

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

CONTROVÉRSIAS SOBRE A BASE DE CÁLCULO DO ITBI NO TEMA REPETITIVO N.º 1.113 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

uma análise crítica das teses e da legislação pertinente a partir da delimitação do conceito de valor venal

Waldemar de Albuquerque Aranha Neto

João Pessoa
2024

WALDEMAR DE ALBUQUERQUE ARANHA NETO

CONTROVÉRSIAS SOBRE A BASE DE CÁLCULO DO ITBI NO TEMA REPETITIVO N.º 1.113 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

uma análise crítica das teses e da legislação pertinente a partir da delimitação do conceito de valor venal

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa 1 - Direitos Sociais, Regulação Econômica e Desenvolvimento e Direito Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia

Coorientadora: Prof ª Dr ª Ana Paula Basso

João Pessoa

2024

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A662c Aranha Neto, Waldemar de Albuquerque.
Controvérsias sobre a base de cálculo do ITBI no tema repetitivo n.º 1.113 do Superior Tribunal de Justiça : uma análise crítica das teses e da legislação pertinente a partir da delimitação do conceito de valor venal / Waldemar de Albuquerque Aranha Neto. - João Pessoa, 2024.
401 f. : il.

Orientação: Fernando Joaquim Ferreira Maia.
Coorientação: Ana Paula Basso.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ.

1. Negócio jurídico - Preço. 2. Valor venal - Direito. 3. Cálculo do ITBI - Base. 4. Tema repetitivo n.º 1.113. 5. Superior Tribunal de Justiça - STJ. I. Maia, Fernando Joaquim Ferreira. II. Basso, Ana Paula. III. Título.

Elaborado por ANNA REGINA DA SILVA RIBEIRO - CRB-15/24

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

ATA DE DEFESA DE DOUTORADO

Ata da Banca Examinadora do Doutorando WALDEMAR DE ALBUQUERQUE ARANHA NETO candidato ao grau de Doutor em Ciências Jurídicas.

Às 10h00min do dia 22 de abril de 2024, por meio de ambiente virtual (https://meet.google.com/msq-penm-bfx), reuniu-se a Comissão Examinadora formada pelos seguintes Professores Doutores: Fernando Joaquim Ferreira Maia (Orientador PPGCJ/UFPB), Ana Paula Basso (Coorientadora PPGCJ/UFPB), Adriano Marteleto Godinho (Avaliador Interno PPGCJ/UFPB), Hirdan Katarina de Medeiros Costa (Avaliadora Interna PPGCJ), Geilson Salomão Leite (Avaliador Externo/UFPB), Erick Macedo (Avaliador Externo/PUC-SP) e José Alberto Oliveira Macedo (Avaliador Externo/INSPER), para avaliar a tese de Doutorado do aluno Waldemar de Albuquerque Aranha Neto, intitulada: **"CONTROVÉRSIAS SOBRE A BASE DE CÁLCULO DO ITBI NO TEMA REPETITIVO Nº 1.113 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: uma análise crítica das teses e da legislação pertinente a partir da delimitação do conceito de valor venal**", candidato ao grau de Doutor em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento. Compareceram à cerimônia, além do candidato, professores, alunos e convidados. Dando início à solenidade, o professor Fernando Joaquim Ferreira Maia (Orientador PPGCJ/UFPB) apresentou a Comissão Examinadora, passando a palavra ao doutorando, que discorreu sobre o tema dentro do prazo regimental. O candidato foi a seguir arguido pelos examinadores na forma regimental. Ato contínuo, passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido trabalho, concluindo por atribuir-lhe o conceito APROVADO, o qual foi proclamado pela Presidência da Comissão, achando-se o candidato legalmente habilitado a receber o grau de Doutor em Ciências Jurídicas, cabendo à Universidade Federal da Paraíba providenciar, como de direito, o diploma de Doutor a que o mesma faz jus. Nada mais havendo a declarar, a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, Wlly Annie Feitosa Barbosa, Assistente em Administração do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os demais membros da banca, para certificar a realização desta defesa, assim como também a participação dos membros acima descritos na comissão examinadora. João Pessoa, 22 de abril de 2024.XXXXXXXXXXXXXXXX

Assinado Digitalmente – SIPAC/UFPB
Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia
(Orientador PPGCJ - UFPB)

Assinado Digitalmente – SIPAC/UFPB
Prof[a]. Dra. Ana Paula Basso
(Coorientadora PPGCJ - UFPB)

Assinado Digitalmente – SIPAC/UFPB
Prof. Dr. Adriano Marteleto Godinho
(Avaliador Interno PPGCJ - UFPB)

Assinado Digitalmente – SIPAC/UFPB
Prof[a]. Dra. Hirdan Katarina de Medeiros Costa
(Avaliadora Interna PPGCJ - UFPB)

Assinado Digitalmente – SIPAC/UFPB
Prof. Dr. Geilson Salomão Leite
(Avaliador Externo - UFPB)

ERICK MACEDO:76019632415
Assinado de forma digital por ERICK MACEDO:76019632415
Dados: 2024.05.06 09:52:59 -03'00'

Prof. Dr. Erick Macedo
(Avaliador Externo - PUC/SP)

gov.br
Documento assinado digitalmente
JOSE ALBERTO OLIVEIRA MACEDO
Data: 03/05/2024 11:36:26-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. José Alberto Oliveira Macedo
(Avaliador Externo - Insper)

AGRADECIMENTOS

Nos agradecimentos, em regra, declinam-se os nomes que foram e são relevantes para a trajetória do autor, incluída a sua percepção sobre a origem da realidade. Citam-se pessoas que lhe são próximas nas mais variadas searas da vida: família nuclear e estendida, amigos, colegas entre outros.

Prefiro destinar esse espaço para contar sobre as pessoas que foram importantes, especificamente, na realização da presente pesquisa, porque aquelas mencionadas no parágrafo anterior já têm, no meu cotidiano, o testemunho de o quanto lhes sou grato.

Meus orientadores, Fernando Joaquim Ferreira Maia e Ana Paula Basso, ofertaram contribuições que merecem reconhecimento.

Destaco que Fernando incentivou-me no sentido de elaborar produção acadêmica enquanto cursava as disciplinas do doutoramento. De início, surgiu-me resistência mental e dúvidas sobre a viabilidade da empreitada, porém, adiante, percebi o quanto foi frutífera a experiência.

A relação com a Ana revelou-se mais que uma simples orientação. Por nos dedicarmos à mesma área de atuação, fui presenteado com uma parceria na pesquisa acadêmica que, de minha parte, teria dificuldades em ganhar maiores proporções se não fosse sua chegada ao Departamento de Ciência Jurídicas da UFPB.

Gostaria de citar, especialmente, José Alberto Oliveira Macedo, colega auditor fiscal do Município de São Paulo. Dentre tantas outras tarefas, dedicou-se ao estudo do ITBI na sua dissertação e em outros escritos de forma a servir-me de inspiração, ante os desafios de abordar área quase inexplorada pela Doutrina especializada.

Agradeço, ainda, às críticas e comentários realizados pelos componentes das bancas de qualificação e defesa da tese, a saber: Adriano Marterleto Godinho, Erick Macedo, Geilson Salomão Leite e Hirdan Katarina de Medeiros Costa. Cada qual, a partir de suas diversificadas experiências acadêmicas e profissionais, destinaram parte de seu tempo, a fim de contribuir com o aprimoramento deste trabalho.

Por fim, agradeço a todo o conjunto anônimo de pessoas que foram, de algum modo, responsável pela configuração institucional que me permitiu ficar afastado das funções para fins de doutoramento. Sem essa concessão não teria sido possível a realização deste trabalho.

RESUMO

ARANHA NETO, Waldemar de Albuquerque. **Controvérsias sobre a Base de Cálculo do ITBI no Tema Repetitivo N.º 1.113 do Superior Tribunal de Justiça**: uma análise crítica das teses e da legislação pertinente a partir da delimitação do conceito de valor venal. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas. UFPB. João Pessoa - PB. Brasil, 2024.

Esta pesquisa tem por objeto o debate acerca da base de cálculo do ITBI que assumiu notória relevância acadêmica e socioeconômica na fixação das teses para o Tema Repetitivo n.º 1.113, perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Que é valor venal para o Direito? Configura-se como algo distinto de preço do negócio jurídico? Qual dos dois deve ser levado em conta no mencionado imposto? Ambos? Nesse contexto, que peso deve ser dado ao preço declarado pelas partes? Partindo da hipótese de que há falhas no julgado, tem-se como objetivo geral as análises críticas do conjunto normativo que deu origem à controvérsia e das posições firmadas no precedente. De início, os contornos da investigação são delineados em abordagem que descreve as normas pertinentes do Município de São Paulo e, ainda, os discursos presentes na trajetória processual havida no âmbito do Poder Judiciário. Adiante, outras áreas do saber são recrutadas para apresentar as noções de preço de equilíbrio (Economia); valor de mercado (Engenharia de Avaliações); e, valor justo (Contabilidade). Por meio de abordagem comparativa, sustenta-se que, salvo nuances específicas, tais conceitos equivalem ao da expressão “valor venal”, delimitada pela tradição jurídica nacional como sendo a quantia estimada que seria obtida com a venda do bem, à vista, em condições normais de mercado, distinguindo-se do preço pactuado no negócio jurídico. A seguir, o debate relativo a qual grandeza deve compor o critério quantitativo da exação é trabalhado por meio de abordagem dialética, na qual são descritos e discutidos os vários discursos contrapostos, a fim de defender-se a tese de que ela deva corresponder ao conceito jurídico tradicional de valor venal. Firmados os pressupostos, a dialética é novamente utilizada para realizar o objetivo geral pretendido. Em relação à legislação paulistana, critica-se a previsão de uma base de cálculo ambígua e o arbitramento por simples discordância. No âmbito das decisões judiciais, critica-se a incompreensão do conceito de valor venal; a inadequada aplicação da técnica de arbitramento; os fundamentos e argumentos utilizados para permitir a prática de valores distintos no ITBI e IPTU; e, a decisão de considerar ilegal a tabela de valores de referência.

Palavras-chave: valor venal; preço do negócio jurídico; base de cálculo do ITBI; Tema Repetitivo n.º 1.113 do STJ.

ABSTRACT

ARANHA NETO, Waldemar de Albuquerque. **Controversies over the ITBI Calculation Basis in Repetitive Theme No. 1.113 of the Superior Court of Justice**: a critical analysis of the theses and the relevant legislation based on the delimitation of the concept of venal value. Thesis (Doctorate in Law). Postgraduate Programme in Legal Sciences. UFPB. João Pessoa - PB. Brazil, 2024.

This research aims to debate the basis for calculating the ITBI, which has assumed notable academic and socioeconomic relevance in establishing the theses for Repetitive Theme No. 1,113, before the Superior Court of Justice (STJ). What means the venal value to Law? Is it configured as something different from the price agreed in the legal transaction? Which of the two should be taken into account in the aforementioned tax? Both? In this context, what weight should be given to the price declared by the parties? Starting from the hypothesis that there are flaws in the judgment, the general objective is to critically analyze the set of regulations that gave rise to the controversy and the positions established in the precedent. Initially, the contours of the investigation are outlined in an approach that describes the relevant norms of the Municipality of São Paulo and, also, the discourses present in the procedural trajectory taken within the scope of the Judiciary. Further on, other areas of knowledge are recruited to present the notions of equilibrium price (Economics); market value (Valuation Engineering); and fair value (Accounting). Through a comparative approach, it is argued that, except for specific nuances, such concepts are equivalent to that of the expression “venal value”, delimited by national legal tradition as being the estimated amount that would be obtained from the sale of the good, in cash, under normal conditions market, different from the price agreed in the legal transaction. Next, the debate regarding which greatness should comprise the quantitative criterion of exaction is worked through a dialectical approach, where the various opposing discourses are described and discussed, in order to defend the thesis that it must correspond to the traditional legal concept venal value. Once the assumptions are established, dialectics is used again to achieve the intended general objective. In relation to paulistana legislation, the provision of an ambiguous calculation basis and arbitration based on simple disagreement are criticized. In the context of judicial decisions, are criticized the misunderstanding of the concept of venal value; the inadequate application of the arbitration technique; the foundations and arguments used to allow the practice of different values in ITBI and IPTU; and the decision to consider the table of reference values illegal.

Keywords: venal value; price agreed in the legal transaction; basis for calculating the ITBI; Repetitive Theme No. 1,113 of the STJ.

LISTA DE SIGLAS

ABNT - Associação de Normas Técnicas Brasileiras

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AREsp. - Agravo em Recurso Especial

CFC - Conselho Federal de Contabilidade

CONFEA - Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

CONFECI - Conselho Federal de Corretores de Imóveis

CPC - Código de Processo Civil

CPC - Comitê de Pronunciamentos Contábeis

CTN - Código Tributário Nacional

DAMSP - Documento de Arrecadação do Município de São Paulo

DCTF - Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais

DIAT - Diretoria de Administração Tributária

DTI - Declaração de Transação Imobiliária

IBAPE - Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia

IBAPE-SP - Instituto Brasileiro de Avaliação e Perícias de Engenharia de São Paulo

ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IFRS - *International Financial Reporting Standards*

IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IRDR - Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas

ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI - Imposto sobre a Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos

ITCD - Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação

ITCMD - Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação

ITR - Imposto Territorial Rural

IVSC - *International Valuation Standards Council*

PGV - Planta Genérica de Valores

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior tribunal de justiça

TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

VTN - Valor da Terra Nua

VTNt - Valor da Terra Nua Tributável

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 12

1.1 Apresentação, delimitação e questões preliminares 12

1.2 Problemas a enfrentar nesta tese 15

1.3 Metodologia aplicada, divisão do trabalho e teses postas 17

2 SURGIMENTO E DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA 25

2.1 Percurso histórico da legislação paulistana 25

2.2 Discursos em confronto: Fisco *versus* contribuintes 41

2.3 Economia: origem primária da delimitação conceitual 63

2.4 Engenharia: padronização dos critérios de avaliação 69

2.5 Contabilidade: representação dos elementos patrimoniais 80

2.6 Direito Tributário: captação conceitual pela ordem jurídica 97

3 DEFESA DO VALOR VENAL COMO BASE DE CÁLCULO DO ITBI 109

3.1 Explorando e categorizando os discursos doutrinários 110

3.1.1 Primeira corrente doutrinária: a defesa do valor venal 111

3.1.2 Segunda corrente doutrinária: a defesa da livre escolha pela lei municipal 116

3.1.3 Terceira corrente doutrinária: a defesa do preço do negócio jurídico 120

3.1.4 A expressão "valor venal" no Código Tributário Nacional: o argumento genético 134

3.2 Questão de constitucionalidade 137

3.2.1 Discurso contraposto à segunda corrente: a suposta não recepção pela atual ordem constitucional 137

3.2.2 Discurso contraposto ao primeiro subgrupo da terceira corrente: a suposta incompatibilidade com o Princípio da Capacidade Contributiva ... 148

3.2.3 Discurso contraposto ao segundo subgrupo da terceira corrente: a suposta incompatibilidade entre os critérios material e quantitativo 154

3.2.4 Discurso contraposto ao argumento genético: o suposto uso da expressão "valor venal" com o significado de preço do negócio jurídico 162

3.3 Questões correlatas? 177

3.3.1 Segmentação da base de cálculo: questão preliminar 178
3.3.2 Princípio da Eficiência: a inevitabilidade e o menor esforço no uso do valor venal 182
3.3.3 Princípio da Segurança Jurídica: os ganhos de transparência, objetividade, vinculação e previsibilidade 187
4 ANÁLISE CRÍTICA DA LEGISLAÇÃO E DAS DECISÕES JUDICIAIS 191
4.1 LEGISLAÇÃO PAULISTANA 191
4.1.1 Questão da definição da base de cálculo: a ambiguidade preço *versus* valor venal 191
4.1.2 Questão do arbitramento da base de cálculo: seria incorreta a ampliação para o caso de simples discordância? 198
4.1.2.1 Contextualização e panorama doutrinário 198
4.1.2.2 Arbitramento: delimitação conceitual, características e aplicações 203
4.1.2.3 A origem histórica do mal-entendido 213
4.1.2.4 Análise da modificação havida na legislação paulistana 218
4.2 DECISÕES JUDICIAIS 222
4.2.1 Confusão conceitual preço *versus* valor: a contradição entre a enunciação e sua aplicação 222
4.2.2 Confusão conceitual no arbitramento: uso inadequado do Princípio da Boa-fé Objetiva como desdobramento do suposto protagonismo do preço declarado 233
4.2.3 Confusão conceitual nas bases de cálculo *in abstracto* e *in concreto*: o "fio condutor" nas questões da identidade e da tabela de valores de referência 239
4.2.3.1 A questão da identidade: origem remota, consolidação e desdobramentos 239
4.2.3.2 Questões controvertidas e interrelacionadas: o panorama doutrinário 245
4.2.3.3 O discurso contraposto na questão da atualização da PGV por lei formal: outro pressuposto necessário à análise das decisões judiciais 256
4.2.3.4 Questão da identidade: a indefinição sobre a base de cálculo *in abstracto* 269

4.2.3.5 Questão da tabela de valores de referência: a incompatibilidade entre a sustentação de ilegalidade e a defesa do valor venal.....288

5 CONCLUSÃO.....312

REFERÊNCIAS.....316

APÊNDICE A - DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DE VALOR VENAL NO DIREITO.....338

APÊNDICE B - DISTINÇÃO CONCEITUAL PREÇO *VERSUS* VALOR NO DIREITO.....349

APÊNDICE C - ARBITRAMENTO NO DIREITO TRIBUTÁRIO 360

APÊNDICE D - PGV: LEI OU ATO INFRALEGAL.....377

APÊNDICE E - IDENTIDADE *IN ABSTRACTO*.....386

APÊNDICE F - IDENTIDADE *IN CONCRETO*.....388

APÊNDICE G - VALOR DE REFERÊNCIA ITBI.....394

APÊNDICE H - QUADRO DOUTRINÁRIO GERAL 399

1 INTRODUÇÃO

A presente seção destina-se à apresentação geral do trabalho, com destaque para a delimitação do objeto principal, a contextualização das controvérsias que permeiam a problemática, bem como a indicação dos caminhos eleitos para condução de cada etapa da investigação. Além disso, as teses postas serão, sumariamente, descritas.

