



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000299743

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1014518-32.2023.8.26.0564, da Comarca de São Bernardo do Campo, em que é apelante MUNICIPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, é apelado ANTONIO RODRIGUES DE ARAUJO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 18ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI (Presidente), BEATRIZ BRAGA E HENRIQUE HARRIS JÚNIOR.

São Paulo, 27 de março de 2025.

WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI
Relator(a)
Assinatura Eletrônica

Apelação nº 1014518-32.2023.8.26.0564.

Apelante: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

Apelada: Antônio Rodrigues de Araújo.

Voto nº.57.758.

APELAÇÃO - MANDADO DE SEGURANÇA – ITBI – Município de São Bernardo do Campo – Impetrante que visa à concessão de ordem determinando o recolhimento do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI sobre o valor da transação, afastando-se o “valor mínimo apurado” adotado pela autoridade coatora – Cabimento – Tese fixada sobre o Tema Repetitivo n. 1.113 do STJ (julgamento do REsp. n. 1.937.821/SP) que preconizou 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 e nem ao valor de referência estabelecido unilateralmente pela Administração Municipal – Manutenção da r. sentença que se impõe - Recurso voluntário desprovido.

Vistos.

ANTONIO RODRIGUES DE ARAUJO impetra o presente mandado de segurança (Proc. n. 1014518-32.2023.8.26.0564, da E. 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Bernardo do Campo), contra ato do **SECRETÁRIO DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO,,** visando, em síntese, a concessão da ordem para que o recolhimento do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI tenha por base de cálculo o valor da transação e não o “valor mínimo apurado” utilizado pela Municipalidade de São Bernardo do Campo.

A liminar foi deferida (fls. 68/69).

Registre-se que foi proferida a r. sentença de fls.

110/114, que concedeu a segurança pleiteada.

O impetrante opôs embargos de declaração (fls. 117/118), os quais foram acolhidos (fl. 125)

A Municipalidade de São Bernardo, então, interpôs seu recurso de apelação de fls. 133/157. Sustenta a legalidade da exação, com base de cálculo do ITBI prevista na Lei Municipal, sendo constitucional o artigo 8º, da Lei Municipal nº 3.317/1989, bem como a ausência de violação ao princípio da legalidade e consonância da Lei Municipal com os artigos 38 e 148 do CTN, daí porque pugna pela reforma da R. sentença, com a denegação da segurança.

Tempestivo o recurso, foi o mesmo regularmente recebido e processado, com a apresentação das contrarrazões (fls. 161/171).

Vieram os autos à conclusão.

É o relatório.

Malgrado o zelo e a combatividade do digno procurador da municipalidade apelante, entende-se, com a devida vênia, que o recurso interposto *não reúne condições de ser provido*.

Senão, vejamos.

A apuração do valor referente ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI há de lastrear-se no chamado *valor venal* de bens ou direitos adquiridos ou transmitidos, como dispõe o art. 38 do Código Tributário Nacional: “*A base de cálculo do imposto é o **valor venal** dos bens ou direitos transmitidos*” (grifei).

E por valor venal, entende-se, segundo De Plácido e Silva, que “*é o valor de venda, ou o valor mercantil, isto é, o preço por que as coisas foram, são ou possam ser vendidas*” (*Vocabulário Jurídico*, 25ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 1459).

Assim, a base de cálculo do ITBI, segundo o Código Tributário Nacional (art. 38), é o **valor venal** dos bens ou direitos transmitidos, de modo que a respectiva base de cálculo deve corresponder ao valor pelo qual o imóvel foi adquirido, transmitido ou cedido.

Sobre a matéria, aduz HUGO DE BRITO MACHADO:

“A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos (CTN, art. 38). Não é o preço de venda, mas o valor venal. A diferença entre preço e valor é relevante. O preço é fixado pelas partes, que em princípio são livres para contratar. O valor dos bens é determinado pelas condições do mercado. Em princípio, pela lei da oferta e da procura.

“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” (Curso de Direito Tributário, Malheiros Editores, São Paulo, 10ª edição, 1995, p. 295).

Também calha a lembrança da lição de KIYOSHI HARADA:

“O valor venal de imóvel urbano é aquele encontrado segundo a legislação pertinente ao imposto predial e territorial urbano e é revisto ou atualizado anualmente”.

