

# IPTU, IMPOSTO MUNICIPAL E SUAS PARTICULARIDADES

José Wilamy Carneiro Vasconcelos<sup>1</sup>

## RESUMO

A ideia desse artigo busca o entendimento preliminar sobre impostos municipais, em especial o Imposto Predial Territorial Urbano- IPTU, sua competência, a progressividade das alíquotas, base de cálculos, e os princípios norteadores do direito Tributário. As regras pertinentes ao Município, o contribuinte, a Emenda Constitucional Nº 29/2000 e o entendimento dos doutrinadores e as (in)constitucionalidades das súmulas do STJ na sua progressividade como função social da propriedade.

**Palavra chave:** IPTU. Progressividade. Função Fiscal e Extra fiscal. Função Social da Propriedade

## ABSTRACT

The idea of this article seeks preliminary agreement on taxes, especially property tax Territorial Urbano-property tax, jurisdiction, the progressivity of the tax rates, based on calculations, and the guiding principles of law Tax. The rules pertaining to the municipality, the taxpayer, Constitutional Amendment No. 29/2000 and the understanding of scholars and (in) constitucionalidades overviews of the Supreme Court in its progressiveness as a social function of property.

**Keyword:** Taxes. Progressivity. Fiscal and Tax Extra function. Social Function of Property

**Sumário:** 1- Considerações Iniciais, 2- Da competência tributária, 3- Do lançamento do IPTU, 4- Da isenção, 5- O IPTU e sua progressividade, 6- Conclusão.

---

[1]- Bacharel em Direito pela Faculdade Luciano Feijão-Sobral- Ce. Professor de Ciências, Especialista em Meio Ambiente formado pela Universidade Estadual Vale do Acaraú- Sobral- CE  
Email: wilamywr@hotmail.com

## 1- Considerações Iniciais

A Constituição Federal foi inundada por princípios e regras pertinentes ao Direito Tributário com fundamentos projetados sobre ordens jurídicas fragmentadas da União, dos Estados e Municípios. A mesma estabelece regras e formas como o princípio da progressividade do imposto, (art.182,§4º, inciso II) da Constituição Federal e Emenda Constitucional 29/2000. O princípio da igualdade, da legalidade, da capacidade contributiva, da irretroatividade, da anterioridade tributária, da publicidade, que na boa interpretação, alcançam a justiça fiscal no tocante à cobrança de tributos.

Os impostos, uma das espécies tributárias no Sistema Tributário Nacional, possuem como fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte (art. 16 do CTN), Lei 5.172/66, elencados nos artigos, 145, I, 153, 154 e 156 da Carta Magna e dividido de acordo com o Código Tributário Nacional em consonância com a Constituição Federal de 1988.

O IPTU, Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana, (art.32/ CTN) definida em Lei Municipal, de competência dos Municípios e sobre a propriedade predial e territorial urbana, possui como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, localizado na zona urbana do município como definido na Lei Nº 10.406/2002 – Lei Civil.

Sua base de cálculo (art.33/CTN) é o valor legal da propriedade (imóvel). Não pode eleger o valor especulativo, o valor locatício, o valor histórico, ou outros que não sejam o valor venal do imóvel (VVI).

O contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular ou o seu possuidor a qualquer título.

É aquele possuidor de posse mansa e pacífica, ou seja, é o dono da propriedade (imóvel), com a necessidade do animus definitivo. O Supremo Tribunal Federal, conforme artigo 34 do Código Tributário Nacional, apresenta alternativas ao legislador municipal, podendo eleger qualquer pessoa, quer seja proprietário, quer seja inquilino ou comodatário, responsabilizando contratualmente o pagamento do imposto, pelas vias do Direito Privado, e facilitando a arrecadação deste (STJ, 1ª Seção, Resp 1.111.202-SP, rel. Min. Mauro Campbell Marques, em 10.06.2009).

Diferencia do ITR, imposto Territorial Rural, este de competência da União Federal, conforme estabelecido pela Constituição Brasileira no art.156, VI e art. 19 do CTN.

