



# **Tema 1.113 do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Conceito de base de cálculo e procedimentos de apuração da base de cálculo do ITBI.**

**GT1 – TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA**

## GT1 – TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA

# TEMA 1.113 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). CONCEITO DE BASE DE CÁLCULO E PROCEDIMENTOS DE APURAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO ITBI.

<p><b>Área:</b> Finanças/CNM <b>Coordenador GT1:</b> Leonardo Godoi Sia <b>Coordenador Adjunto:</b> Antônio Osório Gonçalves <b>Relatores:</b> Claudia Roveri e Daniel Pizarro Casonatti <b>Colaboradores:</b> Todos os membros do GT1</p>	<p><b>Produzido em:</b> Março 2025</p>
<p><b>Telefone:</b> (61) 2101-6000 <b>E-mail:</b> <a href="mailto:financas@cnm.org.br">financas@cnm.org.br</a></p>	<p><b>Capa e diagramação:</b> Assessoria Comunicação CNM</p>

## INTRODUÇÃO

Os Municípios têm entre suas atribuições a gestão fiscal, a instituição e a arrecadação dos tributos imobiliários, já consolidados como importantes fontes de receita própria. Nesse cenário, o ITBI tem se revelado fonte importante de receita própria para os cofres municipais, e, por isso, tem demandado mais estudos e investimentos das administrações fazendárias.

Com base neste pressuposto, o objetivo desta Nota Técnica é levar aos Municípios orientação acerca dos efeitos da aplicação do Tema 1113 do STJ, em especial do conceito de base de cálculo do ITBI, da presunção de veracidade da declaração do contribuinte e do arbitramento da base de cálculo em caso de discordância do valor declarado.

Sabe-se que o ITBI, embora não seja a receita majoritária, resulta em importante contribuição para o exercício da competência tributária municipal e para a respectiva receita própria, bem como resulta no bom funcionamento de diversas áreas da sociedade que demandam a compra e a venda (e outras transações) de imóveis.

## CONTEXTO E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) concluiu julgamento do RE 1937821 – SP<sup>1</sup>, cuja ementa foi a seguinte:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI). BASE DE CÁLCULO. VINCULAÇÃO COM IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU). INEXISTÊNCIA. VALOR VENAL DECLARADO PELO CONTRIBUINTE. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE. REVISÃO PELO FISCO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. PRÉVIO VALOR DE REFERÊNCIA. ADOÇÃO. INVIABILIDADE.

1. A jurisprudência pacífica desta Corte Superior é no sentido de que, embora o Código Tributário Nacional estabeleça como base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) o “valor venal”, a apuração desse elemento quantitativo faz-se de formas diversas, notadamente em razão da distinção existente entre os fatos geradores e a modalidade de lançamento desses impostos.

---

1 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Extraordinário 1.294.969. Relator: Min. Gurgel de Faria. DJE de 03/03/2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=integra&documento\\_sequencial=146418131&registro\\_numero=202000120791&peticao\\_numero=&publicacao\\_data=20220303&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=146418131&registro_numero=202000120791&peticao_numero=&publicacao_data=20220303&formato=PDF). Acesso em: 8 dez. 2024.

2. Os arts. 35 e 38 do CTN dispõem, respectivamente, que o fato gerador do ITBI é a transmissão da propriedade ou de direitos reais imobiliários ou a cessão de direitos relativos a tais transmissões e que a base de cálculo do tributo é o “valor venal dos bens ou direitos transmitidos”, que corresponde ao valor considerado para as negociações de imóveis em condições normais de mercado.

3. A possibilidade de dimensionar o valor dos imóveis no mercado, segundo critérios, por exemplo, de localização e tamanho (metragem), não impede que a avaliação de mercado específica de cada imóvel transacionado oscile dentro do parâmetro médio, a depender, por exemplo, da existência de outras circunstâncias igualmente relevantes e legítimas para a determinação do real valor da coisa, como a existência de benfeitorias, o estado de conservação e os interesses pessoais do vendedor e do comprador no ajuste do preço.