“(…)

“De fato, a legislação do IPTU dispõe de critério objetivo para apuração do valor venal, bem como de mecanismo para manter atualizado esse valor apurado em 1º de janeiro de cada exercício. Nada justifica apuração de outro valor venal para o mesmo imóvel, só para o efeito de ITBI. A própria legislação estadual para cobrança do imposto sobre transmissão causa mortis determina a utilização da base de cálculo do IPTU ou do ITR, conforme se trate, respectivamente, de imóvel urbano ou rural, ressalvado aos interessados o direito de requererem avaliação judicial (art. 15 da Lei n. 9.591, de 30-12-66)” (Direito Tributário Municipal, Editora Atlas, São Paulo, 2ª edição, 2004, ps. 94 e 96).

Estranhável, destarte, que o mesmo imóvel venha a apresentar valores venais diferentes, segundo se trate de lançamento de ITBI ou de IPTU.

O Município de São Bernardo do Campo adotou como base de cálculo do ITBI, o valor mínimo apurado (VMA), que está previsto no art. 8º da Lei Municipal nº 3.317/1989, alterado pela Lei nº 6.388/2014, que assim dispõe:

“Art. 8º. A base de cálculo não poderá ser inferior ao valor mensalmente apurado pela Secretaria de Finanças, por meio de processos matemáticos e estatísticos empregados para avaliação dos preços praticados no mercado imobiliário”.

“§ 1º A base de cálculo apurada nos termos deste artigo deverá refletir o valor do bem colocado à venda no mercado imobiliário, de maneira consciente e voluntária, em condições normais e de livre negociação”.

Aludida lei municipal foi regulamentada pelo Decreto nº 19.158/2014 que, em seu art. 3º estabelece:

“Art. 3º O valor mínimo apurado pela Secretaria de Finanças, para fins de base de cálculo do imposto, deverá refletir o valor que alcançaria o bem, se fosse colocado à venda no mercado imobiliário, de maneira voluntária e consciente, em condições normais e de livre negociação”.

As disposições da Lei Municipal afrontam o princípio da legalidade, tendo em vista que não observam o art. 150, inciso I da Constituição Federal e art. 97, incisos II e IV, do CTN, que é lei de caráter nacional, devendo servir de orientação para a instituição de impostos pelos entes federativos.

Vale dizer que, em caso análogo, sobre a questão do ITBI, o C. Órgão Especial, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade n. 0056693-19.2014.8.26.0000, reconheceu a inconstitucionalidade da instituição do valor venal de e referência prevista na legislação do Município de São Paulo, caso semelhante à legislação do Município de São Bernardo do Campo, nos termos da ementa transcrita abaixo:

“INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE - Artigo 7º da Lei nº 11.154, de 30 de dezembro de 1991, com a redação dada pelas Leis nºs 14.125, de 29 de dezembro de 2005, e 14.256, de 29 de dezembro de 2006, todas do Município de São Paulo, que estabelece o valor pelo qual o bem ou direito é negociado à vista, em condições normais de mercado, como a base de cálculo do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) - Acórdão que, a despeito de não

manifestar de forma expressa, implicitamente também questionou as disposições dos artigos 7º A, 7º-B e 12 da mesma legislação municipal - **Valor venal atribuído ao imóvel para apuração do ITBI que não se confunde necessariamente com aquele utilizado para lançamento do IPTU - Precedentes do STJ - Previsão contida no aludido artigo 7º que, nessa linha, não representa afronta ao princípio da legalidade, haja vista que, como regra, a apuração do imposto deve ser feita com base no valor do negócio jurídico realizado, tendo em consideração as declarações prestadas pelo próprio contribuinte, o que, em princípio, espelharia o "real valor de mercado do imóvel" - "..."- Artigos 7º-A e 7º-B que, nesse passo, subvertem o procedimento estabelecido na legislação complementar tributária, em afronta ao princípio da legalidade estrita, inserido no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal - Inadmissibilidade, ainda, de se exigir o recolhimento antecipado do tributo, nos moldes estabelecidos no artigo 12 da Lei Municipal nº 11.154/91, por representar violação ao preceito do artigo 156, inciso II, da Constituição Federal - 7º, da Constituição Federal, que nem tem lugar na espécie, haja vista que não se cuida de norma que autoriza Registro imobiliário que é constitutivo da propriedade, não tendo efeito meramente regularizador e publicitário, razão pela qual deve ser tomado como fato gerador do ITBI - Regime constitucional da substituição tributária, previsto no artigo 150, § a antecipação da exigibilidade do imposto de forma irrestrita** - Arguição acolhida para o fim de pronunciar a inconstitucionalidade dos artigos 7º-A, 7º-B e 12, da Lei nº 11.154/91, do Município de São Paulo” (Des. Rel. Paulo Dimas Mascaretti, j. 25/03/2015 - grifamos).

