

## ANÁLISE JURÍDICA DA COBRANÇA DE IPTU NO BRASIL: UMA ABORDAGEM VOLTADA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

### A LEGAL ANALYSIS OF PROPERTY TAX COLLECTION IN BRAZIL: AN APPROACH FOCUSED ON THE PRINCIPLE OF EQUALITY

Clarissa Vitoria de Souza<sup>1</sup>

Leandro Alves Coelho<sup>2</sup>

**RESUMO:** O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) constitui importante instrumento de arrecadação municipal e de implementação de políticas urbanas no Brasil, sendo regido por princípios constitucionais que visam assegurar justiça fiscal, dentre os quais se destaca o princípio da isonomia tributária. Nesse contexto, o presente estudo teve como objetivo analisar, à luz da legislação tributária brasileira, a aplicabilidade do princípio da isonomia na cobrança do IPTU, buscando verificar sua conformidade com a ordem constitucional. Para tanto, adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica de caráter qualitativo, com base na análise de doutrina especializada, legislação vigente e produções científicas recentes acerca do tema. Os resultados obtidos evidenciaram que, embora o ordenamento jurídico brasileiro estabeleça diretrizes claras para a promoção da igualdade tributária, a aplicação prática do IPTU ainda apresenta inconsistências, especialmente no que se refere à definição da base de cálculo e à utilização de critérios urbanísticos. Verificou-se que a ausência de atualização das plantas genéricas de valores, a falta de padronização nos métodos de avaliação imobiliária e as desigualdades na capacidade administrativa dos municípios contribuem para a ocorrência de distorções na carga tributária, comprometendo a efetividade do princípio da isonomia. Conclui-se, portanto, que a cobrança do IPTU, embora formalmente alinhada aos preceitos constitucionais, ainda enfrenta desafios significativos para assegurar tratamento equitativo entre os contribuintes, sendo necessário o aprimoramento dos mecanismos de gestão tributária e maior rigor na aplicação dos princípios constitucionais, a fim de promover maior justiça fiscal no âmbito da tributação imobiliária.

**Palavras-chave:** IPTU. Isonomia Tributária. Justiça Fiscal.

**ABSTRACT:** The Urban Property Tax (IPTU) is an important instrument for municipal revenue collection and the implementation of urban policies in Brazil, governed by constitutional principles aimed at ensuring fiscal justice, among which the principle of tax equality stands out. In this context, this study aimed to analyze, in light of Brazilian tax legislation, the applicability of the principle of equality in the collection of IPTU, seeking to verify its conformity with the constitutional order. To this end, a qualitative bibliographic research methodology was adopted, based on the analysis of specialized doctrine, current legislation, and recent scientific publications on the subject. The results showed that, although the Brazilian legal system establishes clear guidelines for promoting tax equality, the practical application of IPTU still presents inconsistencies, especially regarding the definition of the tax base and the use of urban planning criteria. It was found that the lack of updating of generic property value maps, the lack of standardization in real estate valuation methods, and inequalities in the administrative capacity of municipalities contribute to distortions in the tax burden, compromising the effectiveness of the principle of equality. Therefore, it is concluded that the collection of IPTU (Property Tax),

---

<sup>1</sup>Discente do curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, Centro de Ensino Superior, Ilhéus, Bahia.

<sup>2</sup> Docente do curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, Centro de Ensino Superior, Ilhéus, Bahia.

although formally aligned with constitutional precepts, still faces significant challenges in ensuring equitable treatment among taxpayers. It is necessary to improve tax management mechanisms and increase rigor in the application of constitutional principles in order to promote greater fiscal justice in the area of property taxation.

**Keywords:** IPTU. Tax Equalit. Fiscal Justice.

## I INTRODUÇÃO

O Sistema Tributário Brasileiro exerce um papel fundamental na estruturação do Estado, não apenas como instrumento de arrecadação, mas também como meio de concretização de princípios constitucionais como justiça fiscal, equidade e isonomia. Nesse contexto, destaca-se o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), tributo de competência municipal que possui grande relevância para o orçamento das prefeituras e incide amplamente sobre os proprietários de imóveis em áreas urbanas.

O IPTU tem como base de cálculo o valor venal do imóvel, determinado a partir de critérios como área construída, localização, destinação e zoneamento urbano, definidos pelo Código Tributário Nacional e pela legislação municipal. Contudo, questiona-se se a aplicação prática desses parâmetros observa o Princípio da Isonomia, previsto no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal de 1988, o qual veda distinções arbitrárias entre contribuintes e exige tratamento igualitário para situações equivalentes.

O referido tributo é cobrado anualmente de pessoas físicas e jurídicas que detenham a posse, propriedade ou domínio de imóvel localizado em área urbana, sendo calculado com base no valor venal, na área do terreno e da construção, na localização e na destinação do imóvel. Para tanto, utilizam-se critérios urbanísticos que definem a caracterização da área como urbana e fundamentam a incidência do tributo.

Diante disso, questiona-se se a atual forma de cobrança de IPTU, baseada nesses parâmetros urbanísticos, observa efetivamente o princípio da isonomia, assegurando tratamento equitativo aos contribuintes em situações semelhantes. Ademais, verifica-se que as utilizações desses critérios urbanísticos podem gerar distorções que violam o princípio da isonomia, em não considerar adequadamente as condições estruturais e de localização dos imóveis, promovendo uma tributação desproporcional e injusta.

O presente estudo tem como objetivo geral analisar, à luz da legislação tributária brasileira, a aplicabilidade do Princípio da Isonomia na cobrança do IPTU, buscando verificar sua conformidade com a ordem constitucional. Como Objetivos específicos, pretende-se compreender o conceito e a finalidade do IPTU no ordenamento jurídico brasileiro, identificar

e analisar os principais critérios urbanísticos utilizados na definição de sua cobrança, bem como examinar o conceito e a aplicação do Princípio da Isonomia no contexto tributário.

Para alcançar os objetivos, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, de natureza doutrinária, tendo como principal método o dedutivo. Esta pesquisa bibliográfica e documental é fundamentada em fontes doutrinárias, legislações, artigos científicos, analisando também a Constituição Federal de 1988, O Código Tributário Nacional (CTN) e leis municipais. A análise foi desenvolvida por meio da interpretação crítica das normas jurídicas e dos critérios urbanísticos utilizados na cobrança de IPTU, com objetivo de avaliar se tais critérios se alinham com o que preceitua o Princípio da Isonomia.

O IPTU é um tributo municipal essencial para o financiamento de serviços públicos, como saúde, educação e infraestrutura, atingindo grande parte da população. Sua cobrança deve ser analisada à luz do princípio da isonomia, a fim de verificar se há tratamento justo e igualitário entre os contribuintes, além de garantir transparência e justiça fiscal.

Previsto no artigo 156 da Constituição Federal e regulado pelo Código Tributário Nacional, o IPTU incide sobre a propriedade, posse ou domínio útil de imóveis localizados em área urbana. Para que haja incidência, o imóvel deve estar situado em zona urbana definida por lei municipal e atender a critérios mínimos de infraestrutura.

A cobrança do imposto também está ligada ao planejamento urbano do município, demonstrando a relação entre tributação e ordenação territorial. Sob o aspecto constitucional, deve respeitar a igualdade material, permitindo diferenciações justificadas. Por fim, a aplicação de princípios como capacidade contributiva e progressividade das alíquotas busca adequar o imposto à realidade econômica do contribuinte, assegurando justiça fiscal e legitimidade na tributação.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Sistema Tributário Nacional e Competência Tributária**

O Sistema Tributário Nacional brasileiro encontra-se delineado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual estabelece não apenas a repartição das competências tributárias entre os entes federativos, mas também os princípios e limitações que orientam o exercício do poder de tributar. Trata-se de um sistema normativo complexo, estruturado de forma a assegurar o equilíbrio federativo, a autonomia financeira dos entes políticos e a proteção dos direitos fundamentais dos contribuintes.

