Cognitio Juris
ISSN 2236-3009

A PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DO VALOR DECLARADO NO ITBI: UMA ANÁLISE DA DISSOCIAÇÃO ENTRE O VALOR VENAL DO IPTU E A BASE DE CÁLCULO DO ITBI SOB A ÓTICA DO TEMA 1.113 DO STJ

THE PRESUMPTION OF TRUTHFULNESS OF THE DECLARED VALUE IN THE ITBI: AN ANALYSIS OF THE DISSOCIATION BETWEEN THE IPTU ASSESSED VALUE AND THE ITBI TAX BASE IN LIGHT OF STJ REPETITIVE THEME 1,113

Artigo submetido em 30 de outubro de 2026
Artigo aprovado em 2 de novembro de 2026
Artigo publicado em 2 de novembro de 2026

Cognitio Juris
Volume 16 – Número 59 – 2026
ISSN 2236-3009

.

Autor:
Luciano Pereira Mariano[1]
Leonardo Navarro Aquilino[2]

.

RESUMO: O presente artigo científico analisa a regra-matriz de incidência do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), examinando o conflito entre as práticas arrecadatórias municipais, pautadas na imposição unilateral de pautas fiscais prévias ("Valores Venais de Referência"), e os direitos fundamentais do contribuinte à segurança jurídica, à boa-fé objetiva e à estrita legalidade. Examina-se o critério quantitativo do imposto a partir da reconstrução histórico-processual do acórdão do REsp nº 1.937.821/SP (Tema Repetitivo 1.113 do STJ), originado do contencioso entre a empresa Fortress Negócios Imobiliários Ltda. e o Município de São Paulo, em cotejo com os reflexos da promulgação da Lei Complementar nº 227/2026 no Código Tributário Nacional (CTN), a jurisprudência superveniente do Tribunal de Justiça de São Paulo (EDcl nº 1001398-29.2025.8.26.0053/50000) e o reexame da matéria no Recurso Extraordinário nº 1.412.419/SP perante o Supremo Tribunal Federal (STF). A pesquisa orienta-se pelos métodos hipotético-dedutivo e monográfico, mediante revisão bibliográfica exegética e análise documental jurisprudencial. Demonstra-se que o ITBI submete-se ao lançamento por declaração (Artigo 147 do CTN), de modo que o valor da transação informado pelo adquirente goza de presunção de veracidade e boa-fé, desvinculado da base de cálculo do IPTU. Sob a perspectiva econômica, verifica-se que a observância dessa presunção reduz os custos de transação para adquirentes e alienantes, desestimula a informalidade dos negócios imobiliários, e que os dados empíricos situam o seu fundamento na legalidade, e não em vantagem arrecadatória aos municípios. Conclui-se que a elisão dessa presunção pela Fazenda Pública exige obrigatoriamente a instauração de processo administrativo individualizado de arbitramento, conforme prevê o art. 148 do CTN, *ultima ratio*, pautado em motivação técnica e contraditório, sendo ilegítima a cobrança respaldada em tabelas cadastrais pré-fixadas, cuja eficácia vinculante do precedente do STJ permanece hígida e inalterada.

Palavras-chave: ITBI. Base de cálculo. Tema Repetitivo 1.113 do STJ. Lei Complementar nº 227/2026. Arbitramento tributário.

ABSTRACT: This scientific article analyzes the rule-matrix of incidence of the Tax on the

Transmission of Real Estate (ITBI), examining the conflict between municipal collection practices, based on the unilateral imposition of advance fiscal tables ("Reference Venal Values"), and the taxpayer's fundamental rights to legal certainty, objective good faith, and strict legality. It examines the quantitative criterion of the tax based on the historical and procedural reconstruction of the paradigm judgment rendered in REsp No. 1,937,821/SP (STJ Repetitive Topic 1,113), originating from the litigation between Fortress Negócios Imobiliários Ltda. and the Municipality of São Paulo, compared with the effects of the enactment of Supplementary Law No. 227/2026 on the National Tax Code (CTN), the subsequent case law of the São Paulo Court of Justice (EDcl No. 1001398-29.2025.8.26.0053/50000), and the pending review of the matter in Extraordinary Appeal No. 1,412,419/SP before the Federal Supreme Court (STF). The research relies on hypothetical-deductive and monographic methods, through exegetical bibliographical review and documentary analysis of case law. It is demonstrated that ITBI falls under assessment by declaration (Article 147 of the CTN), meaning the transaction value declared by the buyer enjoys a presumption of truthfulness and good faith, unlinked to the IPTU calculation basis. From an economic standpoint, observing this presumption reduces transaction costs for buyers and sellers, discourages informal real estate dealings, while empirical data place its justification in legality rather than in revenue advantages for municipalities. It is concluded that overcoming this presumption by the Tax Authority strictly requires the initiation of an individualized administrative appraisal proceeding (Article 148 of the CTN, ultima ratio), grounded on technical motivation and adversary proceedings, rendering collection backed by pre-established cadastral tables illegitimate, as the binding efficacy of the STJ precedent remains intact and unaltered.

