

ISENÇÃO DO ITBI NO PRIMEIRO IMÓVEL E DIREITO À MORADIA: O CASO DE SÃO PAULO

Brenda Muramatsu Dias¹; Thiago Lima Coelho²; Marina Bonissato Frattari³.

RESUMO

A moradia integra o rol dos direitos sociais constitucionalmente assegurados e sua concretização depende de um conjunto articulado de políticas públicas. Entre os obstáculos existentes na aquisição da casa própria estão os custos incidentes sobre a transmissão e a formalização do imóvel, entre eles o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), de competência municipal. O presente estudo analisa criticamente em que medida a isenção do ITBI na primeira aquisição residencial pode funcionar como instrumento complementar de efetivação do direito à moradia, tomando como referência o caso do Município de São Paulo. Parte-se da premissa de que a isenção não constitui direito nacional automático, mas benefício dependente de lei municipal específica, sujeito aos limites da legalidade, da capacidade contributiva e da responsabilidade fiscal. A partir de pesquisa bibliográfica e documental, observa-se que a extrafiscalidade permite ao Município utilizar a tributação não apenas para arrecadar, mas também para induzir comportamentos e promover finalidades constitucionalmente relevantes. Entretanto, a redução do custo tributário da transmissão não pode ser apresentada como solução autônoma para o problema habitacional, pois o direito à moradia é mais amplo que a aquisição da propriedade e envolve renda, infraestrutura, regularização fundiária, saneamento e políticas urbanas. Conclui-se que a isenção do ITBI pode produzir efeito social legítimo quando focalizada em aquisições residenciais de menor expressão econômica e integrada a uma política habitacional mais ampla, mas sua adoção exige critérios objetivos que evitem a transformação do benefício em privilégio fiscal dissociado da finalidade social.

Palavras-chave: ITBI. Isenção tributária. Primeiro imóvel. Direito à moradia. Extrafiscalidade.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal reconhece a moradia como direito social e atribui aos entes federativos responsabilidades relacionadas à promoção de programas habitacionais e à melhoria das condições de habitação. Esse reconhecimento impede que a questão habitacional seja reduzida ao simples acesso físico a uma edificação. A moradia adequada se conecta à dignidade, à segurança, à inserção urbana e às condições materiais necessárias ao desenvolvimento da vida

¹ Discente da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Unidade Frutal. E-mail: brenda.241107847@discente.uemg.br.

² Discente da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Unidade Frutal. E-mail: thiago.1098566@discente.uemg.br.

³ Orientadora. Docente de Direito Tributário na UEMG Frutal. Doutoranda e mestre em Direito pela UNESP – FCHS – Franca. Advogada inscrita na OAB/SP. E-mail: marina.frattari@uemg.br.

individual e familiar. Harmbach (2023) ressalta essa dimensão ao tratar a moradia como componente indispensável da dignidade humana e não apenas como unidade habitacional.

A aquisição da propriedade residencial é apenas uma das formas de concretização desse direito, mas possui relevância social evidente no contexto brasileiro. O trabalho original corretamente identifica que a compra do imóvel envolve não só o preço do bem, mas também custos de financiamento, escritura, registro e tributação. Entre esses encargos está o ITBI, cuja incidência ocorre justamente no momento em que o adquirente precisa concentrar recursos para concluir a transferência e formalizar o título.

É nesse ponto que surge a hipótese da isenção do ITBI como instrumento de política pública. A proposta, entretanto, precisa ser analisada com cautela. O direito à moradia não gera, por si só, um direito subjetivo nacional à isenção, porque o ITBI é imposto municipal e qualquer benefício depende de lei específica do ente competente. Ao mesmo tempo, a tributação municipal não precisa operar somente em chave arrecadatória. Calvi (2017) demonstra que a extrafiscalidade pode ser utilizada pelos Municípios para promover valores constitucionais e políticas de inclusão, inclusive em matéria de moradia e regularização fundiária.

O caso de São Paulo é útil porque revela, de forma concreta, uma opção legislativa de redução do custo tributário da primeira aquisição residencial em hipóteses delimitadas. Contudo, a análise crítica exige perguntar não apenas se a isenção é juridicamente possível, mas se ela é adequada ao fim pretendido, quem efetivamente pode ser beneficiado, quais limites devem ser impostos e quais riscos existem quando se converte uma renúncia de receita em política social.

