

DIREITO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL

**Imposto sobre a Propriedade Predial e
Territorial Urbana – Aula 1**

Professor
Cleber Barros



INTRODUÇÃO:

O IPTU é um imposto de competência dos Municípios, está previsto pela CRFB /88 no seu art. 156, I:

Art.156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I— propriedade predial e territorial urbana;

Importante salientar a competência cumulativa do Distrito Federal para instituir os impostos Estaduais e Municipais, embora não esteja previsto expressamente no artigo 156, o artigo 147 prevê:

*Art. 147. Competem a União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente os impostos municipais, **ao Distrito Federal, cabem os impostos municipais.***

A Constituição prevê dois impostos incidentes sobre a propriedade imóvel: IPTU e ITR. Cabendo desde já lembrar que são excludentes, mas será mais aprofundado em outro momento. As principais diferenças são:

1. IPTUX ITR

- 1.1. ITR – função eminentemente extrafiscal / IPTU – função fiscal ou extrafiscal;
- 1.2. ITR – territorial rural / IPTU – “predial”
- 1.3. IPTU – zona urbana / ITR zonarural

2. A REGRA-MATRIZ DO IPTU

Anotações:

2.1 . CRITÉRIO MATERIAL

A regra matriz do IPTU tem por critério material “ser proprietário, ter o domínio útil ou ser possuidor de bem imóvel”, conforme o artigo 32 do CTN:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

Ao examinar o IPTU tem-se que o que gera seu dever em pagar tal imposto é a “propriedade” territorial e predial urbana, sendo então, o fato gerador a propriedade de imóvel situado em área urbana, sendo esse seu aspecto material.

A primeira discussão que se levanta se relaciona com a da amplitude do termo propriedade.

O art. 1.228 do Código Civil dispõe que:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha

O domínio útil é o direito de utilização, fruição e disposição, inclusive o de alienação, decorrente do regime de enfiteuse.

A enfiteuse configura-se um direito real sobre coisa alheia, na qual o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, mediante recebimento de pensão, foro, laudêmio.

Apesar deste instituto não estar mais previsto no Novo Código Civil, as enfiteuses estabelecidas anteriormente a esta norma permanecem vigentes.

Por fim, cumpre conceituarmos o conceito de posse. A posse está prevista no art.1196 do CC nos seguintes termos:

Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Anotações:

Importante frisar, todavia, que somente a posse *ad usucapionem*, ou seja, aquela que tem o ânimo de ser proprietário, é que pode ser configurada como critério material do IPTU.

Ainda sobre o critério material, o bem a que se refere a propriedade, domínio útil e posse deve ser um bem imóvel, de acordo com art. 79 do CC

Art. 79. São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.

A Constituição utilizou o termo “propriedade” estava alcançando também o domínio útil ou posse a qualquer título, numa acepção mais ampla alcançando as pessoas que se comportam ou utilizam o bem como se proprietário fosse.

Logicamente, não se pode tributar uma posse baseada em um contrato de locação ou comodato, pois não possuem *animus domini*, são posses precárias.

Isso não significa que se poderá cobrar toda e qualquer posse, mas somente aquelas exercidas por possuidor que se comporta como se proprietário fosse.

Essa é a corrente dominante no STF e no STJ sendo passível a tributação sobre o domínio útil e a posse, mas apenas sobre a posse exercida com *animus domini*, o que afasta, por exemplo, a possibilidade de incidência e cobrança do tributo de quem exerce a posse em caráter precário, como, por exemplo, o locatário ou comodatário:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IPTU. CONCESSIONÁRIO. RELAÇÃO DE DIREITO PESSOAL. INAPLICABILIDADE DO ART.34 DO CTN. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO IMPROVIDO.

1. O contribuinte do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU é o proprietário do imóvel ou o possuidor por direito real, que exerce a posse com animus definitivo, e não o cessionário, titular de direito pessoal.

2. Agravo regimental improvido. AgRg no REsp 1089827 / RJ AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2008/0197935-0

Anotações:

<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

A tributação da posse desdobrada e precária foi afastada em precedentes do Supremo Tribunal Federal - STF e do Superior Tribunal de Justiça – STJ, sendo recomendável a leitura dos informativos 416, 437, 441 e 497 que apresentam tais julgados.