1.1 APRESENTAÇÃO, DELIMITAÇÃO E QUESTÕES PRELIMINARES

O âmbito fundamental deste trabalho encontra-se no Direito, porém, contempla contribuições colhidas noutras áreas do saber, no caso, a Economia, a Engenharia e a Contabilidade, atribuindo perfil interdisciplinar à pesquisa. No campo jurídico, situa-se no ramo pertinente ao Direito Tributário e, mais especificamente, trata do Imposto sobre a Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos (ITBI).

A instituição, arrecadação, cobrança e fiscalização da exação mencionada é atribuída pela Constituição Federal de 1988 aos Municípios, incluído o Distrito Federal. Na ordem constitucional anterior, os campos de incidência do ITBI e do atual Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD) estavam condensados no antigo Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos, de competência dos Estados e do Distrito Federal.

A partir do momento em que os Municípios instituem e regulam o ITBI em suas respectivas legislações, o mesmo ente passa a tributar um mesmo imóvel por meio de duas exações distintas, pois a edilidade dispõe de tradicional competência normativa em relação ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

Ocorre que, desde a década de 70 do século passado, o Supremo Tribunal Federal (STF) havia firmado posicionamento de que as denominadas Plantas Genéricas de Valores (PGV) deveriam ser veiculadas por lei em sentido formal, a fim de observar o princípio da reserva legal em matéria tributária: o referido instrumento é largamente utilizado pelos Municípios para fixar *in concreto* a base de cálculo do IPTU. Inclusive, na intenção de consolidar a tese, aprovou-se a Súmula n.º 160

(Brasil/STJ, 1996), que veda a possibilidade de utilizar-se ato infralegal para atualizar a referida planta em patamar superior ao índice oficial de correção monetária.

A conjugação desses dois eventos constitui-se como fator relevante para o surgimento da controvérsia que viria a instalar-se, a saber: de um lado, o mesmo ente tributando um mesmo imóvel por meio de exações distintas; e, de outro, a limitação jurisprudencial relacionada à base de cálculo do IPTU.

Como não havia determinação para que o ITBI tivesse seu cálculo realizado ou reajustado diretamente por lei em sentido formal, ele era cobrado com base em valores que tendiam em acompanhar a flutuação dos preços praticados no mercado imobiliário. Por outro lado, o IPTU, por causa do entendimento jurisprudencial, tinha de ser atualizado com o uso de Decretos que aplicavam algum índice oficial de inflação, pois a aprovação de nova PGV, através de projeto de lei a ser discutido na Câmara de Vereadores e, posteriormente, sancionado pelo Prefeito Municipal, era tarefa bastante desafiadora para todos os agentes políticos envolvidos na questão.

Explicando com maior nível de detalhe.

Muitos Municípios passaram a utilizar os valores fixados nas suas PGVs como “piso” para cálculo do ITBI. Tratava-se de raciocínio que tinha como pressuposto a constatação de que o cálculo do IPTU estava evidentemente defasado, logo, qualquer estimativa que lhe fosse superior teria o potencial de representar uma avaliação mais razoável do imóvel.

Nesse contexto, o cálculo do ITBI utilizava o preço declarado ou a PGV, o que fosse maior, servindo-se da modalidade de lançamento por homologação como forma de agilizar o procedimento. Esse método, entretanto, apresentava o inconveniente de facilitar a apresentação de instrumento contratual simulado, a fim de reduzir o imposto a recolher, pois o valor venal utilizado para IPTU é de fácil consulta.

Outras vezes, adotava-se tabela de valores específica para fins de ITBI, também na intenção de agilizar o procedimento, utilizando-se o lançamento por homologação. Todavia, a elaboração e manutenção de ferramenta dessa natureza não era simples, sendo frequente casos em que parte do território municipal não estava ali contemplada. Essa circunstância exigia a permanência da PGV como “piso”, para que o preço declarado pudesse ser comparado com o montante fixado para o IPTU, em caso de inexistir avaliação para o imóvel em questão na mencionada tabela. Em qualquer caso, seria utilizado o maior valor, após a confrontação dos dados.

Havia locais em que a autoridade administrativa estava incumbida de confeccionar avaliação específica para cada situação em que fosse solicitado o cálculo que, nesse caso, seria apurado pela modalidade de lançamento por declaração. Obviamente, essa via tendia a não ser utilizada em cidades muito populosas, contudo, a depender da relação entre o quantitativo de pedidos *versus* capacidade de resposta da estrutura administrativa, a opção podia mostrar-se viável. Em tais hipóteses, até poderia existir uma "tabela de valores", porém, seu uso corresponderia a uma ferramenta informal de trabalho.

Em qualquer caso, seja por causa de uma tabela de valores instituída ou em virtude de uma avaliação específica para cada hipótese, a continuidade desse cenário implicou num distanciamento significativo entre os dois impostos citados, já que o mercado imobiliário, apesar de compor os critérios para cálculo dos índices oficiais de inflação, contempla movimentos próprios - e, ainda que na mesma direção, com intensidade própria -, tal como qualquer outro segmento específico. Ou seja, faz parte do conceito de índice de inflação ser um indicativo geral dos preços praticados na Economia, não sendo apto para refletir os movimentos de um mercado em particular.

Há índices de preços especialmente calculados para segmentos específicos, inclusive para a construção civil, porém, ainda assim, não seria possível captar adequadamente todos os movimentos do mercado imobiliário, pois tais índices acompanham, apenas, os custos relacionados à edificação, ou seja, não observam as flutuações dos lotes e das glebas. Se essa constatação pode ser identificada frequentemente no curto prazo, com maior chance e intensidade, tende a verificar-se no longo prazo.

A origem remota da controvérsia, portanto, é relativamente fácil de diagnosticar: o mesmo ente, ao cobrar os dois tributos, terminava utilizando valores muito díspares para um mesmo imóvel, sendo que, em princípio, a grandeza a medir seria a mesma. Na ordem constitucional anterior, o contexto não favorecia a exposição dessa dissonância, porque eram autoridades distintas, sendo o Município competente em relação ao IPTU e o Estado, no que tange ao antigo imposto de transmissão. Porém, no cenário posto pela Constituição Federal de 1988, essa incongruência ficou desnudada e cada vez mais significativa.

1.2 PROBLEMAS A ENFRENTAR NESTA TESE

A sucessão de eventos jurisprudenciais e normativos descritos anteriormente formou cenário propício para gestar e desenvolver relevantes debates em relação à base de cálculo do ITBI. Os contribuintes, ao perceberem a diferença entre os valores praticados para um mesmo imóvel, passaram a contestar o lançamento do mencionado imposto sob vários fundamentos e argumentos.

O fundamento mais óbvio era a constatação de que os artigos 33 e 38 do Código Tributário Nacional (CTN) utilizavam a mesma expressão para definir a base de cálculo das duas exações, ou seja, segundo a literalidade da norma, o valor venal era a única grandeza a ser mensurada.

Várias questões jurídicas permeavam a controvérsia, tais como: o mesmo ente tributante pode utilizar, concomitantemente, mais de uma estimativa oficial de valor para o mesmo imóvel? Se apenas puder haver um valor oficial, qual deve prevalecer? O fato de um deles decorrer de lei em sentido formal - Planta Genérica de Valor - implicaria numa precedência desse em relação àquele? Por outro lado, apesar de as expressões serem as mesmas, será que teriam sido utilizadas pelo Legislador com sentido e alcance distintos? Mesmo que sua concepção original fosse uníssona, será que para compatibilizarem-se com a nova ordem constitucional, ambas teriam de passar a ser interpretadas e aplicadas de forma distinta? Se for possível a existência concomitante de dois valores, seria permitido utilizar um deles como “piso” para o outro?

Como é razoável deduzir, ao sujeito passivo interessava advogar a necessária identidade entre as duas grandezas e, dessa forma, postular pelo pagamento do ITBI com fulcro no valor estipulado pela PGV, identificando-o como prevalente. Por outro lado, o Município sustentava a tese de que os valores podiam ser distintos, pois tratava-se de exações diferentes, cada qual sujeita à forma própria de apuração, conforme à respectiva legislação.