Keywords: ITBI. Tax base. STJ Repetitive Theme 1,113. Complementary Law No. 227/2026. Administrative tax appraisal.

1 INTRODUÇÃO

A definição da base de cálculo do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)

constitui um dos temas de maior disputa dogmática e pragmática do direito tributário municipal brasileiro. Na busca pela otimização das receitas próprias, capitais e grandes municípios consolidaram o chamado "Valor Venal de Referência" (VVR), pauta de valores imobiliários fixada antecipadamente por decretos e diplomas locais. Por meio dessa sistemática, o Fisco desconsidera o montante efetivamente pactuado entre os negociantes e arbitra uma base tributável invariavelmente superior, subvertendo a lógica do lançamento por declaração e afrontando a legalidade estrita.

A matéria foi pacificada no plano infraconstitucional com o julgamento do Tema Repetitivo 1.113 pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) (REsp nº 1.937.821/SP, Rel. Min. Gurgel de Faria), no qual a Primeira Seção consagrou a prevalência do valor da transação declarado pelo adquirente, reconheceu sua presunção *iuris tantum* de boa-fé e vedou a vinculação do ITBI à Planta Genérica de Valores do IPTU.

O cenário ganhou, contudo, renovada complexidade. A Lei Complementar nº 227/2026 alterou o artigo 38 do Código Tributário Nacional (CTN) para definir o valor venal como o preço de mercado em negociação à vista e autorizar estimativas técnicas pela administração, e os municípios passaram a sustentar que a nova lei teria provocado a superação legislativa (*legislative overruling*) da tese do STJ. A jurisprudência paulista rechaçou essa leitura nos Embargos de Declaração Cível nº 1001398-29.2025.8.26.0053/50000 (15ª Câmara de Direito Público do TJSP, Rel. Des. Eutálio Porto, j. 10/06/2026), ao passo que pende de julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF) o Recurso Extraordinário nº 1.412.419/SP, sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia.

Diante desse painel, o estudo examina se subsiste a presunção de veracidade do valor declarado pelo contribuinte no lançamento do ITBI após a LC nº 227/2026, as decisões do TJSP e a pendência do RE nº 1.412.419/SP. Para tanto, distingue-se, no critério quantitativo da regra-matriz de incidência, a valoração estática e massificada do IPTU da valoração dinâmica e individualizada do ITBI, com atenção aos reflexos econômicos dessa distinção

para adquirentes, alienantes e municípios; reconstrói-se a trajetória processual do Tema 1.113 e o impacto da LC nº 227/2026 sobre o conceito de valor venal; e analisa-se o arbitramento do artigo 148 do CTN como procedimento vinculado e excepcional (*ultima ratio*).

A pesquisa adota os métodos hipotético-dedutivo e monográfico, com abordagem qualitativa, por meio de revisão bibliográfica da doutrina tributária e de análise documental da legislação (CF/88, CTN e LC nº 227/2026) e das decisões do STJ, do STF e do TJSP.[3]

2 A DISSOCIAÇÃO TÉCNICA ENTRE O VALOR VENAL DO IPTU E A BASE DE CÁLCULO DO ITBI

2.1 O Critério Quantitativo na Regra-Matriz de Incidência Tributária

A adequada compreensão científica da tributação sobre a transmissão de bens imóveis exige o recurso metodológico à teoria da Regra-Matriz de Incidência Tributária (RMIT), formulada originariamente por Paulo de Barros Carvalho no âmbito do construtivismo lógico-semântico aplicável ao Direito Tributário (Carvalho, 2015, p. 134), que traduz uma estrutura normativa abstrata concebida com a finalidade de organizar e disciplinar de forma rigorosa os critérios necessários para verificar se a ocorrência de determinado fato concreto gera a obrigação jurídica de recolher o tributo, assegurando a eficácia dos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da justiça fiscal na relação entre o Estado e os administrados.