Assim o IPTU tem como sujeito ativo o Município e Distrito Federal, possuindo função fiscal, podendo atribuir também função extra fiscal e ainda ser progressivo nos termos da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade, estabelecendo limitações e impondo restrições (art. 156, § 1º da CF).

A progressividade das alíquotas do IPTU, só tem respaldo constitucional quando a propriedade não cumprir sua função social. Somente é legítima com a autorização da Emenda Constitucional 29/2000, em razão do valor venal do imóvel (VVI). Considerando a inconstitucionalidade pelo STJ (súmulas 589, 668) antes da Emenda Constitucional 29/2000.

A Constituição Federal de 1988 remedia cada matéria em sua área, podendo ser atinente a autonomia demonstrada pelos artigos que a compõem.

Importantíssima é a interpretação da exegese da norma jurídica, doutrina e o entendimento do STF.

## **2- Da competência tributária.**

A competência tributária é indelegável, atribuindo a competência legislativa plena (Art.6º, CTN), salvo nas limitações contidas na Constituição

Federal de 1988 e no Código Tributário Nacional. Essas limitações são observadas em nossa Constituição Federal e nas Constituições Estaduais, nas Leis Orgânicas dos Municípios e no que tange ao Distrito Federal ou Municípios.

É uma atribuição exercida somente por Lei. O poder de tributar, instituir e cobrar tributos no Brasil é da União, dos Estados Membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

Aprofundado, a classificação da competência tributária, (SABAD, 2008), é classificada em competência privativa, comum, cumulativa, especial, residual ou remanescente e extraordinária. É imprescindível que o estudioso do Direito tributário conheça profundamente cada detalhe e espécies acima citados.

Nas competências constitucionais os poderes da União estão enumerados nos arts. 21 e 22 da Constituição Federal.

O artigo 22, no parágrafo único da Constituição Federal de 1988, preleciona a delegação aos Estados competência legislativa privativa, mediante Lei Complementar.

A atribuição da competência tributária às pessoas jurídicas de Direito Público está prevista nos arts. 153 e 156 da Constituição Federal.

A competência concorrente permite os limites da ação conjunta entre União, Estados e Municípios dos entes federativos.

A competência da União no parágrafo 2º do art. 24 da Constituição Federal para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

A essa concepção da Competência tributária, merece destaque o enunciado de Hugo de Brito Machado (2001, pg.223)

É indelegável a competência tributária. A pessoa jurídica à qual tenha a Constituição atribuída competência para instituir certo tributo não pode transferir essa competência. Admitir a delegação de competência para instituir tributo é admitir seja a Constituição alterada em norma infraconstitucional.

Antigamente, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana era de competência dos Estados, mais precisamente no art 9º da Constituição Brasileira de 1891. Portanto com a Constituição de 1934, passa o IPTU como competência dos Municípios. Com a Constituição brasileira de 1937, atribuiu a esse imposto sobre propriedade.

A competência tributária dos municípios e Distrito Federal na Constituição Brasileira de 1988 está inserida no art. 156, inciso I e CTN, art. 32. Os tributos que podem ser instituídos por eles são: IPTU, ITBI, ISS, taxas e contribuição de melhoria.

Em sentido amplo a competência seria a soma de quatro atribuições que são a de arrecadar, executar, instituir e fiscalizar decisões, ou atos administrativos e leis relativas a tributos. Em sentido estrito somente a de instituir tributos como a competência tributária política.

### **3. Do Lançamento do IPTU**

Lançamento é a certeza, a efetivação com base na declaração do contribuinte como sujeito passivo da obrigação ou de terceiro ou de outro qualquer ao cálculo do montante do tributo devido ao valor do crédito tributário.

O lançamento do IPTU é “*ex officio*”, ou seja, é baseado no valor venal do imóvel, a autoridade fiscal calcula o tributo e emite a notificação ou carnê do IPTU para pagamento. Assim o contribuinte, após recebimento deverá recolher o valor do referido imposto no prazo estipulado contido no carnê de pagamento.

