



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA  
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO  
ARTIGO CIENTÍFICO

**A DEFINIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO ITBI EM CONFORMIDADE COM O  
TEMA REPETITIVO 1.113 DO STJ: PRESUNÇÃO DO VALOR  
DECLARADO PELO CONTRIBUINTE COMO VALOR DE MERCADO DO  
IMÓVEL**

ORIENTANDO: HEITOR JOSÉ HORBILON DE REZENDE  
ORIENTADOR: PROF. DOUTOR FAUSTO MENDANHA GONZAGA

GOIÂNIA-GO  
2025

HEITOR JOSÉ HORBILON DE REZENDE

**A DEFINIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO ITBI EM CONFORMIDADE COM O  
TEMA REPETITIVO 1.113 DO STJ: PRESUNÇÃO DO VALOR  
DECLARADO PELO CONTRIBUINTE COMO VALOR DE MERCADO DO  
IMÓVEL**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS).  
Prof. Orientador - Doutor Fausto Mendanha Gonzaga.

GOIÂNIA-GO  
2025

HEITOR JOSÉ HORBILON DE REZENDE

**A DEFINIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO ITBI EM CONFORMIDADE COM O  
TEMA REPETITIVO 1.113 DO STJ: PRESUNÇÃO DO VALOR  
DECLARADO PELO CONTRIBUINTE COMO VALOR DE MERCADO DO  
IMÓVEL**

Data da defesa: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Doutor Fausto Mendanha Gonzaga

Nota

---

Examinadora Convidada: Prof<sup>ª</sup>. Mestre Maria Augusta Fernandes Justiniano

Nota

**A DEFINIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO ITBI EM CONFORMIDADE COM O  
TEMA REPETITIVO 1.113 DO STJ: PRESUNÇÃO DO VALOR  
DECLARADO PELO CONTRIBUINTE COMO VALOR DE MERCADO DO  
IMÓVEL**

Heitor José Horbilon de Rezende<sup>1</sup>

O presente trabalho analisou a definição da base de cálculo do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), considerando a presunção do valor declarado pelo contribuinte como representativo do valor de mercado do imóvel. A pesquisa fundamentou-se no julgamento do Tema Repetitivo 1.113 pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que consolidou o entendimento de que a base de cálculo do ITBI deve refletir o valor venal do bem em condições normais de mercado, sem vinculação ao valor utilizado para o cálculo do IPTU. A metodologia adotada consistiu em pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial. Os resultados demonstraram que o valor declarado pelo contribuinte goza de presunção de veracidade, podendo ser afastado apenas mediante processo administrativo prévio. Além disso, restou vedada a utilização de valores de referência previamente definidos pelo Fisco Municipal para a fixação da base de cálculo do tributo. Concluiu-se que a tese firmada pelo STJ representa a interpretação mais adequada ao ordenamento jurídico nacional, reforçando os princípios da legalidade e da segurança jurídica, ainda que a matéria esteja pendente de apreciação definitiva pelo Supremo Tribunal Federal.

**Palavras-chave:** ITBI. Base de cálculo. Valor venal. Tema Repetitivo 1.113. Segurança jurídica.

---

<sup>1</sup> Acadêmico de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

## SUMÁRIO

|                                                                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                      | <b>5</b>  |
| <b>1 TEMA REPETITIVO 1.113 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ.....</b>                                    | <b>6</b>  |
| 1.1. ASPECTOS GERAIS E ÓRBITA DE ALCANCE DO TEMA REPETITIVO 1.113                                            | 6         |
| 1.2. TESES FIRMADAS NO TEMA REPETITIVO 1.113 DO STJ.....                                                     | 9         |
| <b>2 AFERIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO ITBI: VALOR DECLARADO VIS-À-VIS<br/>VALOR DE MERCADO DO IMÓVEL .....</b> | <b>10</b> |
| 2.1 VALOR DECLARADO PELO CONTRIBUINTE E A SUA PRESUNÇÃO DE CON-<br>FORMIDADE COM O VALOR DE MERCADO .....    | 10        |
| 2.2 LIMITES AO ARBITRAMENTO DA BASE DE CÁLCULO: EXCEÇÃO À PRESUN-<br>ÇÃO DO VALOR DECLARADO .....            | 13        |
| <b>3 A VINCULAÇÃO DAS DECISÕES REPETITIVAS À ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁ-<br/>RIA MUNICIPAL .....</b>              | <b>15</b> |
| <b>CONCLUSÃO .....</b>                                                                                       | <b>19</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                      | <b>21</b> |

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo explorar a base de cálculo do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), especialmente a presunção do valor declarado pelo contribuinte como valor de mercado do imóvel, em conformidade com entendimento firmado no Tema Repetitivo 1.113 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Conforme se observa no decorrer desta pesquisa, o referido tributo encontra disciplinamento legal no artigo 156, inciso II, da Constituição Federal de 1988 e no Código Tributário Nacional (CTN), Lei n. 5.172/66, em seus artigos 35 a 42.

De acordo com a Constituição Federal em vigor, o ITBI é um tributo de competência dos municípios, possuindo a transmissão onerosa *inter vivos* de bens imóveis e direitos reais a eles relacionados como fato gerador. Por outro lado, a sua base de cálculo recai sobre o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.

Ocorre que, comumente, presenciam-se órgãos da administração direta municipal, disruptivos do texto legal e do entendimento firmado no referido Tema Repetitivo, arbitrando de forma unilateral valores para a base de cálculo do ITBI, geralmente derivados da base de cálculo do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU).

Tal arritmia foi submetida ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, no âmbito de um recurso repetitivo, julgou o Tema nº 1.113. O tribunal estabeleceu que o valor venal descrito no artigo 38 do CTN, deve ser interpretado como o valor do imóvel transferido em condições normais de mercado. Além disso, ficou determinado que esse valor não está vinculado à base de cálculo do IPTU, não podendo este ser utilizado como referência mínima para a tributação.

Assim, confira-se a propósito, o referido dispositivo legal: “a base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos”.

Nesse sentido, a interpretação do STJ reflete uma tendência em favor da proteção ao contribuinte, reconhecendo a validade do valor declarado como representativo do mercado imobiliário, desde que não haja evidências contrárias, condição em que o valor declarado poderá ser contestado pela administração pública por meio de processo administrativo próprio, nos termos do artigo 148 do CTN.