4. O ITBI comporta apenas duas modalidades de lançamento originário: por declaração, se a norma local exigir prévio exame das informações do contribuinte pela Administração para a constituição do crédito tributário, ou por homologação, se a legislação municipal disciplinar que caberá ao contribuinte apurar o valor do imposto e efetuar o seu pagamento antecipado sem prévio exame do ente tributante.

5. Os lançamentos por declaração ou por homologação se justificam pelas várias circunstâncias que podem interferir no específico valor de mercado de cada imóvel transacionado, circunstâncias cujo conhecimento integral somente os negociantes têm ou deveriam ter para melhor avaliar o real valor do bem quando da realização do negócio, sendo essa a principal razão da impossibilidade prática da realização do lançamento originário de ofício, ainda que autorizado pelo legislador local, pois o fisco não tem como possuir, previamente, o conhecimento de todas as variáveis determinantes para a composição do valor do imóvel transmitido.

6. Em face do princípio da boa-fé objetiva, o valor da transação declarado pelo contribuinte presume-se condizente com o valor médio de mercado do bem imóvel transacionado, presunção que somente pode ser afastada pelo fisco se esse valor se mostrar, de pronto, incompatível com a realidade, estando, nessa hipótese, justificada a instauração do procedimento próprio para o arbitramento da base de cálculo, em que deve ser assegurado ao contribuinte o contraditório necessário para apresentação das peculiaridades que amparariam o quantum informado (art. 148 do CTN).

7. A prévia adoção de um valor de referência pela Administração configura indevido lançamento de ofício do ITBI por mera estimativa e subverte o procedimento instituído no art. 148 do CTN, pois representa arbitramento da base de cálculo sem prévio juízo quanto à fidedignidade da declaração do sujeito passivo.

8. Para o fim preconizado no art. 1.039 do CPC/2015, firmam-se as seguintes teses:

- a) a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação;
- b) o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN);
- c) o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente.

9. Recurso especial parcialmente provido.

Deste Recurso Especial, relatado pelo min. Gurgel de Faria, apreciado com Repercussão Geral, foi extraído o Tema 1.113<sup>2</sup>:

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.

Diante do impacto em cascata nos Tribunais pátrios e das potenciais perdas de arrecadação, faz-se necessária a padronização do entendimento dos Municípios com relação ao tema supramencionado.

## CONCLUSÃO

**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.**

De saída, é forçoso notar que a decisão ora em comento fez clara distinção entre a base de cálculo que serve para o IPTU daquela que serve para o ITBI. Ainda que possa parecer elementar, tal esclarecimento é necessário diante do disposto nos arts. 33<sup>3</sup> e

2 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema 1133. Relator: min. Gurgel de Faria. DJE de 3/3/2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=1113&cod\\_tema\\_final=1113](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1113&cod_tema_final=1113). Acesso em: 8 dez. 2024.

3 “Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.”

38<sup>4</sup> do Código Tributário Nacional, já que ambos colocam o valor venal como base de cálculo desses impostos.

Enquanto no IPTU leva-se em consideração a avaliação em massa, desconsiderando-se os fatores específicos de (des)valorização de cada imóvel, no ITBI são considerados fatores individuais, como, por exemplo, o estado de conservação e a declaração do contribuinte para o valor do imóvel. Nesse contexto, cabe frisar que o valor de mercado do bem não é o valor acordado na transação específica da declaração pelo contribuinte. Esse é o ponto de maior divergência, principalmente entre o fisco e o contribuinte. Note-se que a transação é um elemento subjetivo que leva em conta questões pessoais das partes, como necessidade, pressa, desejo e outros. O valor de mercado é aquele que o imóvel alcança quando colocado à venda em condições normais, sem que haja a interferência desses fatores subjetivos redutores ou ampliativos de valor. Esse valor é buscado junto ao próprio mercado, nas amostras de imóveis similares à venda, que formam um conjunto estatístico do qual se pode extrair o valor do bem.

Embora seja objetivo, há certa subjetividade na sua mensuração, pois o mercado é volátil e sensível a oscilações, mas não é em sua essência subjetivo como na determinação da transação. Assim, a base de cálculo é o valor do patrimônio em condições normais de mercado, não se condicionando ao valor transacionado pelas partes como fato ensejador do tributo.

Atualmente, a norma técnica que estabelece os critérios para se chegar ao valor de mercado de um bem imóvel é a NBR 14.653 emitida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Esta norma elenca como fatores de determinação para se chegar a esse valor os seguintes pontos: tipo, dimensão, destinação, localização, idade de construção, idade aparente, interferências ambientais, padrão construtivo, entre outros. Partindo destes fatores, a norma estabelece quatro métodos para avaliação dos imóveis:

#### **8.2.1 Método comparativo direto de dados de mercado**

Identifica o valor de mercado do bem por meio de tratamento técnico dos atributos dos elementos comparáveis, constituintes da amostra.

#### **8.2.2 Método involutivo**

Identifica o valor de mercado do bem, alicerçado no seu aproveitamento eficiente, baseado em modelo de estudo de viabilidade técnico-econômica, mediante hipotético empreendimento compatível com as características do bem e com as condições do mercado no qual está inserido, considerando-se cenários viáveis para execução e comercialização do produto.

---

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

### 8.2.3 Método evolutivo

Identifica o valor do bem pelo somatório dos valores de seus componentes. Caso a finalidade seja a identificação do valor de mercado, deve ser considerado o fator de comercialização.

### 8.2.4 Método da capitalização da renda

Identifica o valor do bem, com base na capitalização presente da sua renda líquida prevista, considerando-se cenários viáveis.

Ainda de acordo com a norma, o método preferencial para avaliação é o *comparativo direto de mercado*, ou seja, aquele em que se comparam amostras buscadas junto ao mercado imobiliário para se determinar por quais valores imóveis similares estão sendo comercializados, sendo esse o método ideal para apuração do valor venal do imóvel. Esse método é usado para se determinar o valor de imóveis que sejam padronizados, como apartamentos, salas comerciais, vagas de garagem e lotes à venda dentro de loteamentos.

Alternativamente, o segundo método que pode ser usado para a apuração do valor de mercado é o *evolutivo*, o qual valoriza os diversos componentes do imóvel (por exemplo, o terreno e o prédio edificado) de forma separada para chegar ao valor de mercado. Esse método é usado para se chegar a valores de imóveis sem similares como casas, galpões, terrenos e postos de gasolina.

**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)**

Esse ponto merece uma análise mais detalhada, já que envolve vários conceitos. Primeiro, conforme a decisão, o ITBI comporta a possibilidade de duas modalidades de lançamento: por declaração ou por homologação, e, em ambos os casos, cabe ao contribuinte declarar o valor pelo qual o imóvel foi transacionado.

Ainda de acordo com a decisão em comento, o valor declarado pelo contribuinte tem presunção de veracidade, mas pode ser revisto pelo Município sempre que esteja em desacordo com os preços praticados pelo mercado. Nesse sentido, é luminar o seguinte trecho do voto do sr. relator ministro Gurgel de Faria:

Se a norma local exigir prévio exame das declarações do contribuinte pela Administração para a constituição do crédito tributário, estaremos diante de um lançamento por declaração.

Nessa modalidade de lançamento, em face do princípio da boa-fé objetiva, presume-se que o valor da transação declarado pelo contribuinte está condizente com o valor venal de mercado daquele específico imóvel, **presunção que somente pode ser afastada pelo fisco se esse valor se mostrar, de pronto, incompatível com a realidade, a justificar a instauração do procedimento próprio para o arbitramento da base de cálculo, em que assegurado ao contribuinte o contraditório necessário para apresentação das peculiaridades que justificariam o quantum informado.** (Grifos nossos)

Do trecho surgem quatro perguntas que devem ser respondidas: qual a modalidade de lançamento adotada pela legislação municipal; se há ou não previsão de abertura de processo para apuração da materialidade do imposto; se há e quais são os critérios para arbitramento da base de cálculo; e se há e qual o procedimento para que o contribuinte possa contestar o valor arbitrado.