Nesse sentido, a Constituição Federal não apenas distribui competências, mas também define os contornos jurídicos que legitimam a atuação estatal no campo tributário (BRASIL, 1988). A estrutura do Sistema Tributário Nacional está organizada principalmente nos artigos 145 a 162 da Constituição Federal, que disciplinam as espécies tributárias, a repartição das receitas e as competências tributárias.

Conforme leciona Carvalho (2023), o sistema tributário deve ser compreendido como um conjunto harmônico de normas que regulam a instituição, arrecadação e fiscalização dos tributos, sendo essencial para a manutenção das atividades estatais e a concretização de políticas públicas. Tal estrutura revela a opção do constituinte por um modelo federativo descentralizado, no qual cada ente possui autonomia para instituir e gerir seus próprios tributos, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição.

A competência tributária, por sua vez, consiste na atribuição constitucional conferida aos entes federativos para instituir tributos, sendo considerada uma das expressões da autonomia política e administrativa. Essa competência é indelegável, irrenunciável e imprescritível, conforme destaca Machado (2022), o que significa que o ente federativo não pode transferi-la a outro, nem abdicar de seu exercício.

A repartição de competências busca evitar conflitos entre os entes e garantir uma distribuição equilibrada das fontes de arrecadação, sendo essencial para a estabilidade do pacto federativo. No âmbito municipal, a Constituição Federal atribui competência para a instituição de determinados tributos, dentre os quais se destaca o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), previsto no art. 156, inciso I (Brasil, 1988).

O IPTU incide sobre a propriedade imobiliária urbana e constitui importante fonte de receita para os municípios, além de desempenhar função extrafiscal ao contribuir para a ordenação do espaço urbano. De acordo com Sabbag (2024), a competência municipal para instituir o IPTU deve ser exercida em conformidade com as normas gerais estabelecidas pelo Código Tributário Nacional, especialmente no que se refere à definição do fato gerador, da base de cálculo e dos sujeitos da relação tributária (Brasil, 1966).

Além disso, a atuação dos municípios na instituição e cobrança do IPTU deve observar os parâmetros estabelecidos pela Constituição, especialmente no que concerne à função social da propriedade urbana, prevista no art. 182. Nesse contexto, o IPTU pode ser utilizado como instrumento de política urbana, permitindo ao poder público incentivar o adequado aproveitamento do solo urbano e combater a especulação imobiliária. Conforme ensina Silva

(2022), a integração entre tributação e política urbana é fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades, devendo ser pautada por critérios de justiça e equidade.

Não obstante a autonomia conferida aos entes federativos, o exercício da competência tributária encontra-se submetido a um conjunto de limitações constitucionais ao poder de tributar, que visam proteger os contribuintes contra abusos e arbitrariedades. Tais limitações estão previstas principalmente nos artigos 150 a 152 da Constituição Federal e incluem princípios como a legalidade, a anterioridade, a irretroatividade, a vedação ao confisco e a isonomia tributária (Brasil, 1988).

Esses princípios funcionam como garantias fundamentais, assegurando previsibilidade, segurança jurídica e justiça na tributação. Nesse sentido, a legalidade tributária impõe que nenhum tributo seja instituído ou majorado sem previsão em lei; a anterioridade impede a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que foram instituídos; e a vedação ao confisco proíbe a utilização do tributo como instrumento de expropriação.

Já o princípio da isonomia tributária, objeto central deste estudo, determina que contribuintes em situações equivalentes devem ser tratados de forma igualitária, vedando discriminações arbitrárias (Brasil, 1988). Amaro (2023) afirma, tais limitações não representam entraves à atuação estatal, mas sim mecanismos para legitimidade do sistema tributário. Dessa forma, o Sistema Tributário Nacional configura-se como um modelo jurídico que busca conciliar a necessidade de arrecadação estatal com a proteção dos direitos dos contribuintes, por meio da distribuição de competências e da imposição de limites ao poder de tributar.

No caso específico do IPTU, a atuação dos municípios deve observar rigorosamente tais parâmetros, sob pena de violação dos princípios constitucionais e comprometimento da justiça fiscal. Assim, a análise da cobrança desse tributo à luz do princípio da isonomia revela-se fundamental para a compreensão dos desafios e das possibilidades de aprimoramento do sistema tributário brasileiro.

## 2.2 Princípios Constitucionais Tributários

Os princípios constitucionais tributários constituem elementos estruturantes do ordenamento jurídico, desempenhando função normativa essencial na limitação do poder de tributar e na orientação da interpretação e aplicação das normas fiscais. Inseridos no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente entre os artigos 145 e 152, tais princípios expressam valores fundamentais do Estado Democrático de Direito, como a justiça fiscal, a segurança jurídica e proteção dos direitos dos contribuintes (Brasil, 1988).

Nesse sentido, não se tratam de meras diretrizes programáticas, mas de normas dotadas de força vinculante, que condicionam a atuação do legislador e da administração tributária. Conforme leciona Carvalho (2023), os princípios tributários são verdadeiras normas jurídicas de elevada abstração, responsáveis por conferir coerência e unidade ao sistema tributário.

No âmbito do Direito Tributário, os princípios exercem múltiplas funções, dentre as quais se destacam a função limitadora, ao restringirem o exercício do poder estatal; a função interpretativa, ao orientarem a aplicação das normas tributárias; e a função integrativa, ao suprirem eventuais lacunas do ordenamento jurídico. De acordo com Amaro (2023), a observância desses princípios é condição indispensável para a legitimidade da tributação, uma vez que assegura equilíbrio entre a necessidade de arrecadação estatal e a preservação das garantias fundamentais dos contribuintes.

Dentre os princípios constitucionais tributários, destaca-se inicialmente o princípio da legalidade tributária, previsto no art. 150, inciso I, da Constituição Federal, segundo o qual é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça (Brasil, 1988). Tal princípio consagra a reserva legal em matéria tributária, garantindo que a instituição e a majoração de tributos dependam de prévia aprovação pelo Poder Legislativo. Trata-se de importante instrumento de controle democrático da tributação, evitando arbitrariedades e assegurando previsibilidade aos contribuintes.

6

Conforme ensina Machado (2022), a legalidade tributária representa uma das mais relevantes garantias do contribuinte, pois impede a atuação discricionária do Estado na imposição de encargos fiscais. Outro princípio de grande relevância é o da capacidade contributiva, previsto no art. 145, §1º, da Constituição Federal, que determina que os impostos devem ser graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte (Brasil, 1988).

Esse princípio reflete a busca por justiça fiscal, ao estabelecer que aqueles que possuem maior capacidade econômica devem contribuir de forma mais significativa para o financiamento das atividades estatais. De acordo com Torres (2022), a capacidade contributiva constitui critério de distribuição equitativa da carga tributária, sendo fundamental para a concretização da igualdade material no âmbito fiscal.

No mesmo sentido, o princípio da vedação ao confisco, previsto no art. 150, inciso IV, da Constituição Federal, estabelece que os tributos não podem ser utilizados com efeito confiscatório, ou seja, não podem comprometer de forma excessiva o patrimônio do contribuinte (Brasil, 1988). Esse princípio atua como limite material à tributação, impedindo que o Estado utilize o tributo como instrumento de expropriação indireta.

Segundo Sabbag (2024), a caracterização do confisco depende da análise do caso concreto, considerando-se a proporcionalidade entre a carga tributária e a capacidade econômica do contribuinte, bem como os efeitos da tributação sobre o seu patrimônio. Dentre os princípios constitucionais tributários, o princípio da isonomia tributária assume especial relevância no presente estudo, constituindo seu eixo central de análise.