Segundo o STF, cabe lembrar-lhes que, o ônus de provar o não recebimento do carnê de cobrança do IPTU, deve ser imputado aos contribuintes e não a Fazenda Municipal.

Súmula 397 do STF foi editada – IPTU, notificação de lançamento: “O contribuinte do IPTU é notificado do lançamento pelo envio do carnê ao seu endereço.”

Está instituído pelo artigo 142 do CTN (Código tributário Nacional). Esta é a definição de lançamento:

art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

A definição de lançamento, portanto, intrínseca no art. 142 do CTN, não deve ser interpretada literalmente. Para Hugo de Brito Machado (2001, pg.173), essa interpretação alberga duas impropriedades; uma consiste no lançamento sem ter que calcular o montante do tributo devido, devidos aos denominados tributos fixos, cujo montante independe de cálculo.

Por outro lado a expressão do art. 142 do CTN expressa, segundo ele, uma contradição em seus próprios termos, pois constitui crédito tributário, tornando líquida a certeza da obrigação correspondente, que na verdade a autoridade administrativa faz com o lançamento, é aplicar a penalidade.

Para o contribuinte, o entendimento no lançamento do IPTU, o que está em síntese é o crédito tributário ao cumprimento da obrigação do particular, sendo esta uma obrigação principal (art. 113 § 3º) ou acessória.

O lançamento pode ser definido e previsto por três espécies ou modalidades. São eles: lançamento por declaração; lançamento de ofício ou direto (art.149); Lançamento por homologação ou auto lançamento (art. 150

CTN. Os lançamentos de ofícios, quando é feita por iniciativa da autoridade administrativa; são as taxas, o IPTU, o IPVA, CIP etc. Os de declaração ou mistos (art. 147 CTN) são exemplos os ITBI, o ITCD e o Imposto de Importação. Nos lançamentos por homologação, o contribuinte fica à vontade para fazer suas informações. Cada dia a Fazenda Pública fica isenta das informações contidas pelo contribuinte.

O contribuinte pode cada dia fazer sua declaração sozinho, com dados de seu interesse. São exemplos o IR, ICMS, ISS, PIS, CONFINS e outros.

No lançamento, várias taxas são inseridas concomitantemente por alguns legisladores municipais, embutidas no carnê do IPTU, trazendo divergência no STJ e jurisprudência. Muitas dessas taxas, como as dos lixos residenciais e limpeza pública, são declaradas inconstitucionais, causando celeuma nos tribunais e no Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado não há de se pagar o imposto e deixar pagar a taxa quando inserida no mesmo carnê ou boleto, causando constrangimento e inadimplência para os contribuintes, ferindo as teses do STJ e a Constituição Federal Brasileira ( art. 93, IX)

**Art. 93.** Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

**IX** todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

As taxas, embora sejam ilegais, não isentam e não tornam nulo o IPTU, conforme enunciado do recurso especial interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, não caracterizando ofensa ao art. 535 do CPC. (REsp 1202136 SP, Rel. Min. Mauro Campbell segunda turma, julgado em 07-06-2011, Dje 14-06-2011.

Ademais, o contribuinte que desejar pagar o IPTU, mas não consegue porque está atrelado (inserido) as taxas ilegais, poderá este entrar com Ação em Consignação de Pagamento do IPTU devido de acordo com os fundamentos do art. 164, I do CTN.

Por meio dessa ação, extingue o crédito tributário relacionado ao IPTU, ajuizando, porém, a inexigibilidade da ação declaratória das taxas ilegais ou ação anulatória do lançamento.

#### **4- Da isenção do IPTU.**

As Leis tributárias, de iniciativa do Poder Legislativo, na interferência das normas de natureza orçamentária, acarretam prejuízos e estimativas, diminuindo as receitas públicas anuais, quando relacionadas nas isenções, remissões de dívidas e nas anistias dos contribuintes em curso.

Para alguns estudiosos, a arrecadação municipal, na cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano, no que rege à isenção do imposto, nas alíquotas cobradas pelo Município, poderá comprometer todo o orçamento da Lei orçamentária Anual.