Entretanto, apesar do entendimento firmado pela Corte Superior, em incidente de resolução de demandas repetitivas, inúmeros municípios não o têm aplicado, usando-se de um parecer da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF), o qual postula que o entendimento da Corte tem efeito vinculante restrito aos órgãos do Poder Judiciário. Diante disso, o contribuinte, na hodierna conjuntura, frequentemente tem a necessidade de provocar o judiciário para ter o seu direito tutelado pela decisão da Corte Superior.

Em suma, a presente pesquisa fundamenta-se na importância de se garantir a correta aplicação das normas tributárias, promovendo a justiça fiscal e a segurança jurídica. A relevância social do problema investigado e a utilidade prática dos resultados esperados reforçam a necessidade e a pertinência do estudo proposto.

## **1 TEMA REPETITIVO 1.113 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ**

### **1.1 ASPECTOS GERAIS E ÓRBITA DE ALCANCE DO TEMA REPETITIVO 1.113 – STJ**

O Tema Repetitivo 1.113 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) aborda a base de cálculo do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), estabelecendo diretrizes que visam uniformizar a interpretação do conceito de "valor venal" no contexto tributário.

Nesse ínterim, para Francisco Duarte (2019, p. 695), valor venal é o mesmo que valor de mercado, o qual é determinado pela lei da oferta e da procura, podendo ou não coincidir com o preço acordado entre as partes. Caso o preço ajustado não corresponda ao valor venal, este será utilizado como base de tributação, respeitando-se o contraditório previsto no artigo 148 do CTN.

Outrossim, Machado (2003, p. 357) entende que, no contexto de imposto sobre a transmissão por ato oneroso, o preço é considerado o ponto de partida para a determinação da base de cálculo, especialmente em casos de compra e venda. Esse preço representa uma declaração de valor do contribuinte, que pode ser aceita ou

contestada pela autoridade fiscal. Em caso de divergência, aplica-se o que está disposto no artigo 148 do Código Tributário Nacional.

Ainda acerca do conceito de valor venal é importante citar:

Conceituamos o valor venal como sendo aquele preço que seria alcançado em uma operação de compra e venda à vista, em condições normais do mercado imobiliário, admitindo-se a diferença de até 10% para mais ou para menos (Cf. nosso Direito financeiro e tributário, 24. Ed. Atlas, 2015, p. 499). Dessa conceituação, da qual não discrepa a doutrina especializada, verifica-se que se trata de um mero parâmetro dirigido ao legislador, a quem incumbe a definição da base de cálculo, de sorte a não extrapolar o valor de mercado, admitindo-se a diferença aí apontada. (HARADA, 2016, p. 157).

Destarte, o referido tema surgiu em resposta a uma série de controvérsias sobre a forma como os municípios têm avaliado e cobrado o ITBI, frequentemente utilizando critérios que não refletiam o valor real das transações imobiliárias. Acerca desses critérios Kiyoshi Harada afirma o seguinte:

[...] Valor encontrado na base do “achismo” ou de impressões do mercado imobiliário, refletido na mente de burocratas da Secretaria das Finanças em determinado momento que eles próprios estabelecem, não pode fazer as vezes de Valor Venal mencionado no Código Tributário Nacional. (HARADA, 2016, p. 116).

Foi, portanto, nesse contexto que se verifica o julgamento do Tema Repetitivo nº 1.113, pelo STJ, nos termos da ementa a seguir colacionada:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI). BASE DE CÁLCULO. VINCULAÇÃO COM IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU). INEXISTÊNCIA. VALOR VENAL DECLARADO PELO CONTRIBUINTE. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE. REVISÃO PELO FISCO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. PRÉVIO VALOR DE REFERÊNCIA. ADOÇÃO. INVIABILIDADE. 1. A jurisprudência pacífica desta Corte Superior é no sentido de que, embora o Código Tributário Nacional estabeleça como base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) o “valor venal”, a apuração desse elemento quantitativo faz-se de formas diversas, notadamente em razão da distinção existente entre os fatos geradores e a modalidade de lançamento desses impostos. 2. Os arts. 35 e 38 do CTN dispõem, respectivamente, que o fato gerador do ITBI é a transmissão da propriedade ou de direitos reais imobiliários ou a cessão de direitos relativos a tais transmissões e que a base de cálculo do tributo é o “valor venal dos bens ou direitos transmitidos”, que corresponde ao valor considerado para as negociações de imóveis em condições normais de mercado. 3. A possibilidade de dimensionar o valor dos imóveis no mercado, segundo critérios, por exemplo, de localização e tamanho (metragem), não impede que a avaliação de mercado específica de cada imóvel transacionado oscile dentro do parâmetro médio, a depender, por exemplo, da existência de outras circunstâncias igualmente relevantes e legítimas para a determinação do real valor da coisa, como a existência de benfeitorias, o estado de conservação e os interesses pessoais do vendedor e do comprador no ajuste do preço. 4. O ITBI comporta apenas duas modalidades de lançamento originário: por declaração, se a norma local exigir prévio exame das informações do contribuinte pela Administração para a constituição do crédito tributário, ou por



homologação, se a legislação municipal disciplinar que caberá ao contribuinte apurar o valor do imposto e efetuar o seu pagamento antecipado sem prévio exame do ente tributante. 5. Os lançamentos por declaração ou por homologação se justificam pelas várias circunstâncias que podem interferir no específico valor de mercado de cada imóvel transacionado, circunstâncias cujo conhecimento integral somente os negociantes têm ou deveriam ter para melhor avaliar o real valor do bem quando da realização do negócio, sendo essa a principal razão da impossibilidade prática da realização do lançamento originário de ofício, ainda que autorizado pelo legislador local, pois o fisco não tem como possuir, previamente, o conhecimento de todas as variáveis determinantes para a composição do valor do imóvel transmitido. 6. Em face do princípio da boa-fé objetiva, o valor da transação declarado pelo contribuinte presume-se condizente com o valor médio de mercado do bem imóvel transacionado, presunção que somente pode ser afastada pelo fisco se esse valor se mostrar, de pronto, incompatível com a realidade, estando, nessa hipótese, justificada a instauração do procedimento próprio para o arbitramento da base de cálculo, em que deve ser assegurado ao contribuinte o contraditório necessário para apresentação das peculiaridades que amparariam o quantum informado (art. 148 do CTN). 7. A prévia adoção de um valor de referência pela Administração configura indevido lançamento de ofício do ITBI por mera estimativa e subverte o procedimento instituído no art. 148 do CTN, pois representa arbitramento da base de cálculo sem prévio juízo quanto à fidedignidade da declaração do sujeito passivo. **8. Para o fim preconizado no art. 1.039 do CPC/2015, firmam-se as seguintes teses: a) 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, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação; b) o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN); c) o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente.** 9. Recurso especial parcialmente provido. (STJ – Resp: 1937821 SP 2020/0012079-1, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 24/02/2022, S1 – PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 03/03/2022) – original sem destaque.