Além dos pontos declinados acima, havia outros que tomavam lugar na discussão, a saber: seria possível aprovar, por ato infralegal, uma tabela de valores para fins de cálculo do ITBI? Essa conduta não estaria, por via reflexa, em confronto com os precedentes do STF e do STJ, quando haviam submetido os valores do IPTU à rígida aplicação do Princípio da Legalidade em matéria tributária? Contudo, se havia um notório reconhecimento de que as PGVs de quase todos os Municípios estavam

defasadas, estender os efeitos daquela jurisprudência para o cálculo do ITBI não iria redundar no mesmo resultado para esse imposto? Nesse caso, o provável impacto financeiro-orçamentário nas contas públicas teria algum papel para influenciar a decisão a ser tomada? Como ponderar adequadamente os interesses em disputa?

Como se já não fosse suficiente, também havia questões que se desdobravam em relação às anteriores, por exemplo: seria possível as legislações municipais apenas utilizarem o preço declarado quando esse fosse maior que seu ponto de comparação? Isso não configuraria uma estratégia desleal por parte do Poder Público? Entretanto, se a declaração do sujeito passivo passasse a assumir um peso muito relevante, essa adoção não poderia implicar em estímulo à confecção de instrumentos contratuais simulados? Novamente, como ponderar adequadamente os interesses em disputa?

As ações judiciais se acumulavam no Poder Judiciário, fazendo com que a controvérsia, além de assumir um perfil desafiador sob o ponto de vista da pesquisa acadêmica, também representasse uma problemática com implicações socioeconômicas muito relevantes, tanto para o interesse fiscal dos Municípios do País, como para os agentes econômicos que atuavam no mercado imobiliário, principalmente, compradores, vendedores e intermediadores.

Em percurso que tem origem em caso ocorrido no Município de São Paulo e julgado pelo Tribunal de Justiça Paulista, o STJ decide pela afetação do Recurso Especial n.º 1.937.821/SP como representativo da controvérsia e, em 24 de fevereiro de 2022, fixa as teses para o Tema Repetitivo n.º 1.113.

Evidentemente, a intenção do tribunal era pacificar o conflito, todavia, será que obteve sucesso na empreitada? A hipótese que deu origem ao início da presente investigação foi no sentido negativo. Em estudo preliminar acerca do precedente citado, foram levantadas objeções iniciais ao resultado interpretativo alcançado pela referida Corte e, também, em relação à forma como delimitou e operacionalizou o conceito de valor venal. Sendo assim, o objetivo geral do presente trabalho consiste no aprofundamento das questões controvertidas, a fim de poder realizar uma análise crítica do julgado, de seus pressupostos e do conjunto normativo que lhe subjaz (Aranha Neto *In*: Leite, 2023).

1.3 METODOLOGIA APLICADA, DIVISÃO DO TRABALHO E TESES POSTAS

De plano, é importante esclarecer que as opções metodológicas, a divisão das partes do trabalho e as teses postas serão apresentadas conjuntamente, pois julgou-se ser mais adequado explicar, para cada etapa, quais foram as estratégias e técnicas utilizadas, bem como quais conclusões podem ser extraídas.

É até possível apontar um método que permeia toda a pesquisa, no caso, o dialético. Todavia, essa afirmação é realizada sob uma perspectiva de aproximação, não tendo tom absoluto. Ao mesmo tempo, também seria possível listar os posicionamentos defendidos apenas ao final desta subseção. Entretanto, a confecção de explanação específica, associando em cada parte a metodologia e as teses postas, foi entendida como sendo uma forma mais transparente para expor o caminho percorrido no texto.

A fim de cumprir o objetivo geral da investigação, dividiu-se o desenvolvimento do trabalho em 4 (quatro) partes, com os seguintes propósitos, estratégias e resultados.

A primeira, que corresponde à segunda seção primária, caracteriza-se por uma abordagem predominantemente descritiva com poucas inserções dialéticas. Foram coletados - técnica de documentação direta - os normativos do Município de São Paulo (2.1) e os eventos da marcha processual ocorrida tanto na Justiça Paulista, como na trajetória que se seguiu ao STJ, conforme se vê na segunda seção secundária (2.2).

Em cada subseção, os eventos foram apresentados sob uma perspectiva cronológica, ou seja, buscou-se encadeá-los de forma a situá-los no tempo. Essa estratégia teve a intenção de acentuar o propósito de elaboração do capítulo, uma vez que favorece à imersão na contextualização das origens e desenvolvimento da controvérsia.

Em alguns pontos dessa segunda seção primária, foram feitos comentários que representam críticas ao discurso normativo ou jurisprudencial. Nesta etapa, a confrontação entre contrários (dialética) serviu ao propósito de apenas apontar para algumas circunstâncias que vão implicar em pontos controvertidos, advertindo que eles serão trabalhados posteriormente com maior profundidade.

A terceira seção primária é, inicialmente, marcada por abordagem descritiva, mas com propósito de aplicação de procedimento comparativo. A comparação foi

inserida como etapa posterior à descrição e serviu de pressuposto para sustentação da primeira tese: o conceito jurídico de valor venal corresponde à quantia estimada que seria obtida com a venda do bem, à vista, em condições normais de mercado, distinguindo-se do preço pactuado no negócio jurídico.

A partir de revisão de literatura, manejada por meio da técnica de documentação indireta, foram utilizadas as contribuições da Economia (3.1), Engenharia de Avaliações (3.2) e Contabilidade (3.3) para descrever, respectivamente, os conceitos de preço de equilíbrio, valor de mercado e valor justo. Na seção secundária, imediatamente subsequente (3.4), o mesmo procedimento foi utilizado para o âmbito do Direito, com o intuito de apresentar a concepção jurídica de valor venal, todavia, além da abordagem descritiva, fez-se a comparação com os aportes advindos das outras áreas do saber, atribuindo perfil interdisciplinar à pesquisa.

Com a comparação foi possível constatar que o Direito, assim como a Engenharia e a Contabilidade, estava repercutindo para seus próprios fins, uma mesma propositura teórica que fora, primariamente, delineada pela Economia, ou seja, sustenta-se a seguinte afirmação: salvo nuances em aplicações específicas, preço de equilíbrio, valor de mercado, valor justo e valor venal correspondem ao mesmo conceito.

Vale destacar que, o percurso da terceira seção primária, foi ainda aproveitado para, paralelamente, apresentar a forma com a qual as áreas do saber indicadas anteriormente, definem outro conceito. Através da mesma estratégia - descrição seguida de comparação interdisciplinar - é sustentada a afirmação de que, para o Direito, valor venal e preço do negócio jurídico correspondem a categorias distintas, sendo aquele abstrato e esse concreto.

Na quarta seção primária foi abordada a questão relativa à qual deva ser a base de cálculo do ITBI. Inicia-se por uma abordagem descritiva, seguida de uma discussão dialética dos vários discursos existentes, para, ao final, sustentar-se a tese de que a grandeza a ser medida na mencionada exação consiste no conceito jurídico tradicional de valor venal.

A primeira seção secundária (4.1) serviu-se da técnica de documentação indireta para descrever as fontes jurídicas, classificando-as em três correntes conforme o resultado interpretativo que se advoga. Cada corrente foi abordada numa seção terciárias distinta.

A primeira (4.1.1) é destinada aos que defendem o valor venal; a segunda (4.1.2) apresenta as fontes que se situam numa zona ambivalente, pois admitem a liberdade para que a lei municipal possa optar por qualquer das duas grandezas; e, na terceira (4.1.3) constam as referências que defendem o preço do negócio jurídico. A quarta seção terciária (4.1.4) aprofunda um argumento específico existente na terceira corrente doutrinária dada a relativa complexidade da questão.

Nas duas seções secundárias subsequentes (4.2 e 4.3) foram discutidos, dialeticamente, os fundamentos e argumentos das teses contrárias, as quais são defendidas nesta pesquisa. A primeira destinou-se às questões de ordem constitucional e a segunda às de ordem infraconstitucional.

No que tange à seção secundária (4.2), subdividiu-se o texto em 2 (duas) partes, a saber: a seção terciária (4.2.1) que rebate a tese da não recepção do artigo 38 do CTN; e, a seção terciária (4.2.2), que apresenta os fundamentos e argumentos para defender a compatibilidade do mesmo dispositivo com o Princípio da Capacidade Contributiva. (Brasil, 1988, artigo 145, §1º).

A terceira seção secundária (4.3) também foi subdividida em 2 (duas) partes. A primeira (4.3.1) foi destinada a rebater a suposta incompatibilidade entre os critérios material e quantitativo da exação, quando eleito o valor venal como sendo a grandeza a ser aferida. A segunda (4.3.2) formula discurso contraposto sobre a tese de que a expressão “valor venal”, constante no artigo 38 do CTN, teria sido empregada com a intenção de se referir ao preço do negócio jurídico e não ao seu significado correspondente ao da tradição jurídica nacional.