Para HARADA (2004. pg,39) a expressão “autorizar isenções” significa que somente a lei pode dispor a exclusão de crédito tributário.

No dizer de JOSÉ AFONSO DA SILVA, citado por KIYOSHI HARADA, no parecer retroreferido:

“O princípio da reserva legal (legalidade específica) envolve questões de competência, ao passo que o princípio da legalidade (genérica) envolve primeiramente uma situação de hierarquia das fontes normativas”. (Curso de Direito Constitucional positivo, Revista dos tribunais, 6ª Ed., p. 364).



São isentos de IPTU conforme relacionados os art. 5º e 6º da Lei 4727 de 28 de dezembro de 2011. Lei de isenção IPTU, IPVA e TLP.

As Leis Municipais são editadas pelas câmaras municipais com aplicação aos limites territoriais dos respectivos municípios.

Assim vejamos o artigo 30, I a III da Constituição Federal de 1988.

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

**I** - legislar sobre assuntos de interesse local;

**II** - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

**III** - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

A isenção desse imposto compromete a arrecadação financeira do município, no orçamento e nas suas despesas públicas, inviabilizando seus cofres, fragilizando o orçamento de investimento anual, pelo não pagamento feito pelos contribuintes.

Anteriormente a Constituição Federal de 1967 estabelecia a possibilidade excepcional de concessão de isenções heterônomas pela União, que foi validado pelo Código Tributário Nacional, entretanto não foi admitida pela Constituição de 1988.

Numa outra alternativa de interpretação o CTN no art. 13 parágrafo único diz:

Art. 13. Mediante lei especial e tendo em vista o interesse comum, a União pode instituir isenção de tributos federais, estaduais e municipais para os serviços públicos que conceder, observado o disposto no § 1º do artigo 9º.

A EC 01/69 Emenda Constitucional, mediante Lei Complementar, traz em seu artigo 19, § 2º o relevante interesse social ou econômico, quanto à concessão nas isenções estaduais e municipais.

A própria Constituição Federal de 1988 prescreve seu art.151, III in verbis:

**Art. 151.** É vedado à União:

**III** - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

O artigo 151, III da Constituição Federal Brasileira, trouxe vários questionamentos doutrinários em matéria do princípio da vedação à concessão de isenções heterônomas, que de acordo com esse princípio, cabe a cada ente político, dentro de sua autonomia legislativa e política, estabelecer isenções somente em determinados tributos.

Vale lembrar que a regra atual, escrito no artigo acima, não é absoluta, estabelecendo, portanto, limites pela própria Constituição, na competência tributária de cada ente em relação aos incentivos ou benefícios à concessão de isenções no IPTU, IPVA, ISS e ICMS. Lembramos aqui que em relação aos impostos locais, regionais e nacionais, decorrentes dos tratados internacionais, aprovados pelo decreto Legislativo n. 6/1967 nada têm a ver com o artigo 151, III da Constituição Federal, podendo assim estabelecer isenções de tributos estaduais e municipais.

Como se vê, o princípio da reserva legal implícito da legalidade da isenção tem caráter formal, quando no ato do poder legislativo em relação à isenção material, quando inserido na anistia, e remissão concomitante ao art. 97, VI, e os arts. 156, IV, art. 175, II e III, da Constituição Federal.

O referido art. 97, VI do CTN prescreve:

Art.97. Somente a Lei pode estabelecer:

VI- As hipóteses de execução, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

O art. 175 do CTN enumera as duas espécies de exclusão do créditos tributário. São elas a isenção e a anistia. A exclusão do crédito

tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias. Nesta, a doutrina tradicional conceitua como sendo o impedimento ilegal de constituição do mesmo. A exclusão do crédito somente poderá ocorrer antes do lançamento do tributo. Caso contrário, a ocorrência após o lançamento, estaremos diante de uma remissão, e não de uma anistia ou isenção.

A isenção pode se restringir a determinada região do território onde é tributado, em condições particulares conforme art. 176 § único do CTN, devendo ser aplicado concomitantemente com art. 151, inciso I da Constituição Federal, determinando que a União distribua de forma uniforme tributos a todo o território nacional, facultando a concessão de incentivos fiscais para promoção do equilíbrio sócio econômico no desenvolvimento de certas regiões do país.