A decisão do STJ trouxe clareza sobre a base de cálculo do ITBI, desvinculando-a da base de cálculo do IPTU e estabelecendo que o valor declarado pelo contribuinte deve ser presumido como condizente com o valor de mercado, salvo prova em contrário.

A clara definição da base de cálculo do ITBI é crucial, pois impacta diretamente a arrecadação municipal e a equidade tributária entre os contribuintes. Historicamente, muitos municípios adotavam valores venais arbitrados, frequentemente descolados da realidade do mercado, o que gerava distorções e injustiças fiscais para os contribuintes.

O entendimento firmado no Tema Repetitivo supracitado estabelece um marco importante na discussão sobre a tributação imobiliária no Brasil, reafirmando princípios fundamentais como a legalidade e a justiça fiscal. Ao definir claramente os parâmetros para a avaliação do ITBI, o STJ não apenas protege os direitos dos

contribuintes, mas também reforça a necessidade de uma administração tributária mais responsável e transparente por parte dos municípios.

Assim, importante destacar que o tema analisado, julgado em fevereiro de 2022, encontra-se atualmente com eficácia plena no ordenamento jurídico brasileiro, não obstante a pendência de julgamento do Recurso Extraordinário interposto contra o acórdão publicado, alegando violação a dispositivos constitucionais, especialmente relacionados à competência tributária municipal.

Importa ressaltar que a mera interposição de recurso extraordinário não suspende automaticamente a eficácia do acórdão proferido em sede de recurso repetitivo, sendo necessário requerimento expresso, nos termos do art. 1.029, §5º, I, do CPC, conforme disciplina o Supremo Tribunal Federal:

Conforme já assentado na decisão recorrida, o ajuizamento perante esta Corte de ação cautelar para que se conceda efeito suspensivo a recurso extraordinário apenas é cabível nos casos em que tal insurgência tenha tido juízo positivo de admissibilidade na origem. In casu, não se verifica a ocorrência desse requisito, pelo que se mostra manifestamente incabível a presente ação. Incidem, portanto, as Súmulas 634 e 635 do STF, as quais assim dispõem: (...). (...) Outrossim, anoto que tal providência resta mantida também sob a vigência do CPC/2015, cujo **art. 1.029, § 5º, I, prevê que “O pedido de concessão de efeito suspensivo a recurso extraordinário ou a recurso especial poderá ser formulado por requerimento dirigido [...] ao tribunal superior respectivo, no período compreendido entre a publicação da decisão de admissão do recurso e sua distribuição**, ficando o relator designado para seu exame preventivo para julgá-lo”. (AC 4.204 AgR, rel. min. Luiz Fux, 1ª T, j. 2-5-2017, DJE 102 de 17-5-2017.) – original sem destaque.

Assim, visto que inicialmente foi negado seguimento ao RE n. 1.412.419/SP, por meio de decisão monocrática proferida pela Ministra Cármen Lúcia, razão que motivou a interposição de Agravo Interno pelo Município de São Paulo, o referido recurso ainda se encontra em fase de juízo de admissibilidade, com pedido de vistas do Ministro Alexandre de Moraes em 17/05/2024, sem qualquer providência ou decisão acerca da concessão de efeito suspensivo ao Recurso Extraordinário.

Dessa maneira, o tema analisado constitui um precedente obrigatório no sistema jurídico brasileiro, conforme várias disposições do Código de Processo Civil (CPC) acerca da sistemática dos repetitivos, em especial o efeito vinculante, conforme será melhor abordado na terceira sessão do presente artigo.

## 1.2 TESES FIRMADAS NO TEMA REPETITIVO 1.113 DO STJ

O Superior Tribunal de Justiça julgou o Resp. 1937821/SP, sob a relatoria do Ministro Gurgel de Faria, constituindo-se o Tema Repetitivo 1.113 do STJ que pôs fim às controvérsias e estabeleceu um marco importante na discussão sobre a tributação imobiliária no Brasil, a partir da clara definição dos parâmetros para apuração da base de cálculo do ITBI, firmando assim três teses a serem seguidas.

Confirmam-se as teses firmadas na parte dispositiva do julgado:

[...] 8. Para o fim preconizado no art. 1.039 do CPC/2015, firmam-se as seguintes teses: a) 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, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação; b) o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN); c) o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente. 9. Recurso especial parcialmente provido. (STJ – Resp: 1937821 SP 2020/0012079-1, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 24/02/2022, S1 – PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 03/03/2022).

A primeira de tais teses consigna que a base de cálculo do ITBI deve ser o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não podendo ser vinculada ao valor venal utilizado para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Essa tese reflete a necessidade de que o imposto seja calculado com base em valores que efetivamente representem o valor da transação, evitando arbitrariedades, distorções nas cobranças tributárias e vinculação à base de cálculo do IPTU.

Outra importante diretriz estabelecida pelo STJ é que o valor declarado pelo contribuinte na transação imobiliária goza da presunção de ser condizente com o valor de mercado do imóvel. Essa presunção somente pode ser afastada mediante a instauração de um processo administrativo regular, conforme dispõe o artigo 148 do Código Tributário Nacional (CTN), confira-se:

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.

Isso garante que os contribuintes tenham suas declarações respeitadas, evitando-se cobranças indevidas ou sem fundamento.

Por fim, o STJ firmou a tese de que os municípios não podem arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com base em valores referenciais estabelecidos unilateralmente. Essa proibição é fundamental para assegurar que a avaliação do imóvel seja feita de maneira justa e transparente, respeitando o valor efetivamente acordado entre as partes na transação. Desse modo, verifica-se que esta última tese complementa a anterior, haja vista a imputação de obrigação da administração pública municipal analisar antes de tudo o valor transacionado entre as partes no negócio jurídico efetivado.

## **2 AFERIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO ITBI: VALOR DECLARADO VIS-À-VIS VALOR DE MERCADO DO IMÓVEL**

### **2.1 VALOR DECLARADO PELO CONTRIBUINTE E A SUA PRESUNÇÃO DE CONFORMIDADE COM O VALOR DE MERCADO**

A presunção de veracidade do valor declarado pelo contribuinte, consagrada no Tema Repetitivo 1.113 do STJ, constitui mecanismo de equilíbrio nas relações fisco-contribuinte, invertendo o ônus probatório em favor do particular.