Previsto no art. 150, inciso II, da Constituição Federal, esse princípio estabelece que é vedado instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos (Brasil, 1988).

Trata-se de desdobramento do princípio geral da igualdade, previsto no art. 5º da Constituição, sendo aplicado especificamente ao campo tributário. A isonomia tributária não se limita à igualdade formal, mas exige a promoção da igualdade material, o que implica tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades. Nesse sentido, admite-se a adoção de critérios diferenciados de tributação, desde que fundamentados em parâmetros razoáveis e compatíveis com a finalidade da norma.

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2022), a violação ao princípio da isonomia ocorre quando há discriminação arbitrária, ou seja, quando a diferenciação não encontra justificativa lógica ou jurídica. No âmbito do Direito Tributário, a aplicação do princípio da isonomia está diretamente relacionada à justiça fiscal, exigindo que a carga tributária seja distribuída de forma equitativa entre os contribuintes.

Isso implica, por exemplo, que indivíduos em condições econômicas semelhantes devem suportar encargos tributários equivalentes, enquanto aqueles em situações distintas podem ser tributados de forma diferenciada, desde que respeitados os critérios de proporcionalidade e razoabilidade. De acordo com Harada (2023), a isonomia tributária constitui elemento essencial para a legitimidade do sistema tributário, sendo indispensável para a construção de um modelo fiscal justo e equilibrado. No que se refere especificamente ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a observância do princípio da isonomia revela-se particularmente desafiadora, tendo em vista a utilização de critérios como valor venal, localização e características do imóvel para a definição da carga tributária.

A adoção desses parâmetros, embora necessária para a operacionalização do tributo, pode gerar distorções que comprometem a igualdade entre contribuintes em situações semelhantes, especialmente quando não há uniformidade na avaliação dos imóveis ou quando os critérios

utilizados carecem de transparência e objetividade. Assim, a análise da aplicação do princípio da isonomia na cobrança do IPTU torna-se fundamental para a identificação de eventuais inconsistências e para o aprimoramento das práticas tributárias.

Dessa forma, os princípios constitucionais tributários desempenham papel central na estruturação do sistema tributário brasileiro, funcionando como limites ao poder de tributar e como instrumentos de promoção da justiça fiscal. Dentre eles, o princípio da isonomia destaca-se como item essencial para garantia de tratamento equitativo entre contribuintes, sendo indispensável para legitimidade e a efetividade da tributação no Estado Democrático de Direito.

### 2.3 O Princípio da Isonomia Tributária

O princípio da isonomia tributária configura-se como um dos pilares fundamentais do sistema tributário brasileiro, assumindo papel central na limitação do poder de tributar e na promoção da justiça fiscal. Seu fundamento constitucional encontra-se tanto no art. 5º, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que consagra o princípio geral da igualdade, quanto no art. 150, inciso II, que, de forma específica, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente (Brasil, 1988).

Dessa forma, a isonomia tributária representa um desdobramento da igualdade jurídica no campo fiscal, impondo ao legislador e à administração tributária o dever de observar critérios de justiça e equidade na instituição e cobrança de tributos. A compreensão adequada do princípio da isonomia exige a distinção entre igualdade formal e igualdade material. A igualdade formal refere-se à aplicação uniforme da lei a todos os indivíduos, sem considerar suas particularidades, enquanto a igualdade material busca promover a equidade, tratando desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades.

No âmbito tributário, essa distinção assume relevância significativa, uma vez que a simples aplicação uniforme da norma pode resultar em injustiças, caso não sejam consideradas as diferenças econômicas e sociais entre os contribuintes. Conforme leciona Mello (2022), o princípio da igualdade não proíbe todas as diferenciações, mas apenas aquelas que se mostram arbitrárias, isto é, desprovidas de fundamento lógico e jurídico.

Nesse sentido, a isonomia tributária não implica tratamento absolutamente idêntico para todos os contribuintes, mas sim a adoção de critérios que assegurem tratamento equitativo, considerando as circunstâncias específicas de cada situação. Tal entendimento está diretamente relacionado ao princípio da capacidade contributiva, que orienta a tributação conforme a aptidão

econômica do contribuinte, permitindo a diferenciação de alíquotas e bases de cálculo com vistas à promoção da justiça fiscal (Brasil, 1988).

De acordo com Carvalho (2023), a isonomia tributária deve ser interpretada em conjunto com outros princípios constitucionais, de modo a garantir a coerência e a efetividade do sistema tributário. A aplicação do princípio da isonomia no Direito Tributário exige a observância de critérios de discriminação legítima, os quais devem ser pautados por fundamentos racionais e compatíveis com a finalidade da norma tributária.

Assim, admite-se a diferenciação de tratamento entre contribuintes quando baseada em elementos como a capacidade econômica, a localização do bem, a natureza da atividade exercida ou outros fatores relevantes para a definição da carga tributária. Entretanto, tais diferenciações devem respeitar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sob pena de configurar violação à isonomia. Conforme destaca Amaro (2023), a legitimidade da diferenciação tributária depende da existência de uma relação lógica entre o critério adotado e o objetivo pretendido pela norma.

No contexto da tributação imobiliária, especialmente no que se refere ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a aplicação do princípio da isonomia revela-se particularmente complexa. Isso porque a definição da base de cálculo do imposto, geralmente vinculada ao valor venal do imóvel, bem como a utilização de critérios como localização, uso e características construtivas, pode gerar diferenças significativas na carga tributária entre contribuintes.

Embora tais critérios sejam, em princípio, legítimos, sua aplicação prática pode resultar em distorções, especialmente quando não há uniformidade na avaliação dos imóveis ou quando os parâmetros utilizados carecem de transparência. Nesse sentido, Harada (2023) ressalta que a correta aplicação do princípio da isonomia exige rigor técnico na definição dos critérios de tributação, a fim de evitar desigualdades injustificadas.

A relação entre isonomia tributária e justiça fiscal é direta e indissociável. A justiça fiscal pressupõe a distribuição equitativa da carga tributária entre os membros da sociedade, de modo que cada contribuinte participe do financiamento das atividades estatais de acordo com sua capacidade econômica. Nesse contexto, a isonomia atua como instrumento de concretização da justiça fiscal, ao impedir discriminações arbitrárias e promover a equidade na tributação.

Conforme assevera Torres (2022), a justiça fiscal constitui um dos objetivos centrais do Direito Tributário contemporâneo, sendo alcançada por meio da observância rigorosa dos princípios constitucionais. Ademais, a jurisprudência dos tribunais superiores tem realizado

papel relevante na concretização do princípio da isonomia tributária, especialmente ao analisar casos de diferenciação de tratamento entre contribuintes.

O controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário contribui para a correção de eventuais distorções na aplicação das normas tributárias, assegurando a observância dos princípios constitucionais e a proteção dos direitos dos contribuintes. Dessa forma, o princípio da isonomia tributária revela-se essencial para a legitimidade e efetividade do sistema tributário brasileiro, funcionando como parâmetro para a instituição e aplicação dos tributos.

Sua correta interpretação e aplicação são fundamentais para a promoção da justiça fiscal e para a construção de um sistema tributário mais equilibrado e coerente com os valores do Estado Democrático de Direito. No caso específico do IPTU, a análise da observância desse princípio permite identificar desafios e oportunidades de aprimoramento na tributação imobiliária, contribuindo para a construção de práticas mais justas e equitativas.

#### 2.4 Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) constitui um dos principais tributos de competência municipal no ordenamento jurídico brasileiro, desempenhando papel relevante tanto na arrecadação de receitas públicas quanto na implementação de políticas urbanas. Previsto no art. 156, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o IPTU é classificado como imposto de natureza real, uma vez que incide sobre o bem imóvel independentemente das condições pessoais do contribuinte, tendo como elemento central a propriedade urbana (Brasil, 1988).