Para o STF não se trata de isenção heterônoma. No Brasil, os tratados não têm aplicabilidade imediata e nem produzem efeitos diretos. Logo, não se trata de uma simples isenção heterônoma veiculada por lei federal.

Observa-se que algumas correntes doutrinárias entendem ser uma isenção heterônoma, que é vedado pela Constituição Brasileira. Há correntes que sustentam a tese de isenção e benefícios, os quais deveriam ser limitados aos tributos federais.

Outras correntes sustentam a tese da isenção perpétua, em que na medida da União venha a revogar a isenção decretada durante o regime autoritário.

## **5. Da progressividade**

A Emenda Constitucional nº 29 de 2000, estabeleceu a progressividade das alíquotas do Imposto Predial Territorial Urbana (IPTU), modificando o art. 156, § 1º da Constituição Federal. Em face dessa polêmica, voltou a reinar divergência em torno do mencionado imposto progressivo.

A Emenda Constitucional 29/2000 autorizou que as alíquotas do IPTU sejam progressivas em razão do valor venal do imóvel (VVI).

Para entendimento de muitos estudiosos, há quem sustente que a Emenda nº 29 é inconstitucional. O direito do IPTU não progressivo estaria albergado por cláusula pétrea. (MACHADO, Hugo, 2001, pg.393).

Das possíveis formas de progressividade, quer seja gradual, quer simples, somente aquela é permitida pela Constituição. Nessa interpretação, a progressividade no tempo, a que se refere o art. 182, § 4º, II, o imposto (IPTU) previsto no inciso I poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel. Essa disposição constitucional tem motivado a alguns que, somente é possível a progressividade desse imposto na exigência do imposto progressivo no tempo, como instrumento da política urbana (Lei 10.257/01).

Para Ives Gandra (2011.pg, 993) segundo defendemos, ao tempo da constituição anterior, a inexistência de qualquer restrição à progressividade do IPTU. O imposto poderia ser progressivo, mediante a adoção das alíquotas crescentes, á medida que crescia também o valor do imóvel. As únicas balizas postas pela Carta de 69 eram a proibição do confisco tributário e a preservação do direito de propriedade

## **CONCLUSÃO**

O Imposto predial Territorial Urbano está entre uns dos mais importantes tributos no fulcro da arrecadação dos municípios brasileiros.

Dentre os tributos municipais, dois estão relacionados à função social da propriedade, o IPTU e o ITR. A Constituição Federal elenca sua progressividade e seletividade, tendo alíquotas diversas crescentes na medida da base tributável. A Emenda Constitucional 29/2000 concedeu ao Município a progressividade das alíquotas em razão do valor do imóvel e da localização do mesmo.

Sua função é tipicamente fiscal, podendo exercer a extrafiscalidade na política urbana. Nesta, a Carta Magna faculta ao Poder Público Municipal, mediante lei Federal 10257/2001, Estatuto da Cidade e Plano Diretor.

O contribuinte é o possuidor de posse mansa e pacífica, no fulcro da jurisprudência (STF) definindo a optar por qualquer pessoa titular da posse ou domínio útil, com propósito de facilitar a arrecadação

Assim compreendemos que o contribuinte do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana é o proprietário. Então, se alguém tem o animus ou domínio do imóvel, faltando apenas o título, este por sua vez será o titular da posse.

## REFERÊNCIAS

GANDRA, Ives da Silva. **Curso de Direito Tributário**- 13, ed. São Paulo.2006

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. – 14 ed.- São Paulo.2009

MACHADO, Hugo de Brito, **Revista Atualizada e Ampliada**. – 19ª Ed. - São Paulo, 2001

MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo. **A Teoria Constitucional Tributária em evidência**. Fortaleza:ed.UECE/UNIFOR, 2010.

SABBAD, Eduardo de Moraes, **Direito Tributário**, - 9ª Ed.—São Paulo. 2009