A quarta seção secundária (4.4) destinou-se à apresentação de argumentos adicionais de sustentação à tese defendida nesta etapa. Ainda na lógica de construção dialética de discurso contraposto, foram abordadas vantagens na adoção do valor venal e, por procedimento comparativo, fez-se o contraste com a outra opção, ou seja, se fosse escolhido o preço do negócio jurídico. Para tanto, utilizaram-se três seções terciárias.

A primeira (4.4.1) aborda uma questão preliminar relacionada à segmentação da base de cálculo da exação, caso houvesse decisão política no sentido de inserir o preço do negócio jurídico dentre as grandezas elegíveis. A segunda (4.4.2) e a terceira (4.4.3) apresentam os ganhos comparativos sob as óticas dos Princípios da Eficiência e da Segurança Jurídica, respectivamente.

Na quinta seção primária do desenvolvimento deste trabalho foi cumprido o objetivo geral da presente investigação. Realiza-se análise de perfil crítico que contrapõe, com abordagem dialética, às teses defendidas neste trabalho e os discursos normativo e jurisprudencial pertinentes à controvérsia, algo que termina por redundar, inclusive, em sustentações que se desdobram para questões decorrentes.

As teses já firmadas - principalmente a delimitação do conceito de valor venal e a identificação desse como sendo a base de cálculo do ITBI - serviram de pressupostos que são tomados como paradigmas para julgar pontos selecionados de dois conjuntos discursivos, a saber: o normativo (5.1) e o jurisprudencial (5.2).

Conforme enunciado acima, é importante ressaltar que a análise crítica se serviu, também, de uma abordagem dedutiva, pois utilizou cláusulas gerais - pressupostos-paradigmas - para julgar eventos particulares, ou seja, os pontos selecionados de cada conjunto discursivo. Desse contraste nasce a divergência entre os resultados interpretativos desta pesquisa e os discursos normativo e jurisprudencial. Quer-se dizer, portanto, que a estruturação da análise crítica passou por raciocínio dedutivo que antecedeu ao debate dialético.

Cada ponto selecionado em ambos os discursos, seja normativo ou jurisprudencial, correspondia a cenários nos quais se podia discutir várias das questões em que a problemática se desdobrava.

No caso da legislação paulistana, utilizou-se duas seções terciárias para abordar, respectivamente, a questão da ambiguidade preço *versus* valor e a temática relacionada ao arbitramento da base de cálculo.

A primeira seção terciária (5.1.1) contempla discurso contraposto, construído por método dialético, no qual se critica uma estratégia encontrada na regulamentação da lei de regência paulistana que, a juízo desta pesquisa, terminou optando pelo preço do negócio como base de cálculo do ITBI, mas apenas quando esse seja superior ao valor constante na estimativa oficial.

Para o caso da segunda seção terciária (5.1.2), o texto foi subdivido em 3 (três) seções quaternárias, tendo em vista a necessidade de discutir conceitos relevantes à construção do discurso crítico.

A primeira (5.1.2.1) é predominantemente marcada por perfil descritivo, no qual se realizou a contextualização da problemática e o levantamento de fontes por meio da técnica de documentação indireta, a fim de apresentar o panorama doutrinário sobre a temática.

A segunda (5.1.2.2) apresenta a delimitação conceitual, as características e aplicações do arbitramento, porém, atingindo resultados interpretativos que, frequentemente, estão em divergência com relação ao posicionamento majoritário da Doutrina especializada. Trata-se, portanto, de discurso com perfis descritivo e dialético.

A terceira (5.1.2.3) se refere à apresentação descritiva do percurso histórico para elaboração do atual Código Tributário Nacional, com a intenção de criticar o entendimento doutrinário majoritário sobre o arbitramento. Por meio da identificação da origem do mal-entendido, percebe-se as razões que conduziram a maior parte das fontes a advogar posicionamentos distintos daqueles defendidos nesta pesquisa.

Finalmente, a quarta e última seção quaternária (5.1.2.4) trata do dispositivo da legislação paulistana que, após modificação em sua redação, passou a tratar do arbitramento realizado pela autoridade fiscal com base na simples discordância em relação ao preço declarado pelo sujeito passivo, ou seja, sem a necessidade de apontar elementos indicativos de omissão ou má-fé. Por meio de discurso dialético, são construídos vários cenários de aplicação do mencionado dispositivo, a fim de realizar sua análise crítica.

A segunda seção secundária (5.2) contempla trechos considerados relevantes, tantos nos julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, como no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Foram 3 (três) pontos selecionados para análise, cada qual se constituindo numa seção terciária própria.

A primeira (5.2.1) aborda a incompreensão do conceito de valor venal. Os trechos dos votos que conduziram à formação do entendimento jurisprudencial são utilizados para advogar a tese de que os julgadores, frequentemente, confundem as categorias valor *versus* preço.

A segunda (5.2.2) trata de confusão conceitual que se desdobra por causa da anterior. No caso, são também utilizados trechos dos votos, a fim de defender a tese de que os julgadores, apesar de enunciarem adequadamente o conceito de valor venal e, ainda, de afirmarem que ele é a base de cálculo do ITBI, propõem circunstâncias relacionadas ao arbitramento que apenas poderiam ser sustentáveis, caso tivessem optado pelo preço do negócio jurídico.

A terceira seção terciária (5.2.3) aborda as questões da identidade e da tabela de valores de referência. A primeira controvérsia trata da dúvida sobre a viabilidade jurídica de um mesmo ente tributante utilizar valores distintos para um mesmo imóvel,

a depender da exação calculada. A segunda se refere ao debate sobre a instituição e operacionalização por ato infralegal de uma estimativa oficial do valor venal *in concreto* de cada imóvel, a ser utilizada especificamente para cálculo do ITBI.

Será possível perceber que a não distinção das categorias teóricas denominadas de base de cálculo *in abstracto* e *in concreto* serve de "fio condutor" que liga, histórica e conceitualmente 3 (três) controvérsias, a saber: a vedação de atualização da Plana Genérica de Valores (PGV) por ato infralegal; a questão da identidade; e, a polêmica sobre a tabela de valores de referência.

A terceira seção terciária (5.2.3) está subdividida em 5 (cinco) seções quaternárias, sendo que as 3 (três) primeiras formam um conjunto textual que se constitui como pressuposto-paradigma para que seja possível realizar a análise crítica nas 2 (duas) últimas, ou seja, novamente o raciocínio dedutivo foi utilizado para viabilizar o discurso dialético.

A primeira (5.2.3.1) apresenta discurso descritivo, a fim de contextualizar a origem remota de surgimento da questão relacionada à identidade, bem como, sua consolidação e seus desdobramentos, sendo um deles a própria controvérsia sobre a tabela de valores de referência.

Na segunda (5.2.3.2), descreve-se o panorama doutrinário acerca das questões controvertidas e interrelacionadas, conforme foram enunciadas na seção imediatamente anterior.

A terceira (5.2.3.3) destina-se à construção, por meio da dialética, de discurso contraposto à tese consolidada na jurisprudência que veda o uso de ato infralegal para atualizar a PGV em índice superior ao da inflação oficial. Esse mesmo conjunto textual também serve de suporte para advogar a viabilidade jurídica de se utilizar ato infralegal para instituir e atualizar a tabela de valores de referência.

Nas 2 (duas) seções quaternárias subsequentes, parte-se para a análise crítica das decisões judiciais, quando abordaram às questões da identidade e da tabela de valores de referência.

Os aportes teóricos relacionados à distinção entre os conceitos de base de cálculo *in abstracto* e *in concreto* são adicionados às teses anteriormente firmadas, a fim de servir, novamente, de pressupostos-paradigmas para realizar a análise crítica do discurso jurisprudencial, viabilizada por raciocínio dedutivo.

A quarta seção quaternária (5.2.3.4) apresenta e comenta os trechos dos votos dos relatores, nos quais é possível perceber a oscilação, contradição e

ambiguidade no discurso relacionado à definição das bases de cálculo e base calculada do IPTU e do ITBI. Conclui-se que não se pode afirmar, com segurança, se os julgadores realmente defendem o valor venal como sendo a base de cálculo *in abstracto* do ITBI ou se adotam o preço do negócio jurídico para a mencionada exação.

Já a quinta seção quaternária (5.2.3.5) apresenta e comenta os trechos dos votos dos relatores quando abordam a controvérsia sobre a tabela de valores de referência. Os julgadores decidiram pela ilegalidade do referido instrumento, utilizando fundamentos e argumentos que, a juízo desta pesquisa, apenas seriam sustentáveis se a grandeza a aferir fosse o preço do negócio jurídico.

Assim, antes de avançar, há duas observações importantes.