A jurisprudência do STF e do STJ, tem sido bastante coesa, adotando as seguintes premissas:

1. Propriedade não deve ser interpretada em sentido restrito, mas no sentido mais amplo, conforme a doutrina e o Código Tributário Nacional – CTN, abarcando não somente a propriedade *strito senso*, mas também a posse e o domínio útil;
2. A tributação da posse ou do domínio útil somente poderia ser cobrada quando o possuidor a exercesse com “*animus domini*”, ou seja, como se proprietário fosse. O que afasta a tributação do locatário, cessionário e concessionário, pois são tipos de posse precária.

Sendo assim, pode ocorrer a tributação quando houver a posse com *animus domini*, como ocorre, por exemplo, com o promitente comprador (Primeira Seção do STJ, quando do julgamento dos Recursos Especiais 1.110.551/SP e 1.111.202/SP - submetidos ao rito do artigo 543-C, do CPC).

Esse entendimento do STJ gerou inclusive a edição da súmula 399:

Cabe à legislação municipal estabelecer o sujeito passivo do IPTU.

Se no caso concreto houver proprietário e possuidor com *animus domini*, ou então, proprietário e possuidor de domínio útil, caberá à legislação municipal resolver esse impasse, podendo considerar um ou outro como sujeito passivo, ou até ambos, solidariamente.

2.2. CRITÉRIO ESPACIAL

O critério espacial do IPTU tem a peculiaridade de ser apenas uma parte do território do Município: a zona urbana.

Anotações:

<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

O IPTU e o ITR se excluem, não podendo a União e o Município cobrar sobre a mesma propriedade o tributo, havendo invasão de competência, não havendo como um imóvel ser urbano e rural ao mesmo tempo para fins de tributação.

Definição de requisitos mínimos para ser considerada zona urbana segundo o CTN:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

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

II - abastecimento de água;

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;

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 A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Anotações:

Destarte, autoriza o CTN que os Municípios considerem como urbanas as áreas nas quais não necessariamente existam os melhoramentos indicados no § 1º, mas que sejam consideradas como urbanizáveis ou de expansão urbana.

O critério, portanto, é o da localização do imóvel, conforme a definição da lei municipal. A esse critério, porém, deve ser agregado o critério da atividade econômica exercida no imóvel, a jurisprudência do STF e do STJ tem aplicado o artigo 15 do Decreto Lei 57/66:

Art. 15. O disposto no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados. (Revogação suspensa pela RSF nº 9, de 2005)

Desse modo, de acordo com a jurisprudência do STJ:

I. Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966). REsp 1112646 / SP RECURSO ESPECIAL 2009/0051088-6.

II. O critério da localização do imóvel é insuficiente para que se decida sobre a incidência do IPTU ou ITR, sendo necessário observar-se o critério da destinação econômica. Entretanto é impossível, sem revolver as provas e fatos dos autos, infirmar a premissa consignada pelo aresto recorrido de que o imóvel não é utilizado para exploração agrícola e pecuária. Súmula 7/STJ.

Anotações:

III. O artigo 15 do Decreto-Lei nº 57/66 exclui da incidência do IPTU os imóveis cuja destinação seja, comprovadamente a de exploração agrícola, pecuária ou industrial, sobre os quais incide o Imposto Territorial Rural-ITR, de competência da União.

IV. Tratando-se de imóvel cuja finalidade é a exploração extrativa vegetal, ilegítima é a cobrança, pelo Município, do IPTU, cujo fato gerador se dá em razão da localização do imóvel e não da destinação econômica. (Precedente. REsp 738628 / SP RECURSO ESPECIAL 2005/0051401-4).

1.

2.3. CRITÉRIO TEMPORAL DA HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA

A propriedade é uma condição que perdura no tempo. A tributação recai não sobre um fato que ocorre ou sobre um ato ou negócio jurídico celebrado, mas sim sobre uma situação presente, qual seja o *status* de proprietário.

O critério temporal do IPTU dependerá da lei de cada município. Geralmente se escolhem os dias 31 de dezembro ou 1º de janeiro de cada ano para se considerar ocorrido o critério material do imposto e, por conseguinte, efetuar a cobrança do tributo.