Assim, o estudo preserva a proposta original de investigar a relação entre ITBI e direito à moradia, mas desloca o centro da discussão da mera descrição do benefício para sua justificativa extrafiscal, seus limites jurídicos e sua efetividade potencial como instrumento complementar de política habitacional.

2 PROBLEMA DE PESQUISA

Em que medida a isenção municipal do ITBI na aquisição do primeiro imóvel residencial pode contribuir para a concretização do direito constitucional à moradia, sem converter a política tributária em privilégio fiscal desvinculado da capacidade contributiva, da finalidade social do benefício e das necessidades de financiamento urbano?

3 OBJETIVOS

O objetivo geral é analisar criticamente a isenção do ITBI na primeira aquisição residencial como instrumento extrafiscal complementar de promoção do direito à moradia, com referência à disciplina existente no Município de São Paulo. Como objetivos específicos, busca-se: examinar a competência municipal para instituir o ITBI e conceder isenções; relacionar a extrafiscalidade tributária às políticas públicas de moradia; verificar os critérios de focalização do benefício; distinguir acesso à propriedade de efetivação integral do direito à moradia; e apontar limites de justiça fiscal e de financiamento municipal.

4 METODOLOGIA

A pesquisa possui abordagem qualitativa, natureza exploratória e método dedutivo. O procedimento é bibliográfico e documental. Foram utilizados o trabalho original, a dissertação de José Calvi sobre isenções tributárias municipais e direito à moradia, o estudo de Oduwaldo José Harmbach sobre isenção e moradia digna e a tese de Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio sobre tributação imobiliária municipal, além das normas e referências já constantes do projeto original. O recorte territorial permanece centrado no Município de São Paulo. Não são produzidos dados próprios nem feitas estimativas de impacto econômico da isenção, pois as fontes anexadas não fornecem base empírica suficiente para quantificar seus efeitos sobre aquisição de imóveis, déficit habitacional ou arrecadação municipal.

5 DESENVOLVIMENTO

O primeiro ponto necessário é distinguir o direito à moradia do direito de propriedade. Embora a aquisição de um imóvel possa oferecer estabilidade, segurança e formalização patrimonial, não é correto tratar propriedade e moradia como conceitos equivalentes. A moradia adequada possui conteúdo mais amplo, envolvendo condições materiais e urbanísticas que não se esgotam no domínio do bem. Harmbach (2023) enfatiza que moradia digna depende de elementos como saneamento e condições efetivas de habitabilidade. Por isso, uma política de isenção do ITBI pode facilitar uma etapa da aquisição da propriedade, mas não substitui programas habitacionais, crédito, urbanização, infraestrutura ou regularização fundiária.

No plano tributário, a Constituição atribui aos Municípios a competência para instituir o ITBI. A isenção, por sua vez, depende de lei específica e não se confunde com imunidade. O trabalho original acerta ao destacar que inexistente uma isenção nacional e automática para todo

adquirente de primeiro imóvel. Esse dado é central porque demonstra que a política depende de decisão legislativa local e deve observar as condições econômicas, imobiliárias e fiscais de cada Município.

A justificativa mais consistente para esse tipo de benefício está na extrafiscalidade. Calvi (2017) sustenta que a tributação pode servir à concretização de valores constitucionais por meio de incentivos, isenções e outros mecanismos que ultrapassem a finalidade estritamente arrecadatória. O autor associa expressamente a extrafiscalidade municipal às políticas de moradia e regularização fundiária, defendendo que o Direito Tributário pode atuar como instrumento de transformação social. Nessa perspectiva, a isenção do ITBI não representa simples renúncia: ela pode ser concebida como escolha pública destinada a favorecer determinada conduta ou grupo cuja situação se considera socialmente relevante.

Essa dimensão, contudo, não elimina a função fiscal do imposto. Leôncio (2023), ao estudar IPTU e ITBI no contexto da dinâmica imobiliária, demonstra que a tributação imobiliária também integra a capacidade financeira municipal e pode contribuir para o financiamento do desenvolvimento urbano. A autora trabalha os tributos imobiliários sob a perspectiva da justiça social e da redistributividade, mas também evidencia a necessidade de preservar capacidade arrecadatória para investimentos urbanos. Surge, então, uma tensão que o trabalho original precisava enfrentar com maior profundidade: promover acesso à moradia mediante renúncia tributária pode ser legítimo, mas a própria receita municipal também financia infraestrutura e políticas urbanas que integram o conteúdo material do direito à cidade e à moradia.