Posteriormente, o Colendo 7º Grupo de Direito Público deste Egrégio Tribunal de Justiça, no julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) nº 2243516-62.2017.8.26. 0000 (Tema 19 do TJSP), estabeleceu que o ITBI deve considerar como base de cálculo o valor venal do imóvel para fins de IPTU ou o valor da transação, prevalecendo o que for maior, conforme transcrição abaixo:

“INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS ITBI BASE DE CÁLCULO - **Deve ser calculado sobre o valor do negócio jurídico realizado ou sobre o valor venal do imóvel para fins de IPTU,**

aquele que for maior, afastando o "valor de referência" - Ilegalidade da apuração do valor venal previsto em desacordo com o CTN - Ofensa ao princípio da legalidade tributária, artigo 150, inciso I da CF – Precedentes - IRDR PROVIDO PARA FIXAR A TESE JURÍDICA DA BASE DE CÁLCULO DO ITBI, DEVENDO CORRESPONDER AO VALOR VENAL DO IMÓVEL OU AO VALOR DA TRANSAÇÃO, PREVALECENDO O QUE FOR MAIOR (Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas 2243516-62.2017. 8.26.0000; 7º Grupo de Direito Público, j. 25.05.2019, Rel. Des. Burza Neto)

O Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp nº 1.937.821 sob a sistemática de recursos repetitivos (Tema 1113) pacificou a questão e consolidou seu posicionamento sobre a ilegalidade da adoção de valor venal de referência, estabelecendo 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.

Assim sendo, a base de cálculo do ITBI deve corresponder ao valor da transação, cabendo ao fisco impugná-lo mediante a instauração de procedimento administrativo, caso discorde das declarações oferecidas pelo contribuinte nos termos do artigo 148 do Código Tributário Nacional, na conformidade do disposto no REsp nº. 1.937.821/SP, sendo vedado, o arbitramento prévio pela municipalidade.

Corroborando tal entendimento, este Egrégio Tribunal, por sua vez, já externou seu posicionamento a respeito:

“APELAÇÃO – Ação Declaratória com Pedido de Repetição de Indébito – ITBI – Base de cálculo – **Município de São Bernardo do**

Campo – Ilegalidade na adoção do valor mínimo apurado como base de cálculo previsto no art. 8º, caput e § 1º, da Lei Municipal nº 6.388/2014 e art. 3º do Decreto nº 19.158/2014. II Imposto que deve ser calculado sobre o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculado à base de cálculo do IPTU - Aplicação das teses fixadas pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 1.937.821 (Tema 1113) Ilegalidade de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência estabelecido unilateralmente pelo Município. III Correção monetária devida a contar da transação até a quitação do ITBI Juros de mora a partir do trânsito em julgado. IV No caso dos autos, a ação foi julgada procedente para determinar que a base de cálculo para o ITBI seja o valor venal dos imóveis para fins de IPTU, conforme pedido formulado na inicial – Princípio da adstrição – Sentença mantida Honorários advocatícios majorados (art. 85, § 11, CPC) Recurso não provido” (Apelação n. 1002902-31.2021.8.26.0564, 14ª Câmara de Direito Público, j. 30.11.2023, Rel(a) Des.(a) Adriana Carvalho - grifamos).