A Regra-Matriz de Incidência Tributária estrutura-se como um juízo hipotético-condicional composto por duas partes fundamentais: o antecedente, que descreve a hipótese de incidência, e o consequente, encarregado de prescrever a obrigação tributária (Carvalho, 2021, p. 265).

O antecedente reúne os critérios necessários para a identificação do fato tributável: o material, composto por um verbo de ação e seu complemento; o espacial, que delimita o

local de sua ocorrência; e o temporal, que fixa o marco cronológico em que o fato se considera consumado (Carvalho, 2021, p. 265).

O consequente normativo, por sua vez, prescreve a relação jurídica obrigacional que surge com a ocorrência do fato previsto no antecedente. Essa dimensão estrutura-se em dois critérios: o pessoal, responsável por identificar os sujeitos ativo (o Fisco) e passivo (o contribuinte); e o quantitativo, que estabelece a técnica exata para mensurar o quantum debeatur devido à Fazenda Pública (Carvalho, 2021, p. 265)

O nascimento do tributo ocorre por meio da subsunção tributária, caracterizada pelo enquadramento lógico do fato concreto ocorrido na realidade social (o fato jurídico tributário) à previsão abstrata contida na lei (a hipótese de incidência) (Carvalho, 2015, p. 135).

Nesse contexto, o critério quantitativo do consequente normativo opera pela junção indissociável de duas grandezas: a base de cálculo e a alíquota (Carvalho, 2015, p. 14). A base de cálculo atua como a grandeza escalar responsável por mensurar a dimensão econômica do aspecto material do fato gerador, ao passo que a alíquota representa o percentual legalmente fixado para determinar o montante final devido (*quantum debeatur*). Contudo, a grande controvérsia jurídica do ITBI não reside na alíquota, mas na definição concreta da sua base de cálculo.

Segundo a lição de Carvalho (2015, p. 14; 2021, p. 364), a base de cálculo cumpre três funções essenciais no sistema jurídico: a mensuradora, voltada a medir a extensão real do fato praticado; a objetiva, destinada a compor a determinação aritmética do débito em conjunto com a alíquota; e a comparativa, que visa confirmar, infirmar ou afirmar a coerência do critério material descrito no antecedente da norma.

A estrita correspondência entre o critério material e a base de cálculo é uma imposição categórica dos princípios da legalidade e da capacidade contributiva. Como adverte Ataliba (2011, p. 112), a base imponível deve consubstanciar uma grandeza intrínseca e mensurável

que decorra do próprio fato previsto na hipótese normativa. Se a legislação ordinária, o ato regulamentar ou a prática administrativa adotar grandeza divorciada do fato gerador, como ocorre quando o Município impõe pauta fiscal arbitrária ou estimativa fictícia, o tributo perde sua fisionomia constitucional. Nesses termos, Ataliba (1997, p. 122) reforça que o regime republicano repele qualquer margem de arbítrio na quantificação da obrigação, exigindo previsibilidade, clareza e transparência na tributação.

No campo do ITBI, a materialidade outorgada ao Município pelo artigo 156, inciso II, da Constituição Federal é a "transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis" (Brasil, 1988). Por conseguinte, a dimensão econômica autorizada pela Carta Magna deve medir o valor real dessa transmissão individualizada, consubstanciado no preço de mercado efetivamente praticado no negócio jurídico.

2.2 A Distinção entre o Lançamento de Ofício e o Lançamento por Declaração

A apuração do elemento quantitativo do ITBI exige o reconhecimento de sua autonomia e dissociação técnica em relação ao IPTU. Embora os artigos 33 e 38 do Código Tributário Nacional utilizem a expressão "valor venal" para ambas as exações, a doutrina de Amaro (2008, p. 336) demonstra que a mensuração desse elemento se realiza por modalidades de lançamento profundamente distintas.

O IPTU incide sobre a propriedade imobiliária sob uma perspectiva estática e em marco temporal determinado (via de regra, 1º de janeiro). Em virtude da impossibilidade fática de a administração pública avaliar individualmente cada imóvel do município a cada exercício, o IPTU submete-se ao lançamento de ofício (artigo 149 do CTN), processado em massa com base em Plantas Genéricas de Valores (PGV) aprovadas por lei ordinária. A PGV expressa uma valoração estimativa média e padronizada, pautada por razões imperativas de praticabilidade tributária (Costa, 2007, p. 104).

