



ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Av. Brigadeiro Luis Antônio, 3.530 - 10º andar
Jd. Paulista - São Paulo - SP • CEP 01402-001

NOTA TÉCNICA APM Nº 10 DE 23 DE FEVEREIRO DE 2026

ÁREA: Direito Tributário Municipal, Finanças Públicas e Direito Constitucional.

TÍTULO: Aumento do IPTU – Estrutura Jurídica, Limites Constitucionais e Diretrizes para Implementação Regular

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 145, 150, 156, I, e 182, §4º. Código Tributário Nacional. Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Princípios da legalidade tributária, anterioridade e capacidade contributiva.

PALAVRAS-CHAVE: IPTU. Atualização da Planta Genérica de Valores. Base de Cálculo. Legalidade Tributária. Anterioridade. Progressividade. Capacidade Contributiva.

1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de estabelecer parâmetros jurídicos para a instituição e majoração do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

A elevação da arrecadação municipal por meio do IPTU frequentemente se insere no contexto de necessidade de recomposição fiscal, mas sua implementação exige rigor técnico e estrita observância das limitações constitucionais ao poder de tributar.

A presente Nota Técnica tem por finalidade afastar abordagens simplificadoras, evidenciando que o aumento do IPTU não se reduz à alteração de alíquotas, mas envolve a correta estruturação de sua base de cálculo, da legislação municipal e do procedimento de lançamento.

2. CONTEXTO NORMATIVO E ESTRUTURA DO IPTU:

O IPTU é tributo de competência municipal, cuja incidência recai sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado em zona urbana.

Sua estrutura jurídica é composta por dois elementos centrais:

- (i) *base de cálculo, representada pelo valor venal do imóvel;*
- (ii) *alíquota, definida em lei municipal.*

A arrecadação do imposto depende da coerência entre esses elementos, sendo a base de cálculo o principal fator de distorção quando desatualizada.

3. NATUREZA JURÍDICA DO AUMENTO DO IPTU:

O aumento do IPTU pode decorrer de duas vias juridicamente distintas, cujos regimes não se confundem:

- a) *majoração de alíquotas;*
- b) *atualização da base de cálculo (planta genérica de valores).*

A majoração de alíquotas configura aumento direto de tributo e depende de lei em sentido estrito, sujeitando-se integralmente aos princípios da legalidade e da anterioridade.

A atualização da base de cálculo, por sua vez, pode assumir natureza de recomposição do valor venal, desde que limitada à correção de defasagem, não podendo ser utilizada como mecanismo indireto de aumento tributário desproporcional.

A confusão entre essas duas hipóteses é a principal causa de invalidação judicial de leis municipais.

4. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS:

4.1 PRÍNCÍPIO DA LEGALIDADE

Qualquer aumento do IPTU exige previsão em lei municipal.

Não se admite majoração por ato infralegal, especialmente quando implique alteração substancial da carga tributária.

4.2 PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE

A majoração do IPTU está sujeita à anterioridade anual, impedindo sua cobrança no mesmo exercício financeiro da lei que o instituiu ou aumentou.

Além disso, deve ser observada a anterioridade nonagesimal, quando aplicável.

4.3 CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

O IPTU deve refletir a capacidade econômica do contribuinte, o que se materializa na correta avaliação do valor venal do imóvel.

A fixação arbitrária ou desproporcional compromete a validade do tributo.

4.4 PROGRESSIVIDADE

A Constituição autoriza a progressividade do IPTU, tanto em razão do valor do imóvel quanto para fins extrafiscais, nos termos da política urbana.

Contudo, a progressividade deve ser estruturada de forma racional e proporcional, sob pena de desvirtuamento do tributo.

5. DISTINÇÃO ENTRE ATUALIZAÇÃO E MAJORAÇÃO:

A atualização da planta genérica de valores deve refletir a realidade do mercado imobiliário, corrigindo distorções acumuladas ao longo do tempo.

Quando essa atualização se limita à recomposição inflacionária ou à adequação aos valores de mercado, não se configura aumento tributário em sentido estrito.

Entretanto, quando a atualização supera esse limite e implica elevação real da carga tributária, passa a ser tratada juridicamente como majoração, sujeitando-se às restrições constitucionais.

Essa distinção não é formal, mas material, sendo aferida a partir dos efeitos concretos da medida.

6. PLANTA GENÉRICA DE VALORES COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE:

A planta genérica de valores constitui instrumento técnico essencial para a definição da base de cálculo do IPTU.

Sua elaboração deve observar critérios objetivos, tais como:

- (i) *localização do imóvel;*
- (ii) *características urbanísticas;*
- (iii) *padrão construtivo;*
- (iv) *valorização imobiliária.*

A ausência de critérios técnicos ou a adoção de valores genéricos compromete a validade do lançamento tributário.

7. RISCOS JURÍDICOS RECORRENTES:

A prática administrativa evidencia vícios recorrentes na instituição de aumentos de IPTU, dentre os quais se destacam:

- a) *majoração indireta por meio de atualização desproporcional da base de cálculo;*
- b) *ausência de estudos técnicos que justifiquem os valores adotados;*
- c) *violação ao princípio da anterioridade;*
- d) *ausência de motivação legislativa adequada;*
- e) *desconsideração da capacidade contributiva.*

Esses vícios têm sido reiteradamente reconhecidos pelo Poder Judiciário, com conseqüente invalidação das leis municipais.

8. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *realizem estudos técnicos prévios para atualização da planta genérica de valores;*
- (ii) *promovam ampla fundamentação da lei que institui ou altera o IPTU;*
- (iii) *distingam claramente atualização de majoração;*
- (iv) *observem rigorosamente os princípios da anterioridade;*
- (v) *asseguem coerência entre valor venal e realidade de mercado;*
- (vi) *evitem aumentos abruptos e desproporcionais;*

(vii) *integrem a política tributária à política urbana;*

(viii) *garantam transparência no processo legislativo.*

Essas medidas não apenas asseguram a legalidade do tributo, mas reduzem significativamente o risco de judicialização.

9. CONCLUSÃO:

O aumento do IPTU não pode ser conduzido como medida isolada de recomposição de receita, dissociada de sua estrutura jurídica e de seus limites constitucionais.

A validade da majoração depende da correta distinção entre atualização da base de cálculo e aumento real da carga tributária, bem como da observância rigorosa dos princípios da legalidade, anterioridade e capacidade contributiva.

A atuação municipal responsável exige planejamento técnico, fundamentação normativa consistente e coerência com a realidade econômica, sem o que o incremento de arrecadação se converte em fonte de insegurança jurídica e contencioso tributário.