

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA
Recurso Administrativo nº 1000890-[redacted]

(143/2026-E)

DIREITO REGISTRAL IMOBILIÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. RECURSO ADMINISTRATIVO. IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI). RECURSO DESPROVIDO.

Caso em Exame

1. Sentença acolhendo pedido do oficial registrador para desonerá-lo de exigir comprovação de recolhimento de ITBI em casos de compromisso de venda e compra apresentado a registro.

Questão em Discussão

2. São questões em discussão determinar se o registro de compromisso de compra e venda configura fato gerador do ITBI, conforme legislação municipal, e se é dever do oficial exigir comprovação de seu recolhimento.

Razões de Decidir

3. Com o registro do compromisso ocorre a constituição e não a transmissão de direito real de aquisição.
4. A legislação municipal estabelece como fato gerador do ITBI a transmissão de direitos reais sobre imóveis, no que não se enquadra o registro do compromisso.

Dispositivo e Tese

5. Recurso desprovido.

Tese de julgamento:

O registro do compromisso de compra e venda enseja constituição e não transmissão de direito real, não caracterizando fato gerador do ITBI. Por conseguinte, o registrador não está obrigado a exigir comprovação de seu recolhimento.

Legislação Citada:

CF/1988, art. 156, II; CTN, arts. 35, II, 109, 110; CC, arts. 1.225, VII, 1.417, 1.418; CPC, art. 189; Lei nº 8.935/1994, art. 30, XI; CTM/Pilar do Sul, art. 88, II.

Jurisprudência Citada:

CSM, Apelação nº 1005633-97.2025.8.26.0066, Rel. Des. Fernando Antonio Torres Garcia, j. 07/10/2025; CSM Apelação nº 1200028-21.2024.8.26.0100, Rel. Des. Francisco Loureiro, j. 11/12/2025, VU. Trânsito em julgado em 16/03/2026.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por GUILHERME SILVEIRA TEIXEIRA. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000890[redacted] e o código 1678D1D.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA
Recurso Administrativo nº 1000890-[redacted]

Excelentíssima Senhora Corregedora-Geral da Justiça,

Trata-se de pedido de providências formulado pelo Oficial do Registro de Imóveis e Anexos da Comarca de [redacted] para que seja declarada a inexigibilidade de comprovação do recolhimento do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) para registros de compromisso de compra e venda, conforme previsto em lei municipal. Em resumo, defende que seu dever de fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que pratica não abrange o referido tributo. Impugna o fundamento legal e constitucional da Lei Complementar Municipal nº 228/2008 (Código Tributário Municipal), que estabelece a incidência do ITBI por ocasião do registro de promessa ou compromisso de venda e compra de bem imóvel. Invoca jurisprudência administrativa e jurisdicional embasando esse entendimento. Reputa ilegais as práticas de cobrança da Municipalidade, inclusive a fiscalização exigida do registro imobiliário (fls. 1/7).

A Municipalidade de [redacted] apresentou impugnação. Em síntese, sustenta a legalidade de suas práticas de cobrança, bem como a constitucionalidade da legislação municipal estabelecendo expressamente como fato gerador do ITBI a transmissão de direito real sobre bem imóvel, como ocorre no compromisso de compra e venda, nos termos do art. 1.417 do Código Civil (fls. 81/87).

O Ministério Público em primeiro grau opinou pelo acolhimento do pedido (fls. 41/45, 71/72 e 234).

A sentença acolheu o pedido, "determinando a não exigência de comprovação de recolhimento de ITBI para os registros de compromisso de venda e compra perante o Cartório de Registro de Imóveis" (fls. 236/244).

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por GUILHERME SILVEIRA TEIXEIRA. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000890[redacted] e o código 1678D1D.

A Municipalidade interpôs apelação (fls. 284/293) reiterando, em suma, os fundamentos fáticos e jurídicos anteriormente articulados.

A Douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo desprovimento do recurso (fls. 303/307).

É o relatório.

OPINO.

O caso concreto não versa sobre qualificação negativa de título apresentado a registro, que é a hipótese legal para suscitação de dúvida e cujo julgamento, por sua vez, enseja interposição de apelação (arts. 198 e 202, Lei nº 6.015/1973).

Dessa forma, a apelação interposta deve ser recebida e processada como recurso administrativo na forma do art. 246 do Código Judiciário do Estado de São Paulo, competindo sua apreciação a esta Corregedoria-Geral.

Inexiste fundamento legal para tramitação em segredo de justiça (art. 189, CPC), que deve ser levantado.

No mérito, o recurso não comporta provimento.

Na Municipalidade de [redacted] vige a Lei Complementar Municipal nº 228/2008 (Código Tributário Municipal), que em seu artigo 88, inciso II (reprodução, em suma, do artigo 35, II, do Código Tributário Nacional), prevê a cobrança de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) para transmissão de direitos reais sobre bens imóveis (fls. 106):

> Art. 88. O imposto sobre a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI), tem como fato gerador:

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por GUILHERME SILVEIRA TEIXEIRA. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000890[redacted] e o código 1678D1D.