Em seguida, deve-se buscar se há metodologia para arbitramento da base de cálculo do imposto, caso o valor declarado não se coadune com o valor de mercado do bem, assim como um procedimento específico. Nada impede – nem o Código Tributário Nacional – que o procedimento de lançamento, fiscalização das informações prestadas pelo contribuinte na sua declaração, eventual arbitramento e contestação da base de cálculo sejam feitos em um único processo, desde que as regras para tal estejam **previstas na legislação do Ente tributante.**

Posto isso, é certo que a declaração do contribuinte se reveste de presunção de veracidade. Quanto a isso não resta dúvida. Todavia, a abertura de um processo de arbitragem é mais dificultosa, morosa e pode ser penosa ao contribuinte.

Com efeito, ao se verificar que o valor declarado pelo contribuinte escapa do valor de mercado em condições normais, pode se optar por intimar o contribuinte para que ele promova a retificação ou justifique (fotos, laudo etc.) aquele valor apresentado. Neste momento, o auditor ainda não está aplicando o arbitramento. Aqui está somente se referenciando com os valores iguais ou similares indicados no mercado, com certa margem de distorção, que pode variar em até 10%, margem essa recomendada pela já citada NBR 14.653.

Note-se que no momento da declaração não caberá ao auditor indicar o valor correto, mas tão somente intimar para que o contribuinte o faça. Caso contrário, estará efetivamente arbitrando, sem o devido processo fiscal. Em suma, o contribuinte goza de presunção de veracidade na sua declaração, que é relativa e não absoluta, podendo ser afastada por retratação ou arbitramento via devido processo fiscal.

Por fim, mas não menos importante, reforça-se a obrigatoriedade de o lançamento do ITBI, incluindo a determinação do valor da base de cálculo, ser feito por servidor de

carreira do Fisco, a teor do disposto no art. 37, inc. XVIII, da Carta Constitucional. Isso porque não se está fazendo somente a avaliação de um imóvel, mas sim o lançamento de um imposto, que engloba – além de se determinar o quantum devido – a correta identificação de todos os elementos da obrigação tributária, sob pena de nulidade do ato por incompetência funcional.

**c) o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente**

O Superior Tribunal de Justiça vem sistematicamente garantindo e reforçando o poder de polícia que o Fisco municipal detém para arbitrar a base de cálculo do ITBI com base no art. 148 do CTN. Seguem abaixo alguns julgados nesse sentido:

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. ITBI. BASE DE CÁLCULO. VALOR VENAL. IPTU. VINCULAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. “Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça” (Enunciado Administrativo n. 2, sessão de 09/03/2016).

2. O entendimento de ambas as Turmas de Direito Público do STJ firmou-se no sentido de que não há ilegalidade na dissociação entre o valor venal do imóvel para fins de cálculo do ITBI e do IPTU, porquanto a apuração da base de cálculo e a modalidade de lançamento deles são diversas, não havendo, pois, vinculação de seus valores.

3. Hipótese em que restou consignado, no acórdão recorrido, a real vinculação entre as bases de cálculo do ITBI e do IPTU - em detrimento dos valores arbitrados pela municipalidade, ante a discrepância entre o valor declarado pelo contribuinte e aquele considerado como de mercado pelo ente tributante.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.559.834/SP, relator ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 7/10/2019, DJe de 16/10/2019.)

RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. ENFITEUSE. RESGATE DE AFORAMENTO. VALOR DA PROPRIEDADE PLENA. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO ACERCA DO VALOR DA PROPRIEDADE. ITBI E IPTU. BASE DE CÁLCULO. VALOR VENAL. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. NÃO CONFIGURADO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N.º 13/STJ.

