

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 344/2026

ATUALIZAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO IPTU POR DECRETO APÓS A EC 132/2023: LIMITES CONSTITUCIONAIS E CAUTELAS NA IMPLEMENTAÇÃO MUNICIPAL

1. INTRODUÇÃO

A presente orientação tem por objetivo examinar a possibilidade de atualização da base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) por ato do Poder Executivo municipal, à luz da inovação introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que acrescentou o inciso III ao §1º do art. 156 da Constituição Federal. Vejamos:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

[...]

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

III - ter sua base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal.

A alteração constitucional, embora relevante, não afastou a exigência de lei em sentido formal para a definição dos elementos estruturais do tributo. Ao contrário, preserva-se a necessidade de que a lei municipal estabeleça previamente os critérios e parâmetros que orientarão a apuração da base de cálculo.

O que se verifica é a introdução de uma técnica de delegação normativa condicionada, pela qual se admite que a atualização da base de cálculo seja operacionalizada por ato do Poder Executivo, desde que estritamente vinculada aos critérios definidos em lei. Nesse contexto, intensifica-se o debate acerca da possibilidade de utilização do decreto como instrumento apto à atualização do valor venal, especialmente quando não se trate de mera recomposição inflacionária, mas de adequação aos valores de mercado.

Busca-se delinear, em perspectiva técnico-jurídica, os contornos dessa autorização constitucional, seus pressupostos de validade e os riscos ainda presentes no cenário de transição interpretativa, de modo a orientar a atuação administrativa municipal com maior grau de segurança jurídica.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A conformação constitucional da atualização da base de cálculo do IPTU

A redação conferida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 ao art. 156, §1º, da Constituição Federal introduziu hipótese específica de atualização da base de cálculo do IPTU por ato do Poder Executivo, desde que observados critérios previamente estabelecidos em lei municipal.



A inovação não implica afastamento do princípio da legalidade tributária, mas sua reconfiguração em moldes compatíveis com uma delegação normativa condicionada. Permanece atribuída à lei em sentido formal a definição dos elementos estruturais da tributação, especialmente no que se refere à fixação de critérios, parâmetros e metodologia aptos a orientar a apuração do valor venal dos imóveis. Ao ato infralegal incumbe, por sua vez, a aplicação técnica desses critérios, em caráter complementar e subordinado.

A experiência legislativa recente evidencia que os Municípios têm buscado conferir concretude a essa exigência por meio da previsão de critérios técnicos associados à Planta Genérica de Valores (PGV), com vistas a aproximar o valor venal do imóvel de sua realidade de mercado.

O professor **Leandro Paulsen**¹ demonstra como é feito o cálculo do valor venal:

Tal valor não é verificado imóvel a imóvel e sim presumido conforme tabelas chamadas “planta fiscal de valores”, que definem o valor do metro quadrado conforme a localização, a natureza e o nível da construção. Essas tabelas, normalmente constantes de anexos às leis instituidoras do IPTU, podem ser atualizadas mediante decreto, mas não em percentual superior ao índice oficial de correção monetária, conforme se vê na sumula 160 do STJ, pois tal implicaria verdadeiro aumento do imposto sem lei.

No caso da Lei Complementar nº 992/2024, do Município de Bragança Paulista, observa-se a tentativa de adequação da legislação local ao novo modelo constitucional, com a previsão de mecanismos voltados à atualização dos valores imobiliários após longo período de defasagem.

Nesse contexto, a lei municipal tende a contemplar parâmetros como:

- definição de setores fiscais e zoneamento urbano, com diferenciação de valores conforme a localização;
- fixação de valores unitários de metro quadrado de terreno e de construção;
- consideração do padrão construtivo e da destinação do imóvel;
- utilização de dados de mercado e estudos técnicos para aferição dos valores;
- previsão de fatores de ajuste ou redutores, com o objetivo de calibrar o impacto da tributação.

A adoção desses elementos revela esforço de conferir densidade normativa à lei, permitindo que o decreto regulamentar atue de forma vinculada e tecnicamente orientada, sem inovar na ordem jurídica.

¹ Curso de Direito Tributário Completo. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 188.



A validade desse modelo depende, portanto, da existência de lei municipal dotada de densidade normativa suficiente para limitar e orientar a atuação administrativa, afastando hipóteses de delegação genérica ou indeterminada.

2.2. Critérios técnicos de avaliação imobiliária e necessidade de aderência à realidade local

Em complemento aos parâmetros já mencionados, destaca-se que a definição dos critérios de apuração do valor venal deve observar metodologia técnica estruturada e aderente às particularidades locais, sob pena de comprometer a validade da delegação normativa ao Poder Executivo.

