NT-JUR-TM/CON-POG 443/2024

Áreas de interesse: Finanças/Orçamento. Governo/Administração. Jurídico. Tributos.

IPTU. Atualização da base de cálculo pelo Poder Executivo condicionada a edição de lei que preveja os critérios a serem observados para tanto. Emenda Constitucional nº 132/2023. Proposta de redação.

Até o advento da EC nº 132, de 2023, que aprovou uma reforma tributária no País, as normas vigentes sobre atualização da base de cálculo do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) previam a necessidade de edição de lei municipal, salvo se a atualização se restringisse à correção monetária correspondente a índices oficiais da inflação verificada no ano anterior, caso em que a medida poderia ser implementada por ato do Poder Executivo.

Essa situação foi alterada pela emenda constitucional mencionada, que promoveu uma modificação no art. 156, § 1º, III, da Constituição, a saber:

> 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
>
> (...)
>
> **III - ter sua base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)**
>
> (grifamos)

Rua Marquês de Paranaguá, 348 - 7º andar – Consolação – São Paulo – SP – CEP 01303-050
(11) 3218-1400 site: www.conam.org.br e-mail: conam@conam.com.br

Autenticar documento em https://cacapava.splonline.com.br/autenticidade
com o identificador 3600370036003000350003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Assinado digitalmente por Luciana Aparecida dos Santos:29831898800 Data: 30/09/2025 17:15:30

Registre-se que a mudança promovida na Constituição se encontra em plena vigência desde 21 de dezembro de 2023, estando, portanto, à disposição dos municípios.

Entretanto, é preciso ressaltar que os municípios precisam examinar a sua legislação e aprovar perante a Câmara de Vereadores, se necessário, uma lei local a fim de se habilitarem ao uso de tal faculdade.

Esse projeto de lei deverá efetuar uma alteração na lei reguladora do IPTU, na parte reservada a esse assunto, de forma a contemplar os “critérios” de atualização a que se refere, agora, a Constituição.

Entendemos que não basta uma simples autorização para o prefeito atualizar por decreto a base de cálculo do IPTU, mas sim a especificação objetiva dos critérios a serem observados pelo Poder Executivo a fim de que se evite possíveis demandas judiciais por parte dos contribuintes.

A forma mais usada pelos municípios para definir o modo pelo qual terrenos e edificações são avaliados tem sido a adoção de um sistema, em geral denominado Planta Genérica de Valores (PGV), em que são estabelecidos os valores por metro quadrado de terreno segundo sua localização, assim como o valor do metro quadrado da edificação segundo o seu tipo, destinação e padrão construtivo. Esse instrumento deve definir de que forma os cálculos serão efetuados.

É comum, também, que a PGV estabeleça os fatores de correção na avaliação dos terrenos, segundo o seu tipo e conformação física, como fator de profundidade, fator esquina, fator gleba, fator lote encravado etc. Nas edificações é comum o uso do fator obsolescência (depreciação pela idade da construção).

O valor venal do imóvel tem muito a ver com o mercado imobiliário da cidade, que, por sua vez, está sujeito a variáveis locais, a situações favoráveis ou desfavoráveis e a variáveis de natureza econômica ou social.

Rua Marquês de Paranaguá, 348 - 7º andar – Consolação – São Paulo – SP – CEP 01303-050
(11) 3218-1400 site: www.conam.org.br e-mail: conam@conam.com.br
Autenticar documento em https://cacapava.splonline.com.br/autenticidade
com o identificador 3600370036003000350003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Isso basta para dizermos o quanto é difícil estabelecer um sistema capaz de representar com o maior acerto possível o valor dos imóveis para fins de cobrança do IPTU.

Em geral, procura-se organizar esse sistema, a PGV, de forma que os valores calculados não corram o risco de superarem o valor de mercado ou, então, que fiquem muito aquém daqueles praticados na compra e venda de imóveis.

Tendo presentes esses riscos, é comum que os valores venais encontrados pela aplicação da PGV guardem uma certa defasagem com os valores de mercado. Isso não significa que se está abrindo mão de parcela da receita desse imposto, pois essa diferença pode muito bem ser ajustada e compensada pelas alíquotas definidas na legislação local.

Em suma, para defasagens maiores compensa-se com a adoção de alíquotas maiores e, no sentido oposto, com alíquotas menores. Tudo é uma questão de estratégia tributária, aliás existentes em outros tipos de tributos, como pautas, lucro presumido, tabela de valor de veículos para fins do IPVA etc.

Ao mudar sua legislação sobre IPTU, o município precisa ter muito cuidado na especificação dos “critérios” de atualização de sua base de cálculo para evitar que a faculdade trazida pelo novo dispositivo constitucional não seja neutralizada por uma redação que venha a restringir a competência do Poder Executivo.