A primeira se refere à escolha por dar preferência a citações diretas, no lugar das indiretas. Como é sabido, a citação direta permite identificar, imediatamente, o texto da fonte externa e o do autor do trabalho de forma que a distinção entre os dois torna-se cristalina. Por outro lado, quando se usa a citação indireta, o texto consultado será declinado por meio da interpretação que lhe foi dada. Obviamente, o primeiro modo de apresentação oferece mais transparência ao leitor, pois pode julgar a forma como o original foi lido e manuseado. Sendo assim, por entender essa característica como bastante valiosa, fez-se a opção descrita.

Inclusive, vale mencionar que há pontos nos quais a vantagem da transparência tem um apelo adicional. Trata-se das contribuições trazidas das outras áreas de conhecimento. Como a presente pesquisa se destina, primariamente, aos operadores do Direito, a opção pela citação direta assume maior importância nesses casos, pois o provável leitor teria menor “defesa” contra interpretações confeccionadas com abuso de retórica.

Apesar de existirem exceções, essa estratégia foi predominantemente mantida em todo o trabalho. Porém, sabendo que essa medida tende a deixar a leitura mais cansativa, tentou-se resumir as transcrições ao mínimo razoável e, quando foi necessário recorrer a longos trechos, sempre foi utilizado o recurso de destacar, em negrito, as partes mais significativas, a fim de facilitar a identificação dos pontos principais da fonte consultada.

A segunda observação se refere a algumas convenções utilizadas.

Vários documentos consultados são de responsabilidade do Município de São Paulo e do Estado de São Paulo. Pelas regras aplicáveis (ABNT, 2002a, item 8.1.2.3),

a referência completa deve ser grafada, respectivamente, como SÃO PAULO (Município) e SÃO PAULO (Estado), algo que foi observado.

Por outro lado, no momento da chamada, era necessário distinguir as duas fontes, mas para o caso do sistema autor-data, não havia uma regra explícita para concretizar esse propósito. De forma análoga às situações em que dois autores pessoas físicas que tenham o mesmo sobrenome (ABNT, 2002b, item 6.1.5), foi utilizada a seguinte convenção: (São Paulo, M., "ANO", p. "X"), para o caso do Município; e, (São Paulo, E., "ANO", p. "X"), para o caso do Estado.

Outra convenção também foi adotada, sendo que para o caso dos textos oficiais cuja responsabilidade é atribuída ao Brasil.

Em virtude de existirem muitos documentos nessa condição, foi utilizada estratégia para melhor organizar a apresentação das referências e, assim, facilitar sua identificação. Ao proceder dessa forma, foi necessário por via de consequência, fazer ajuste na chamada a ser utilizada no texto.

Optou-se por dividir em três grupos, a saber: os que são de responsabilidade do STJ; os que são oriundos do STF; e, os demais.

Para as referências, foram listadas em ordem cronológica, primeiramente, as do grupo residual que, em sua maior parte, são textos normativos. Na sequência, também organizados em ordem cronológica, têm-se, primeiramente, os julgados do STJ e, depois, os do STF.

No momento da chamada, a fim de permitir a rápida conexão com a respectiva referência, foram adotadas as seguintes convenções: (Brasil, "ANO", p. "X"); (Brasil/STJ, "ANO", p. "X"); e, (Brasil/STF, "ANO", p. "X").

2 SURGIMENTO E DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA

A presente seção tem por escopo a apresentação das origens do debate, bem como sua delimitação, qual seja: a questão da identidade, ou não, das bases de cálculo do ITBI e do IPTU e, ainda, a viabilidade jurídica de previsão legal autorizativa para que o Poder Executivo apure a base de cálculo do referido imposto de transmissão por meio de uma tabela de valores, frequentemente denominada de "valor de referência".

Está dividida em duas partes, sendo a primeira destinada ao conjunto das modificações normativas da legislação paulistana que vieram a formatar a adoção da tabela de valores venais para cálculo do ITBI; e, a segunda com o resgate do longo percurso jurisprudencial, no qual tais questões foram debatidas desde os pronunciamentos iniciais na justiça paulista, até as decisões tomadas no âmbito dos tribunais superiores.

2.1 PERCURSO HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO PAULISTANA

Esta seção busca descrever o arcabouço normativo que regula o ITBI no Município de São Paulo, desde sua instituição até o surgimento da controvérsia, objeto da pesquisa. Como se verá, foi em função de intervenções havidas na legislação paulistana que o debate surgiu e tomou maiores proporções. Em que pese outros Municípios também utilizarem a estratégia de adotar, por ato infralegal, tabelas de valores venais específicos para lançamento do ITBI, o caso daquela capital se tornou paradigmático até resultar na fixação das teses constantes do Tema Repetitivo n.º 1.113, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

A Lei Ordinária Municipal n.º 11.154, de 30 de dezembro de 1991, instituiu o ITBI, disciplinando seus aspectos fundamentais, tais como o material, temporal, espacial, subjetivo e, também, o quantitativo. No que tange ao último fundamento, adotou-se a metodologia a qual é utilizada base de cálculo conjugada à alíquota *ad valorem*, destinando o capítulo terceiro para tratar dessa questão. Trouxe, em sua redação original, os seguintes comandos iniciais:

> Art. 7° A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos. §1° Não serão abatidas do valor venal quaisquer dívidas que onerem o imóvel transmitido. §2° Nas cessões de direitos à aquisição, o valor ainda não pago pelo cedente será deduzido da base de cálculo (São Paulo, M., 1991).

O *caput* do artigo 7º configura uma reprodução da Lei Ordinária n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, que aprovou o Código Tributário Nacional (CTN), a saber: "Art. 38. A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos." (Brasil, 1966b). Trata-se de simples afirmação de que a base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, sem maiores detalhamentos no sentido de delimitar o referido conceito ou sua forma de apuração. É possível constatar, apenas, as regras dos parágrafos primeiro e segundo, os quais avançam na intenção de apontar algumas diretrizes nessa dimensão, seja no caso da existência de dívidas pré-existentes ao fato gerador, seja na hipótese de valores ainda não pagos ao promitente vendedor, quando se tratar de cessão de direitos à aquisição de imóvel.

Ainda na redação original, o artigo seguinte trazia um conjunto de regras que é relevante na apuração do valor venal, *in verbis*:

> Art. 8° Em nenhuma hipótese, o imposto será calculado sobre valor **inferior** ao valor do bem, utilizado, no exercício, para base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, atualizado monetariamente de acordo com a variação dos índices oficiais, no período compreendido entre 1° de janeiro e a data da ocorrência do ato. §1° Para os efeitos deste artigo, não serão considerados os descontos eventualmente, concedidos sobre o valor fiscal apurado para efeito do cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. §2°Na inexistência de lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e territorial Urbana, os atos translativos somente serão celebrados mediante apresentação de certidão dessa circunstância, expedida pela unidade competente (São Paulo, M., 1991, grifo nosso).

O *caput* do artigo institui um "piso" para fins de definição da base de cálculo do ITBI. A lei utiliza o valor venal calculado para lançamento do IPTU como importância mínima pela qual o imóvel será avaliado para lançamento daquela exação e, adicionalmente, institui uma obrigação de atualização monetária, considerando o "[...] período compreendido entre 1° de janeiro e a data da ocorrência do ato". É importante lembrar que, à época, o País vivenciava a hiperinflação, o que justificava a referida providência (São Paulo, M., 1991, art. 8º).

Os parágrafos primeiro e segundo do artigo transcrito apenas pontuavam circunstâncias específicas, a saber: que os descontos havidos no caso do IPTU não interfeririam na apuração do valor venal, para fins de ITBI; e, que não havendo lançamento de IPTU para o imóvel em questão, o cálculo do imposto de transmissão somente seria realizado após a confirmação dessa circunstância pelo órgão competente.

Outra regra que merece ser comentada, refere-se à possibilidade de a autoridade administrativa arbitrar o valor venal do bem ou direito transmitido. Na redação original, a lei fixava o seguinte:

> Art. 24. Sempre que sejam **omissos ou não mereçam fé** os esclarecimentos, as declarações, os documentos ou os recolhimentos prestados, expedidos ou efetuados pelo sujeito passivo ou por terceiro legalmente abrigado, o órgão fazendário municipal competente, mediante processo regular, arbitrará o valor referido no artigo 7°, na forma e condições regulamentares. Parágrafo único. Não concordando com o valor arbitrado, o contribuinte poderá oferecer avaliação **contraditória**, na forma, condições e prazos regulamentares (São Paulo, M., 1991, grifos nossos).

Considerando a modalidade de lançamento por declaração - que era a modalidade mais frequente para o ITBI durante os anos 90 do século passado - o sujeito passivo ficava com a incumbência de apresentar o instrumento contratual relativo à transmissão ou cessão de direitos imobiliários. Na sequência, a autoridade administrativa realizava juízo de valor e, se entendesse que estava configurada omissão ou má-fé, faria uso da previsão normativa transcrita, a fim de arbitrar o valor venal. Nesse caso, estaria desconsiderando o preço declarado, sob o argumento de uma suposta infração cometida por meio de simulação.