Nesse sentido, a Confederação Nacional de Municípios, por meio de Nota Técnica² específica sobre atualização da Planta Genérica de Valores, recomenda que os Municípios estabeleçam critérios claros, objetivos e auditáveis de avaliação imobiliária, considerando múltiplos fatores que reflitam a realidade urbana e o comportamento do mercado local.

Dentre os principais elementos técnicos a serem considerados, destacam-se:

- a) **Localização geográfica e zoneamento urbano:** proximidade de áreas centrais, polos comerciais, industriais e de serviços; inserção em áreas de expansão urbana ou zonas de interesse social; zoneamento definido no Plano Diretor; e destinação do imóvel (residencial, comercial, industrial ou mista).
- b) **Infraestrutura urbana disponível:** acesso a serviços públicos essenciais, existência de pavimentação e drenagem, proximidade de transporte coletivo e equipamentos públicos relevantes, como escolas, unidades de saúde e áreas de lazer.
- c) **Aspectos ambientais e paisagísticos:** presença de áreas verdes, recursos hídricos, bem como fatores de desvalorização, como poluição, ruído excessivo ou áreas sujeitas a risco.
- d) **Características do terreno:** topografia, dimensões, formato do lote e potencial construtivo definido pela legislação urbanística.
- e) **Características construtivas:** padrão de acabamento, idade da edificação, estado de conservação e existência de benfeitorias ou estruturas complementares.
- f) **Dinâmica socioeconômica da região:** nível de desenvolvimento do bairro, expectativas de valorização, liquidez do mercado imobiliário e taxa de ocupação.

² Disponível através do link:

https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2025/Notas_Tecnicas/20251021_NT_FIN_Atualizacao_da_PVG_por_ato_do_executivo_limites_fundamentos_procedimentos.pdf?t=1761131380. Acesso em 30/04/2026.



g) Critérios específicos da edificação: classificação do padrão construtivo (luxo, alto, normal, baixo, popular), estado de conservação e depreciação pelo tempo de uso, bem como infraestrutura de condomínios, quando aplicável.

Tais diretrizes evidenciam que a atualização da base de cálculo do IPTU exige não apenas previsão legal genérica, mas a definição de critérios técnicos suficientemente detalhados, capazes de orientar a atuação administrativa de forma objetiva, transparente e controlável.

2.3. Limites da delegação ao Poder Executivo

A autorização constitucional introduzida não confere ao Executivo competência autônoma para redefinir a base de cálculo do tributo, devendo sua atuação permanecer estritamente vinculada aos parâmetros legais. Nesse ponto, **Evandro Ortega e Leonardo Vieira**³ assinalam:

Além disso, quando determinado município for divulgar pela primeira vez seus critérios de cálculo do IPTU, deverá respeitar o princípio da reserva legal, cabendo ao ente edição de lei (e não decreto) para exigir o tributo.

Nesse contexto, a lei municipal deve estabelecer critérios objetivos e verificáveis de avaliação imobiliária, aptos a permitir a identificação do valor venal com base em elementos como localização, padrão construtivo, destinação do imóvel e infraestrutura urbana. Ademais, deve conter metodologia minimamente estruturada de apuração, de modo a viabilizar o controle de legalidade dos atos administrativos dela decorrentes.

O decreto regulamentar, por sua vez, não pode inovar na ordem jurídica nem ultrapassar os limites traçados pela lei, sob pena de configurar indevida ampliação da base de cálculo por ato infralegal. Impõe-se, ainda, a observância do dever de motivação, com a explicitação dos fundamentos técnicos que embasam a atualização promovida, em consonância com os princípios que regem a Administração Pública.

2.4. Evolução jurisprudencial

Essa prática de os Municípios promoverem a alteração da base de cálculo do IPTU por meio de decreto vem sendo, há longa data, rechaçada pelo Superior Tribunal de Justiça, que, inclusive, consolidou seu entendimento por meio da Súmula nº 160. Vejamos:

Súmula n. 160 do STJ. Enunciado. DIREITO TRIBUTÁRIO – IPTU: É defeso, ao município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária. (Julgado em 12/06/1996, DJ 19/06/1996, p. 21940)

STF. Tema 211 - Necessidade de lei em sentido formal para a atualização do valor venal de imóveis. Tese: A majoração do valor venal dos imóveis para efeito da cobrança de IPTU não prescinde da edição de lei em sentido formal,

³ Manual de Direito e Processo Tributário. 3.ed. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. P. 762.



exigência que somente se pode afastar quando a atualização não excede os índices inflacionários anuais de correção monetária. (Transitado(a) em julgado em 06/03/2014.)