A fundamentação desse entendimento está alicerçada na interpretação do artigo 38 do Código Tributário Nacional (CTN), o qual dispõe que a base de cálculo do ITBI é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos. Nesse diapasão, segundo Costa (2019, p. 425), por valor venal há de entender-se o valor de venda dos bens ou direitos, para pagamento à vista, em condições normais de mercado.

O termo "valor venal" tem sua origem no latim, derivando da palavra "*VENUM*", que significa "relativo à venda" ou "passível de ser comercializado". Essa raiz etimológica influenciou a formação do verbo "vender" na língua portuguesa, reforçando a conexão histórica do conceito com as transações comerciais.

Dessa forma, a interpretação literal da expressão "valor venal" não apenas remete ao seu significado original ligado à venda, mas também engloba a noção de definição de um preço condizente com o valor de mercado, conforme leciona Gianluca Pereira Souza em sua pesquisa:

[...] Portanto, a interpretação literal da expressão “valor venal” não apenas carrega consigo uma origem linguística relacionada à venda, mas também encapsula a ideia fundamental de estabelecer um preço realista que seria alcançado em uma transação típica de compra e venda, considerando as condições normais do mercado imobiliário. Tal abordagem aproxima o “valor venal” do que é declarado como a transação entre as partes. (SOUZA, 2024, p. 219).

Outrossim, Hugo de Brito Machado Segundo sustenta o seguinte:

[...] a base de cálculo do ITBI é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, ou seja, o valor pelo qual os mesmos poderiam ser negociados em condições normais de mercado. (MACHADO SEGUNDO, 2019, p. 442).

Além disso, ao aprofundar o estudo sobre o conceito de valor venal, para a incidência do ITBI, tem-se que:

Valor venal é o valor de mercado do bem imóvel por natureza ou acessão física, excluindo-se tudo quanto no imóvel o proprietário mantiver intencionalmente empregado em sua exploração industrial, aformoseamento ou comodidade, que, por serem bens imóveis por acessão intelectual, estão constitucionalmente fora do campo de incidência do tributo. (ALEXANDRE, 2017, p. 755, *apud* NETO, 2024, p. 37).

Nesse sentido, a partir do entendimento constituído no repetitivo, das interpretações doutrinárias e jurisprudência consolidada após a publicação do tema, depreende-se que a expressão “valor venal”, para fins de incidência de ITBI, deve ser aclarada como o valor transacionado entre as partes no negócio jurídico ora tributado.

Destarte, a título exemplificativo, confira-se, dos julgados abaixo ementados, a clareza com que o tema tem sido tratado no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE RESTITUIÇÃO DE IMPOSTO COBRADO A MAIOR. BASE DE CÁLCULO DO ITBI. **VALOR VENAL. PRESUNÇÃO DE ADEQUAÇÃO DO VALOR DECLARADO PELO CONTRIBUINTE. TEMA 1113/STJ. PRECEDENTES. SENTENÇA MANTIDA.** 1. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do tema 1113, firmou entendimento de que o valor da transação declarado pelo contribuinte se presume condizente com o valor médio do bem imóvel transacionado, presunção que somente pode ser afastada pelo Fisco se evidenciada a sua incompatibilidade com a realidade, estando, nessa hipótese, justificada a instauração de procedimento próprio para o arbitramento da base de cálculo, em que se assegure ao contribuinte o contraditório regular (art. 148, CTN) . **2. Não instaurado processo administrativo próprio, res-sai ilegal o ato que fixou a base de cálculo em importe distinto do declarado pelo contribuinte.** 3. Ausentes fatos ou argumentos novos a indicar a necessidade de reconsideração da conclusão desenvolvida na decisão anteriormente proferida por esta relatoria, o desprovemento do interno é a medida que se impõe. 4. O agravo interno manifestamente improcedente, interposto contra decisão fundamentada no tema 1113/STJ, enseja a aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/15. **AGRAVO INTERNO CONHECIDO E DESPROVIDO.** (TJ-GO - Apelação Cível: 5574124-59.2023.8.09.0006 ANÁPOLIS, Relator.: Des(a). DESEMBARGADOR FERNANDO DE CASTRO MESQUITA, 9ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJe: 06/05/2024) – original sem destaque.

EMENTA: RECURSO INOMINADO. AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO CUMULADO COM DANOS MATERIAIS. IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS? ITBI. **BASE DE CÁLCULO. TEMA REPETITIVO 1113 DO STJ. RESTITUIÇÃO DO VALOR PAGO A MAIOR. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA.** I. Cinge-se a controvérsia referente à base de cálculo utilizada para a cobrança do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis? ITBI. II. Do conjunto probatório, verifica-se que **o reclamante adquiriu o imóvel pelo valor de R\$ 831.361,85** (oitocentos e trinta e um mil, trezentos e sessenta e um reais e oitenta e cinco centavos), conforme contrato (evento n.º 01, arquivo 03), **no entanto, a base de cálculo para a cobrança do ITBI se estabeleceu sobre o valor constante na avaliação do imóvel pelo ente público, qual seja, R\$ 1.074.668,00** (um milhão, setenta e quatro mil, seiscentos e sessenta e oito reais). III. Insta salientar, por oportuno, que a base de cálculo do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis? ITBI, corresponde ao valor venal do bem ou direitos transmitidos, conforme estabelecido no art. 38 do Código Tributário Nacional. Confira-se? Art. 38. A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.? **IV. No que pertine à base de cálculo do ITBI, referido tema já foi objeto de discussão pelo Superior Tribunal de Justiça (Tema 1.113), que firmou a seguinte tese: ?a) 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, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação; **b) o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN);** c) o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente.? V. Embora a parte reclamada tenha alegado que o valor da avaliação do bem fora apurado pelo Município nos autos do Processo Administrativo n.º 92077008, denota-se que a tela sistêmica juntada no corpo do recurso inominado evidencia apenas a tramitação do processo de ITBI, e não de revisão de valor venal. Assim, não há que se falar em anuência e pedido prévio do contribuinte. **VI. Logo, considerando que a parte reclamada não instaurou o processo administrativo próprio, com o fim de afastar o valor da transação declarado pelo contribuinte, resta configurada a ilegalidade do ato que fixou base de cálculo em valor diferente do declarado** (3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, Recurso Inominado n.º 5467084.77.2023.8.09.0051, Relator Mateus Milhomem de Sousa, publicado em 04/04/2024; 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, Recurso Inominado n.º 5412576.21.2022.8.09.0051, Relator Fernando César Rodrigues Salgado, publicado em 22/08/2023; 4ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, Recurso Inominado n.º 5661811.70.2022.8.09.0051, Relator Pedro Silva Corrêa, publicado em 12/06/2023; e TJGO, Apelação n.º 5547854-07.2022.8.09.0176, Relator.: DESEMBARGADOR JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: 02/06/2023). VII. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. Sentença mantida, por estes e seus próprios fundamentos. [...] (TJ-GO 56580855420238090051, Relator: ROZEMBERG VILELA DA FONSECA - (MAGISTRADO UPJ SEGUNDO GRAU), 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, Data de Publicação: 26/07/2024) - original sem destaque.

EMENTA: DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. BASE DE CÁLCULO DO ITBI. VALOR DE TRANSFERÊNCIA. DEVOLUÇÃO DO VALOR PAGO A MAIOR. TEMA 1.113 DO STJ. AUSÊNCIA CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. SENTENÇA MANTIDA. 1. O STJ, no julgamento do REsp 1.937.821/SP (Tema 1.113), firmou o entendimento vinculante de que o valor da transação declarado pelo contribuinte presume-se condizente com o valor médio do bem imóvel transacionado, presunção que somente pode ser afastada pelo fisco se esse valor se

mostrar, de pronto, incompatível com a realidade, estando, nessa hipótese, justificada a instauração do procedimento próprio para o arbitramento da base de cálculo, em que deve ser assegurado ao contribuinte o contraditório necessário para apresentação das peculiaridades que amparariam o quantum informado (art. 148 do CTN). **2. A mera existência dos processos administrativos, sem o respeito a ampla defesa e contraditório, não é suficiente para justificar a imposição unilateral dos valores utilizados para o cálculo dos impostos cobrados.** REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDAS E DESPROVIDAS. (TJ-GO 5285010-89 .2022.8.09.0051, Relator.: DESEMBARGADORA NELMA BRANCO FERREIRA PERILO - (DESEMBARGADOR), 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 17/05/2024) - original sem destaque.

Após a análise desenvolvida, conclui-se que a presunção relativa de conformidade entre o valor declarado pelo contribuinte e o valor de mercado do imóvel – tal como consagrada no Tema Repetitivo 1.113 do STJ – explicita uma construção jurisprudencial, fundamentada nos arts. 38 e 148 do CTN e respaldada pelo princípio da boa-fé, estabelecendo parâmetros objetivos para a fiscalização tributária, exigindo que eventuais divergências na valoração sejam resolvidas mediante processo administrativo, respeitando-se o contraditório e a necessária fundamentação, sob pena de nulidade do lançamento.

A solução adotada pelo STJ harmoniza, assim, a segurança jurídica nas relações privadas com os legítimos interesses arrecadatários municipais, desde que exercidos dentro dos estreitos limites traçados pelo ordenamento jurídico-tributário.

## 2.2 LIMITES AO ARBITRAMENTO DA BASE DE CÁLCULO: EXCEÇÃO À PRESUNÇÃO DO VALOR DECLARADO

Embora o valor declarado pelo contribuinte goze de presunção relativa de veracidade, tal presunção não é absoluta. O fisco pode afastá-la desde que apresente provas concretas e inequívocas que demonstrem a incongruência entre o valor informado e o real valor de mercado do imóvel.

Nesse sentido, a partir da interpretação do artigo 148 do CTN, infere-se que o arbitramento da base de cálculo pelo fisco somente é admissível quando houver indícios fundamentados de fraude, simulação, omissão ou erro evidente na declaração prestada pelo contribuinte, devendo ser instaurado processo administrativo, resguardado o contraditório e ampla defesa para o contribuinte.

Destarte, Paulo de Barros leciona a importância da observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo tributário. Confira-se:

[...] a toda aplicação de penalidades deve preceder uma verificação contraditória das provas produzidas nos autos, em consonância com inúmeros postulados, entre eles o da ampla defesa. Acontece que o procedimento administrativo tributário não surge à luz, na ordem jurídica vigente, apenas no que se refere à aplicação das chamadas multas e outras sanções fiscais. Tem ensejo, igualmente, no que concerne à exigência do tributo, concebida dentro dos mesmos parâmetros e cercada de idênticos cuidados. (CARVALHO, 2021, p. 930).

Ademais, vale ressaltar que o STJ, em diversas oportunidades, tem se posicionado no sentido de que a mera discrepância entre o valor declarado e o valor de mercado não autoriza, por si só, o arbitramento administrativo do ITBI. Nesse sentido, veja como o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu a matéria a matéria:

APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA – ITBI – Base de cálculo definida no REsp 1.937.821 – Tema 1.113, do STJ – Tributo devido com base no valor do negócio jurídico – Presunção de que o valor condiz com o de mercado – **Discrepância entre o valor declarado e o valor de mercado do bem que deve ser apurada mediante regular instauração de processo administrativo próprio** (art. 148 do CTN) – Direito líquido e certo ao afastamento do valor de referência, bem como ao recolhimento do tributo com base no valor declarado na transação, que não afasta a cobrança pelo Fisco de eventual diferença a ser recolhida aos cofres municipais – Recurso provido, com observação. (TJ-SP - Apelação Cível: 10369018220238260053 São Paulo, Relator.: Octavio Machado de Barros, Data de Julgamento: 23/01/2025, 14ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 23/01/2025) - original sem destaque.

Portanto, evidente que o ônus da prova recai integralmente sobre o fisco, o qual deve demonstrar a existência de elementos objetivos que justifiquem a descon sideração do valor informado pelo contribuinte, mediante a instauração de processo administrativo fiscal, nos termos do artigo 148, do CTN, em conformidade com o entendimento consolidado no Tema Repetitivo 1.113 do STJ. Confira-se, a propósito, a aplicação prática do tema, pelo Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. São Paulo. Lançamento complementar de ITBI. Sentença de improcedência. Irresignação da parte autora. Cabimento. **Base de cálculo definida no Recurso Especial nº 1.937.827/SP (Tema nº 1.113), sob o rito dos recursos repetitivos**, que fixou as seguintes teses: a) 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, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação; b) o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN); c) o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente. **Referida tese, porém, não impede que o Município realize o lançamento complementar do tributo de forma individualizada pelo valor que entenda correto, sendo certo, porém que, tal conduta deve se**



**sujeitar aos ditames estabelecidos no art. 148 do CTN.** Processo administrativo para verificação de eventual discrepância entre o valor declarado pelo contribuinte e o valor definido como real pelo fisco, para arbitramento da base de cálculo do tributo, no qual **não foi resguardado o direito do contribuinte ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 148 do CTN.** Avaliação do imóvel que ocorreu de forma unilateral pelo Município, o que torna **ilegal a base de cálculo utilizada pelo Fisco. Ação julgada procedente para anular o Auto de Infração nº090.044.745-1 e, consequentemente, anular o crédito tributário por ele representado.** Inversão do ônus de sucumbência. Verba honorária majorada para 11% do valor da causa, nos termos do artigo 85, § 11, CPC. Recurso provido. (TJ-SP - Apelação Cível: 10738365820228260053 São Paulo, Relator.: Walter Barone, Data de Julgamento: 18/11/2024, 14ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/11/2024) – original sem destaque.

Assim, qualquer tentativa de fixação arbitrária de valores de referência pelos municípios, sem embasamento técnico e sem a observância do devido processo legal, configura violação aos princípios constitucionais da legalidade, da segurança jurídica, da ampla defesa e do contraditório, ensejando a nulidade do lançamento tributário.

### **3 A VINCULAÇÃO DAS DECISÕES REPETITIVAS À ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL**

A sistemática dos recursos repetitivos, instaurada no ordenamento jurídico brasileiro como mecanismo de uniformização da jurisprudência e racionalização da atividade jurisdicional, suscita debates cruciais quanto à extensão de seus efeitos vinculantes para além do Poder Judiciário. Esta questão adquire relevância particular no contexto da aplicação do Tema Repetitivo 1.113 do STJ, dado o impacto direto sobre a administração tributária municipal e a arrecadação do ITBI.

O Código de Processo Civil de 2015 introduziu um sistema robusto de precedentes obrigatórios, estabelecendo expressamente no artigo 927 que juízes e tribunais observarão "os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos". Confira-se o referido artigo em sua íntegra:

**Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:**

- I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
- II - os enunciados de súmula vinculante;

**III - os acórdãos** em incidente de assunção de competência ou **de resolução de demandas repetitivas** e em julgamento de recursos extraordinário e **especial repetitivos**;

**IV - os enunciados das súmulas** do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e **do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional**;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Entretanto, a literalidade do dispositivo, ao mencionar apenas "juízes e tribunais", abre margem para interpretações divergentes quanto à sua aplicabilidade automática à Administração Pública.

A corrente que defende a não vinculação da Administração Pública aos precedentes qualificados, como o Tema 1.113, fundamenta-se no princípio da legalidade administrativa (art. 37, *caput*, CF/88) e na separação dos poderes.

Segundo esta perspectiva, articulada pela Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF) em parecer amplamente utilizado por municípios resistentes à aplicação do entendimento do STJ, apenas a lei em sentido formal poderia impor obrigações à Administração Pública, sendo os precedentes judiciais destituídos de força normativa primária.

Esta interpretação restritiva sustenta que a eficácia do precedente ficaria circunscrita aos órgãos judiciais, mantendo-se a prerrogativa da Administração de adotar entendimento diverso em seus procedimentos internos, até que eventualmente sobreviesse legislação alinhada à interpretação jurisprudencial.

Em contraposição, a corrente que propugna pela vinculação da Administração Pública aos precedentes qualificados apresenta fundamentos dogmáticos mais consistentes com a evolução contemporânea do sistema jurídico brasileiro.

Nesse sentido, o artigo 985, §2º do CPC estabelece expressamente que, no caso de incidente de resolução de demandas repetitivas, "se o incidente tiver por objeto questão relativa a prestação de serviço público objeto de concessão, permissão ou autorização, o resultado do julgamento será comunicado ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos a regulação, da tese adotada". Embora o dispositivo trate especificamente do IRDR, sua *ratio* pode ser estendida aos recursos repetitivos por identidade de razões.

Ademais, a interpretação sistemática do ordenamento jurídico revela que a própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu artigo 24, impõe à Administração Pública o dever de considerar "as orientações gerais da época" em suas decisões, o que inegavelmente engloba os precedentes judiciais qualificados. Esta interpretação é reforçada pelo princípio da segurança jurídica e pela necessidade de coerência sistêmica na aplicação do direito pelos diferentes poderes estatais.

Nesta lógica, Daniel Wunder Hachem leciona o seguinte:

**A Administração Pública, ao decidir os processos administrativos submetidos à sua apreciação, está sujeita ao dever jurídico de respeitar os precedentes administrativos e judiciais já consolidados** em favor dos direitos do cidadão como forma de assegurar-lhes uma proteção igualitária. Trata-se de uma exigência: (i) do direito fundamental à igualdade (art. 3º, IV, e art. 5º, caput, da CF); (ii) do direito fundamental à proibição de discriminação atentatória contra os direitos fundamentais (art. 5º, XLI, da CF); (iii) do princípio constitucional da impessoalidade administrativa (art. 37, caput, da CF); (iv) do direito fundamental à segurança jurídica (art. 5º, caput, da CF) e à proteção da confiança legítima. [...] (HACHEM, 2015, p. 7) – original sem destaque.

No caso específico do Tema Repetitivo 1.113, a resistência de diversos municípios em acatar as teses firmadas pelo STJ revela um preocupante descompasso entre o entendimento jurisprudencial consolidado e a prática administrativa. Esta postura acarreta insegurança jurídica e onera injustificadamente o cidadão, compelido a recorrer ao Judiciário para fazer valer um direito já reconhecido em precedente qualificado.

Destarte, veja-se, a título exemplificativo, decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, em razão da irresignação da Administração Pública em se submeter ao entendimento já consolidado pelo STJ:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. ITBI. TRANSFERÊNCIA DE BEM IMÓVEL PARA INTEGRALIZAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL DE PESSOA JURÍDICA. BASE DE CÁLCULO DO ITBI. VALOR DA DECLARAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA. **PRESUNÇÃO DE VERACIDADE. TEMA 1.113 DO STJ.** ISENÇÃO TRIBUTÁRIA. TEMA 796 DO STF. DIREITO LÍQUIDO E CERTO RECONHECIDO. SENTENÇA REFORMADA. **1. O Superior Tribunal de Justiça publicou, em 03/03/2022, o acórdão de mérito do Recurso Especial REsp nº 1937821/SP, afetado à sistemática qualificada dos repetitivos descrito no Tema 1113, cuja tese foi firmada nos seguintes termos:** ?a) 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, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação; b) o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN); c) o Município não pode arbitrar previamente a base de

cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente. 2. Para afastar a presunção de que o valor declarado pelo contribuinte é condizente com o valor de mercado, é necessária a instauração de processo administrativo para apurar o valor de referência do ITBI, situação não configurada na hipótese. **3. Nos termos do artigo 1.040 do Código de Processo Civil, basta a publicação do acórdão vinculante/paradigma, para que seja exigida a sua aplicação pelas instâncias inferiores, ainda que ex officio.** 4. No caso em tela, vê-se que a autoridade coatora não instaurou o processo administrativo próprio, previsto no art. 148 do CTN, com o fim de afastar o valor da transação declarado pelo contribuinte, configurando-se a ilegalidade do ato que fixou base de cálculo em valor diferente do declarado. [...] APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E PROVIDA. SEGURANÇA CONCEDIDA. (TJ-GO - AC: 56329295120228090002 ACREÚNA, Relator.: Des(a). DORACI LAMAR ROSA DA SILVA ANDRADE, 7ª Câmara Cível, Data de Publicação: 11/10/2023) – original sem destaque.

Outrossim, vale ressaltar que a ausência de trânsito em julgado do REsp. n. 1.937.821/SP, ante a pendência de julgamento do RE n. 1.412.419, não acarreta impedimento de aplicação do Tema 1.113, haja vista que não se verifica qualquer determinação de suspensão dos efeitos do acórdão publicado.

Assim, visto que o mérito do Tema Repetitivo já foi julgado, conforme acórdão publicado em 03/03/2022, tem-se por necessária a vinculação da Administração Pública Municipal ao entendimento firmado, com efeito a partir da data da publicação. Nesse contexto, confira-se o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO. DIREITO TRIBUTÁRIO. **BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BEM IMÓVEL. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DO ENTE MUNICIPAL. PRELIMINAR DE SUSPENSÃO DO FEITO EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE TRÂNSITO EM JULGADO NO RESP Nº 1.937.821/SP. PRECEDENTE PARADIGMA QUE TEVE SEU MÉRITO JULGADO, COM A FORMAÇÃO DE TESE NO TEMA Nº 1113 DO STJ. PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO QUE TRAZ IMEDIATA APLICABILIDADE À TESE FIRMADA, A TEOR DO DISPOSTO NO ART. 1.040, III, DO CPC. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PENDENTE DE JULGAMENTO NO STF EM QUE NÃO FOI DETERMINADA A SUSPENSÃO DOS FEITOS QUE VERSEM SOBRE A MATÉRIA. ENTENDIMENTO DO STF NO SENTIDO DE QUE A SUSPENSÃO NÃO SE OPERA DE FORMA AUTOMÁTICA.** JURISPRUDÊNCIA DESTE EG. TJRJ. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DO VALOR DECLARADO NA ESCRITURA PÚBLICA DE COMPRA E VENDA COMO SENDO O DE MERCADO. ARTIGO 148 DO CTN. EM CASO DE DISCORDÂNCIA, **O ENTE MUNICIPAL DEVE INSTAURAR PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA IMPUGNAR O VALOR DA AQUISIÇÃO DO IMÓVEL INDICADO PELO AUTOR.** RESPEITO AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. CORRETA APLICAÇÃO DA TESE FIXADA NO TEMA Nº 1113 DO STJ. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 24 DA LIND. INCIDÊNCIA DE JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA DEVIDAMENTE APLICADOS. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJ-RJ - APELAÇÃO: 0202614-20.2022.8.19.0001 202300199154, Relator.: Des(a). ADRIANA RAMOS DE MELLO, Data de Julgamento: 28/11/2023, SEXTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 21ª CÂMARA, Data de Publicação: 01/12/2023) – original sem destaque.

Adicionalmente, ainda a respeito da necessária vinculação da Administração Pública aos precedentes qualificados, vale destacar que conforme a Lei nº 13.655/2018, que alterou a LINDB, o administrador público deve considerar as consequências práticas de suas decisões, o que inclui evitar a multiplicação de litígios mediante o respeito aos precedentes consolidados.

Do ponto de vista da eficiência administrativa e da economicidade, a vinculação da Administração Pública aos precedentes qualificados representa medida racional, pois previne o dispêndio desnecessário de recursos públicos em controvérsias judiciais fadadas ao insucesso.

A tensão entre autonomia administrativa e submissão à interpretação jurisdicional deve ser resolvida em favor da segunda quando se trata de precedentes qualificados, como os recursos repetitivos, especialmente considerando que estes passam por amplo debate jurídico e representam a interpretação última do ordenamento jurídico pelos tribunais superiores.

No caso do Tema 1.113, a persistência de municípios em adotar critérios incompatíveis com a interpretação consolidada do STJ não apenas compromete a isonomia na tributação do ITBI, mas também suscita questionamentos quanto à legitimidade da atuação administrativa em um Estado Democrático de Direito fundado na segurança jurídica.

Em síntese, embora o debate sobre a vinculação da Administração Pública aos precedentes qualificados persista no plano doutrinário, a evolução do sistema jurídico brasileiro, especialmente após o CPC/2015 e as alterações na LINDB, aponta inequivocamente para a necessidade de observância na esfera administrativa das teses firmadas em recursos repetitivos.

Esta compreensão não apenas promove a segurança jurídica e a isonomia, valores fundamentais ao Estado Democrático de Direito, mas também contribui para a racionalização da administração pública e a redução da litigiosidade.

## CONCLUSÃO

Com base nos principais argumentos doutrinários e jurisprudenciais apresentados nesta pesquisa, foi possível concluir que a base de cálculo do ITBI deve corresponder ao valor venal do imóvel em condições normais de mercado, conforme estabelecido pelo Tema Repetitivo 1.113 do Superior Tribunal de Justiça. Esse entendimento reforça a necessidade de respeitar a presunção de veracidade do valor declarado pelo contribuinte, garantindo maior segurança jurídica nas relações tributárias e impedindo a adoção de práticas fiscais arbitrárias pelo fisco municipal.

Contudo, a resistência de diversas administrações municipais em acatar esse entendimento tem gerado uma judicialização excessiva, comprometendo a eficiência da administração tributária e acarretando ônus desnecessário aos contribuintes. A correta aplicação dos precedentes vinculantes do STJ é essencial para garantir a uniformidade na interpretação da legislação tributária e para promover um ambiente de maior estabilidade e segurança jurídica no país.

A implementação desse entendimento não apenas protege a legalidade e a equidade fiscal, mas também reduz o contencioso e promove um sistema tributário mais transparente e eficiente, beneficiando tanto os contribuintes quanto a própria administração pública.

Importa salientar que, embora o tema ainda esteja pendente de apreciação definitiva pelo Supremo Tribunal Federal, a tese firmada pelo STJ representa um avanço significativo na proteção dos direitos dos contribuintes e no fortalecimento da legalidade e da justiça fiscal no Brasil.

Ademais, ressalta-se que o acórdão publicado com o julgamento do REsp. n. 1.937.821/SP, mesmo diante da pendência de julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.412.419, possui caráter vinculante tanto para o sistema judiciário, quanto para a Administração Pública dos municípios, haja vista que no âmbito do recurso extraordinário não houve até o momento, determinação de suspensão dos processos que versem sobre a matéria.

Nesse sentido, conforme determina o art. 927, III, do CPC devem ser observadas as teses firmadas no referido acórdão, ante a inexistência de determinação de

suspensão, bem como de requerimento expresso de tal providência, no âmbito do recurso extraordinário, consoante ao art. 1.029, §5º, I, do CPC.

Nesse diapasão, a implementação prática do entendimento firmado no Tema 1.113 do STJ é imperativa. Salienta-se que esse, não apenas preserva a legalidade e a equidade fiscal, mas também contribui para a redução do contencioso tributário.

Portanto, é fundamental que a administração pública adote as teses firmadas no repetitivo, uma vez que se trata de um imperativo legal. O descumprimento atual não apenas gera um ônus desnecessário com as judicializações das demandas, mas também resulta em uma luta fadada ao insucesso para a Administração Pública Municipal. Isso ocorre porque, no âmbito do judiciário brasileiro, as teses firmadas são aplicadas de maneira pacífica, conforme comprovado pelos julgados apresentados no presente estudo.

Em conclusão, a resistência municipal na aplicação das teses firmadas no acórdão proferido no REsp n. 1.937.821/SP revela um descompasso entre a evolução do sistema jurídico brasileiro – cada vez mais orientado por precedentes qualificados – e práticas administrativas tributárias ainda ancoradas em concepções ultrapassadas de discricionariedade. A superação deste hiato é fundamental para a construção de um sistema tributário mais justo, previsível e consoante aos princípios que regem a tributação no Brasil.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 de setembro de 2024.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Código Tributário Nacional**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 17 de setembro de 2024.

BRASIL. Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Código Civil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 31 de agosto de 2024.

BRASIL. Lei n. 13.105 de 16 de março de 2015. Instituiu o Código de Processo Civil. **Código de Processo Civil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 25 de setembro de 2024.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso especial 1937821/SP. Tema repetitivo 1.113**. Relator Ministro Gurgel de Faria. DJe: 24 de fevereiro de 2022. STJ, 2022. 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](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: 17 de setembro de 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Cautelar n.: 4.204**. Relator Luiz Fux. DJe: 17 de maio de 2017. STF, 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12891163>. Acesso em: 16 de março de 2025.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário**. 11. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. 8ª ed. São Paulo: Noeses, 2021.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário - Constituição e Código Tributário Nacional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DUARTE, Francisco Leite. **Direito tributário: teoria e prática**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

HARADA, Kiyoshi. **ITBI – doutrina e prática**. 2. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.



MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SOUZA, Gianluca Pereira. **Presunção de Legitimidade do Valor da Transação Declarado pelo Contribuinte para Fins de Base de Cálculo do ITBI: Uma Questão Pacificada?** Revista Direito Tributário Atual, v. 58, p. 207–227, 2024. DOI: 10.46801/2595-6280.58.9.2024.2594. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2594>. Acesso em: 09 de março de 2025.

NETO, Pedro Donato. **Definição dos aspectos jurídicos da base de cálculo do ITBI à luz da jurisprudência do STJ**. 52 f, 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2024. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/123456789/14378>. Acesso em: 10 de março de 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. **Agravo Interno em Apelação Cível: 5574124-59.2023.8.09.0006**. Relator: Desembargador Fernando De Castro Mesquita. DJe: 06 de maio de 2024. TJGO, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-go/2473394186>. Acesso em: 09 de março de 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. **Recurso Inominado: 5658085-54.2023.8.09.0051**, Relator: Desembargador Rozemberg Vilela Da Fonseca. DJe: 27 de julho de 2024. TJGO, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-go/2622218910>. Acesso em: 09 de março de 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. **Apelação Cível: 5285010-89.2022.8.09.0051**. Relatora: Desembargadora Nelma Branco Ferreira Perilo. DJe: 17 de maio de 2024. TJGO, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-go/2491202075>. Acesso em: 09 de março de 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Apelação Cível: 10369018220238260053**. Relator: Desembargador Octavio Machado De Barros. DJe: 23 de janeiro de 2025. TJSP, 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/3006463723>. Acesso em: 11 de março de 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Apelação Cível: 10738365820228260053**. Relator: Desembargador Walter Barone. DJe: 18 de novembro de 2024. TJSP, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/2863581094>. Acesso em: 11 de março de 2025.

BRASIL. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS. Parecer: **Boletim jurídico de tributação e finanças públicas municipais**. ABRASF, agosto de 2023. Disponível em: <https://abrasf.org.br/biblioteca/boletim-parecer/bjm-edicao-especial-agosto-2023/viewdocument/2603>. Acesso em: 14 de março de 2025.

HACHEM, Daniel Wunder. **Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais.** A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 15, n. 59, p. 63–91, 2015. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v15i59.64>. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/64>. Acesso em: 16 de março de 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. **Apelação Cível: 56329295120228090002.** Relatora: Desembargadora Doraci Lamar Rosa da Silva Andrade. DJe: 11 de outubro de 2023. TJGO, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-go/2000160697>. Acesso em: 16 de março de 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Apelação Cível: 0202614-20.2022.8.19.0001 202300199154.** Relatora: Desembargadora Adriana Ramos De Mello. DJe: 28 de novembro de 2023. TJRJ, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rj/2076784618>. Acesso em: 16 de março de 2025.