Em contrapartida, o ITBI origina-se de uma transmissão onerosa *inter vivos* pontual,

decorrente de negócio jurídico bilateral cujas variáveis mercadológicas são dinâmicas e específicas. Fatores como o estado de conservação do bem, benfeitorias internas, urgência na alienação, condições de pagamento e peculiaridades das partes influenciam diretamente o valor concreto da operação, escapando às tabelas padronizadas do Fisco. Por essa razão, o ITBI exige o regime do lançamento por declaração (artigo 147 do CTN), no qual o contribuinte fornece à autoridade fazendária os dados fáticos e o preço real do negócio para a constituição do crédito tributário (Santi, 1999, p. 161).

2.3 Os Reflexos Econômicos da Base de Cálculo do ITBI para Adquirentes, Alienantes e Municípios

Sob a perspectiva econômica, a definição do critério quantitativo do ITBI gera reflexos diretos sobre os custos de transação no mercado imobiliário, compreendidos como os custos de transferir, capturar e proteger direitos de propriedade (Barzel, 1997 apud Zylbersztajn; Sztajn, 2005). Para o comprador, que em regra figura como contribuinte por eleição da lei municipal (artigo 42 do CTN), a prevalência do valor declarado assegura previsibilidade e evita a majoração indevida da exação por tabelas abstratas. Como o recolhimento do imposto costuma ser exigido, na prática, como condição para a lavratura da escritura e o registro do título, a cobrança com base em valor de referência impõe ao adquirente um desembolso não planejado ou o ajuizamento de demanda judicial para concluir a aquisição. Esse cenário compromete o planejamento financeiro da operação e pode deslocar ao contribuinte o custo de produzir laudos para comprovar o preço contratado (Medeiros, 2026).

Para o vendedor, embora não seja, em regra, o contribuinte de direito, os efeitos são indiretos, mas igualmente relevantes. O adquirente incorpora o tributo ao custo total da aquisição e, por consequência, reduz o preço que se dispõe a pagar, de modo que é razoável supor que parte do ônus econômico se transfira ao alienante, pela via da formação do preço. Nesse sentido, a segurança jurídica e a moderação fiscal dinamizam a liquidez do mercado, reduzindo o tempo de negociação e desincentivando a proliferação de arranjos informais ou

“contratos de gaveta”, que mantêm o imóvel sem registro e expõem ambas as partes a riscos. A previsibilidade na tributação atua, assim, como elemento indutor da formalização e da segurança dos negócios imobiliários.

Por fim, para os municípios, o efeito arrecadatório existe, mas sua magnitude é controvertida. A arrecadação nacional de ITBI caiu 12,3% entre 2021 e 2022, queda atribuída em parte à adequação ao Tema 1.113 (Pedrotti, 2024). Em João Pessoa, Vale (2022) estimou que a aplicação do precedente reduziria a receita do imposto em cerca de 5,94%. Em Pelotas, ao contrário, a manutenção do arbitramento elevou a arrecadação em 9,54% em dois anos, com baixo custo judicial, já que a maioria das ações foi de mandado de segurança, sem condenação em honorários (Pedrotti, 2024). Assim, a observância do precedente se sustenta na legalidade estrita, e não em vantagem arrecadatória. O mesmo estudo revela que, em 47% das guias, o valor declarado foi inferior ao apurado pelo Fisco, o que confirma o risco de subdeclaração. A resposta adequada a esse risco não é a presunção generalizada de sonegação, mas a fiscalização direcionada, instruída com os critérios técnicos do §2º do artigo 38 do CTN (Brasil, 2026a) e com avaliações conforme a NBR 14.653, como recomenda a própria Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2025). Em Pelotas, o processo eletrônico custou 1,8% da receita adicional (Pedrotti, 2024).

3 A GÊNESE HISTÓRICO-PROCESSUAL DO TEMA 1.113 DO STJ, A BOA-FÉ E O NOVO CENÁRIO DA LC 227/2026

3.1 A Reconstrução Histórico-Processual do REsp nº 1.937.821/SP (Tema 1.113/STJ)

Para compreender a densidade normativa do Tema Repetitivo 1.113 do STJ, faz-se indispensável reconstituir a marcha processual e o contencioso fático do qual emergiu o acórdão paradigma proferido no Recurso Especial nº 1.937.821/SP.