> I – a transmissão da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis, por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil;
>
> II – a transmissão de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia;
>
> III – a cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos incisos anteriores (Grifei).

É sabido que o compromisso de compra e venda de bem imóvel não é título hábil à transferência do domínio. Por si, ele não transfere a propriedade nem qualquer outro direito real. Seu registro dá causa, precisamente, à *criação* ou *constituição* de um novo direito, o direito real de aquisição (art. 1.225, VII, CC), desde que não convencionado o arrependimento (arts. 1.417 e 1.418, CC).

Com o registro, *surge* para o promissário comprador "o singular direito de se tornar proprietário do bem que lhe foi prometido irretratavelmente à venda" (GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 18ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 324).

O direito real de aquisição é *constituído* no ato de registro; antes disso, esse direito inexiste. Fenômeno diverso ocorre com a *transmissão*, que supõe a preexistência do direito transmitido. Só é possível transmitir algo que já existe.

Desse modo, considerando que o artigo 156, II, da Constituição da República, o artigo 35, II, do CTN, e o próprio artigo 88, II, do CTM de Pilar do Sul, estabelecem como fato gerador *transmissão* e não *constituição* de direito real, tem-se que, no caso dos autos, o registro do compromisso no fólio real não configura a hipótese de incidência tributária.

Por conseguinte, sendo o tributo inexigível não há que se falar em dever do registrador de fiscalizar seu recolhimento.

Observe-se que a conclusão pela inexistência do dever fiscalizatório do oficial decorre da adequada compreensão conceitual do

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por GUILHERME SILVEIRA TEIXEIRA. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000890[redacted] e o código 1678D1D.

que seja uma "transmissão de direitos reais sobre imóveis" – definição textual do fato gerador na lei municipal – e de sua nítida diferença do que se dá com o registro do compromisso – constituição e não transmissão de direito real.

A distinção implica, ainda, importante repercussão prática, prevenindo indevido *bis in idem*. A considerar-se, erroneamente, o registro da promessa como fato transmissivo de direito, a incidência tributária ocorreria nesta ocasião e, também, quando da futura transferência da propriedade – só então uma verdadeira transmissão de direito real.

Em matéria de interpretação e integração da legislação tributária, os princípios gerais de direito privado devem orientar a definição de conteúdo e alcance de seus institutos, conceitos e formas, que tampouco podem ser alterados pela lei tributária (art. 109 e 110, CTN).

Assim, adstrito que está ao princípio da legalidade, é defeso ao registrador, a pretexto de cumprir seu dever fiscalizatório – "fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar" (art. 30, XI, Lei nº 8.935/1994) –, ampliar ou distorcer os contornos materiais do compromisso de compra e venda, bem como os efeitos jurídicos que emanam de seu registro.

Sendo assim, o caso concreto resolve-se no plano da legalidade e pelo acurado manuseio de repertório conceitual afeto ao direito civil. Nesses termos, fica afastado o dever do registrador de exigir prévio recolhimento de ITBI para registro de promessa ou compromisso de venda e compra com base na referida lei municipal.

Não bastasse, convém mencionar julgamento recente do C. Conselho Superior da Magistratura relativo ao tema:

> EMENTA: DIREITO REGISTRAL IMOBILIÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO. IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI). RECURSO DESPROVIDO.
>
> I. Caso em Exame

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por GUILHERME SILVEIRA TEIXEIRA. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000890[redacted] e o código 1678D1D.

Apelação interposta por Maria Antonia Lima contra sentença que manteve o indeferimento do registro de compromisso de compra e venda, reconhecendo a necessidade do pagamento de ITBI.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se na via administrativa pode ser afastada a aplicação da lei municipal que considera o registro do compromisso de compra e venda como fato gerador do ITBI.

III. Razões de Decidir

3. A jurisprudência dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Justiça de São Paulo afirma que o registro do compromisso de compra e venda não gera a incidência do ITBI, pois não implica transferência de domínio.

4. No entanto, a declaração de inconstitucionalidade do tributo ou a desaplicação da legislação do Município não pode ser feita na esfera administrativa, sendo necessária a aplicação da lei local que prevê o imposto no registro do compromisso de compra e venda.

IV. Dispositivo e Tese

5. Recurso desprovido. Tese de julgamento:

1. O registro do compromisso de compra e venda não constitui fato gerador do ITBI na esfera jurisdicional.

2. A declaração de inconstitucionalidade do ITBI não pode ser feita na esfera administrativa. [...]

(TJSP, CSM, Apelação nº 1005633-97.2025.8.26.0066, Rel. Designado Des. Fernando Antonio Torres Garcia, j. 07/10/2025, por maioria, sem trânsito em julgado).

O precedente administrativo reafirma, com acerto, a impossibilidade de controle de constitucionalidade de leis e atos do poder público na esfera administrativa.

No entanto, no que tange especificamente à matéria em discussão, há que se considerar a existência de consistente inclinação jurisprudencial do E. TJSP e das Cortes Superiores no sentido de que o registro de promessa ou compromisso de venda e compra não se insere na hipótese de incidência do ITBI (STF, Ag.Reg. no AI 603.309-1/MG, j. 18.12.2006; Ag.Reg. no RE

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por GUILHERME SILVEIRA TEIXEIRA. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000890[redacted] e o código 1678D1D.

666.096/DF, j. 30.10.2012; Ag.Reg. no RE com Agravo nº 759.964/RJ, j. 15.9.2015; STJ, AgRg no AREsp 659.008, j. 07.04.2015; AgRg no REsp 982.625, AgRg no AgRg no REsp 764.808, AgRg no Ag 448.245 e REsp 264.064).

Nessa perspectiva, sobressai a necessidade de harmonização da jurisprudência administrativa ao entendimento jurisdicional predominante, o que, segundo orientação do próprio Conselho Superior da Magistratura, não depende, a rigor, de declaração de inconstitucionalidade da norma municipal.

Trata-se, de outra feita, de interpretação sistemática orientada pelos postulados da unidade, integridade, coerência e racionalidade que devem reger a ordem jurídica em todas as instâncias de aplicação do direito ao caso concreto. A perpetuação de entendimentos dissonantes entre os âmbitos administrativo e jurisdicional é fator de indesejável insegurança jurídica e, por isso, deve ser estancada pelo intérprete à luz do caso concreto.

Nesse sentido posicionou-se o C. CSM em caso julgado posteriormente ao referido precedente, também envolvendo discrepância entre legislação tributária municipal e jurisprudência dos Tribunais Superiores (Apelação nº 1200028-21.2024.8.26.0100, rel. Des. Francisco Loureiro, j. 11/12/2025, VU. Trânsito em julgado em 16/03/2026).

A similitude entre os assuntos e entre os problemas interpretativos suscitados é patente. Naqueles autos ficou decidido que o registrador não pode condicionar o registro de ato e integralização de capital social à comprovação do pagamento de ITBI calculado com base no valor venal de referência municipal – ainda que assim previsto em lei municipal –, e não no valor declarado pelas partes. Nas palavras do i. Relator, e no que ora importa:

> "Note-se, nesse passo, que não se afirma nem se nega aqui a constitucionalidade da lei municipal. Apenas e tão somente se aponta o contraste com precedente de caráter normativo do C. Superior Tribunal de Justiça a respeito do tema, a ser seguido

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por GUILHERME SILVEIRA TEIXEIRA. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000890[redacted] e o código 1678D1D.

também em caráter normativo pelos tribunais inferiores.

A questão posta é de sistema jurídico, e não de crise de constitucionalidade. O que se discute, em última análise, é se faz sentido obrigar as partes a impetrarem milhares de mandados de segurança, assoberbando o Poder Judiciário, para fazer valer tema repetitivo do Superior Tribunal de Justiça, que se encontra em contraste com a jurisprudência administrativa que prestigia normas municipais.

Na lição de Karl Engisch, na base de todas as regras hermenêuticas para harmonizar normas aparentemente conflitantes, figura como verdadeiro postulado o princípio da coerência da ordem jurídica".

Dessa forma, pelas razões expostas e à vista do texto normativo em debate (art. 88, II, Lei Complementar Municipal nº 228/2008), é de se concluir que inexiste fundamento legal a obrigar o registrador à exigência de prévio recolhimento do ITBI para registro de compromisso de venda e compra.

Nesses termos, e considerando, ainda, a manifestação ministerial convergente, o parecer que submeto à elevada consideração de Vossa Excelência é no sentido de receber a apelação como recurso administrativo e, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo-se a sentença e, com ela, o afastamento do dever fiscalizatório do oficial relativo ao ITBI em registros de promessa ou compromisso de venda e compra.

Opino, ainda, pelo levantamento do segredo de justiça.

Sub censura.

São Paulo, data registrada no sistema.

GUILHERME SILVEIRA TEIXEIRA
Juiz Assessor da Corregedoria
Assinatura Eletrônica

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por GUILHERME SILVEIRA TEIXEIRA. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000890[redacted] e o código 1678D1D.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA

CONCLUSÃO

Em 7 de maio de 2026, faço estes autos conclusos à Doutora **SILVIA ROCHA**, Excelentíssima Corregedora-Geral da Justiça. Eu, Silvana Trivelin Daniele, Escrevente Técnico Judiciário, GAB 3.1, subscrevi.

Proc. nº 1000890-[redacted]

Vistos.

Aprovo o parecer apresentado pelo MM. Juiz Assessor da Corregedoria e, por seus fundamentos, ora adotados, recebo a apelação como recurso administrativo e a ele **nego provimento**, para manter a sentença e afastar o dever fiscalizatório do oficial relativo ao ITBI em registros de promessa ou compromisso de venda e compra.

Levante-se o segredo de justiça, à falta de fundamento legal (art. 189, CPC).

Int.

São Paulo, data registrada no sistema.

SILVIA ROCHA
Corregedora-Geral da Justiça
Assinatura Eletrônica

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por Silvia Rocha. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000890[redacted] e o código 167AC82.