10

Sua disciplina normativa encontra-se detalhada nos artigos 32 a 34 do Código Tributário Nacional, que estabelecem os aspectos essenciais de sua incidência, estrutura e sujeitos da relação tributária (Brasil, 1966). No que se refere ao conceito e à natureza jurídica, o IPTU é definido como um tributo que incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado em zona urbana do município.

Trata-se de imposto direto, pois recai sobre o próprio contribuinte, e de caráter predominantemente fiscal, embora também apresente significativa função extrafiscal. Conforme leciona Sabbag (2024), o IPTU é um instrumento típico de tributação patrimonial, cuja finalidade não se limita à arrecadação, mas também se estende à regulação do uso da propriedade urbana.

O fato gerador do IPTU está expressamente previsto no art. 32 do Código Tributário Nacional, consistindo na propriedade, no domínio útil ou na posse de bem imóvel por natureza

ou por acesso física, localizado em zona urbana. Tal definição evidencia que o tributo incide independentemente da existência de edificação no imóvel, bastando que este se encontre em área urbana definida por lei municipal.

A delimitação da zona urbana, por sua vez, deve observar critérios mínimos conexos à existência de melhoramentos públicos, como infraestrutura de saneamento, iluminação e pavimentação, o que reforça a vinculação do IPTU ao contexto urbano. A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, conforme dispõe o art. 33 do Código Tributário Nacional, sendo este entendido como o valor de mercado do bem em condições normais de negociação.

Tal valor é determinado pelos municípios, geralmente por meio da Planta Genérica de Valores (PGV), que estabelece parâmetros técnicos para a avaliação imobiliária, considerando fatores como localização, metragem, padrão construtivo e infraestrutura disponível. Sobre essa base de cálculo incide a alíquota, também definida por lei municipal, podendo variar de acordo com critérios como o uso do imóvel, sua localização e seu valor, inclusive admitindo-se a progressividade como forma de concretizar a função social da propriedade (Brasil, 1988).

No que concerne aos sujeitos da relação tributária, o sujeito ativo do IPTU é o município, titular da competência para instituir e arrecadar o tributo. Já o sujeito passivo é o contribuinte, definido pelo art. 34 do Código Tributário Nacional como o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. Essa definição ampla permite a responsabilização tributária de diferentes figuras jurídicas relacionadas ao imóvel, o que contribui para a efetividade da arrecadação, mas também pode gerar discussões quanto à atribuição da responsabilidade pelo pagamento do imposto.

Além de sua função fiscal, voltada à obtenção de receitas para o financiamento das atividades estatais, o IPTU desempenha relevante função extrafiscal, sendo utilizado como instrumento de intervenção no domínio urbano. Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu art. 182, estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988).

O IPTU, nesse contexto, pode ser utilizado para incentivar o uso adequado da propriedade urbana, por meio de mecanismos como a progressividade no tempo, aplicada a imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados. Conforme destaca Silva (2022), a utilização do IPTU como instrumento de política urbana representa importante avanço no Direito Urbanístico brasileiro, permitindo ao poder público atuar de forma mais efetiva na promoção da função social da propriedade.

Tal perspectiva foi reforçada com a edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os instrumentos de política urbana previstos na Constituição, incluindo o IPTU progressivo como mecanismo de indução ao adequado aproveitamento do solo urbano (Brasil, 2001). Nesse cenário, o IPTU revela-se não apenas como um tributo de natureza arrecadatória, mas também como um instrumento de transformação social e urbanística, capaz de influenciar o comportamento dos proprietários e contribuir para a organização do espaço urbano.

Entretanto, a sua utilização deve observar rigorosamente os princípios constitucionais tributários, especialmente o princípio da isonomia, a fim de evitar distorções na carga tributária e assegurar tratamento equitativo entre os contribuintes. Assim, a análise do IPTU sob a perspectiva jurídica exige a compreensão de sua estrutura normativa e de suas múltiplas funções, evidenciando sua relevância no contexto do sistema tributário brasileiro e da política urbana contemporânea.

## 2.5 Progressividade do IPTU

A progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) constitui mecanismo jurídico de grande relevância no âmbito do sistema tributário brasileiro, sendo instrumento que permite a adequação da carga tributária à capacidade econômica do contribuinte e, simultaneamente, à promoção da função social da propriedade urbana.

Prevista expressamente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a progressividade do IPTU representa importante ferramenta de concretização de princípios constitucionais, especialmente a capacidade contributiva, a isonomia tributária e a função social da propriedade (Brasil, 1988). A progressividade fiscal do IPTU, também denominada progressividade em razão do valor do imóvel, encontra fundamento no art. 156, §1º, inciso I, da Constituição Federal, o qual autoriza os municípios a instituírem alíquotas diferenciadas conforme o valor venal do imóvel (Brasil, 1988).

Tal modalidade de progressividade está diretamente vinculada ao princípio da capacidade contributiva, previsto no art. 145, §1º, da Constituição, na medida em que busca distribuir a carga tributária de forma mais equitativa, exigindo maior contribuição daqueles que possuem maior patrimônio imobiliário. Conforme Machado (2022), a progressividade fiscal constitui instrumento legítimo de justiça tributária, desde que aplicada com observância aos limites constitucionais e à vedação de excessos.

Paralelamente à progressividade fiscal, a Constituição Federal também prevê a chamada progressividade extrafiscal do IPTU, que se relaciona à função social da propriedade urbana. Nesse contexto, o imposto deixa de ser apenas um instrumento arrecadatório e passa a desempenhar função regulatória, sendo utilizado para induzir comportamentos dos donos de imóveis urbanos. A progressividade extrafiscal permite a elevação das alíquotas do IPTU com objetivo de desestimular a manutenção de imóveis ociosos, subutilizados ou não edificados, promovendo o adequado aproveitamento do solo urbano.

De acordo com Silva (2022), tal mecanismo representa importante instrumento de política urbana, alinhado às diretrizes do desenvolvimento sustentável e da justiça social. A previsão constitucional da progressividade do IPTU encontra-se consolidada no art. 156, §1º, da Constituição Federal, que autoriza expressamente a diferenciação de alíquotas em razão do valor, da localização e do uso do imóvel (Brasil, 1988).

Essa disposição reforça a possibilidade de utilização do imposto como instrumento de justiça fiscal e de ordenação urbana, permitindo aos municípios adequar a tributação às peculiaridades locais. Sabbag (2024) discorre que previsão constitucional da progressividade confere maior flexibilidade ao legislador municipal, mas também impõe a necessidade de observância rigorosa dos princípios constitucionais tributários, especialmente a legalidade, a isonomia e a proporcionalidade.

13

Outro aspecto relevante da progressividade do IPTU é a chamada progressividade no tempo, prevista no art. 182, §4º, inciso II, da Constituição Federal. Esse mecanismo autoriza o poder público municipal a aplicar alíquotas progressivamente maiores ao longo do tempo sobre imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, como forma de compelir o proprietário a dar ao bem uma destinação socialmente adequada (Brasil, 1988).

A progressividade no tempo está diretamente relacionada à política de desenvolvimento urbano e encontra regulamentação no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece os instrumentos necessários à sua implementação (Brasil, 2001). Segundo Harada (2023), trata-se de medida de caráter eminentemente extrafiscal, voltada à efetivação da função social da propriedade e ao combate à especulação imobiliária. Apesar de sua relevância, a aplicação da progressividade do IPTU não está isenta de controvérsias jurídicas.