A controvérsia estruturou-se a partir da promulgação da Lei Municipal nº 14.256/2006 (que alterou a Lei nº 11.154/1991 do Município de São Paulo) e do Decreto nº 46.228/2005,

através dos quais a Fazenda Paulistana instituiu o “Valor Venal de Referência” (VVR).

O diploma local estipulou que o ITBI seria calculado com base no valor da transação ou no VVR fornecido pela Prefeitura, prevalecendo o montante que fosse maior. Esse mecanismo gerou expressiva proliferação de ações judiciais, compelindo o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0056693-19.2014.8.26.0000, a declarar a inconstitucionalidade dos artigos 7º-A e 7º-B da norma municipal, vedando a exigência prévia do imposto com esteio no VVR.

Não obstante a declaração do Órgão Especial, as divergências entre as Câmaras de Direito Público do TJSP persistiram quanto ao parâmetro substitutivo. Em 2016, a pessoa jurídica Fortress Negócios Imobiliários Ltda. ajuizou ação ordinária contra o Município de São Paulo (Apelação Cível nº 1008270-75.2016.8.26.0053), questionando a exigência do ITBI calculado pelo VVR sobre a transmissão de três imóveis destinados à integralização de seu capital social. Diante da multiplicidade de processos análogos, a Turma Especial de Direito Público do TJSP instaurou, em 2017, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR nº 2243516-62.2017.8.26.0000 — Tema 19/TJSP).

Ao julgar o IRDR 19, o Tribunal Paulista fixou a tese de que o ITBI deveria ser calculado sobre o valor do negócio jurídico ou sobre o valor venal do IPTU, prevalecendo o que for maior, afastando o VVR. Ou seja, o TJSP acolheu uma solução intermediária: proibiu o VVR, mas atrelou obrigatoriamente a base do ITBI ao piso do IPTU.

Inconformado com o afastamento do VVR, o Município de São Paulo interpôs Recurso Especial (REsp nº 1.937.821/SP) perante o STJ, alegando violação aos artigos 38 e 148 do CTN.

A Fazenda Paulistana sustentou que: a) o VVR consubstanciava estimativa legítima de mercado colhida em pesquisas cadastrais; b) a administração detinha a prerrogativa de desconsiderar a declaração do contribuinte por reputá-la “não digna de fé”; e c) caberia ao contribuinte o ônus de impugnar a tabela municipal mediante prova em contrário.

Afetado o recurso à Primeira Seção do STJ sob o rito dos Recursos Repetitivos (Tema 1.113), o Relator, Ministro Gurgel de Faria, proferiu voto condutor, acolhido à unanimidade em 24 de fevereiro de 2022, que promoveu um verdadeiro "salto de qualidade" na jurisprudência. O STJ não apenas chancelou o afastamento do VVR, como também reformou o capítulo do acórdão do TJSP que vinculava o ITBI ao piso do IPTU, erigindo as três teses fundamentais do Tema 1.113:

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. (Brasil, 2022).

Por ter sido proferido sob a sistemática do artigo 1.036 do Código de Processo Civil de 2015, o julgamento do Tema 1.113 do STJ ostenta força vinculante e eficácia impositiva imediata (nos termos do Artigo 927, inciso III, do CPC), vinculando todos os juízes e tribunais do território nacional. Embora o dispositivo não se dirija diretamente às administrações tributárias, o lançamento que contraria a tese fica exposto à invalidação judicial, o que confere ao precedente eficácia prática também perante o Fisco municipal.

3.2 A Boa-Fé Objetiva, o ODS 16 da ONU, o Novo Cenário da LC 227/2026 e a Reação Jurisdicional de 2026

A tese central do Tema 1.113 alicerça-se no princípio da boa-fé objetiva e na presunção *iuris tantum* de veracidade da declaração de vontade prestada pelos contratantes.

O Fisco municipal não possui autorização normativa para atuar sob a premissa arbitrária de que as declarações prestadas pelos sujeitos passivos estejam eivadas de simulação ou dolo retendo o preço real.

Essa premissa hermenêutica guarda estrita convergência com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da Agenda 2030 da ONU, que preconiza o fortalecimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis (Meta 16.6) e a garantia de tomada de decisões responsivas, inclusivas, participativas e representativas (Meta 16.7) (Nações Unidas Brasil, 2024).

O respeito ao preço contratual declarado pelas partes consolida um modelo de administração tributária pautado no devido processo legal e afasta a imposição de pautas fiscais que configuram presunções autoritárias de sonegação.

