

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 274/2025

NOVA BASE DE CÁLCULO DO ITBI SOB NOVA PERSPECTIVA: O QUE MUDA COM O TEMA N. 1.113 DO STJ

1. INTRODUÇÃO

O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), é tributo de competência municipal, previsto no **inciso II, do artigo 156, da CF**¹, e incide sobre a transmissão onerosa de bens imóveis e de direitos a eles relativos. Trata-se de uma importante fonte de receita própria dos Municípios, cuja arrecadação está diretamente vinculada ao dinamismo do mercado imobiliário local. A quitação do ITBI configura requisito obrigatório para a lavratura da escritura pública e o registro da transferência de propriedade no cartório de registro de imóveis, conferindo-lhe papel central no processo de formalização das transações imobiliárias.

Nos últimos anos, o debate jurídico acerca da base de cálculo do ITBI ganhou relevo, especialmente em virtude do julgamento do **Tema n.º 1.113 do STJ**², pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que consolidou entendimento sobre a utilização do valor de mercado como parâmetro para a apuração do tributo. A decisão impôs novos contornos à atuação da administração tributária municipal, com reflexos diretos sobre a presunção de veracidade das declarações prestadas pelos contribuintes e os limites do poder de arbitramento fiscal.

Diante desse cenário, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), por meio da **Nota Técnica CTAT n.º 01/2025**³, orienta os entes locais quanto à correta aplicação do entendimento jurisprudencial, buscando compatibilizar a segurança jurídica com a efetividade da arrecadação. Este artigo tem por objetivo analisar os principais aspectos jurídicos e práticos decorrentes desse novo paradigma, destacando os fundamentos da decisão do STJ, os impactos sobre a fiscalização e os cuidados que os Municípios devem observar para evitar ilegalidades ou arbitrariedades na cobrança do ITBI.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, a qual nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação

¹ **Art. 156.** Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
(...)

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

² Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1113&cod_tema_final=1113. Acesso em 22/04/2025.

³ Disponível em: [file:///C:/Users/Beatriz/Downloads/202503_NT_CTAT_01_ITBI%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Beatriz/Downloads/202503_NT_CTAT_01_ITBI%20(2).pdf). Acesso em 23/04/2025.



Embora tanto o ITBI quanto o IPTU utilizem o termo “valor venal” como base de cálculo (arts. 33 e 38 do CTN), a jurisprudência do STJ, no julgamento do RE 1937821-SP, esclarece que a forma de apuração desse valor difere substancialmente entre os dois tributos, em razão da natureza dos respectivos fatos geradores e a modalidade de lançamento adotada.

No caso do ITBI, o valor venal corresponde ao valor de mercado do imóvel transmitido em condições normais, ou seja, sem a influência de fatores subjetivos como pressão, necessidade ou interesses pessoais das partes envolvidas na transação.

Para apuração desse valor, a Norma Técnica - NBR 14.653 emitida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), estabelece critérios técnicos que devem ser observados, incluindo: tipo do imóvel, localização, padrão construtivo, idade, destinação, entre outros. A norma indica, ainda, o método comparativo direto de dados de mercado como o mais adequado para imóveis padronizados, e o método evolutivo para imóveis atípicos.

Assim, o valor utilizado para o ITBI deve refletir o valor de mercado efetivo e atualizado, desvinculando-se de qualquer valor venal cadastrado para fins de IPTU.

2.2. O valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, presunção esta que somente pode ser afastada mediante a instauração de regular processo administrativo, com observância do contraditório e da ampla defesa, conforme previsto no art. 148 do Código Tributário Nacional (CTN)

Cumprido destacar que existem 2 (duas) modalidades de lançamento no ITBI: por declaração ou homologação. Em ambos os casos, cabe ao contribuinte declarar o valor pelo qual o imóvel foi transacionado, sendo essa declaração detentora de presunção de veracidade.

No entanto, caso se constate que o valor informado pelo contribuinte não corresponde ao valor de mercado, o Município deverá instaurar processo administrativo fiscal, nos moldes do **artigo 148 do CTN**⁴, a fim de arbitrar a base de cálculo. Esse procedimento deve garantir a ampla defesa e o contraditório, permitindo ao contribuinte justificar o valor declarado, inclusive com documentação comprobatória, como laudos de avaliação e registros fotográficos.

Importante destacar que a mera discordância da Fazenda Municipal não autoriza o arbitramento direto do valor, sendo indispensável a abertura formal do processo administrativo, cabendo ao Ente tributante estabelecer, em sua legislação, as regras para o trâmite do referido processo.

⁴ **Art. 148.** Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrar aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial.



2.3. O Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente

O STJ vedou expressamente a adoção de tabelas de referência ou valores previamente estipulados pela Administração como base de cálculo para o ITBI. Tal prática caracteriza lançamento de ofício indevido, sem respaldo legal, por ignorar a presunção de veracidade da declaração do contribuinte e suprimir o devido processo administrativo.

Nesse contexto, a fixação prévia de valores genéricos mostra-se incompatível com os princípios da legalidade, do contraditório e da autonomia privada das partes na definição do preço da transação.

Desse modo, a atuação da Administração Tributária deve, portanto, pautar-se por critérios técnicos e procedimentos legalmente estabelecidos, cabendo ao Município, conforme **incisos I a III do artigo 30 da CF⁵**, regulamentar, em legislação municipal, o trâmite do processo de apuração e eventual arbitramento do valor de mercado do imóvel.

Diante da repercussão jurisprudencial do Tema n.º 1.113/STJ, recomenda-se aos Entes Públicos:

- 1- A revisão da legislação tributária local para adequação à jurisprudência consolidada;
- 2- A instituição de procedimentos administrativos regulares e tecnicamente fundamentados para apuração da base de cálculo do ITBI;
- 3- O uso de normas técnicas de avaliação imobiliária (como a NBR 14.653 da ABNT) na definição do valor de mercado;
- 4- A capacitação dos servidores fazendários em avaliação de imóveis e condução de processos fiscais;
- 5- A vedação expressa ao uso de valores de referência pré-fixados, como base para lançamento do tributo.

3. CONCLUSÃO

Diante da alteração jurisprudencial promovida pelo Superior Tribunal de Justiça, esta Orientação Preventiva alerta pela sua observância, sob pena de nulidade dos lançamentos, perda de arrecadação e responsabilização administrativa dos agentes públicos envolvidos. A correta aplicação do Tema n.º 1.113 do STJ não apenas assegura a legalidade do lançamento tributário,

⁵ **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;





como também promove a justiça fiscal, a transparência e o equilíbrio na relação fisco-contribuinte.

Adamantina/SP, 28 de abril de 2025.

Beatriz Dantas da Silva

Consultora Responsável pela Elaboração

José Carlos Pacheco de Almeida

Diretor Jurídico Responsável pela Revisão e Aprovação