1. Pretensão da empresa enfiteuta de consolidar o domínio pleno (domínio direto e domínio útil) do imóvel mediante o resgate do aforamento incidente sobre o imóvel.
2. A enfiteuse, instituto regulado pelo Código Civil de 1916, foi expressamente vedada pelo Código Civil de 2002 (art. 2038), ressalvando apenas as então existentes até a sua extinção e mantendo a sua regulamentação pelas disposições da codificação civil revogada.
3. Previsão do art. 693 do Código Civil de 1916 da possibilidade de aquisição do imóvel pelo enfiteuta, mediante o pagamento de 10 (dez) pensões anuais ao senhorio, somadas a um laudêmio, após o transcurso do prazo de 10 (dez) anos da constituição da enfiteuse.
4. Controvérsia em torno da base de cálculo do valor do resgate, tendo o acórdão recorrido entendido ser possível a utilização do valor venal do imóvel estabelecido no Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU para fins de cálculo do laudêmio.
5. A jurisprudência da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça assentou o entendimento de que não há identidade entre as bases de cálculo do IPTU e do ITBI e suas respectivas formas de apuração, de modo que os valores lançados podem ser diversos.
6. Necessidade de aferição do valor atual e real do bem dado em aforamento mediante uma avaliação criteriosa, não sendo suficiente o valor venal cadastrado para fins de IPTU.
7. Determinação de retorno dos autos à origem para avaliação do valor atual do imóvel.
8. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO, PROVIDO.

(REsp n. 1.692.369/CE, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 20/8/2019, DJe de 23/8/2019.)

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA. ITBI. AÇÃO DE RESTITUIÇÃO DE INDÉBITO. LANÇAMENTO POR DECLARAÇÃO. DIVERGÊNCIA DO FISCO QUANTO AO VALOR VENAL DECLARADO PELOS COMPRADORES DO IMÓVEL. POSTERIOR LANÇAMENTO DE OFÍCIO (SUBSTITUTIVO). AUSÊNCIA DE PRÉVIO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. ART. 148 DO CTN. NECESSIDADE DE PERÍCIA JUDICIAL.

1. Cuida-se de agravo em recurso especial, que ora se traz a julgamento em conjunto com o próprio apelo raro, como permite o art. 1.042, § 5º, do CPC/2015.

2. Versa a lide sobre pedido de repetição de indébito, em que contribuintes reivindicam do Fisco Distrital a devolução de valor de ITBI alegadamente pago a maior, no âmbito de específica aquisição imobiliária.

3. Não há ofensa aos arts. 489 e 1.022, II, do CPC/2015, quando o Tribunal de origem dirime, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos.

4. A jurisprudência do STJ já se manifestou no sentido de que, “constituindo o valor venal do bem transmitido a base de cálculo do ITBI, caso a importância declarada pelo contribuinte se mostre nitidamente inferior ao valor de mercado, pode o Fisco arbitrar a base de cálculo do referido imposto, desde que atendida a determinação do art. 148, do CTN” (REsp 261.166/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/9/2000, DJ 6/11/2000, p. 192).

5. No caso concreto, nada obstante a considerável discrepância entre o valor declarado pelos contribuintes e aquele considerado como de mercado pela entidade tributante (o Fisco arbitrou valor equivalente a quase o dobro do informado pelos compradores do imóvel), a Corte de origem entendeu dispensável a realização de prévio procedimento administrativo fiscal para fins de lançamento do ITBI, afrontando, com isso, ao art. 148 do CTN.

6. Sob pena de supressão de instância, imperioso que os autos retornem ao primeiro grau de jurisdição, a fim de se implementar a avaliação pericial do imóvel objeto da exação, em modo de prova equidistante e imparcial, capaz de subsidiar o julgador na correta apuração do valor venal do bem, enquanto base de cálculo do incidente ITBI (art. 38 do CTN), ensejando o consequente e adequado deslinde da pretensão repetitória posta na exordial.