Com relação ao critério temporal, cumpre salientar, na linha do que afirma Aires Barreto, que são irrelevantes alterações físicas ou de titularidade ocorridas após o marco temporal de incidência do imposto definido pela lei municipal.

O que é relevante, para fins de IPTU é a existência da propriedade, domínio útil ou posse naquela data.

A obrigação tributária não se altera por fato superveniente no decorrer do exercício, tais como demolição ou desaparecimento do prédio, venda e mudança de proprietário, etc.

Possíveis mudanças ocorridas após a data indicada por lei só valerão para o próximo exercício.

Anotações:

2.4. CRITÉRIO PESSOAL

Temos como sujeito ativo os Municípios e como sujeito passivo, segundo o art. 34 do CTN, o proprietário do imóvel, titular de seu domínio útil ou possuidor a qualquer título:

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

Conforme o STJ, cabe à legislação municipal estabelecer o sujeito passivo do IPTU (súmula 399). O contribuinte pode ser tanto o proprietário quanto o possuidor que exerce a posse com *animus domini*:

Ao legislador municipal cabe definir o sujeito passivo do tributo, considerando qualquer das situações previstas no CTN.

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.

O promitente comprador (possuidor a qualquer título) do imóvel, bem como seu proprietário/promitente vendedor (aquele que tem a propriedade registrada no Registro de Imóveis), consoante entendimento exarado pela Primeira Seção do STJ, quando do julgamento dos Recursos Especiais 1.111.202/SP e REsp 1110551/SP (submetidos ao rito do artigo 543-C, do CPC), são contribuintes responsáveis pelo pagamento do IPTU :

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. CONTRATO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL. LEGITIMIDADE PASSIVA DO POSSUIDOR (PROMITENTE COMPRADOR) E DO PROPRIETÁRIO (PROMITENTE

Anotações:

VENDEDOR).

1. Segundo o art. 34 do CTN, consideram-se contribuintes do IPTU o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

2.

2. A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que tanto o promitente comprador (possuidor a qualquer título) do imóvel quanto seu proprietário/promitente vendedor (aquele que tem a propriedade registrada no Registro de Imóveis) são contribuintes responsáveis pelo pagamento do IPTU.

(...)

4. Recurso especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543- C do CPC e da Resolução STJ 08/08.

(REsp 1110551/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/06/2009, DJe 18/06/2009)

Os principais casos de responsabilidade são os previstos em relação ao sucessor, a qualquer título (arts. 128 a 133 do CTN).

2.5. CRITÉRIO QUANTITATIVO

2.5.1. BASE DE CÁLCULO

3.

Anotações:

4.

O critério quantitativo tem como base de cálculo o valor venal do imóvel, segundo o art. 33 do CTN:

Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

O valor venal do imóvel é o valor de mercado, de venda da propriedade. O valor venal do imóvel é periodicamente apurado pela Prefeitura, através de normas e métodos específicos e em função de diversos elementos (preço de mercado, custo de produção, profundidade, idade, padrão, esquina, encravar- mento, etc.), restando consignado na “planta genérica de valores”.

Com relação à base de cálculo, ressalta-se que a atualização do valor venal, pela correção monetária, não constitui majoração da base de cálculo do IPTU, podendo ser feita, por conseguinte, mediante ato do poder executivo e não exclusivamente por lei.

As alíquotas do IPTU serão estabelecidas em lei municipal. O Município, no entanto, não pode fixá-la em valores exorbitantes, devendo respeitar o princípio da capacidade econômica e do não-confisco. Após a EC 29/00 é possível estabelecer alíquotas progressivas em razão do valor, da localização e do uso do imóvel, assunto que passaremos a ver a seguir.

O valor venal (de mercado) tem que estar indicado ou previsto na Lei?

Para o STF, sim, conforme podemos conferir nos informativos 713 e 714:

Anotações:

Informativo 713: É inconstitucional a majoração, sem edição de lei em sentido formal, do valor venal de imóveis para efeito de cobrança do IPTU, acima dos índices oficiais de correção monetária.