A promulgação da Lei Complementar nº 227/2026 introduziu reformulações no artigo 38 do CTN. O recém-inserido §1º define expressamente o valor venal como “o valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado” (Brasil, 2026a). Por sua vez, o §2º estabeleceu que esse montante será estimado pela administração tributária por meio de critérios técnicos (pesquisas de mercado, dados cadastrais e registros notariais) (Brasil, 2026a).

Essas inovações suscitaram relevante debate na doutrina tributária sobre a harmonização do novo texto legal com o Tema 1.113 do STJ, dividindo os juristas em duas correntes principais.

A primeira corrente, da positivação do precedente, é defendida por autores como Vecchietti (2026) e Cardoso (2026). Para esses doutrinadores, a Lei Complementar nº 227/2026 não revogou o entendimento do STJ, mas o incorporou ao CTN ao conceituar o valor venal como o preço de mercado em negociações à vista. Nessa perspectiva, os critérios técnicos do § 2º prestam-se unicamente como subsídio para o Fisco motivar sua divergência em processo administrativo.

Por outro lado, a corrente da inversão silenciosa do ônus, sustentada por tributaristas como Medeiros (2026) e Miguel (2026), adverte que a autorização para estimativas prévias pode ser instrumentalizada pelos municípios para tentar reintroduzir o Valor Venal de Referência (VVR). Essa prática deslocaria ao contribuinte o ônus e os custos de impulsionar contenciosos e produzir laudos para demonstrar a veracidade do preço contratado.

Diante dessa investida fiscalista, o Poder Judiciário paulista fixou posição contundente em junho de 2026. Nos Embargos de Declaração Cível nº 1001398-29.2025.8.26.0053/50000 (Rel. Des. Eutálio Porto, 15ª Câmara de Direito Público, j. 10/06/2026), o Município de São Paulo alegou que a LC 227/2026 representaria superação legislativa (*legislative overruling*) com eficácia retroativa. O TJSP rejeitou os embargos por unanimidade, firmando que: a) a LC 227/2026 trouxe inovações jurídicas e não tem natureza puramente interpretativa, sendo vedada a sua aplicação retroativa a fatos geradores anteriores, nos termos do art. 106, I, do CTN; e b) a nova lei não afeta a eficácia vinculante do Tema 1.113 do STJ, haja vista que a estimativa técnica do Fisco não dispensa a comprovação técnica e a instauração do devido processo administrativo.

Ademais, conforme argumentam Viana e Oliveira (2026) e Cardoso (2026), a LC 227/2026 não possui o condão de convalidar leis municipais anteriormente declaradas inconstitucionais (vedação à constitucionalidade superveniente). Como os artigos 7º-A e 7º-B da Lei Paulistana nº 11.154/1991 foram expurgados pelo Órgão Especial do TJSP, a prefeitura não pode aplicar o novo artigo 38 do CTN sem antes aprovar uma nova lei municipal ordinária, uma vez que a modificação da base de cálculo que torne o tributo mais oneroso equivale à sua majoração (art. 97, § 1º, do CTN), majoração que se submete, ainda, à anterioridade anual e nonagesimal (art. 150, III, “b” e “c”, da CF/88).

4 O RITO DO ARBITRAMENTO, AS GARANTIAS PROCESSUAIS DO ARTIGO 148 DO CTN E OS DESDOBRAMENTOS NO STF

4.1 A Excepcionalidade do Arbitramento e a Vedação de Pautas Fiscais Unilaterais

Na hipótese de a administração tributária municipal discordar do valor da transação informado pelo adquirente na declaração do ITBI, a ordem jurídica veda a substituição automática desse montante por tabelas de referência pré-fixadas.

Para afastar a presunção de veracidade que milita em favor da declaração do particular, é compulsória a instauração do procedimento administrativo de arbitramento regido pelo artigo 148 do CTN, o qual reveste-se de natureza vinculada e excepcional (*ultima ratio*).

Como leciona Tomé (2016, p. 215), o arbitramento não se confunde com poder discricionário da autoridade administrativa, constituindo procedimento vinculado que exige a prévia comprovação da omissão ou inidoneidade da declaração prestada pelo contribuinte.

O vocábulo “arbitrado” não autoriza o arbítrio estatal. O arbitramento consiste em estimativa vinculada à lei quanto à forma e ao conteúdo, que pressupõe processo administrativo regular com garantia do contraditório, e não em manifestação de poder de império (Tomé, 2016, p. 215). Por essa razão, a imposição antecipada de pautas fiscais ou de valores venais de referência subverte a lógica do art. 148 do CTN, pois converte o lançamento, ato estritamente vinculado, em presunção unilateral de dolo do contribuinte.

O ônus da prova para ilidir a declaração do particular incumbe integralmente à administração tributária (Tomé, 2016, p. 215).

O Fisco municipal deve instaurar processo administrativo individualizado, assegurando o contraditório e a ampla defesa, e demonstrar fundamentadamente a incorreção do valor informado por meio de instrução técnica individualizada, tais como: a) laudos periciais de avaliação confeccionados por peritos habilitados (engenheiros ou arquitetos), considerando o estado real de conservação e benfeitorias do imóvel; e b) pesquisas de mercado documentalmente instruídas sobre imóveis com características similares no mesmo

logradouro (Santi, 1999, p. 161).

4.2 O Reexame da Matéria no STF (RE 1.412.419/SP) e a Eficácia Vinculante Plena do Tema 1.113 do STJ

A despeito da consolidação das teses no STJ, o Município de São Paulo interpôs o Recurso Extraordinário nº 1.412.419/SP (RE 1.412.419/SP) perante o Supremo Tribunal Federal, distribuído à relatoria da Ministra Cármen Lúcia (Brasil, 2026b).

O ente municipal suscita formalmente a existência de vício de admissibilidade no IRDR de origem perante o TJSP (por ausência de causa pendente à época da fixação da tese, alegando afronta ao Artigo 976 do CPC) e defende no mérito a constitucionalidade do Valor Venal de Referência como instrumento razoável para combater a evasão fiscal.

A Relatora promoveu a reconsideração de sua decisão monocrática (juízo de retratação) para submeter o RE 1.412.419/SP à apreciação do Plenário do STF sob a sistemática da repercussão geral (Brasil, 2026b).

Ocorre que, sob a perspectiva do direito processual civil positivo, enquanto o Supremo Tribunal Federal não reformar o acórdão do STJ ou conceder efeito suspensivo expresso ao recurso extraordinário, as teses assentadas no Tema Repetitivo 1.113 do STJ permanecem dotadas de eficácia vinculante plena e observância obrigatória por todos os juízes e tribunais do país, nos termos do Artigo 927, inciso III, do Código de Processo Civil, de modo que os lançamentos municipais que as contrariem permanecem sujeitos à invalidação judicial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo científico analisou o critério quantitativo do ITBI sob o viés da fixação de sua base de cálculo, das garantias procedimentais do contribuinte e de seus reflexos econômicos, demonstrando a ilegalidade da imposição prévia de “Valores Venais de Referência” pelas administrações municipais.

Sintetizando os resultados e deduções da pesquisa, confirma-se a plena higidez da *ratio decidendi* do Tema Repetitivo 1.113 do STJ. Em primeiro lugar, assenta-se que o ITBI submete-se ao lançamento por declaração (artigo 147 do CTN), de modo que o valor da transação informado pelo contribuinte goza de presunção *iuris tantum* de veracidade e boa-fé, permanecendo autônomo e desvinculado da valoração do IPTU.

Em segundo lugar, consolida-se que a base de cálculo do imposto é o valor real de mercado do imóvel transacionado. Esse montante não guarda qualquer vinculação com a Planta Genérica de Valores (PGV) empregada na cobrança do IPTU, a qual não pode ser utilizada pela autoridade fiscal nem sequer como piso mínimo de tributação. Sob o prisma econômico, essa prevalência reduz os custos de transação de adquirentes e alienantes e desestimula a informalidade, fundando-se na legalidade, e não em vantagem arrecadatória.

Por fim, estabelece-se que a contestação desse valor pelo Fisco exige a prévia e regular instauração do processo administrativo de arbitramento previsto no artigo 148 do CTN. Assegurados o contraditório, a ampla defesa e a motivação técnica individualizada, o procedimento opera como medida excepcional (*ultima ratio*), reputando-se ilícita qualquer fixação prévia de pautas fiscais abstratas.