7. Agravo em recurso especial conhecido para dar parcial provimento ao recurso especial dos contribuintes.

Como já exposto, há uma presunção relativa de que o valor declarado pelo contribuinte é verdadeiro. Caso assim não entenda, incumbe ao Município, via administração tributária, fiscalizar e arbitrar, dentro da legalidade e com parâmetros claros, o valor que entender correto para lançamento do tributo. Cabe a cada Município, via legislação, definir o trâmite.

Esse é precisamente o que o Tema 1.113 chama de regular instauração de processo administrativo próprio, ripristinado, aliás, no art. 148 do CTN. Ora, nem o CTN nem a decisão em comento estabelece qual seria esse rito, tampouco poderiam, já que essa é

uma competência EXCLUSIVA do Município, a teor do disposto no art. 30, incs. I a III da Carta Constitucional:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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

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

[...]

Posto isso, definidos os parâmetros em legislação municipal, deverá o auditor abrir processo fiscal e arbitrar o real valor, mantendo ou retificando o valor indicado pelo contribuinte.

## RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS

Recomendam-se aos Municípios as seguintes ações:

- adequação da legislação local, com a adoção do valor de mercado para a base de cálculo para o ITBI;
- adoção de critérios de avaliação de imóveis baseados em normas técnicas (NBR 14.653 da ABNT) para que reflitam os dados de mercado;
- adoção de procedimento prévio à abertura de processo de arbitramento – via intimação fiscal – a fim de que o contribuinte possa promover a retificação ou a justificação (fotos, laudo etc.) do valor apresentado;
- determinação do procedimento de arbitramento da base de cálculo do imposto, com critérios claros e que permitam a ampla defesa do contribuinte;
- previsão de penalidade no caso de o contribuinte manter a declaração de valor abaixo do valor de mercado do bem como forma de inibir a sonegação fiscal;
- adoção de metodologia de avaliação em massa de imóveis como forma de facilitar a determinação da base de cálculo, como, por exemplo, a implementação de

Observatório do Mercado Imobiliário (OMI) previsto no art. 20<sup>5</sup> da Portaria MDR 3.242, de 9 de novembro de 2022, do Ministério do Desenvolvimento Regional;

- treinamento dos servidores da Fazenda em técnicas de avaliação de imóveis;
- criação e/ou aprimoramento das bases cadastrais imobiliárias – implantação do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) conforme previsto na Portaria MDR 3.242, de 9 de novembro de 2022, do Ministério do Desenvolvimento Regional<sup>6</sup>.

---

5 “Art. 20. Os municípios podem criar o Observatório do Mercado Imobiliário ou utilizar bases de dados existentes para subsidiar o monitoramento do desempenho das avaliações, a atualização e a revisão dos valores cadastrais.

§ 1º O observatório do mercado imobiliário é um sistema de informação aberto, destinado à coleta e armazenamento contínuo de dados de mercado, incluindo: preços de transações imobiliárias, ofertas, aluguéis, custos de construção, avaliações prévias e indicadores relacionados ao setor imobiliário.

§ 2º A formação da base de dados do observatório do mercado imobiliário deve ser, preferencialmente, de responsabilidade de diferentes atores.

§ 3º As principais fontes para formação da base de dados do observatório incluem: declarações de compradores e vendedores, imobiliárias, corretores, agentes financiadores de imóveis, cartórios, entre outras.”

6 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.242-de-9-de-novembro-de-2022-443240087>. Acesso em: 8 dez. 2024.

[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

**Sede**

SGAN 601 – Módulo N  
CEP: 70830-010  
Asa Norte – Brasília/DF  
Tel: (61) 2101-6000

---

**Escritório Regional**

Rua Marcílio Dias, 574  
Bairro Menino Deus  
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS  
Tel: (51) 3232-3330