“TRIBUTÁRIO – APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA – ITBI – BASE DE CÁLCULO – MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO – Sentença que concedeu a ordem – Apelo do Município. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR – INOCORRÊNCIA – Desnecessidade de prévia impugnação administrativa – Não é obrigatório o prévio requerimento na via administrativa para o ingresso no Poder Judiciário, ante o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República) – Precedentes desta C. Câmara. DA BASE DE CÁLCULO DO ITBI – O Código Tributário Nacional estabelece que a base de cálculo do ITBI é o valor venal, ou seja, "aquele que o imóvel alcançará para compra e venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis" - A transmissão do imóvel, para fins de configuração do fato gerador do ITBI, somente se realiza com a transferência da propriedade perante o cartório de registro de imóveis - O valor de mercado concreto se altera no tempo em termos monetários - No lançamento se apura a base de cálculo concreta, considerando-se a data da ocorrência do fato gerador, como ocorre com o ITBI, ou seja, o valor monetário a considerar é o da data da transmissão - O C. Superior Tribunal de Justiça quando do

julgamento do REsp. nº 1937821/SP (Tema 1113), submetido à sistemática dos recursos repetitivos, estabeleceu 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." No caso dos autos, o Município alega que o procedimento adotado para arbitramento da base de cálculo do ITBI é legal, pois encontra amparo na legislação local, e que a base de cálculo do tributo não é o valor da operação, representando valor diverso a ser por ele arbitrado - A base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, a ser declarado pelo contribuinte, cabendo à Fazenda Pública impugná-lo nos termos do artigo 148 do Código Tributário Nacional sempre que for omissa ou não merecer fé, sendo vedado, porém, o arbitramento prévio pela municipalidade. Sentença mantida – Recurso desprovido” (Remessa Necessária n. 1012969-65.2023.8.26.0053, 15ª Câmara de Direito Público, j. 12.01.204, Des. Eurípedes Faim).

Outro, aliás, não é o entendimento desta Colenda Câmara:

“Ementa: Remessa necessária Mandado de Segurança - ITBI - Município de São Paulo - Sentença concedendo a ordem para o fim de “assegurar à impetrante o direito ao recolhimento do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis utilizando como base de cálculo o valor da transação/declaração, assim como os emolumentos e custas cartorárias, sem prejuízo da regular instauração de eventual processo administrativo próprio de arbitramento (art. 148 do CTN)” – Cabimento- Observância da tese jurídica fixada pelo C. STJ no tema de recursos repetitivos nº 1113 - Inviabilidade de a Administração desconsiderar o valor da transação indicado pelo contribuinte e, sem procedimento administrativo próprio que respeite o contraditório e a ampla defesa, exigir o pagamento do imposto sobre um “valor venal de referência” fixado unilateralmente pelo fisco, tal como previsto na

LM nº 11.154/91 e alterações posteriores - Precedentes - Remessa necessária não provida” (Remessa Necessária n. 1027761-58.2022.8.26.0053, j. 12.01.2024, Rel. Des. Fernando Figueiredo Bartoletti).

“Mandado de Segurança - ITBI - Base de cálculo - Compra e venda - Sentença que concedeu a segurança, a fim de que os impetrantes recolham o ITBI tendo como base de cálculo o valor da transação - Ausência de insurgência das partes - Remessa necessária (artigo 496 do CPC/2015) - Aplicação da tese fixada pelo C. STJ no julgamento do Tema 1113 pelo C. STJ - Precedentes deste E. TJSP - Sentença mantida- Reexame necessário não provido” (Remessa Necessária n. 1028175-22.2023.8.26.0053, j. 10.01.2024, Rel. Des. Ricardo Chimenti; j. 10.01.2024).

“APELAÇÃO - Mandado de segurança - ITBI - Base de cálculo - Adoção de valor venal de referência distinto do valor da transação - Necessidade de se distinguir os valores venais empregados em cada caso, afastado, contudo, o arbitramento puro e simples de valor venal de referência, em desrespeito ao art. 148 do CTN - REsp repetitivo 1.937.821 do STJ - Fixação das seguintes teses jurídicas: “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.” - Magistrado de primeira instância determinou o recolhimento do ITBI, com base no valor venal de referência - Sentença reformada - Recurso PROVIDO” (Apelação n. 1000499-18.2023.8.26.0274, j. 18.12.2023, Rel. Des. Henrique Harris Júnior).

Outrossim, considerando-se que a obrigação tributária em tela nasce com o registro imobiliário do título translativo da propriedade, são, efetivamente, descabidos os acréscimos de multa e juros, com a incidência, *apenas, da necessária atualização da moeda.*

Desta forma, não se vê, com a devida vênia, como



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

reformular-se o entendimento do ínclito Juízo de primeiro grau, impondo-se a *manutenção* da r. sentença, pelos seus próprios e jurídicos fundamentos, aos quais se adicionam os do presente voto.

Com isto, **nega-se provimento** ao recurso.

WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI
Relator.