Conclui-se, ademais, que a promulgação da Lei Complementar nº 227/2026 e o reexame da matéria no STF (RE 1.412.419/SP) não invalidaram esses pilares fundamentais. Como bem assentou o Tribunal de Justiça de São Paulo em acórdão de junho de 2026, a nova lei complementar introduziu regime inovador que não retroage a fatos geradores passados e não retira o caráter vinculante do precedente do STJ. As estimativas do §2º do Artigo 38 do CTN servem apenas como elemento instrutório para fundamentar a divergência fiscal no arbitramento individualizado, vedada a reativação de leis municipais previamente declaradas inconstitucionais.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. 11. tir. São Paulo: Malheiros, 2011.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. (atualizada por Rosolea Miranda Folgosi). São Paulo: Malheiros, 1997.

BARZEL, Yoram. **Economic analysis of property rights**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026**. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2026a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial nº 1.937.821 – SP (2020/0012079-1)**. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Brasília, 24 de fevereiro de 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.412.419 – SP**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 2026b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 30

set. 2026.

CARDOSO, Thyago Barreto. Lei Complementar 227/2026: a base de cálculo do ITBI e os reflexos no Tema 1.113 do STJ. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 8 out. 2026. Disponível em: https://conjur.com.br. Acesso em: 9 out. 2026.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**: fundamentos jurídicos da incidência. 10. ed. São Paulo: Noeses, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Nota Técnica CTAT nº 01/2025**: Tema 1.113 do Superior Tribunal de Justiça (STJ): conceito de base de cálculo e procedimentos de apuração da base de cálculo do ITBI. Brasília, DF: CNM, mar. 2025. Disponível em: https://cnm.org.br/biblioteca/download/15600. Acesso em: 24 out. 2026.

COSTA, Regina Helena. **Praticabilidade e justiça tributária**: exequibilidade de lei tributária e direitos dos contribuintes. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEDEIROS, Beatriz Nobile. De quem é o ônus? A LC 227/2026 e a inversão silenciosa no ITBI. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 23 jun. 2026. Disponível em: https://conjur.com.br. Acesso em: 30 set. 2026.

MIGUEL, Carolina Romanini. Alterações no ITBI: fato gerador e base de cálculo na Lei Complementar 227/2026. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 3 fev. 2026. Disponível em: https://conjur.com.br. Acesso em: 30 set. 2026.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16**: Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Brasília: ONU Brasil, 2024. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16. Acesso em: 30 set. 2026.

PEDROTTI, Wagner Barbosa. Impacto financeiro do Tema 1113 do STJ na arrecadação de ITBI: análise empírica de inovações aplicáveis aos municípios. In: RIBEIRO, Ricardo Rodrigues; MACEDO, Fábio Henrique de Souza; PRIORI, Kelly Eguchi; OLIVEIRA, Gelson dos Santos (org.). **Temas do fisco municipal**: uma visão nacional. 1. ed. Curitiba: Editorial Casa, 2024. v. 3, p. 150-167.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **Lançamento tributário**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (15. Câmara de Direito Público). **Embargos de Declaração Cível nº 1001398-29.2025.8.26.0053/50000**. Relator: Desembargador Eutálio Porto. São Paulo, 10 de junho de 2026. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br. Acesso em: 9 out. 2026.

TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A prova no direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2016.

VALE, Andressa Vasconcelos do. **A aplicabilidade da decisão do recurso repetitivo Tema 1.113 do STJ no município de João Pessoa**: uma análise do impacto orçamentário na arrecadação do ITBI. 2022. 55 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

VECCHIETTI, Gustavo Nascimento Fiuza. ITBI, a lei complementar 227/26 e o Tema repetitivo 1.113. **Migalhas**, Ribeirão Preto, 22 jul. 2026. Disponível em: https://www.migalhas.com.br. Acesso em: 30 set. 2026.

VIANA, Gabriel Almeida; OLIVEIRA, Euclides. ITBI: A LC 227/26 superou o Tema 1.113 do STJ? **Migalhas**, Ribeirão Preto, 5 out. 2026. Disponível em: https://www.migalhas.com.br. Acesso em: 9 out. 2026.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. Análise econômica do direito e das organizações. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (org.). **Direito e economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

[1]Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS), Câmpus Paraíso. E-mail: lucianomariano@unitins.br.

[2]Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB/DF). Professor do Curso de Direito da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS), Câmpus Paraíso. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2436-0986.

[3]Declaração de uso de inteligência artificial: os autores utilizaram ferramentas de inteligência artificial generativa (Claude, da Anthropic) como apoio na revisão e na redação de trechos do texto, na adequação às normas de formatação e na conferência de referências. A pesquisa, a análise, as conclusões e a revisão integral do conteúdo são de responsabilidade exclusiva dos autores.