Um dos principais debates refere-se aos limites da progressividade, especialmente no que diz respeito à vedação ao confisco e à observância do princípio da isonomia. A elevação excessiva das alíquotas pode configurar efeito confiscatório, violando o art. 150, inciso IV, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Além disso, a utilização de critérios inadequados para a

diferenciação das alíquotas pode gerar tratamento desigual entre contribuintes em situações equivalentes, comprometendo a isonomia tributária.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem desempenhado papel fundamental na delimitação desses limites, reconhecendo a constitucionalidade da progressividade do IPTU, desde que observados os parâmetros estabelecidos pela Constituição. O STF consolidou entendimento no sentido de que a progressividade fiscal e extrafiscal do IPTU é legítima, desde que prevista em lei municipal e aplicada de forma adequada e razoável.

Nesse contexto, Carvalho (2023) ressalta que a validade da progressividade depende da coerência entre os critérios adotados e os objetivos pretendidos pela norma tributária. Ademais, outro ponto de discussão refere-se à necessidade de atualização periódica da base de cálculo do IPTU, uma vez que a defasagem do valor venal dos imóveis pode comprometer a efetividade da progressividade, gerando distorções na distribuição da carga tributária.

A ausência de critérios técnicos uniformes na avaliação imobiliária também pode resultar em desigualdades, afetando a justiça fiscal e a legitimidade do tributo. Dessa forma, a progressividade do IPTU configura-se como instrumento essencial para a promoção da justiça fiscal e da função social da propriedade, permitindo a adequação da tributação às condições econômicas dos contribuintes e às necessidades da política urbana. Contudo, sua aplicação exige rigor técnico e observância dos princípios constitucionais, a fim de evitar abusos e assegurar a equidade na tributação.

## **2.6 Parâmetros Urbanísticos e Tributação Imobiliária**

A relação entre parâmetros urbanísticos e tributação imobiliária revela-se elemento fundamental para a compreensão da dinâmica de incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), especialmente no que se refere à definição de sua base de cálculo e à promoção de políticas públicas voltadas ao ordenamento das cidades.

No ordenamento jurídico brasileiro, a tributação imobiliária não se limita a uma função meramente arrecadatória, estando intrinsecamente vinculada aos instrumentos de planejamento urbano, os quais orientam a organização do espaço urbano por meio de critérios como zoneamento, uso e ocupação do solo, localização e infraestrutura disponível.

Tal integração entre Direito Tributário e Direito Urbanístico encontra respaldo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que estabelece, em seu art. 182, que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (Brasil, 1988).

O zoneamento urbano constitui um dos principais instrumentos de planejamento territorial, sendo responsável por dividir o espaço urbano em zonas específicas, de acordo com critérios como densidade populacional, atividades econômicas e características ambientais. Por meio do zoneamento, o poder público define as áreas destinadas a uso residencial, comercial, industrial ou misto, estabelecendo restrições e permissões que influenciam diretamente o valor dos imóveis e, conseqüentemente, a base de cálculo do IPTU.

Conforme Silva (2022), o zoneamento urbano é instrumento essencial para a organização racional do espaço urbano, devendo ser utilizado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado das cidades e a qualidade de vida da população. Nesse contexto, o uso e a ocupação do solo representam desdobramentos do zoneamento, consistindo na regulamentação das formas de utilização dos terrenos urbanos, incluindo aspectos como coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, altura das edificações e recuos obrigatórios.

Tais parâmetros exercem influência significativa sobre o valor venal dos imóveis, uma vez que determinam o potencial construtivo e a possibilidade de exploração econômica da propriedade. De acordo com Harada (2023), a definição desses critérios deve observar princípios de razoabilidade e proporcionalidade, a fim de evitar distorções que possam comprometer a justiça tributária.

A localização do imóvel e a infraestrutura urbana disponível também são fatores determinantes na composição do valor venal e, por conseguinte, na incidência do IPTU. Imóveis situados em áreas dotadas de infraestrutura completa, como pavimentação, saneamento básico, iluminação pública e acesso a serviços essenciais, tendem a apresentar maior valorização, o que justifica a aplicação de alíquotas mais elevadas.

Contudo, a utilização desses critérios deve ser pautada por parâmetros técnicos e objetivos, sob pena de gerar desigualdades entre contribuintes em situações semelhantes. Nesse sentido, Carvalho (2023) ressalta que a tributação imobiliária deve observar os princípios constitucionais, especialmente a isonomia, garantindo tratamento equitativo aos contribuintes.

A relação entre política urbana e tributação evidencia-se na utilização do IPTU como instrumento de intervenção estatal no domínio urbano. A Constituição Federal atribui ao município a responsabilidade pela execução da política urbana, permitindo a utilização de instrumentos tributários para promover a função social da propriedade e o desenvolvimento sustentável das cidades (Brasil, 1988).

Nesse contexto, o IPTU pode ser utilizado para incentivar o uso adequado do solo urbano, desestimular a especulação imobiliária e promover a ocupação ordenada do território.

Conforme destaca Sabbag (2024), a função extrafiscal do IPTU permite sua utilização como mecanismo de regulação social, indo além da simples arrecadação de receitas. A consolidação dessa relação entre tributação e política urbana ocorreu com a promulgação do Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais para a política urbana (Brasil, 2001).

O Estatuto da Cidade introduziu importantes instrumentos de gestão urbana, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, os quais visam assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Segundo Silva (2022), o Estatuto da Cidade representa marco normativo fundamental para a efetivação do Direito Urbanístico no Brasil, promovendo a integração entre planejamento urbano e instrumentos tributários.

Entretanto, a aplicação dos parâmetros urbanísticos na tributação imobiliária não está isenta de desafios. A falta de uniformidade na definição dos critérios de avaliação dos imóveis, a defasagem das plantas genéricas de valores e a ausência de transparência nos processos administrativos podem gerar distorções na carga tributária, comprometendo a observância do princípio da isonomia.

Além disso, o uso inadequado de critérios urbanísticos pode resultar em discriminações arbitrárias entre contribuintes, especialmente quando imóveis com características semelhantes são tributados de forma distinta. Dessa forma, a análise dos parâmetros urbanísticos e sua relação com a tributação imobiliária evidencia a necessidade de adoção de critérios técnicos, objetivos e transparentes na definição da base de cálculo do IPTU.

A integração entre Direito Tributário e Direito Urbanístico mostra-se essencial para a promoção da justiça fiscal e para o desenvolvimento sustentável das cidades, exigindo atuação coordenada do poder público e constante aprimoramento dos instrumentos normativos. Assim, a observância dos princípios constitucionais, especialmente da isonomia, revela-se fundamental para garantir a legitimidade da tributação e a efetividade das políticas urbanas.

## **2.7 Isonomia Tributária na Cobrança do IPTU**

A aplicação do princípio da isonomia tributária na cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) constitui elemento central para a análise da legitimidade e da justiça do sistema tributário municipal brasileiro. Conforme disposto no art. 150, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é vedado aos entes federativos instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, sendo essa

diretriz sobretudo relevante no âmbito da tributação imobiliária, em que a definição da carga tributária depende de múltiplos fatores técnicos e normativos (Brasil, 1988).

Nesse contexto, a observância da isonomia tributária na cobrança do IPTU exige a adoção de critérios objetivos, razoáveis e transparentes, capazes de assegurar tratamento equitativo entre os contribuintes. A aplicação prática do princípio da isonomia no IPTU envolve a análise dos elementos que compõem a estrutura do tributo, especialmente a base de cálculo, as alíquotas e os critérios de avaliação imobiliária.

A base de cálculo do imposto, correspondente ao valor venal do imóvel, é definida pelos municípios com base em parâmetros como localização, metragem, padrão construtivo e infraestrutura urbana. Embora tais critérios sejam, em princípio, legítimos, sua aplicação pode gerar distorções quando não há uniformidade metodológica ou quando os dados utilizados não refletem adequadamente a realidade do mercado imobiliário. Carvalho (2023), afirma que a justiça tributária depende da correta aplicação dos princípios constitucionais, sendo a isonomia elemento essencial para a distribuição equitativa da carga fiscal.

A análise crítica dos critérios de cobrança do IPTU revela que, em muitos municípios brasileiros, a ausência de atualização periódica das plantas genéricas de valores (PGV) constitui um dos principais fatores de desigualdade tributária. Imóveis com características semelhantes podem ser avaliados de forma distinta, em razão de defasagens nos valores venais ou da utilização de metodologias inconsistentes, o que compromete a equidade na tributação.

Além disso, a falta de transparência nos processos de avaliação dificulta o controle social e a contestação administrativa por parte dos contribuintes. De acordo com Harada (2023), a definição da base de cálculo do IPTU deve observar critérios técnicos rigorosos, sob pena de violação ao princípio da isonomia.

Situações de desigualdade tributária tornam-se ainda mais evidentes quando se observa a tributação de imóveis localizados em áreas urbanas com características semelhantes, mas submetidos a diferentes tratamentos fiscais. Tais distorções podem decorrer, por exemplo, da aplicação desigual de alíquotas, da classificação inadequada do uso do imóvel ou da ausência de revisão periódica dos valores venais.

Em alguns casos, imóveis de menor valor acabam suportando carga tributária proporcionalmente superior à de imóveis de maior valor, o que contraria não apenas o princípio da isonomia, mas também o da capacidade contributiva. Como destaca Amaro (2023), a igualdade tributária exige não apenas a uniformidade formal, mas a efetiva correspondência entre a carga tributária e a realidade econômica do contribuinte.

A comparação entre imóveis em condições semelhantes evidencia a importância da padronização dos critérios de avaliação e da adoção de metodologias transparentes na definição do valor venal. Imóveis com mesma localização, metragem e padrão construtivo devem ser tributados de forma equivalente, salvo justificativa objetiva para eventual diferenciação. A ausência dessa uniformidade compromete a legitimidade da tributação e pode ensejar questionamentos judiciais.

Nesse sentido, Machado (2022) ressalta que a diferenciação tributária somente é admissível quando fundada em critérios razoáveis e compatíveis com a intenção da norma. A relação entre isonomia tributária e justiça fiscal revela-se particularmente relevante no contexto da tributação imobiliária. A justiça fiscal pressupõe a distribuição equitativa da carga tributária entre contribuintes, de modo que cada um contribua de acordo com sua capacidade econômica.

No caso do IPTU, isso implica a necessidade de que o valor venal dos imóveis reflita de forma adequada sua realidade de mercado, permitindo a aplicação de alíquotas proporcionais e coerentes. Conforme assevera Torres (2022), a justiça fiscal constitui objetivo fundamental do sistema tributário, sendo obtida por meio da observância dos princípios constitucionais.

Ademais, a jurisprudência dos tribunais superiores tem desempenhado papel relevante na correção de distorções na cobrança do IPTU, especialmente em casos de violação ao princípio da isonomia. O controle jurisdicional permite a revisão de critérios arbitrários e a garantia de tratamento equitativo entre os contribuintes, reforçando a importância da observância dos princípios constitucionais na atuação da administração tributária.

Dessa forma, a análise da isonomia tributária na cobrança do IPTU evidencia a necessidade de aprimoramento dos critérios de avaliação imobiliária e da gestão tributária municipal, a fim de assegurar maior equidade e justiça fiscal. A adoção de práticas mais transparentes, a atualização periódica das bases de cálculo e a observância rigorosa dos princípios constitucionais constituem medidas essenciais para a construção de um sistema tributário mais justo, eficiente e alinhado aos valores do Estado Democrático de Direito.

## **2.8 Desafios e Perspectivas da Tributação Imobiliária no Brasil**

A tributação imobiliária no Brasil, especialmente no que se refere ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), apresenta uma série de desafios estruturais que impactam diretamente a efetividade do sistema tributário e a promoção da justiça fiscal. Inserido no contexto de um sistema tributário historicamente complexo e fragmentado, o IPTU enfrenta

dificuldades relacionadas à sua operacionalização, à desigualdade na sua aplicação e às constantes transformações decorrentes das reformas tributárias recentes.

Tais desafios exigem análise crítica que considere não apenas os aspectos normativos, mas também os elementos práticos e institucionais envolvidos na sua implementação. Dentre os principais problemas estruturais na cobrança do IPTU, destaca-se a ausência de uniformidade na definição da base de cálculo, especialmente no que concerne à atualização do valor venal dos imóveis. Em muitos municípios brasileiros, as plantas genéricas de valores (PGV) encontram-se defasadas ou são atualizadas de forma irregular, o que resulta em distorções significativas na carga tributária.

Essa situação pode gerar cenários em que imóveis com características semelhantes são tributados de maneira desigual, comprometendo a observância do princípio da isonomia tributária. Além disso, a falta de transparência nos critérios de avaliação e a limitada capacidade técnica de alguns municípios contribuem para a insegurança jurídica e o aumento da litigiosidade (Carvalho, 2023).

Outro aspecto relevante refere-se à desigualdade fiscal entre os municípios brasileiros. Em razão das diferenças econômicas, estruturais e administrativas entre as cidades, a arrecadação e a gestão do IPTU variam significativamente, refletindo disparidades regionais no financiamento das políticas públicas. Municípios com maior capacidade administrativa e mercado imobiliário mais dinâmico tendem a arrecadar valores mais expressivos, enquanto cidades menores enfrentam dificuldades na atualização cadastral e na fiscalização tributária.

Essa heterogeneidade compromete a equidade federativa e evidencia a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de gestão tributária municipal. Conforme destaca Harada (2023), a eficiência da tributação imobiliária depende diretamente da capacidade institucional dos entes locais.

No contexto das reformas tributárias recentes, especialmente com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023, observa-se um cenário de transição que traz tanto desafios quanto perspectivas para a tributação imobiliária. A reforma tem como objetivo central a simplificação do sistema tributário, substituindo diversos tributos sobre o consumo por novos modelos, como o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), o que pode impactar indiretamente o setor imobiliário.

Embora o IPTU permaneça como tributo de competência municipal, as mudanças no sistema tributário podem influenciar sua arrecadação e sua função no contexto fiscal mais amplo. Ademais, há discussões relevantes acerca da possibilidade de atualização da base de

cálculo do IPTU por meio de atos do Poder Executivo municipal, conforme previsto nas propostas de reforma, o que pode conferir maior flexibilidade à administração tributária, mas também suscita preocupações quanto à segurança jurídica e ao controle democrático da tributação.

Nesse sentido, observa-se o risco de aumento da judicialização, especialmente em casos de elevação significativa da carga tributária sem a devida participação do Poder Legislativo. Os impactos das reformas tributárias também se refletem no setor imobiliário como um todo, que enfrenta desafios relacionados à adaptação às novas regras e à redefinição de estratégias econômicas.

A complexidade do sistema tributário brasileiro, frequentemente apontada como entrave ao desenvolvimento econômico, tende a ser reduzida com as reformas, o que pode favorecer o ambiente de negócios e atrair investimentos. Contudo, persistem incertezas quanto aos efeitos práticos dessas mudanças, especialmente no que se refere à tributação da propriedade imobiliária e à possível elevação da carga tributária sobre imóveis.

Diante desse cenário, diversas propostas de aperfeiçoamento do sistema de tributação imobiliária têm sido discutidas na doutrina e na prática administrativa. Dentre elas, destaca-se a necessidade de atualização periódica e técnica das plantas genéricas de valores, com base em critérios objetivos e transparentes, a fim de assegurar maior equidade na tributação. Além disso, a modernização dos cadastros imobiliários, com o uso de tecnologias georreferenciadas e integração de dados, pode contribuir para a melhoria da gestão tributária e para a redução de inconsistências.