Com a alteração constitucional, impõe-se reavaliar essa jurisprudência à luz do novo texto do art. 156, §1º, III, da Constituição Federal. Vejamos:

Apelação Cível. Mandado de Segurança. IPTU. Base de cálculo . Lançamento fiscal fundamentado em Decreto Municipal nº 4.612/2024, que instituiu nova Planta Genérica de Valores (PGV). A sentença concedeu a ordem almejada pela impetrante e deve ser mantida. Violação do princípio da legalidade tributária e da anterioridade anual . Nulidade do lançamento tributário. A majoração da base de cálculo do IPTU não se limita à mera correção monetária, pois exige a edição de lei em sentido formal, conforme preceitua o artigo. 150, inciso I, da Constituição Federal. O Poder Executivo, ao criar nova PGV por meio de decreto, extrapolou os limites de sua competência regulamentar e violou a separação dos poderes . A Emenda Constitucional nº 132/2023, que permite a atualização da base de cálculo por decreto, deve ser interpretada de forma restritiva, não autorizando a redefinição material dos valores venais. A cobrança do tributo majorado, com base em ato publicado no final de 2024, sem respeitar a anterioridade anual, ofende a segurança jurídica do contribuinte. Dessume-se, por conseguinte, que o Decreto Municipal nº 4.612/2024 é manifestamente ilegal e inconstitucional, pois usurpou a competência legislativa do Poder Executivo ao instituir uma nova Planta Genérica de Valores e, conseqüentemente, majorar a base de cálculo do IPTU sem a devida lei em sentido formal. Nega-se provimento ao apelo fazendário e mantém-se a sentença em sede de reexame necessário. (TJ-SP - Apelação: 10031457020258260099 Bragança Paulista, Relator.: Beatriz Braga, Data de Julgamento: 09/10/2025, 18ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 10/10/2025)

Neste precedente, já sob a vigência da EC nº 132/2023, o Tribunal de Justiça de São Paulo adotou interpretação restritiva da nova norma constitucional, entendendo que a atualização por decreto não autoriza a redefinição material da base de cálculo. A decisão evidencia a persistência da leitura tradicional da legalidade tributária, mesmo após a reforma, especialmente quando identificada majoração substancial do valor venal.

TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. IPTU. SENTENÇA QUE CONCEDE A ORDEM . ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA PARA MANIFESTAR-SE INSURGÊNCIA CONTRA EFEITO CONCRETO DE ATO NORMATIVO, ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE COMO FUNDAMENTO DO PEDIDO. BASE DE CÁLCULO FIXADA POR LEI. POSSIBILIDADE DE ATUALIZAÇÃO MEDIANTE DECRETO. APELAÇÃO DO ENTE SUBNACIONAL PROVIDA PARA DENEGAR O WRIT . REMESSA OFICIAL PREJUDICADA. (TJ-SP - Apelação: 10034696020258260099 Bragança Paulista, Relator.: Botto Muscari, Data de



Julgamento: 04/02/2026, 18ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 05/02/2026)

Em sentido diverso, este julgado admite a possibilidade de atualização da base de cálculo por decreto, desde que fundada em lei prévia que estabeleça os critérios aplicáveis. A decisão sinaliza uma inflexão interpretativa, alinhando-se à nova redação constitucional e reconhecendo a validade da delegação normativa condicionada.

3. CONCLUSÃO

Diante das considerações expostas, a presente orientação **conclui, alerta e recomenda** que a atualização da base de cálculo do IPTU por ato do Poder Executivo, embora admitida pela nova redação do art. 156, §1º, III, da Constituição Federal, introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, **não afasta a exigência de observância estrita ao princípio da legalidade tributária**, devendo estar integralmente vinculada aos critérios, parâmetros e metodologia previamente definidos em lei municipal.

Ressalta-se que a atuação do Poder Executivo possui natureza **estritamente complementar e subordinada**, sendo vedada qualquer inovação ou redefinição material da base de cálculo por meio de decreto, especialmente quando implicar majoração substancial do valor venal dos imóveis.

A orientação evidencia, ainda, que o cenário jurisprudencial permanece **não pacificado**, coexistindo decisões que admitem a atualização por decreto, quando fundada em lei que estabeleça critérios claros e objetivos, e outras que mantêm a exigência de lei em sentido formal para alterações que ultrapassem a mera recomposição inflacionária, o que impõe cautela redobrada à Administração Pública.

Diante disso, **recomenda-se** que eventual atualização da base de cálculo do IPTU por decreto seja precedida de lei municipal que **defina de forma clara os critérios técnicos, a metodologia de apuração e os parâmetros de avaliação imobiliária**, de modo a mitigar riscos de invalidação judicial e assegurar a conformidade com os princípios constitucionais e tributários.

Adamantina/SP, 30 de abril de 2026.

Jefferson Santana

Consultor Responsável pela Elaboração

José Carlos Pacheco de Almeida

Diretor Jurídico Responsável pela Revisão e Aprovação