Em face de ser instaurada uma divergência baseada na acusação de infração, é necessária a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, (Brasil, 1988, art. 5º, inciso LV), algo que é previsto no parágrafo único transcrito acima. Vale salientar que a redação dada na lei paulistana é muito semelhante à que se encontra prevista no Código Tributário Nacional (CTN). Veja-se:

> 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, arbitrará 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** (Brasil, 1966b, grifos nossos).

No CTN, perceba-se que as hipóteses de cabimento que permitem à autoridade administrativa o arbitramento do valor do bem ou direito, também são a omissão ou má-fé e, além disso, é possível identificar que, por se tratar de uma acusação de infração, são facultadas ao sujeito passivo ou terceiro legalmente obrigado a contestação e a avaliação contraditória em compatibilidade com os princípios constitucionais mencionados.

Vale salientar que o realce dado à questão do arbitramento está relacionado ao objeto da presente pesquisa, pois como será visto adiante em maior detalhe, uma das razões da controvérsia relacionada à base de cálculo do ITBI é, justamente, a possibilidade - ou mesmo necessidade - de uso desse método indireto de aferição do valor do bem ou direito.

Avançando no tempo, é publicado o Decreto Municipal n.º 31.134, de 24 de janeiro de 1992, que aprovou o Regulamento do ITBI, estatuindo um conjunto de disposições relevantes para a aplicação da Lei Ordinária Municipal n.º 11.154 de 30 de dezembro de 1991. Dentre os dispositivos relacionados à temática é possível destacar, inicialmente, os seguintes:

> Art. 3º Para os efeitos do artigo **8º** da Lei nº 11.154, de 30 de dezembro de 1991, na hipótese de o contribuinte não ter sido notificado do lançamento do IPTU ou de inexistir lançamento de tal tributo, os atos translativos somente serão celebrados mediante apresentação e transcrição, na escritura, de certidão de valor venal ou de inexistência de lançamento, conforme o caso, expedida pelo Departamento de Rendas Imobiliárias da Secretaria das Finanças. Art. 4º Caberá ao **Secretário das Finanças fixar, mediante portaria**, os critérios de atualização do valor mínimo dos bens transmitidos, conforme determinado no artigo 8º da Lei nº 11.154, de 30 de dezembro de 1991, não se aplicando, nesse caso, as disposições contidas no artigo 5º do Decreto nº 31.110, de 13 de janeiro de 1992 (São Paulo, M., 1992, grifos nossos).

Como é perceptível, as regras transcritas trazem detalhamentos ao artigo 8º da lei de regência, que trata do valor venal do IPTU como “piso” para fins de cálculo

do ITBI. O destaque fica por conta da indicação da autoridade competente e da espécie de ato que será utilizada para dar vazão à obrigação de atualização monetária do valor venal.

Inclusive, vale salientar que o artigo 4º foi posteriormente alterado pelo Decreto Municipal n.º 33.934, de 13 de janeiro de 1994, sendo que a nova redação permaneceu prevendo o órgão competente para a atualização monetária do valor venal, mas deixou de estipular o veículo normativo específico para dar cumprimento à atribuição, *in verbis*: "Art. 4º A **Secretaria das Finanças baixará todas as normas infra regulamentares** tendentes ao cumprimento da disposição contida no artigo 8º da Lei nº 11.154, de 30 de dezembro de 1991" (São Paulo, M., 1992, grifo nosso).

Quanto à possibilidade de arbitramento pela autoridade administrativa, a redação original do Regulamento do ITBI fixava o seguinte:

> Art. 5º Sem prejuízo das penalidades cabíveis, o valor tomado como base para recolhimento do imposto poderá ser arbitrado, sempre que os esclarecimentos, as declarações, os documentos e os recolhimentos prestados, expedidos ou efetuados pelo sujeito passivo ou por terceiro igualmente obrigado, sejam **omissos ou não mereçam fé** (São Paulo, M., 1992, grifo nosso).

Há, portanto, sintonia entre a lei de regência e seu regulamento: ambos colocam como hipótese de cabimento a acusação de omissão ou má-fé em relação à declaração apresentada, sendo esse o requisito para permitir à autoridade administrativa o uso do arbitramento. No que tange à definição do procedimento para levar a efeito essa medida, há um conjunto de regras situadas nos artigos 7º e seguintes do regulamento, com o intuito de dar cumprimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, justificadas pela circunstância de que se trata de uma acusação de infração.

Algo importante a ser mencionado é que o Regulamento do ITBI, na sua redação original, não continha dispositivos que delimitavam, com maior precisão, o conceito de valor venal. Porém, em que pese a ausência mencionada, o artigo que tratava do arbitramento fixava os seguintes critérios para a autoridade administrativa:

> Art. 5º [...] §1º Para determinação do valor arbitrado e consequente cálculo do imposto, serão consideradas as informações obtidas e, especialmente: **I - preços correntes das transações e das ofertas de venda no mercado imobiliário; II - custos de reprodução; III - locações correntes; IV - características da região em que se situa o imóvel; V - outros dados informativos tecnicamente reconhecidos.** §2º As informações referidas no parágrafo anterior podem ser utilizadas pelo Fisco isolada ou conjuntamente, a fim de ser obtida o valor arbitrado (São Paulo, M., 1992, grifo nosso).

A regulamentação transcrita permite entrever que a legislação paulistana concebia valor venal como valor de mercado. Apesar de essa afirmação não estar apoiada em regra diretamente cunhada para essa finalidade, os incisos denunciam essa intenção, já que a autoridade administrativa para contrapor o preço declarado, deveria buscar apoio em informações tipicamente existentes no mercado imobiliário.

Do que foi exposto até este ponto, é possível afirmar que o arcabouço normativo vigente no Município de São Paulo ao longo da década de 90 do século passado, indicava as seguintes constatações acerca do objeto da presente pesquisa:

a) em regra, não havia uma identidade entre as bases de cálculo[1] do ITBI e do IPTU. O que ocorria era a utilização do valor venal do IPTU atualizado monetariamente como "piso" de avaliação para lançamento do ITBI;

b) apesar de a legislação não citar explicitamente, infere-se que, em regra, o procedimento consistia nos seguintes passos:

> I - o sujeito passivo apresentava o instrumento contratual com o preço declarado da transação imobiliária;
> II - aquele seria comparado com o valor venal para fins de IPTU utilizado no mesmo exercício, mas atualizado monetariamente até a data do fato gerador;
> III - utilizava-se o maior deles para cálculo do ITBI;

[1] Vale ressaltar que o uso de uma única expressão - "base de cálculo" - para referir-se à identidade ou não de tais grandezas no âmbito do ITBI e do IPTU pode, muitas vezes, não corresponder a melhor técnica para exposição da matéria. Seria mais adequado trabalhar com dois conceitos distintos para poder comparar adequadamente as duas grandezas, no caso: "base de cálculo" e "base calculada" ou "base de cálculo *in abstracto*" e "base de cálculo *in concreto*". Contudo, os debates que se seguiram em função da legislação paulistana, frequentemente, não diferenciavam os dois conceitos; algo que é percebido, inclusive, no âmbito da controvérsia que se desdobrou perante o Poder Judiciário. Em face disso, ao longo desta e da próxima seção, utilizou-se apenas a expressão "base de cálculo". Adiante, a questão será retomada com o intuito de delimitar os dois conceitos e de aplicar essa diferenciação no escopo de argumentação necessária à sustentação do posicionamento defendido nesta pesquisa.

c) por força do disposto na alínea anterior, conclui-se que a identidade entre a base de cálculo do ITBI e do IPTU ocorria na hipótese de o preço declarado da transação ser inferior ao valor venal utilizado para fins de IPTU, atualizado monetariamente;

d) em verdade, mesmo na hipótese da alínea anterior, a expressão numérica utilizada para lançamento do IPTU não iria corresponder, de forma exata, àquela que seria levada em conta para cálculo do ITBI, por causa da atualização monetária havida entre 1º de janeiro[2] daquele exercício e a data constante no instrumento contratual. Contudo, para efeito desta pesquisa, adotar-se-á que seriam equivalentes neste caso, em vista de que o ajuste na expressão monetária, apenas para preservação do poder de compra, não configura aumento real de valor, tal como está fixado no artigo 97, §2º, do CTN;

e) não existia um valor de referência com o significado que essa expressão veio a ter posteriormente; para esse aspecto, apenas cabia ao Poder Executivo, por meio de ato infrarregulamentar da Secretaria das Finanças, atualizar monetariamente o valor venal do IPTU que serviria de "piso" para o cálculo do ITBI;

f) não havia maiores detalhamentos sobre a delimitação do conceito de valor venal, apesar de os critérios fixados para a autoridade administrativa arbitrar o valor do bem ou direito apontarem para uma concepção dele como sendo o valor de mercado;

g) o arbitramento só era permitido nos casos em que houvesse a acusação de omissão ou de má-fé, em sintonia com o artigo 148 do Código Tributário Nacional (CTN). Tratava-se de uma acusação de simulação, tendo em vista que o instrumento contratual apontava um preço declarado que, a juízo da autoridade competente, estaria sob suspeita de inidoneidade por parecer

[2] Fez-se uso de 1º de janeiro do exercício, por conta de ser essa a data utilizada para a definição do aspecto temporal do IPTU. No município de São Paulo, a referida definição encontra-se prevista no artigo 2º, §1º, I, da Lei Ordinária n.º 6.989 de 29 de dezembro de 1966, que é atualmente regulamentada pelo artigo 8º, I, "a", do Decreto n.º 52.884, de 28 de dezembro de 2011.

ser incompatível com o valor venal, concebido como valor de mercado nos termos do que foi exposto na alínea anterior;

h) por causa do disposto na alínea anterior, a lei de regência alertava sobre a necessidade de observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, algo que era detalhado nas regras procedimentais do regulamento.