Com base nessa orientação, o Plenário negou provimento a recurso extraordinário em que se discutia a legitimidade da majoração, por decreto, da base de cálculo acima de índice inflacionário, em razão de a lei municipal prever critérios gerais que seriam aplicados quando da avaliação dos imóveis.

Ressaltou-se que o aumento do valor venal dos imóveis não prescindiria da edição de lei, em sentido formal. Consignou-se que, salvo as exceções expressamente previstas no texto constitucional, a definição dos critérios que compõem a regra tributária e, especificamente, a base de cálculo, seria matéria restrita à atuação do legislador.

Deste modo, não poderia o Poder Executivo imiscuir-se nessa seara, seja para definir, seja para modificar qualquer dos elementos da relação tributária. Aduziu-se que os municípios não poderiam alterar ou majorar, por decreto, a base de cálculo do IPTU.

Afirmou-se que eles poderiam apenas atualizar, anualmente, o valor dos imóveis, com base nos índices anuais de inflação, haja vista não constituir aumento de tributo (CTN, art. 97, § 1º) e, portanto, não se submeter à reserva legal imposta pelo art. 150, I, da CF.

O Min. Roberto Barroso, embora tivesse acompanhado a conclusão do relator no tocante ao desprovimento do recurso, fez ressalva quanto à generalização da tese adotada pela Corte.

Salientou que o caso concreto não envolveria questão de reserva de lei, mas de preferência de lei, haja vista a existência da referida espécie normativa a tratar da

Anotações:

matéria, que não poderia ser modificada por decreto. RE 648245/MG, rel. Min. Gilmar Mendes, 1º.8.2013.(RE-648245)

Então, de acordo com os informativos, o STF entendeu necessária a edição de lei prevendo os valores de mercado dos imóveis para fins de tributação. Estes valores poderão ser corrigidos monetariamente por meio de atos normativos infra legais.

Sendo assim, a atualização monetária da Planta Genérica de Valores pode ocorrer por meio de ato normativo infra legal, pois, nos termos do art. 97, parágrafo 2º, do Código Tributário Nacional - CTN, não representa majoração do tributo:

§ 2º Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.

Em contrapartida, é vedado ao Município corrigir, por ato normativo infralegal, o IPTU em valores que superem os índices oficiais de inflação. Para tanto, será necessária a edição de uma lei em sentido formal conforme sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça - *Súmula 160*:

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

Nesse caso, porém, não é necessária a observância da anterioridade nonagesimal, ou seja, a alteração da base de cálculo do IPTU pode se dar até o último dia do exercício financeiro anterior ao da cobrança (art. 150, § 1º, da CRFB/1988).

2.5.2. ALÍQUOTAS

De acordo com a Constituição (redação atual), as alíquotas podem ser:

Anotações:

- I) Proporcionais;
- II) Progressivas, em razão da função social – art. 182, § 4º (extrafiscalidade);
- III) Progressivas em razão do valor do imóvel - art. 156, § 1º, I (fiscal); 4) Seletivas (diferenciadas) de acordo com a localização e o uso do imóvel (art. 156, § 1º,II)

O art. 182, parágrafo 4º, da CRFB/1988 (função social) assim dispõe:

§ 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;

A lei federal em questão é o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), cujo artigo 7º regulou o IPTU progressivo no tempo:

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

Anotações:

§ 2º 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, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Em contrapartida, a partir da Emenda Constitucional 29/2000, a Constituição autorizou que o IPTU seja progressivo também em relação ao valor do imóvel (capacidade contributiva) e tenha alíquotas diferenciadas conforma a localização e o uso:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Conforme o STF, os impostos reais não podiam ser progressivos, pois a progressividade só se aplicaria aos impostos pessoais (art. 145, § 1º, da CRFB/1988) e, ainda assim, quando autorizada pela Constituição. Por tal razão, foi editada a súmula 668, que assim dispõe:

“É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

2.5.3. LANÇAMENTO

O lançamento ocorre de ofício, de acordo com a súmula 397 do Superior Tribunal de Justiça – *Súmula 397*:

Anotações:

O contribuinte do IPTU é notificado do lançamento pelo envio do carnê ao seu endereço.

Anotações:

Anotações:
