

## ARBITRAMENTO DA BASE DE CÁLCULO DO ITBI PÓS-TEMA 1113/STJ: PREPONDERÂNCIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO E VALIDADE DO CONTRADITÓRIO DIFERIDO

Rafael Schreiber<sup>195</sup>

**Resumo:** O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) tem sua base de cálculo definida pelo valor venal dos bens transmitidos, que deve refletir o valor de mercado em condições normais. A tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Tema 1113 estabeleceu a presunção iuris tantum de veracidade do valor da transação declarado pelo contribuinte, vedando o arbitramento unilateral do Fisco com base em tabelas genéricas. A problemática decorrente é a determinação precisa do rito processual exigido para que o Município possa refutar o valor declarado e arbitrar uma nova base de cálculo, especialmente no contexto municipal que exige a celeridade da arrecadação para viabilizar o registro imobiliário. O objetivo deste trabalho é analisar, à luz da ratio decidendi do Tema 1113 e da legislação do Município de Joinville (SC), notadamente a Lei Complementar Municipal nº 400/2013 e suas alterações, a viabilidade jurídica do contraditório diferido como meio de conciliar a prerrogativa fiscal com as garantias do contribuinte. O método empregado é o dedutivo, com análise bibliográfica, legal e jurisprudencial, partindo do precedente vinculante para examinar a legislação local. Conclui-se que o STJ exige a instauração de um procedimento próprio

---

<sup>195</sup> Procurador-Executivo junto ao Gabinete da Procuradoria-Geral do Município de Joinville (2025-). Procurador do Município de Joinville (2010-). Especialista em Direito Público pela LFG. Especialista em Value Investing pelo Centro Universitário UNIBTA. Especialista em Direito da Economia e da Empresa pela FGV. Graduado em Direito na Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB). Advogado. Email: rafaschreiber@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3807521271256065>

e motivado (artigo 148 do Código Tributário Nacional) para afastar o valor declarado e que o modelo de contraditório diferido, talhado na legislação do Município de Joinville, é juridicamente defensável, desde que o processo de impugnação, posterior à emissão da guia com o valor arbitrado, garanta de forma plena a ampla defesa e o contraditório.

**Abstract:** The Real Estate Transfer Tax (ITBI) has its tax base defined by the assessed value of the transferred property, which must reflect its market value under normal conditions. The thesis established by the Superior Court of Justice (STJ) in Theme 1113 recognized a *iuris tantum* presumption of the accuracy of the transaction value declared by the taxpayer, prohibiting unilateral assessment by the tax authorities based on generic valuation tables. The resulting issue concerns the precise determination of the procedural framework required for the Municipality to challenge the declared value and assess a new tax base, particularly in the municipal context, which demands swift tax collection to enable property registration. The objective of this study is to analyze, in light of the ratio decidendi of Theme 1113 and the legislation of the Municipality of Joinville (State of Santa Catarina), notably Municipal Complementary Law No. 400/2013 and its amendments, the legal feasibility of deferred adversarial proceedings (contraditório diferido) as a means of reconciling the fiscal prerogative with taxpayers' guarantees. The method employed is deductive, with bibliographical, statutory, and case-law analysis, starting from the binding precedent to examine local legislation. It is concluded that the STJ requires the initiation of a specific and reasoned procedure (Article 148 of the National Tax Code) to set aside the declared value, and that the model of deferred adversarial proceedings embodied in the legislation of the Municipality of Joinville is legally defensible, provided that the challenge procedure, subsequent to the issuance of the payment slip with the assessed value, fully ensures due process and the right to an adversarial hearing.

**Palavras-Chave:** ITBI. Base de Cálculo. Tema 1113 STJ. Processo administrativo tributário. Artigo 148 CTN. Contraditório diferido.

**Keywords:** ITBI. Calculation Base. STJ Theme 1113. Tax Administrative Procedure. Article 148 National Tax Code. Deferred Adversarial Process.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. O paradigma vinculante do Superior Tribunal de Justiça: o tema 1113 e a ilegalidade do valor de referência; 2.1. A dissociação formal entre a base de cálculo do ITBI e do IPTU; 2.2. A presunção de veracidade da declaração e a excepcionalidade do arbitramento; 2.3. A ilegalidade da adoção de valor de referência prévio e unilateral; 3. Fundamentos legais e doutrinários do lançamento tributário; 4. O critério de

avaliação do valor venal e o sistema de fiscalização posterior em Joinville/SC; 5. A compatibilidade do contraditório diferido com o direito de defesa; 6. O caso de São Paulo/SP como espelho da controvérsia de Joinville/SC; 7. Conclusão; Referências bibliográficas.

## 1. INTRODUÇÃO

O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI), estabelecido no artigo 156, inciso II, da Constituição Federal de 1988, notabiliza-se como um tributo de extrema importância para o equilíbrio financeiro dos cofres municipais, sendo exigido sempre que uma propriedade ou direito real imobiliário for transmitido a título oneroso, por ato *inter vivos*.

A complexidade intrínseca a este imposto não reside, em linha de princípio, na definição de seu fato gerador, mas sim na apuração de sua base de cálculo, prevista no artigo 38, do Código Tributário Nacional (CTN) como sendo o “valor venal dos bens ou direitos transmitidos”.

Essa expressão, genericamente definida pela lei complementar nacional, deu margem a práticas fiscais municipais que, na busca por eficiência arrecadatória, frequentemente subverteram a ordem legal, culminando em uma prolongada e intensa controvérsia judicial que só pôde ser pacificada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do Tema Repetitivo 1113, ao menos até a data de escrita do presente artigo.

A compreensão do STJ obrigou os municípios a reverem seus métodos de constituição do crédito tributário, exigindo o abandono de práticas possivelmente violadoras dos princípios da boa-fé objetiva e o devido processo legal.

A presente análise se propõe a examinar, sem esgotar o tema, a sistemática de lançamento do ITBI no cenário pós-Tema 1113, concentrando-se especificamente nas implicações para o Município de Joinville, Santa Catarina, cuja disciplina se encontra na Lei Complementar Municipal nº 400/2013, a qual sofreu relevantes alterações pela Lei Complementar nº 672/2023.

O objetivo primordial é confrontar o modelo de arbitramento e reavaliação adotado por Joinville, que historicamente se baseou em parâmetros internos de preço, com as exigências processuais e materiais estabelecidas pela Corte Superior.

A questão fundamental a ser dirimida é se o procedimento de arbitramento do valor venal em Joinville - que ocorre concomitante à emissão da guia e que permite a impugnação posterior do contribuinte - satisfaz

o rigor procedimental do artigo 148, do CTN e o princípio da vedação ao arbitramento unilateral prévio, ou se a prática municipal continua a configurar um lançamento de ofício travestido de lançamento por declaração.

Por meio do método dedutivo, investigar-se-á a *ratio decidendi* do precedente vinculante para aferir a validade jurídica do denominado modelo de contraditório diferido, que se revela como possibilidade para a conciliação entre o interesse da Fazenda Pública em combater a subavaliação e o direito fundamental do contribuinte à ampla defesa e ao devido processo legal tributário.

## 2. O PARADIGMA VINCULANTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: O TEMA 1113 E A ILEGALIDADE DO VALOR DE REFERÊNCIA

Para a necessária compreensão e avaliação da sistemática aplicável em Joinville, torna-se imperioso dissecar primeiramente o entendimento consolidado pelo STJ no julgamento do Recurso Especial nº 1.937.821/SP sob o rito dos repetitivos (Tema 1113).

O ITBI é um imposto cujo fato gerador é intermitente e cuja base de cálculo é altamente variável, dependendo das condições particulares de cada negócio jurídico, distinguindo-se, portanto, dos impostos de base constante, como o IPTU.

A apuração do valor venal, conforme preceitua o artigo 38, do CTN<sup>196</sup>, deve espelhar o preço que o imóvel alcançaria em uma venda à vista sob condições normais de mercado, segundo antiga e conhecida jurisprudência do STJ, a qual, no ponto, não sofreu nenhuma alteração.

O julgamento do Recurso Especial nº 1.937.821/SP, que fixou tese vinculante para o Tema 1113, não apenas pacificou a jurisprudência, mas também estabeleceu os limites para a atuação dos Fiscos municipais na determinação desse valor.

O cerne da decisão foi o reconhecimento de que a base de cálculo do ITBI é o valor de mercado efetivo do imóvel no momento da transação e não um valor fixado previamente pelo Fisco, sendo imprescindível respeitar a dinâmica volitiva do negócio jurídico, desde que em condições normais de mercado.

<sup>196</sup> Art. 38. A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.

## 2.1. A dissociação formal entre a base de cálculo do ITBI e do IPTU

Uma das primeiras e mais importantes teses firmadas pelo STJ desvinculou, de forma definitiva, a base de cálculo do ITBI daquela utilizada para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Embora o Código Tributário Nacional estabeleça que ambos os tributos utilizam o “valor venal” como base de cálculo (arts. 33<sup>197</sup> e 38 do CTN), o STJ reconheceu que a apuração desse elemento quantitativo se dá de formas diversas, em razão da distinção existente entre seus fatos geradores e a modalidade de lançamento.

Esta distinção metodológica é crucial: o IPTU foca na propriedade e utiliza critérios gerais e objetivos da Planta Genérica de Valores (PGV), enquanto o ITBI incide sobre a transação e exige uma avaliação individualizada que capte as peculiaridades de cada negócio.

O Ministro Relator Gurgel de Faria foi categórico ao afirmar, no voto condutor:

Não obstante a lei se refira como base de cálculo do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e do ITBI o ‘valor venal’, a apuração desse elemento quantitativo difere em relação aos dois impostos, notadamente diante da distinção existente entre os fatos geradores e a modalidade de lançamento de cada um deles. No IPTU, tributa-se a propriedade, lançando-se de ofício o imposto tendo por base de cálculo a Planta Genérica de Valores aprovada pelo Poder Legislativo local, que considera aspectos mais amplos e objetivos como, por exemplo, a localização e a metragem do imóvel. Já no ITBI, a base de cálculo deve considerar o valor de mercado do imóvel individualmente considerado, que, como visto, resulta de uma gama maior de fatores, motivo pelo qual o lançamento desse imposto se dá, originalmente e via de regra, por declaração do contribuinte, ressalvado o direito da fiscalização tributária de revisar o *quantum* declarado, por meio de regular instauração de processo administrativo.

Desta fundamentação resultou a tese “a)” do Tema 1113, que estabelece que 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 sequer pode ser utilizada como piso de tributação. Cita-se a ementa:

<sup>197</sup> Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

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.

Essa tese elimina qualquer possibilidade de o valor do IPTU, extraído da Planta Genérica de Valores (PGV), ser utilizado como referência mínima obrigatória para o cálculo do ITBI, reforçando que o valor a ser considerado é o valor real da transação, que incorpora aspectos subjetivos e específicos daquele negócio jurídico, tais como estado de conservação e benfeitorias.

## **2.2 A presunção de veracidade da declaração e a excepcionalidade do arbitramento**

O STJ estabeleceu um princípio fundamental de Direito Tributário ao tratar da declaração de valor pelo contribuinte: a presunção de boa-fé objetiva, que impõe o dever de respeito à vontade e ao preço acordado entre as partes, salvo prova em contrário.

O valor da transação declarado pelo contribuinte goza de presunção de que é condizente com o valor de mercado e essa presunção é o ponto de partida do lançamento do ITBI, seja ele por declaração ou por homologação, vinculando, em um primeiro momento, a atuação administrativa.

Somente quando o Fisco constatar que esse valor declarado é incompatível com a realidade do mercado ou que não merece fé, ele estará autorizado a afastá-lo e utilizar de métodos complementares para o lançamento.

Isso se materializa na tese “b”<sup>198</sup>: 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 (artigo 148, do CTN<sup>198</sup>).

Cita-se da ementa:

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).

O rito procedimental previsto no artigo 148, do CTN, que disciplina o arbitramento, é o único caminho legal para que a autoridade lançadora substitua o valor declarado pelo sujeito passivo, exigindo manifestação expressa e análise criteriosa dos elementos que justificam a desconsideração da declaração.

A Corte Superior reforçou a necessidade de observância do rito do artigo 148, do CTN ao indicar:

Constata se, dessa forma, que, dadas as características próprias do fato gerador desse imposto, a sua base de cálculo deverá partir da declaração prestada pelo contribuinte, ressalvada a prerrogativa da administração tributária de revisá-la, antes ou depois do pagamento, a depender da modalidade do lançamento, desde que instaurado o procedimento administrativo próprio, em que deverá apurar todas

<sup>198</sup> 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.

as peculiaridades do imóvel (benfeitorias, estado de conservação, etc.) e as condições que impactaram no caráter volitivo do negócio jurídico realizado, assegurados os postulados da ampla defesa e do contraditório que possibilitem ao contribuinte justificar o valor declarado.

O arbitramento é, por natureza, uma exceção à regra do lançamento por declaração ou homologação, devendo ser utilizado a fim de apurar as peculiaridades do imóvel que influenciaram o valor, sendo indispensável que o contribuinte tenha a oportunidade de justificar o quantum informado em um processo administrativo próprio.

### 2.3. A ilegalidade da adoção do valor de referência prévio e unilateral

O culminar lógico das teses anteriores é a vedação expressa à prática que estava disseminada em diversos municípios: a criação de valores de referência, pautas fiscais ou bancos de dados utilizados para, automaticamente, presumir a subestimação da base de cálculo declarada e, imediatamente, impor um valor arbitrado unilateralmente.

O STJ qualificou essa prática como um “lançamento de ofício do ITBI por mera estimativa” que subverte o procedimento instituído no artigo 148, do CTN, transformando o que deveria ser um procedimento suplementar e excepcional em regra.

A tese “c)” estabelece que o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente. Segundo o voto do relator, a prévia adoção de um valor de referência como primeiro parâmetro: “(...) 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”.

A prévia adoção de um valor de referência para fixação da base de cálculo configura um lançamento de ofício por mera estimativa, subvertendo a sistemática legal, pois representa um arbitramento realizado sem prévio juízo quanto à infidelidade da declaração do sujeito passivo, violando o devido processo legal e o artigo 148, do CTN. Da ementa:

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.

Assim, o precedente não apenas delimitou a base de cálculo (valor de mercado da transação) e o procedimento para sua contestação (artigo 148 do CTN), mas também invalidou a ferramenta fiscal de controle prévio dos Municípios, o valor de referência, quando usado como valor impositivo preliminar.

A correta aplicação do Tema 1.113 do STJ exige, preliminarmente, a distinção entre a prática vedada pela Corte Superior e a sistemática adotada pelo legislador joinvilense. O que o STJ declarou ilegal foi o uso de “Pautas de Valores” ou tabelas genéricas pré-fixadas que ignoram as características reais do imóvel.

Contudo, a análise da Lei Complementar Municipal nº 400/2013 revela um cenário diverso. O Município de Joinville não adota uma tabela de preços fixa e imutável. A conjugação do artigo 6º, § 1º, com o artigo 10, §§ 1º a 3º, da referida lei impõem que o arbitramento administrativo seja realizado mediante *critérios técnicos*, considerando preços correntes de mercado, custos de reprodução e normas da ABNT:

**Art. 6º** A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos ou cedidos, assim considerado o valor de mercado em condições normais, no momento da transmissão ou cessão.

§ 1º Na hipótese de o valor declarado pelo contribuinte não corresponder ao valor venal, este será arbitrado, garantido o contraditório e a ampla defesa, observados os elementos do imóvel, considerando-se os preços correntes praticados no mercado imobiliário, custos de construção, entre outras fontes

**Art. 10** A base de cálculo do imposto poderá ser revista antes do pagamento, a pedido do contribuinte.

§ 1º Para contestar a base de cálculo lançada o contribuinte deverá apresentar avaliação técnica para determinação do valor de mercado do imóvel elaborada por corretor de imóveis devidamente registrado no Conselho Regional dos Corretores de Imóveis - CRECI ou por engenheiro ou arquiteto devidamente inscrito no Conselho Regional do qual faça parte.

§ 2º As avaliações técnicas mencionadas no § 1º deverão levar em consideração pelo menos 3 (três) amostras, utilizar dados que se aproximem ao máximo das características do imóvel em avaliação e ser elaboradas seguindo as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT para as avaliações dentro da forma simplificada, através do nível de rigor expedito, devendo conter: [...]

§ 3º Além das informações mencionadas no parágrafo anterior o avaliador poderá encaminhar em anexo qualquer outro documento que considere relevante para corroborar o valor de mercado indicado na avaliação técnica, a exemplo de relatórios fotográficos, mapas de localização, outras avaliações de mercado de imóveis semelhantes, licenças ambientais, dentre outros.

Nesse contexto, quando o Fisco Municipal sugere um valor diverso do declarado, não está aplicando uma presunção (pauta), mas sim exercendo o controle de legalidade baseado em análise do imóvel, considerando o mercado imobiliário no momento da transmissão, que, como se sabe, é dinâmico. Trata-se de um arbitramento específico para o caso concreto, o que afasta a incidência da vedação genérica do Tema 1.113.

### 3. FUNDAMENTOS LEGAIS E DOUTRINÁRIOS DO LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO

A estrutura do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis exige um aprofundamento nas regras gerais de Direito Tributário, especialmente aquelas que definem o processo de constituição do crédito tributário, conhecido como lançamento.

A exata classificação da modalidade de lançamento do ITBI é fundamental para determinar o momento e a forma legal de intervenção do Fisco municipal no valor declarado pelo contribuinte.

O Código Tributário Nacional estabelece o arcabouço para a atuação fiscal municipal e define os elementos nucleares do ITBI. O fato gerador e a base de cálculo, embora originalmente previstos para os Estados (antes da mudança constitucional), têm seus conceitos perfeitamente aplicáveis à competência municipal, sendo o valor venal o montante a ser tributado, conforme os artigos 35 e 38, do CTN:

**Art. 35.** O imposto, de competência dos Estados, sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos tem como fato gerador:

I – a transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil;

**Art. 38.** A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.

A modalidade de lançamento mais relevante para o ITBI é definida pelo artigo 147, que trata do lançamento por declaração e pelo artigo 148, que cuida do arbitramento quando a declaração não é fidedigna, fornecendo o instrumento legal para a fiscalização do *quantum*:

**Art. 147.** O lançamento é efetuado com base na declaração do sujeito passivo ou de terceiro, quando um ou outro, na forma da legislação tributária, presta à autoridade administrativa informações sobre matéria de fato, indispensáveis à sua efetivação.

**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.

O STJ, ao exarar o Tema 1113, focou precisamente no artigo 148 para definir o procedimento de contestação do valor declarado, enfatizando que o arbitramento não é o método padrão de lançamento, mas uma técnica excepcional, dependente de um procedimento específico e motivado, garantindo o devido processo legal em âmbito administrativo. Da ementa do Tema:

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.

A doutrina especializada, há muito, reconhece que o ITBI se encaixa nas modalidades de lançamento que exigem intervenção do contribuinte no fornecimento de dados, ante o caráter intermitente de seu fato gerador (a transação/transmissão) e a variabilidade de sua base de cálculo (o valor de mercado), que deve refletir a realidade negocial.

Conforme salienta Hugo de Brito Machado (1993, p. 291), ao analisar a base de cálculo do imposto e o binômio valor venal *versus* preço:

Em se tratando de imposto que incide sobre a transmissão por ato oneroso, tem se como ponto de partida para a determinação de sua base de cálculo na hipótese mais geral, que é a compra e venda, o preço. Este funciona no caso, como uma declaração de valor feita pelo contribuinte, que pode ser aceita, ou não, pelo fisco, aplicando se, na hipótese de divergência, a disposição do art. 148 do CTN.

Esta perspectiva doutrinária foi integralmente acolhida pelo STJ, que elevou o preço da transação ao patamar de declaração inicial dotada de presunção de veracidade, a qual, no entanto, comporta derruição, eis que *iuris tantum*.

Ricardo Alexandre (2022) reforça a natureza excepcional do arbitramento: o lançamento por declaração depende de elementos fáticos fornecidos pelo contribuinte, sendo a atividade do Fisco apenas a de homologar ou, motivadamente, divergir, recorrendo ao artigo 148 quando a declaração se mostra inviável ou não confiável.

#### **4. O CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO DO VALOR VENAL E O SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO POSTERIOR EM JOINVILLE/SC**

Diante da vinculação ao Tema 1113 e da necessidade prática de formalizar o pagamento do ITBI para a concretização rápida da compra e venda e do registro imobiliário, os Municípios se viram obrigados a encontrar um

modelo de lançamento que equilibrasse a celeridade administrativa com o rigor do artigo 148, do CTN.

O cerne do debate processual deslocou-se, então, para o momento em que o “processo regular” deve ser instaurado: se ele deve ser prévio à emissão da guia de cobrança do valor superior ou se pode ser diferido, ou seja, posterior à emissão da guia, mas anterior à constituição definitiva do crédito.

A Lei Complementar Municipal (LCM) nº 400/2013 instituiu um procedimento de lançamento que, em sua forma, se enquadra na modalidade por declaração ou misto (artigo 147, do CTN). O artigo 6º define a base de cálculo como o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, assim considerado o valor de mercado em condições normais, no momento da transmissão ou cessão:

**Art. 6º** A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos ou cedidos, assim considerado o valor de mercado em condições normais, no momento da transmissão ou cessão.

O procedimento de pagamento e declaração é evidenciado pelo artigo 9º, da LCM 400/2013:

**Art. 9º** O imposto será pago até a data da ocorrência dos atos translativos previstos no art. 2º desta lei complementar.

**§ 2º** Para viabilizar a emissão da guia de pagamento o interessado deverá apresentar Guia de Informações que conterà os dados definidos em regulamento.

Esta estrutura indica que o contribuinte é obrigado a declarar o valor da operação (“Guia de Informações”) e aguardar a emissão da guia pelo Fisco joinvilense, que procede à conferência prévia.

Este mecanismo sugere um lançamento por declaração, uma vez que a constituição formal do crédito (emissão da guia de pagamento) depende da declaração prévia do contribuinte, mas é finalizada pelo ato da Administração.

Em sua redação original, a lei joinvilense previa explicitamente a prevalência do valor constante no banco de dados da Secretaria da Fazenda, caso fosse superior ao declarado, o que representava a prática de arbitramento unilateral condenada pelo STJ, guardando notória semelhança com a sistemática paulistana rechaçada na origem do Tema 1113.

A LCM nº 672/2023, então, buscou adequar o texto legal, alterando o artigo 6º, § 1º, para especificar que:

Na hipótese de o valor declarado pelo contribuinte não corresponder ao valor venal, este será arbitrado, garantido o contraditório e a ampla defesa, observados os elementos do imóvel, considerando-se os preços correntes praticados no mercado imobiliário, custos de construção, entre outras fontes.

Referido artigo, em sua redação mais recente, prevê que o arbitramento, quando justificado, deve ser realizado observando os elementos do imóvel e considerando “os preços correntes praticados no mercado imobiliário, custos de construção, entre outras fontes”.

Esta descrição dos critérios materiais de avaliação, utilizados pelo Fisco no momento do arbitramento (ou seja, após a abertura do processo regular, conforme exige o artigo 148 do CTN), demonstra adequação à exigência do STJ de buscar o valor venal em *condições normais de mercado* e de forma *individualizada*, distanciando-se da utilização simplória da Planta Genérica de Valores do IPTU.

A expressão “preços correntes praticados no mercado imobiliário” é uma clara referência ao padrão de valor de mercado exigido pelas teses do Tema 1113, enquanto “custos de construção” e, crucialmente, entre outras fontes, permitem ao Fisco realizar a análise pormenorizada daquele bem específico, incluindo fatores como o estado de conservação, a existência de benfeitorias não registradas, a especificidade da localização dentro do quarteirão, desde que legalmente relevantes.

O STJ, ao vetar o valor de referência, não proibiu o Município de pesquisar ou utilizar dados de mercado; proibiu, sim, que esses dados fossem utilizados para arbitrar *automaticamente* a base de cálculo, sem o devido processo legal.

Nesse sentido, os critérios materiais elencados no dispositivo joinvilense estão em consonância com a necessidade de individualização da base de cálculo.

## 5. A COMPATIBILIDADE DO CONTRADITÓRIO DIFERIDO COM O DIREITO DE DEFESA

Um ponto nevrálgico da discussão reside no momento da instauração do Processo Administrativo Fiscal (PAF). A interpretação de que o PAF deve

preceder qualquer ato do Fisco tornaria a administração tributária inoperante e não encontra respaldo na sistemática do lançamento por declaração (artigo 147 do CTN).

O conceito de contraditório diferido, ou seja, a possibilidade de o Fisco arbitrar o valor a priori, mas garantir que o contribuinte possa exercer o seu direito de defesa e influir na decisão final a posteriori, é fundamental para a viabilidade do ITBI.

Se o Fisco fosse obrigado a realizar uma perícia técnica completa, com laudos e contraditório, para cada transação antes da emissão da guia, o processo de registro de imóveis seria paralisado, infringindo a celeridade negocial.

O que o Tema 1113 proíbe é o caráter final e impositivo do arbitramento unilateral; ele não proíbe a verificação preliminar dos dados ou a emissão de um documento de cobrança provisório.

O referido Tema enfatiza a necessidade de um “processo administrativo próprio”. A controvérsia surge quando se discute se esse “processo próprio” deve ser concluído (ou ao menos iniciado formalmente com notificação e prazo para defesa) antes da emissão da guia de ITBI com o valor arbitrado pelo Fisco, ou se a emissão da guia com o valor sugerido pelo Fisco já pode ser o ato que inicia o contraditório, permitindo a defesa posterior do contribuinte (contraditório diferido).

O STJ foi muito claro em vedar o arbitramento prévio e unilateral com base em valor de referência. No entanto, a decisão não detalhou exaustivamente o rito processual, deixando margem para interpretações sobre o timing do contraditório. E aqui é importante referir: a decisão do STJ assegura ao contribuinte o direito ao contraditório, sendo impositivo à Administração que lhe faculte a possibilidade de influir na decisão que, ao final, consolidará o valor venal para fins de recolhimento do ITBI.

Prestigia-se, portanto, o contraditório substancial e não meramente o contraditório formal, ou seja, mais importante do que a possibilidade de se manifestar, busca-se que o contribuinte possa influir na decisão que, ao final, endossará o valor por ele declarado ou, do contrário, o retificará para retratar o montante de mercado que o imóvel pode alcançar em condições normais.

Logo, a análise que se põe é se o contribuinte tem ou não a faculdade de influir na decisão e não meramente o momento em que tal possibilidade lhe é franqueada.

Assim, a legislação municipal deve prever um rito processual de impugnação (como um processo de “reestimativa” ou “recurso de reestimativa”,

à luz do artigo 10, da LCM 400/2013<sup>199</sup>) que, uma vez instaurado pelo contribuinte, assegure a análise técnica das provas (laudos de corretores, engenheiros, como detalhado no artigo 10, § 1º e § 2º, da LCM 400/2013), em contraditório substancial, culminando em uma decisão final administrativa que, essa sim, constitui definitivamente o crédito.

A exigência do STJ de instauração de processo administrativo próprio deve ser interpretada como a necessidade de um procedimento contencioso antes da definitividade da cobrança, e não como a obrigatoriedade de que o Fisco, *ex officio*, instaure e conclua um processo de avaliação antes mesmo da emissão da guia inicial.

Nesse sentido, o procedimento joinvilense permite a discussão plena da prova técnica e atende ao espírito do artigo 148, do CTN, harmonizando-se com o precedente vinculante, da seguinte forma:

- a) Declaração: O contribuinte informa o valor da transação;
- b) Confronto Técnico: A autoridade fiscal, havendo fundada suspeita de que o valor declarado é incompatível com a realidade de mercado (baseada em elementos técnicos do artigo 6º), não homologa de plano o valor;
- c) Instauração do Contraditório (Lançamento Provisório): A emissão da guia com valor revisado atua como a notificação formal da discordância do Fisco. É neste momento que se “instaura o processo administrativo regular” exigido pelo STJ;
- d) Impugnação Administrativa: O artigo 10 da LCM 400/2013 garante que, antes do pagamento e da lavratura da escritura, o contribuinte possa impugnar a avaliação.

O direito ao contraditório e à ampla defesa não se esgota nessa fase. Por força do artigo 4º, § 2º, do Decreto Municipal nº 22.351/2014<sup>200</sup>, que remete às disposições do Contencioso Administrativo Tributário, a decisão proferida na avaliação especial do imóvel é passível de recurso à Junta de

<sup>199</sup> Art. 10. A base de cálculo do imposto poderá ser revista antes do pagamento, a pedido do contribuinte.

<sup>200</sup> Art. 9º (...) § 2º Discordando da decisão administrativa proferida nos termos do § 1º deste artigo o contribuinte poderá ingressar com Processo Tributário Administrativo Contencioso dirigido à Junta de Recursos Administrativos-Tributários - JURAT, no prazo de até 30 (trinta) dias contados da ciência da decisão, conforme previsto no art. 2º da Lei nº 4.857/2003.



Recursos Administrativos-Tributários (JURAT), órgão colegiado instituído pela Lei Municipal nº 4.857/2003.

Essa sistemática assegura o duplo grau de jurisdição na esfera administrativa, tornando a fixação definitiva do valor venal apenas após o esgotamento das vias recursais ou a concordância tácita do contribuinte.

Logo, a instauração do processo regular exigida pelo STJ é plenamente cumprida pelo procedimento de arbitramento seguido da notificação/impugnação (artigo 10) e do recurso (JURAT), garantindo que o crédito só se torne definitivo após o pleno exercício do contraditório.

Portanto, não há supressão do contraditório, mas seu diferimento para um momento logicamente posterior à análise fiscal e anterior à constituição definitiva do crédito. O Fisco não impõe um valor final unilateralmente; ele propõe uma correção técnica que, se não contestada, presume-se aceita.

A tese de que o processo deve nascer antes da própria constatação da divergência inverte a lógica administrativa. É a constatação da divergência (pela emissão da guia) que justifica a existência do processo.

Nesse sentido, ilustra-se com julgado do TJSC:

ALEGADA ILEGALIDADE DO ARBITRAMENTO DA BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO. INEXISTÊNCIA. PRESUNÇÃO RELATIVA DE VERACIDADE DA DECLARAÇÃO DA CONTRIBUINTE ACERCA DOS VALORES VENAIIS DOS IMÓVEIS DERRUÍDA, POR MEIO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO, NO QUAL FORAM ASSEGURADOS A AMPLA DEFESA E O CONTRADITÓRIO. EVENTUAL EXCESSO OU DESPROPORCIONALIDADE DO ARBITRAMENTO, PELO FISCO, NÃO DEMONSTRADO. ÔNUS DA DEMANDANTE. OBSERVÂNCIA AO TEMA N. 1.113 DO STJ. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. 1. “[...] A repetição dos argumentos trazidos na petição inicial ou na contestação não implica, por si só, ofensa ao princípio da dialeticidade, caso constem do apelo os fundamentos de fato e de direito que evidenciem a intenção de reforma da sentença.[...] Para o conhecimento da apelação, basta que a pretensão de reforma da sentença seja minimamente demonstrada, ainda que haja o ataque genérico dos fundamentos. [...]” (STJ, AgInt no AREsp n. 1.810.421/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 22/11/2022, DJe de 29/11/2022). 2. “[...] 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). [...]” (STJ, REsp n. 1.937.821/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 24/2/2022, DJe de 3/3/2022). HONORÁRIOS RECURSAIS. CABIMENTO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJSC, ApCiv 5000385-31.2022.8.24.0038, 4ª Câmara de Direito Público, Relatora para Acórdão VERA LÚCIA FERREIRA COPETTI, julgado em 04/07/2024).

No julgamento acima, inclusive, restou expressamente consignado que o precedente do STJ não exige prévio processo administrativo, mas sim processo administrativo próprio:

No caso, diferentemente do alegado pela autora, tenho que o arbitramento da base de cálculo do ITBI atendeu perfeitamente aos parâmetros delineados no Tema n. 1.113 do STJ, pois a presunção de veracidade das declarações da contribuinte acerca dos valores venais por ela declarados foi derruída por meio de processo administrativo próprio, no qual foram assegurados a ampla defesa e o contraditório. Destaco que o paradigma não fala em “prévio processo administrativo”, mas em “processo administrativo próprio” para o arbitramento da base de cálculo do ITBI, o que houve [...] Logo, repito, a presunção de veracidade dos valores venais inicialmente declarados pela contribuinte cedeu diante da constatação, por meio de processo administrativo próprio, que aqueles não estavam condizentes com o valor de mercado. Ademais, competia à autora comprovar eventual excesso ou desproporcionalidade nos valores arbitrados, o que não fez, considerando que os próprios laudos de avaliação por ela acostados revelaram que os valores inicialmente declarados estavam, de fato, defasados.

Essa corrente jurisprudencial entende que o que o STJ vedou foi o arbitramento *unilateral e definitivo* sem qualquer possibilidade de defesa. Fundamenta que a emissão da guia com um valor sugerido pelo Fisco, desde que a legislação municipal preveja um processo administrativo de impugnação *posterior* (mas *anterior* à constituição definitiva do crédito e à execução

fiscal), atende ao artigo 148, do CTN. Para essa corrente, a emissão da guia é o ato que *inicia* o processo administrativo, abrindo o contraditório e não o encerra. O “processo regular” seria o conjunto de atos que permite a discussão do valor, mesmo que a impugnação venha após a “sugestão” inicial do Fisco.

Entretanto, não se desconhece uma oscilação jurisprudencial, ainda após a decisão do Tema 1113 pelo STJ, quanto a essa particularidade.

Em uma visão mais restritiva, alguns magistrados do TJSC interpretam que a presunção de veracidade do valor declarado pelo contribuinte é tão forte que o Fisco só poderia emitir uma guia com valor superior *após* ter concluído um processo administrativo onde já se demonstrou, com provas e contraditório, que o valor declarado não merece fé. Para essa corrente, a emissão da guia com um valor arbitrado *antes* de um processo formal de arbitramento seria uma subversão do artigo 148, do CTN e uma violação à boa-fé objetiva, pois inverteria o ônus da prova para o contribuinte. Entendem que a emissão da guia com valor superior como um “arbitramento prévio” vedado.

Cita-se a seguinte ementa exemplificativa:

AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS - ITBI. BASE DE CÁLCULO. REVISÃO DE OFÍCIO PELO MUNICÍPIO DE JOINVILLE. DECISÃO UNIPESSOAL QUE REFORMOU A SENTENÇA QUE DENEGOU A ORDEM. INCONFORMISMO DO ENTE PÚBLICO. ARBITRAMENTO DE FORMA UNILATERAL PELO FISCO, QUE ALEGOU TER INSTAURADO REGULAR PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO NO QUAL HÁ POSSIBILIDADE DE CONTRADITÓRIO DIFERIDO QUE NÃO FOI EXERCIDO PELO CONTRIBUINTE. REVISÃO OPERADA COM BASE EM ANÚNCIOS DE VENDA DE IMÓVEIS NÃO SUFICIENTEMENTE ESPECIFICADOS DE MODO A VIABILIZAR PRÉVIO CONHECIMENTO E IMPUGNAÇÃO NA VIA ADMINISTRATIVA. PREVALÊNCIA DO VALOR DE NEGOCIAÇÃO DECLARADO PELA PARTE IMPETRANTE, SEM PREJUÍZO DE NOVA REVISÃO FISCAL QUE ATENDA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. DECISÃO MONOCRÁTICA MANTIDA. HONORÁRIOS RECURSAIS. NÃO CABIMENTO EM MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO DESPROVIDO. (TJSC, ApCiv 5038732-65.2024.8.24.0038, 4ª Câmara de Direito Público, Relator para Acórdão ANDRÉ LUIZ DACOL, julgado em 24/04/2025).

Conforme orientação uniformizadora do STJ (Tema 1113), o valor da transação declarado pelo contribuinte para o fim de recolhimento de ITBI goza de presunção de veracidade, que só pode ser afastada mediante processo administrativo próprio e desde que respeitados o contraditório e a ampla defesa. No caso, o Município estabeleceu os valores venais que bem entendeu, sem notificar a contribuinte antes de efetuar os lançamentos e emitir as guias de recolhimento, tampouco informar a metodologia e os critérios utilizados para tanto, prejudicando, assim, a irresignação por meio de recurso administrativo. Assim, indubitável que os lançamentos e as respectivas guias de recolhimento são nulos. (TJSC, ApCiv 5000831-29.2025.8.24.0038, 2ª Câmara de Direito Público, Relatora para Acórdão MARIA DO ROCIO LUZ SANTA RITTA, julgado em 05/08/2025).

Assim, mesmo com um precedente vinculante do STJ, a jurisprudência dos tribunais inferiores leva tempo para se consolidar e uniformizar. Há um período de acomodação e interpretação das nuances da decisão superior, o que naturalmente gera decisões divergentes até que um entendimento mais pacífico seja alcançado.

A forma como cada município adaptou sua legislação após o Tema 1113 também influencia. Leis que ainda parecem permitir uma imposição unilateral do valor (com base em valores genéricos) são mais propensas a serem derrubadas. Leis que, como a de Joinville (LC 400/2013 e Decreto 22.351/2014), explicitam um rito de impugnação com comissão técnica e recurso à JURAT, têm mais chances de serem consideradas compatíveis com o Tema 1113, pois demonstram a existência de um processo regular para o contraditório, antes da constituição definitiva do lançamento.

Portanto, a legislação atual de Joinville, ao prever um processo de impugnação detalhado, busca se enquadrar na primeira interpretação, defendendo a validade do contraditório diferido.

## **6. O CASO DE SÃO PAULO/SP COMO ESPELHO DA CONTROVÉRSIA DE JOINVILLE/SC**

A análise do caso concreto que deu origem ao Tema 1113, envolvendo o Município de São Paulo, é altamente ilustrativa, pois as teses defendidas pela municipalidade paulistana e a sistemática tributária por ela adotada

guardavam notória similaridade com a prática de diversos municípios, na vigência da redação original da Lei Complementar nº 400/2013 e no espírito da interpretação fiscal municipal. O estudo desse precedente reforça a necessidade de adesão estrita ao artigo 148, do CTN.

No Recurso Especial que resultou no Tema 1113, o Município de São Paulo sustentou que a base de cálculo do ITBI não deveria estar vinculada à do IPTU, mas sim refletir o valor real de mercado. O ponto central de sua defesa, e o principal motivo para a afetação do caso, era a legalidade de sua sistemática de arbitramento prévio, baseada em levantamentos internos de valores de mercado (o “valor de referência”).

O Município de São Paulo argumentou que, com base nesses levantamentos, a Administração poderia, desde logo, desconsiderar o valor da transação declarado pelo contribuinte, porquanto supostamente “não digno de fé”, e arbitrar a base de cálculo do ITBI, cabendo ao contribuinte impugnar tal fixação mediante apresentação de prova em contrário. A municipalidade buscava justificar a inversão do ônus da prova.

A defesa paulistana, citada no relatório do acórdão do STJ, argumentava que sua conduta tinha amparo no artigo 148 do CTN:

Tal raciocínio encontra abrigo no artigo 148 do CTN, afinal se o contribuinte em sede de autolançamento atribui à transação um valor que não é digno de fé deve o fisco arbitrá-lo. O fato de, ao arbitrar o valor devido, a administração se utilizar de critérios previamente conhecidos, ainda que trazidos por ato infralegal, não impede, aos olhos do citado dispositivo de lei complementar, que se considere válido tal proceder.

Ou seja, o Município de São Paulo defendia que a utilização de um índice previamente conhecido e elaborado pelo Fisco seria uma forma legítima de arbitrar o valor de mercado e que a possibilidade de o contribuinte provar o contrário (através de avaliação especial) seria suficiente para respeitar o devido processo legal. Este era o chamado ‘arbitramento prévio’ ou ‘lançamento de ofício por estimativa’, que o STJ rejeitou sob o argumento de que a inversão procedimental é ilegal.

A sistemática de Joinville, na vigência do artigo 6º, § 3º, da LC 400/2013 (redação revogada, mas utilizada por anos), era virtualmente idêntica àquela combatida no caso de São Paulo: a prevalência do valor do banco de dados (valor de referência) sobre o valor da transação declarado pelo contribuinte, obrigando este a se desincumbir do ônus de provar a realidade do preço.

A Corte do STJ rejeitou integralmente essa tese do arbitramento prévio e sistemático, baseado unicamente em dados genéricos. A LC 672/2023 de Joinville alterou o artigo 6º, § 1º, para retirar a referência explícita ao banco de dados como prevalecente, substituindo-a por uma menção ao arbitramento considerando os preços correntes praticados no mercado imobiliário, custos de construção, entre outras fontes, sempre garantido o contraditório e a ampla defesa.

Embora o STJ tenha pacificado as questões infraconstitucionais (relacionadas ao CTN), o Município de São Paulo tentou levar a controvérsia ao STF por meio do Recurso Extraordinário (RE) nº. 1.412.419, alegando uma ofensa à Constituição Federal.

O objetivo é que o STF examine se a proibição de uso do Valor de Referência e a exigência de processo administrativo prévio violariam a autonomia municipal e a competência para legislar sobre o ITBI.

Em regra, o STF só analisa questões constitucionais. O principal argumento do STJ para derrubar o Valor de Referência foi a violação do artigo 148 do CTN (que trata do arbitramento) e o conceito de “valor venal” do artigo 38 do CTN. Como o STF não é a instância final para interpretar leis federais (como o CTN), a tendência tem sido negar o seguimento do Recurso Extraordinário por entender que a questão tem natureza predominantemente infraconstitucional.

O processo ainda está pendente de julgamento no STF até a presente data.

## 7. CONCLUSÃO

O STJ, ao julgar o Tema 1113, estabeleceu limites à discricionariedade fiscal municipal no que se refere à apuração da base de cálculo do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), reafirmando que o valor venal é o valor de mercado individualizado da operação e que a declaração do contribuinte goza de presunção iuris tantum de veracidade. A ilegalidade da adoção de valor de referência prévio e unilateral foi assentada.

Em resposta ao questionamento central sobre o Município de Joinville, a Lei Complementar Municipal nº 400/2013, especialmente em sua versão modificada pela Lei Complementar Municipal nº 672/2023, que detalha os critérios materiais de avaliação, está alinhada com a busca pelo valor venal do imóvel em condições normais de mercado.

Conclui-se que a legislação do Município de Joinville possui mecanismos de salvaguarda que a distinguem do cenário fático julgado no Tema 1.113 do STJ.

Enquanto o precedente vinculante combate o uso de tabelas genéricas que blindam o Fisco contra a realidade de mercado, a norma municipal estabelece um sistema de arbitramento técnico individualizado, próprio à mensuração da base de cálculo do ITBI.

O procedimento de Joinville respeita a boa-fé objetiva e o artigo 148, do CTN ao assegurar que a desconsideração do valor declarado não seja automática, garantindo-se ao contribuinte, via artigo 10, a oportunidade de contraditório substancial e produção de provas antes da estipulação definitiva do valor do ITBI e seu recolhimento, inclusive com a possibilidade de recurso.

A emissão da guia de recolhimento, com base de cálculo revisada, não configura a constituição definitiva do crédito, mas sim o ato inaugural do lançamento de ofício supletivo. Este ato, ao notificar o valor apurado pelo Fisco, inaugura o contraditório administrativo, sendo o lançamento considerado definitivo somente após o esaurimento do prazo para impugnação ou, havendo recurso, o julgamento final do processo administrativo.

Assim, a legislação municipal joinvilense está respaldada na legalidade, devendo sua aplicação ser pautada na fundamentação técnica das avaliações, assegurando que o “valor de mercado” apurado pelo Fisco seja, de fato, reflexo da realidade imobiliária e passível de revisão administrativa.

As decisões conflitantes no TJSC sobre o Tema 1113 e a legislação municipal de ITBI decorrem principalmente da interpretação do timing do “processo regular” exigido pelo artigo 148, do CTN. Enquanto alguns entendem que o processo deve ser concluído antes da emissão da guia com valor arbitrado, outros aceitam que a emissão da guia pode iniciar o processo, desde que haja um rito administrativo robusto e garantidor do contraditório e da ampla defesa antes da constituição definitiva do crédito e do pagamento.

A legislação de Joinville, ao prever um processo de impugnação detalhado, busca se enquadrar na segunda interpretação, defendendo a validade do contraditório diferido.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 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, Distrito Federal e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 03 dez. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.937.821/SP**. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Primeira Seção, julgado em 09 mar. 2022, DJe 25 abr. 2022. Tema Repetitivo 1.113.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.412.419**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Primeira Turma, Pendente de julgamento.

JOINVILLE, Município de. **Decreto nº 22.351, de 2014**. Aprova o regulamento da lei complementar nº 400, de 19 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o imposto sobre transmissão de bens imóveis – ITBI. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/decreto/2014/2235/22351/decreto-n-22351-2014-aprova-o-regulamento-da-lei-complementar-n%C2%BA-400-de-19-de-dezembro-de-2013-que-dispoe-sobre-o-imposto-sobre-transmissao-de-bens-imoveis-itbi> Acesso em: 03 dez. 2025.

JOINVILLE, Município de. **Lei Complementar Municipal n. 400, de 19 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre o imposto sobre a transmissão *inter vivos* de bens imóveis - ITBI, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-complementar/2013/40/400/lei-complementar-n-400-2013-dispoe-sobre-o-imposto-sobre-a-transmissao-inter-vivos-de-bens-imoveis-itbi-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 03 dez. 2025.

JOINVILLE, Município de. **Lei Complementar nº 672, de 2023**. Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 400, de 19 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis - ITBI, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-complementar/2023/67/672/lei-complementar-n-672-2023-altera-e-acrescenta-dispositivos-a-lei-complementar-n-400-de-19-de-dezembro-de-2013-que-dispoe-sobre-o-imposto-sobre-a-transmissao-inter-vivos-de-bens-imoveis-itbi-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 03 dez. 2025.

JOINVILLE, Município de. **Lei Municipal nº 4.857, de 2003**. Dispõe sobre a junta de recursos administrativos-tributários e o processo tributário administrativo contencioso. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-ordinaria/2003/486/4857/lei-ordinaria-n-4857-2003-dispoe-sobre-a-junta-de-recursos-administrativos-tributarios-e-o-processo-tributario-administrativo-contencioso>. Acesso em: 03 dez. 2025.



MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 5000385-31.2022.8.24.0038**. Relatora para Acórdão: Vera Lúcia Ferreira Copetti. 4ª Câmara de Direito Público, julgado em 04 jul. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 5038732-65.2024.8.24.0038**. Relator para Acórdão: André Luiz Dacol. 4ª Câmara de Direito Público, julgado em 24 abr. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 5000831-29.2025.8.24.0038**. Relatora para Acórdão: Maria do Rocio Luz Santa Ritta. 2ª Câmara de Direito Público, julgado em 05 ago. 2025.

Enviado em 01.11.2025.

Aprovado em 15.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.