demarest Advogados

JÚLIA KATZER TADROS MATHIAZZI – Advogada da área Tributária do Demarest. Possui especialização em Direito Tributário pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) e bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito de Sorocaba (FADI). Júlia concentra sua prática em tributos indiretos, contencioso administrativo e consultoria tributária, além de possuir ampla experiência em planejamento tributário, remodelação de negócios e operações de M&A