



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000446813

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1075843-57.2021.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, é apelada FILOMENA CARDOSO MADALENA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 15ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento aos recursos, oficial (considerado interposto) e voluntário da municipalidade. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores EURÍPEDES FAIM (Presidente sem voto), EUTÁLIO PORTO E RAUL DE FELICE.

São Paulo, 8 de maio de 2025.

SILVA RUSSO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 42204

Apelação nº 1075843-57.2021.8.26.0053

Comarca de São Paulo

Apelante: Município de São Paulo

Apelada: Filomena Cardoso Madalena

MANDADO DE SEGURANÇA – ITBI - Compra - Município de São Paulo – Concessão da segurança, garantindo à impetrante o direito de recolher o aludido imposto com base no valor da transação - Irresignação do município - Lei Municipal nº 14.256/06 e Decreto Municipal nº 46.228/05, julgados inconstitucionais pelo C. Órgão Especial, deste E. Tribunal de Justiça – Valor venal entendido como aquele em que o imóvel seria negociado à vista, em condições normais de mercado – Sistemática que delega sua fixação prévia ao Poder Executivo – Afronta ao princípio da legalidade, insculpido no artigo 150, inciso I, da CF/88 – Precedentes do C. Órgão Especial – Teses fixadas pelo E. STJ, que afastam o valor venal de referência e desvinculam o imposto de transmissão "inter vivos" do valor venal para fins de IPTU - Aplicação ressalvada, do art. 148 do CTN - Sentença, contudo, que ao definir o valor da transação como base do recolhimento do tributo, ultrapassou os limites do pedido, qual seja, o recolhimento com base valor venal para fins de lançamento do IPTU - Afronta ao art. 492 do CPC - Sentença anulada – Aplicação do art. 1013 § 3º, inciso II do CPC – Direito líquido e certo ausente, neste caso, nos termos do aludido precedente vinculante - Segurança denegada, neste grau recursal - Recursos, oficial (considerado interposto) e voluntário da municipalidade, providos.

Cuida-se de recurso de apelação tirado contra a r. sentença de fls. 85/88, a qual concedeu a segurança postulada na presente ação mandamental, garantindo à impetrante o

direito de recolher o ITBI, relativo ao imóvel indicado na inicial, assim como os emolumentos e custas cartorárias, com base no valor da transação, corrigido monetariamente pela tabela deste Tribunal, afastando o denominado *valor venal de referência*, sem prejuízo da regular instauração de processo administrativo próprio de arbitramento, em conformidade com o artigo 148 do Código Tributário Nacional, condenando o município ao ressarcimento das custas e despesas processuais, o qual busca, nesta sede, preliminarmente, a suspensão do feito até o julgamento definitivo do REsp nº 1.937.821/SP, em que se discute a legitimidade da cobrança do ITBI com base no *valor venal de referência*, bem como a nulidade da r. sentença por trazer decisão *extra petita*, tendo em vista não ter havido pedido na inicial, no sentido da fixação da base de cálculo do ITBI pelo valor da transação, objetivando, a impetrante, seu recolhimento com base no valor venal atribuído para fins de recolhimento do IPTU - superior ao do negócio jurídico entabulado -, assim, contrariando os princípios da adstrição e da congruência, no mérito, pugnando pela reforma do julgado, em suma, arguindo que o procedimento adotado para a tributação em debate, acha-se devidamente previsto em Lei, assim, não alterando e nem majorando a base de cálculo do imposto em questão, em conformidade com o artigo 38 do Código Tributário Nacional, salientando que a jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça vem se alinhando no sentido de reconhecer a possibilidade de coexistirem valores venais distintos para fins de ITBI e IPTU, subsidiariamente pugnando pela possibilidade de aplicação da legislação anterior, tomando-se por base o valor da transação ou o atribuído para fins de lançamento do IPTU, o que for maior, mantendo a incidência da correção monetária (fls. 100/108).

Recurso tempestivo, isento de preparo, não respondido e remetido a este E. Tribunal.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

É o relatório, adotado, no mais, o da r. sentença.

Sentença passível de reexame necessário, a teor do artigo 12, parágrafo único, da Lei 12.016/2009, ora considerado interposto.

Feita a observação, passa-se à análise da controvérsia.

O r. *decisum* não deve prevalecer.

Assim como a subsequente Lei Municipal nº 14.256/06, que lhe ratificou, o aludido Decreto modificou a base de cálculo do ITBI, fixada no artigo 7º da Lei Municipal nº 11.154/91, passando a tomar o valor venal do imóvel tributado como o seu valor de mercado, ou seja, aquele em que tal bem seria negociado à vista, em condições normais mercantis.

Nada obstante, dita legislação local determinou à Secretaria Municipal de Finanças a apuração periódica dos valores venais atualizados dos imóveis paulistanos, “*através de pesquisa e coleta amostral permanente dos preços correntes das transações e das ofertas à venda do mercado imobiliário*”.

Ocorre que, não havendo vedação para que o tributo seja calculado – em princípio – com base no valor do negócio respectivo, somente caberá ao município interceder para determinar base de cálculo diferente daquela tida no instrumento privado, nos casos em que entender que os valores ali consignados não reflitam a realidade, oportunidade em que poderá efetuar ulterior arbitramento, observado o disposto no artigo 148 do Código Tributário Nacional.

No entanto, não há mais o que se discutir

sobre a sobredita Lei modificadora do citado Decreto, isto porque o Órgão Especial, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0056693-19.2014.8.26.0000, reconheceu a inconstitucionalidade dos artigos 7º-A, 7º-B e 12, da Lei n. 11.154/91, do Município de São Paulo, acrescidos pela Lei Municipal nº 14.256/2006, conforme ementa transcrita:

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE - Artigo 7º da Lei n. 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" - "Valor venal de referência", todavia, que deve servir ao Município apenas como parâmetro de verificação da compatibilidade do preço declarado de venda, não podendo se prestar para a prévia fixação da base de cálculo do ITBI - Impossibilidade, outrossim, de se impor ao sujeito passivo do imposto, desde logo, a adoção da tabela realizada pelo Município - Imposto municipal em causa que está sujeito ao lançamento por homologação, cabendo ao próprio contribuinte antecipar o recolhimento - Arbitramento administrativo que é providência excepcional, da qual o Município somente pode lançar mão na hipótese de ser constatada a incorreção ou falsidade na documentação comprobatória do negócio jurídico tributável - Providência que, de toda sorte, depende sempre da prévia

instauração do pertinente procedimento administrativo, na forma do artigo 148 do Código Tributário Nacional, sob pena de restar caracterizado o lançamento de ofício da exação, ao qual o ITBI não se submete - 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 n. 11.154/91, por representar violação ao preceito do artigo 156, inciso II, da Constituição Federal - 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, § 7º, da Constituição Federal, que nem tem lugar na espécie, haja vista que não se cuida de norma que autoriza 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 n. 11.154/91, do Município de São Paulo (Des. Rel. Paulo Dimas Mascaretti, Órgão Especial, j. 25/03/2015).

O E. Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do REsp nº 1.937.821/SP, lançou uma pá de cal sobre o tema, chancelando 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, cuja ementa se transcreve:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI). BASE DE CÁLCULO. VINCULAÇÃO COM IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU). INEXISTÊNCIA. VALOR

VENAL DECLARADO PELO CONTRIBUINTE. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE. REVISÃO PELO FISCO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. PRÉVIO VALOR DE REFERÊNCIA. ADOÇÃO. INVIABILIDADE.

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

2. Os arts. 35 e 38 do CTN dispõem, respectivamente, que o fato gerador do ITBI é a transmissão da propriedade ou de direitos reais imobiliários ou a cessão de direitos relativos a tais transmissões e que a base de cálculo do tributo é o “valor venal dos bens ou direitos

transmitidos”, que corresponde ao valor considerado para as negociações de imóveis em condições normais de mercado.

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

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

5. Os lançamentos por declaração ou por homologação se justificam pelas várias circunstâncias que podem interferir no específico valor de mercado de cada imóvel transacionado, circunstâncias cujo conhecimento integral somente os negociantes têm ou deveriam ter

para melhor avaliar o real valor do bem quando da realização do negócio, sendo essa a principal razão da impossibilidade prática da realização do lançamento originário de ofício, ainda que autorizado pelo legislador local, pois o fisco não tem como possuir, previamente, o conhecimento de todas as variáveis determinantes para a composição do valor do imóvel transmitido.

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

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

8. Para o fim preconizado no art. 1.039 do CPC/2015, firmam-se as seguintes teses: a) a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação; b) o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN); c) o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente.

9. Recurso especial parcialmente provido.

E, publicado o respectivo acórdão — como já ocorreu — as teses fixadas se aplicam, imediatamente, nos termos do artigo 1.040, inciso III, do Código de Processo Civil, assim não havendo falar, aqui, na suspensão deste feito.

Ademais, como ressaltou o sobredito acórdão, o município pode se valer do artigo 148 do Código Tributário Nacional, para impugnar o valor adotado, através de processo administrativo, respeitando-se o princípio do contraditório e da ampla defesa.

No entanto, como se afere na exordial do presente *writ*, a impetrante recorreu à tutela jurisdicional do Estado objetivando a concessão da segurança, a fim de lhe ser garantido o direito ao recolhimento do ITBI com base no valor venal atribuído pelo município para fins de lançamento do IPTU.

De modo que, ao determinar o recolhimento com base no valor da transação, culminou o i. magistrado em prolatar sentença *extra petita*, o que é vedado em nosso ordenamento jurídico.

Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

Destarte, a segurança, da forma em que concedida, comporta reparo imediato, anulando-se a r. sentença apelada e dado que a causa está pronta para julgamento, nos termos do artigo 1013, § 3º, inciso II, do Código de Processo Civil, para que seja denegada a segurança, tal como pleiteada na inicial, revogando-se a liminar, ante os termos do supra aludido precedente vinculante.

Por tais razões, para os fins supra, dá-se provimento aos recursos, oficial (considerado interposto) e voluntário da municipalidade.

SILVA RUSSO
RELATOR