Outra proposta relevante refere-se ao fortalecimento da capacidade administrativa dos municípios, por meio de investimentos em qualificação técnica e em sistemas de informação, o que permitiria maior eficiência na arrecadação e na fiscalização do IPTU. Ademais, a adoção de mecanismos de participação social e transparência na definição dos critérios de tributação pode contribuir para o aumento da legitimidade do sistema e para a redução de conflitos entre o poder público e os contribuintes.

Por fim, a promoção da justiça fiscal no âmbito da tributação imobiliária exige a observância rigorosa dos princípios constitucionais, especialmente da isonomia e da capacidade contributiva, de modo a garantir a distribuição equitativa da carga tributária. Conforme assevera Amaro (2023), a legitimidade do sistema tributário depende da percepção de justiça por parte dos contribuintes, sendo fundamental que a tributação seja aplicada de forma coerente, proporcional e transparente.

Dessa forma, os desafios e perspectivas da tributação imobiliária no Brasil evidenciam a necessidade de contínuo aprimoramento do sistema, tanto no plano normativo quanto no administrativo, a fim de assegurar sua efetividade, justiça e adequação às transformações econômicas e sociais contemporâneas.

### 3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, com abordagem exploratória e descritiva, desenvolvido por meio de revisão bibliográfica, tendo como objetivo analisar, à luz da legislação tributária brasileira, a aplicabilidade do princípio da isonomia na cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), bem como verificar sua conformidade com a ordem constitucional vigente.

A revisão bibliográfica consiste em procedimento metodológico fundamentado na análise sistemática de produções científicas já publicadas, permitindo ao pesquisador estabelecer um diálogo crítico com o conhecimento acumulado sobre o tema (Gil, 2022). Nesse sentido, foram consultadas obras doutrinárias clássicas e contemporâneas do Direito Tributário, artigos científicos, legislações pertinentes e jurisprudências atualizadas, com o intuito de compreender os fundamentos teóricos e normativos que regem a tributação municipal, especialmente no que concerne ao princípio da isonomia.

Conforme destaca Gil (2022), a pesquisa bibliográfica possibilita a construção de uma base teórica consistente, essencial para a análise crítica do objeto de estudo. No campo jurídico, a utilização da pesquisa bibliográfica mostra-se especialmente adequada, uma vez que o Direito se estrutura, em grande medida, a partir da interpretação de normas e da construção doutrinária.

Assim, foram analisadas obras de autores renomados como Paulo de Barros Carvalho, Hugo de Brito Machado, Luciano Amaro e Eduardo Sabbag, cujas contribuições teóricas são amplamente reconhecidas na seara do Direito Tributário, especialmente no que se refere aos princípios constitucionais tributários e à estrutura do sistema tributário nacional.

A coleta de dados foi realizada em bases digitais de periódicos científicos, como Google Acadêmico, Scielo e repositórios institucionais, além da análise de legislações como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o Código Tributário Nacional. Também foram considerados artigos publicados em revistas jurídicas especializadas, visando incorporar ao estudo perspectivas contemporâneas acerca da aplicação do princípio da isonomia na tributação imobiliária urbana. De acordo com Marconi e Lakatos, a pesquisa bibliográfica

permite não apenas a identificação de conceitos fundamentais, mas também a análise crítica das diferentes abordagens existentes sobre determinado fenômeno.

No que tange ao procedimento de análise, adotou-se o método dedutivo, partindo de premissas gerais, como os princípios constitucionais tributários, para a compreensão de situações específicas relacionadas à cobrança do IPTU. Tal método possibilita a verificação da coerência entre a norma jurídica e sua aplicação prática, sendo amplamente utilizado em pesquisas jurídicas (Severino, 2023). Ademais, foi empregada a técnica de análise de conteúdo, com o objetivo de sistematizar as informações coletadas e identificar padrões, convergências e divergências na doutrina e na jurisprudência.

Por fim, ressalta-se que a escolha da revisão bibliográfica como estratégia metodológica se justifica pela necessidade de aprofundamento teórico e pela relevância do debate acadêmico acerca da justiça fiscal e da efetividade dos princípios constitucionais na tributação. Dessa forma, a metodologia adotada possibilita uma análise crítica e fundamentada sobre a cobrança do IPTU no Brasil, contribuindo para a compreensão dos desafios relacionados à observância do princípio da isonomia no contexto tributário contemporâneo.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), apresenta significativa complexidade jurídica e prática, sobretudo no que se refere à observância do princípio da isonomia tributária. A partir da revisão bibliográfica e da análise normativa, verificou-se que, embora o ordenamento jurídico estabeleça parâmetros claros para a tributação equitativa, a aplicação concreta desses princípios enfrenta limitações estruturais, administrativas.

Inicialmente, observa-se que o princípio da isonomia tributária, previsto no art. 150, inciso II, da Constituição Federal, constitui um dos pilares da justiça fiscal, exigindo tratamento igualitário entre contribuintes em situações equivalentes (Brasil, 1988). No entanto, conforme aponta Carvalho (2023), a efetividade desse princípio depende diretamente da coerência entre a norma jurídica e sua aplicação prática, o que nem sempre se verifica no âmbito da tributação.

Essa constatação é corroborada por Amaro (2023), ao afirmar que a igualdade tributária não se limita à previsão normativa, exigindo mecanismos concretos de implementação que garantam a equidade na distribuição da carga tributária. Nesse sentido, a análise dos critérios de cobrança do IPTU revelou que a base de cálculo, representada pelo valor venal do imóvel, constitui um dos principais pontos de tensão na aplicação da isonomia.

Harada (2023) destaca que a ausência de atualização periódica das plantas genéricas de valores (PGV) compromete a precisão dos valores venais, gerando distorções que afetam diretamente a equidade tributária. Em contraposição, Sabbag (2024) sustenta que, embora tais distorções existam, a estrutura normativa do IPTU oferece instrumentos suficientes para sua correção, desde que haja adequada gestão administrativa por parte dos municípios.

A divergência entre esses autores evidencia um ponto central da discussão: enquanto parte da doutrina enfatiza a suficiência do arcabouço normativo, outra aponta falhas na sua operacionalização. Machado (2022) reforça essa perspectiva ao afirmar que a desigualdade na tributação do IPTU decorre menos da legislação em si e mais da forma como os entes municipais exercem sua competência tributária, especialmente no que se refere à avaliação imobiliária e à definição de alíquotas.

Outro aspecto relevante diz respeito à utilização de parâmetros urbanísticos, como localização, uso do solo e infraestrutura, na definição da carga tributária. Embora tais critérios sejam juridicamente legítimos, conforme previsto no art. 156, §1º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), sua aplicação prática pode resultar em desigualdades entre contribuintes. Silva (2022) argumenta que a integração entre política urbana e tributação é essencial para o desenvolvimento das cidades, mas deve ser pautada por critérios técnicos rigorosos.

23

Em contraste, Torres (2022) alerta que a utilização inadequada desses parâmetros pode afetar a justiça fiscal, sobretudo quando não há transparência na definição dos critérios. A progressividade do IPTU também se apresenta como elemento relevante na análise da isonomia tributária. Conforme Machado (2022), a progressividade fiscal, baseada no valor do imóvel, constitui instrumento legítimo de concretização da capacidade contributiva.

Logo, quando aplicada de forma desproporcional, pode gerar efeitos regressivos, contradizendo o princípio da isonomia. Carvalho (2023) ressalta que validade da progressividade depende da visão dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo necessária a existência de relação lógica entre o critério adotado e o objetivo da norma.

No que se refere à justiça fiscal, os resultados indicam que a cobrança do IPTU, em muitos casos, não reflete adequadamente a capacidade econômica dos contribuintes. Amaro (2023) destaca que a percepção de injustiça na tributação compromete a legitimidade do sistema tributário, aumentando a resistência dos contribuintes e a judicialização das demandas fiscais.

Essa análise é reforçada por dados empíricos presentes na literatura, que indicam elevado número de ações judiciais relacionadas à revisão do valor venal dos imóveis, evidenciando a

insatisfação dos contribuintes com os critérios de cobrança. Ademais, a desigualdade fiscal entre municípios constitui fator agravante na análise da isonomia tributária.

Municípios com maior capacidade técnica e administrativa tendem a aplicar critérios mais precisos e atualizados, enquanto cidades menores enfrentam dificuldades na gestão tributária, o que resulta em disparidades na arrecadação e na carga tributária. Harada (2023) aponta que essa heterogeneidade compromete a uniformidade do sistema tributário, exigindo políticas públicas voltadas ao fortalecimento da administração tributária municipal.

A partir dessas análises, verifica-se que a problemática proposta, se a atual forma de cobrança do IPTU observa efetivamente o princípio da isonomia, não encontra resposta plenamente afirmativa. Embora o ordenamento jurídico estabeleça bases sólidas para a tributação equitativa, a prática revela inconsistências que comprometem a efetividade desse princípio. Nesse sentido, a isonomia tributária no IPTU apresenta-se mais como um ideal normativo do que como uma realidade plenamente concretizada. No quadro 1 está apresentado um comparativo entre os autores que relacionam o IPTU com a isonomia tributária.

**Quadro 1.** Comparação entre autores sobre IPTU e isonomia tributária

AUTOR	POSIÇÃO SOBRE ISONOMIA NO IPTU	PRINCIPAIS ARGUMENTOS	CONVERGÊNCIAS / DIVERGÊNCIAS
Carvalho (2023)	Parcialmente efetiva	Depende da correta aplicação dos princípios constitucionais	Converge com Amaro sobre necessidade de aplicação prática
Amaro (2023)	Limitada na prática	Falta de efetividade concreta compromete justiça fiscal	Diverge de Sabbag quanto à suficiência normativa
Harada (2023)	Comprometida	Defasagem do valor venal gera desigualdade	Converge com Machado sobre falhas administrativas
Sabbag (2024)	Estruturalmente adequada	Problema está na gestão municipal, não na norma	Diverge de Harada quanto à origem do problema
Machado (2022)	Ineficiente na prática	Problemas decorrem da execução administrativa	Converge com Harada
Torres (2022)	Crítica	Parâmetros urbanísticos podem gerar distorções	Diverge de Silva
Silva (2022)	Potencialmente eficaz	Integração com política urbana pode promover equidade	Converge parcialmente com Sabbag

**Fonte:** Própria Autoria (2026).

A partir da comparação entre os autores, observa-se que há consenso quanto à importância do princípio da isonomia tributária, mas divergência quanto à sua efetividade prática. Enquanto alguns autores atribuem as falhas à estrutura normativa, outros apontam deficiências na gestão administrativa e na aplicação dos critérios de cobrança.

Dessa forma, os resultados evidenciam a necessidade de aprimoramento da tributação imobiliária no Brasil, especialmente no que se refere à padronização dos critérios de avaliação, à transparência administrativa e à atualização periódica das bases de cálculo. Tais medidas são essenciais para a concretização da isonomia tributária e para o fortalecimento da justiça fiscal no âmbito do IPTU.

## 5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu compreender, de maneira aprofundada, a forma como o princípio da isonomia tributária se manifesta na cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Brasil, evidenciando tanto os avanços normativos quanto as limitações práticas que ainda persistem. Partindo do objetivo de investigar a conformidade dessa cobrança com a ordem constitucional, verificou-se que, embora existam fundamentos jurídicos sólidos que orientam a tributação equitativa, sua concretização no plano fático ainda enfrenta desafios relevantes.

25

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, de forma clara, a necessidade de tratamento igualitário entre contribuintes em situações equivalentes, especialmente por meio do princípio da isonomia tributária. Além disso, a legislação infraconstitucional oferece instrumentos que, em tese, permitem uma tributação mais justa, como o uso do valor venal do imóvel e possibilidade de aplicação de alíquotas progressivas.

Contudo, a análise dos dados e das discussões doutrinárias revelou que a existência dessas normas, por si só, não garante a efetivação da justiça fiscal. Na prática, observam-se inconsistências significativas na forma como o IPTU é aplicado pelos municípios. Problemas como a defasagem das plantas genéricas de valores, a falta de padronização nos critérios de avaliação dos imóveis e a limitada transparência nos processos administrativos contribuem para a ocorrência de desigualdades tributárias.

Em muitos casos, imóveis com características semelhantes são tributados de maneira distinta, o que compromete diretamente a observância da isonomia e gera percepções de injustiça por parte dos contribuintes. Outro ponto que merece destaque é a utilização do IPTU como instrumento de política urbana. Embora essa função seja essencial para a promoção da

função social da propriedade e para o desenvolvimento ordenado das cidades, sua aplicação exige cautela.

Quando não há equilíbrio entre a finalidade extrafiscal do tributo e a necessidade de equidade na tributação, podem surgir distorções que afetam a legitimidade do sistema. A progressividade do IPTU, por exemplo, representa um avanço importante, mas sua implementação inadequada pode gerar efeitos contrários aos princípios constitucionais.

Diante desse cenário, conclui-se que, embora o modelo jurídico brasileiro forneça bases adequadas para uma tributação justa, a cobrança do IPTU ainda não assegura plenamente a efetividade do princípio da isonomia em sua dimensão material. A problemática proposta neste estudo, portanto, mostrou-se pertinente e foi confirmada, na medida em que se identificaram falhas concretas na aplicação dos critérios de cobrança que comprometem o tratamento equitativo entre os contribuintes.

Nesse contexto, torna-se evidente a necessidade de aprimoramento da gestão tributária municipal. Medidas como a atualização periódica e técnica dos valores venais, a modernização dos cadastros imobiliários, o uso de tecnologias avançadas e a capacitação dos agentes públicos são fundamentais para a construção de um sistema mais justo e eficiente. Além disso, o fortalecimento da transparência e da participação social pode contribuir para aumentar a confiança dos contribuintes e reduzir conflitos.

26

Por fim, é importante ressaltar que a efetivação da isonomia tributária no IPTU não depende exclusivamente de alterações legislativas, mas, sobretudo, de uma atuação administrativa comprometida com os princípios constitucionais. A construção de um sistema tributário mais equilibrado exige não apenas normas bem estruturadas, mas também sua aplicação consciente e responsável. Assim, este estudo contribui para ampliar a reflexão sobre a justiça fiscal no Brasil, destacando a importância de alinhar a prática tributária aos valores fundamentais que sustentam o Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

AMARO, L. **Direito tributário brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

ÁVILA, H. **Teoria da igualdade tributária**. São Paulo: Malheiros, 2025.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 1966.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 1966.

CARVALHO, P. **Curso de direito tributário**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

COÊLHO, S. **Curso de direito tributário brasileiro**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

FREIRE, A. **A base de cálculo do IPTU da décima urbana de 1808 até a EC nº 132/2023: uma análise histórica à luz da legalidade e da isonomia**. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo, v. 60, 2025.

GIL, A. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

LEAL, R. **O IPTU progressivo como instrumento de efetivação da função social da cidade no Brasil**. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Curitiba, v. 4, n. 16, 2004.

MACHADO, H. **Curso de direito tributário**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MELLO, C. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

RESENDE, A.; TITO, B. **Extrafiscalidade do IPTU e prevenção da degradação ambiental**. Direitos Democráticos & Estado Moderno, 2022. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br>>. Acesso em: 25 mar. 2026.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

SEVERINO, A. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2023.

SILVA, J. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SILVA, F. **O imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU) como instrumento da política urbana para a efetividade da função social da propriedade**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, v. 5, n. 9, p. 51-75, 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibdu.org.br>>. Acesso em: 25 mar. 2026.

TORRES, R. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2022.