Nesse sentido, podemos sugerir, de forma bem singela, a seguinte redação:

> Art... Compete ao Poder Executivo atualizar a base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, alterando os dados e valores constantes da Planta Genérica de Valores (PVG), nos termos deste artigo.
>
> § 1º O ato de aprovação da atualização prevista no *caput* deverá estar amparado em relatório elaborado por grupo de trabalho composto por agentes públicos da estrutura administrativa designado para realizar os estudos necessários perante o mercado imobiliário do município.

Rua Marquês de Paranaguá, 348 - 7º andar – Consolação – São Paulo – SP – CEP 01303-050
(11) 3218-1400 site: www.conamprev.com.br e-mail: conam@conam.com.br
Autenticar documento em https://cacanava.splonline.com.br/autenticidade
com o identificador 3600370036003000350003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

§ 2º No relatório elaborado pelo grupo de trabalho a que alude o § 1º devem ficar demonstrados os eventos levados em conta, tais como:

I. realização de obras viárias;

II. implantação ou melhoria de obras de saneamento básico;

III. construção ou melhoria de escolas, unidades de saúde e de assistência social, praças, parques, jardins, centros de lazer, de cultura e de esporte;

IV. ampliação ou melhoria do sistema de segurança e de iluminação pública;

V. instalação ou ampliação, pelo setor privado, de novas unidades comerciais, de serviços ou indústrias;

VI. dados publicados por revistas especializadas sobre custos na construção civil;

VII. defasagens constatadas no valor dos imóveis acumuladas e não consideradas anteriormente;

VIII. colaborações prestadas por profissionais, empresas e instituições especializadas em mercado imobiliário.

IX. outros eventos que redundaram na valorização ou desvalorização dos imóveis de forma geral ou localizada.

§ 3º Consideram-se critérios para atualização da base de cálculo do tributo para os fins do art. 156, § 1º, III, da Constituição, as ponderações técnicas a que se refere o § 2º deste artigo, utilizadas no todo ou apenas em parte.

§ 4º O Chefe do Executivo poderá adotar no todo ou parcialmente as sugestões apresentadas pelo grupo de trabalho a que se refere o § 1º deste artigo.

§ 5º Para atualização anual e geral da base de cálculo do tributo por índice não superior ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Chefe do Executivo fica dispensado de adotar as medidas a que alude o § 1º deste artigo, bastando apenas a edição de ato contendo essa decisão.

§ 6º Na atualização da base de cálculo do tributo prevista no *caput* deste artigo, o Poder Executivo poderá fixar o valor venal de novas áreas não inseridas na Planta Genérica de Valores em decorrência de aprovação de parcelamento do solo e incorporação de áreas rurais ao perímetro urbano, casos em

Rua Marquês de Paranaguá, 348 - 7º andar – Consolação – São Paulo – SP – CEP 01303-050
(11) 3218-1400 site: www.conamprev.com.br e-mail: conam@conam.com.br
Autenticar documento em https://cacapava.splonline.com.br/autenticidade
com o identificador 3600370036003000350003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

> que os valores deverão ser economicamente compatíveis com os atribuídos a áreas com características semelhantes previamente existentes.
>
> § 7º Se não for promovida nenhuma atualização da base de cálculo do tributo prevalecerão os valores estabelecidos na Planta Genérica de Valores, ressalvada a possibilidade de inclusão de novas áreas e respectivos valores na forma prevista no § 6º.

A regra prevista no § 6º do artigo sugerido na minuta acima, que versa sobre áreas acrescidas ao perímetro urbano ou decorrentes de parcelamento do solo, é perfeitamente legal, tendo sido, inclusive, alvo de deliberação favorável por parte do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.245.097 - Paraná).

Ressalte-se que o grupo de trabalho sugerido não pode ser integrado por pessoas estranhas ao corpo de agentes públicos da Prefeitura, salvo apenas na condição de colaboradores, sem, portanto, o direito de firmarem o respectivo relatório.

Por oportuno, cabe esclarecer que o ato de atualização da base de cálculo do IPTU editado pelo Chefe do Executivo não está sujeito ao princípio da noventena, em razão do que dispõe o § 1º do art. 150 da Constituição.

Não se acrescentou à minuta ofertada, mas o prefeito pode perfeitamente determinar a realização, pelo grupo de trabalho, de audiência pública para discutir o referido assunto, conferindo assim maior legitimidade às decisões que forem adotadas.

São Paulo, 28 de agosto de 2024.

José Carlos Polo
Economista - Corecon/SP 4.073

Daniela Marcelino dos Santos
OAB/SP nº 180.943

Rua Marquês de Paranaguá, 348 - 7º andar – Consolação – São Paulo – SP – CEP 01303-050
(11) 3218-1400 site: www.conamsp.com.br e-mail: conam@conam.com.br

Autenticar documento em https://cacanava.splonline.com.br/autenticidade
com o identificador 3600370036003000350003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.