Por isso, a isenção deve ser focalizada. Um benefício indiscriminado para toda e qualquer primeira aquisição poderia alcançar contribuintes com elevada capacidade econômica e imóveis de alto valor, distanciando-se da justificativa social. Harmbach (2023), ainda que tratando de pessoa com deficiência, chama atenção para a necessidade de estabelecer limites de valor e de restringir benefícios à aquisição residencial, justamente para evitar que a isenção se transforme em privilégio. A mesma lógica se aplica ao primeiro imóvel: critérios relativos ao uso residencial, ao valor do bem, à titularidade anterior e à condição do adquirente ajudam a aproximar a política da capacidade contributiva e da finalidade de inclusão.

O caso de São Paulo, conforme o trabalho original, oferece exemplo dessa focalização. A legislação municipal condiciona a isenção à aquisição por pessoa física, ao uso exclusivamente residencial, ao valor do imóvel dentro do limite estabelecido localmente e à primeira aquisição ou

ao enquadramento em programa habitacional. O dado central é a técnica adotada: o benefício não é universal e procura relacionar a renúncia fiscal à finalidade social.

Esse desenho aproxima a isenção da capacidade contributiva. A primeira aquisição residencial de valor limitado possui significado econômico distinto da aquisição de múltiplos imóveis ou de bens de alto valor. A diferenciação pode ser legítima desde que fundada em critérios objetivos e coerentes com a finalidade social, pois a extrafiscalidade não autoriza discriminações arbitrárias.

6 CONCLUSÃO

A análise permite concluir que a isenção do ITBI na aquisição do primeiro imóvel residencial é juridicamente possível como instrumento extrafiscal municipal e pode contribuir para a concretização do direito à moradia ao reduzir um dos custos incidentes no momento da aquisição e da formalização da propriedade. A experiência de São Paulo mostra que o benefício pode ser estruturado mediante critérios objetivos e relacionados à finalidade residencial.

Entretanto, a principal correção necessária à formulação original do tema consiste em reconhecer os limites dessa contribuição. Moradia não se confunde com propriedade, e a exclusão do ITBI não enfrenta, isoladamente, problemas de renda, preço da terra, crédito, infraestrutura, saneamento ou déficit habitacional. As referências analisadas não permitem afirmar quantitativamente que a isenção aumente o acesso à casa própria; permitem sustentar que ela reduz uma barreira econômica específica e pode integrar uma política pública mais ampla.

O benefício deve ser compatível com a justiça fiscal e com o financiamento urbano. Se concedido sem critérios de valor ou destinação, pode favorecer aquisições de elevada capacidade econômica e perder sua justificativa social. Assim, mostra-se mais defensável quando focalizado, transparente e articulado a outras políticas habitacionais.

Conclui-se, portanto, que a isenção do ITBI pode ser instrumento legítimo de acesso à primeira moradia, mas sua efetividade depende menos da simples existência do benefício e mais da qualidade de seu desenho normativo e de sua integração com outras ações urbanas e habitacionais. A política tributária pode contribuir para a efetivação de direitos fundamentais, desde que não seja confundida com solução autônoma para problemas sociais estruturalmente mais amplos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

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

CALVI, José. **“Tô no que é meu”: isenções tributárias municipais em loteamentos populares – o direito à propriedade como garantia à segurança do direito social à moradia em Encantado-RS**. 2017. 127 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.

HARMBACH, Oduwaldo José. Isenção: a interseção entre o Direito Tributário e os Direitos Humanos, na aquisição de moradia digna por pessoa com deficiência. **Direito e Realidade**, v. 11, p. 64-86, 2023.

LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. **Tributação municipal e dinâmica imobiliária: análise do IPTU e do ITBI à luz da captura de mais-valias urbanas na RMNatal**. 2023. 253 f. Tese (Doutorado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.402, de 5 de agosto de 2002**. Dispõe sobre isenções relativas ao Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e dá outras providências. São Paulo, 2002.