No início do século atual, ocorre uma primeira alteração na lei de regência do ITBI, no caso, trata-se da aprovação da Lei Ordinária Municipal n.º 13.402, de 5 de agosto de 2002.

O artigo 8º da Lei Ordinária Municipal n.º 11.154, de 30 de dezembro de 1991, sofreu intervenções no *caput*, parágrafos primeiro e segundo, bem como foi incluído o parágrafo terceiro. As novas redações dadas aos parágrafos primeiro e segundo não implicaram em mudanças significativas, pois são muito semelhantes às originais. O parágrafo terceiro constitui uma "inovação" decorrente do Princípio da Legalidade, a saber:

> Art. 8º [...] §3º Em caso de incorreção do lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, utilizado para efeito de piso, o Fisco Municipal poderá rever, de ofício, os valores recolhidos a título do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI-IV (São Paulo, M., 1991).

A previsão normativa, mesmo se não existisse de forma expressa, estaria abrangida implicitamente por causa das regras legais que definem o aspecto quantitativo do ITBI - especificamente a base de cálculo. Como o valor venal do imóvel decorre de suas características, fica claro que estaria maculada a avaliação que tomou por base dados incorretos, sendo assim, ao perceber a falha, a revisão do lançamento se faz necessária, respeitado o prazo decadencial.

Obviamente, ainda que o dispositivo apenas cite a revisão de ofício - que, provavelmente, seria realizada apenas quando houvesse perspectiva de resultar em valor venal maior -, também seria permitido o pedido de restituição no prazo decadencial, de importância de ITBI paga a maior, quando a correção do erro conduzisse à constatação de um valor venal menor - o mesmo pode ser dito para o pedido de revisão ou de impugnação, caso o imposto ainda não tivesse sido recolhido.

O *caput* do artigo 8º assumiu a seguinte feição: "Art. 8º Em nenhuma hipótese, o imposto será calculado sobre valor inferior ao valor do bem, utilizado no exercício, para base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU" (São Paulo, M., 1991). É possível perceber que a diferença existente entre a antiga e a nova redação fica por conta da parte final do dispositivo que, anteriormente, previa a obrigação de atualização monetária do valor venal utilizado para cálculo do IPTU. Como já mencionado, a justificativa para prever uma atualização monetária entre 1º de janeiro e a data do fato gerador do ITBI estava, em grande medida, apoiada na experiência brasileira de hiperinflação.

Todavia, como é sabido, por meio da Medida Provisória n.º 542, de 30 de junho de 1994[3], foi instituído o Plano Real que promoveu estabilização monetária, sendo assim, a variação de poder aquisitivo da moeda dentro de um mesmo exercício financeiro, apesar de ainda existir, deixava de ser relevante o suficiente para justificar a permanência da regra.

Ainda diante das modificações introduzidas pela Lei Ordinária Municipal n.º 13.402, de 5 de agosto de 2002, tem-se a nova redação dada ao artigo 24 da lei de regência do ITBI:

> Art. 24. Não concordando o órgão fazendário municipal com o valor declarado do bem transmitido, ou com os esclarecimentos, declarações, documentos ou recolhimentos prestados, expedidos ou efetuados pelo sujeito passivo ou por terceiro legalmente obrigado, instaurar-se-á o respectivo procedimento administrativo de arbitramento da base de cálculo e aplicação das demais cominações legais. Parágrafo único. O contribuinte poderá oferecer avaliação contraditória ao valor arbitrado, na forma, condições e prazos regulamentares (São Paulo, M., 1991).

A nova redação prevê como hipótese para o arbitramento a simples discordância da autoridade administrativa, ou seja, se o preço declarado não corresponder à margem de valor venal com a qual o órgão fazendário trabalha, estaria, portanto, autorizado o uso do arbitramento. É preciso lembrar que a redação anterior apontava a necessidade de elementos que indicassem omissão ou má-fé, fazendo com que a lei municipal estivesse, à época, em sintonia com o artigo 148 do CTN.

---

[3] O conteúdo da referida medida foi reeditado diversas vezes até a publicação da versão constante na Medida Provisória n.º 1.027, de 20 de junho de 1995 (Brasil, 1995a), sendo esta convertida na Lei 9.069, de 29 de junho de 1995 (Brasil, 1995b).

Apesar de não citar a necessidade de apontamento de omissão ou de má-fé, o texto do dispositivo transcrito descreve circunstâncias em que essas situações podem estar presentes: por um lado, cita, na parte final do *caput*, a aplicação das "demais cominações legais"; por outro, prevê, no parágrafo único, a possibilidade de avaliação contraditória a ser apresentada pelo contribuinte.

Do exposto, fica claro que a nova redação, em face de sua amplitude, tanto poderá ser acionada quando existirem elementos indicativos de omissão ou má-fé, como também, em situações nas quais não haja qualquer acusação dessa natureza, ou seja, passou a poder ser utilizada também quando existir, tão somente, simples discordância por parte da autoridade administrativa, em face do preço declarado.

Pouco mais de 3 (três) anos após a edição da lei comentada acima, é publicado o Decreto n.º 46.228, de 23 de agosto de 2005, que aprovou um novo Regulamento para o ITBI e, logo em sequência, a Portaria n.º 81, de 2 de setembro de 2005, que estabeleceu "[...] os procedimentos para preenchimento da DECLARAÇÃO DE TRANSAÇÃO IMOBILIÁRIA - DTI e emissão do Documento de Arrecadação do Município de São Paulo - DAMSP" (São Paulo, M., 2005b).

O primeiro ponto a destacar é o artigo 7º do novo regulamento, que trata da base de cálculo. Ele é composto por *caput* e parágrafos primeiro, segundo e terceiro, sendo que a inovação fica por conta do seguinte: "[...] §1º Considera-se valor venal, para efeitos deste imposto, o valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado" (São Paulo, M., 2005a).

Pela primeira vez, a legislação paulistana passou a prever uma regra especificando, diretamente, o conceito de valor venal e, além disso, vale notar que foi utilizado o valor de mercado como critério balizador. Lembre-se que, na legislação anterior não havia regra específica para essa finalidade e a menção ao valor de mercado figurava nos critérios previstos para arbitramento da base de cálculo.

É importante conjugar o artigo sob comento com a nova redação que havia sido dada em 2002, ao artigo 24 da lei de regência. O raciocínio é o seguinte: como o preço declarado tem o potencial de não refletir os valores praticados no mercado, fica sedimentada a ideia de que, no âmbito das intenções que moveram a construção da legislação paulistana, o arbitramento da base de cálculo do ITBI pode realmente ser utilizado em face de simples discordância do órgão fazendário, não necessitando de indicação de elementos que configurem omissão ou má-fé.

O artigo 8º do regulamento importa em inovação relevante:

> Art. 8º A Secretaria Municipal de Finanças tornará públicos os valores venais atualizados dos imóveis inscritos no Cadastro Imobiliário Fiscal do Município de São Paulo. §1º Os valores venais dos imóveis serão atualizados periodicamente, de forma a assegurar sua compatibilização com os valores praticados no Município, mediante pesquisa e coleta permanente, por amostragem, dos preços correntes das transações e das ofertas à venda no mercado imobiliário, inclusive com a participação da sociedade representada no Conselho de Valores Imobiliários. §2º Os valores venais dos imóveis divulgados na forma do 'caput' deste artigo têm presunção relativa, a qual será afastada sempre que: I - o valor da transação for superior; II - a Administração Tributária aferir base de cálculo diferente, em procedimento de pedido de avaliação especial, processo de arbitramento fiscal, processo de impugnação a lançamento ou outro procedimento no exercício de suas atribuições;
> III - a ação fiscal constatar erro, fraude ou omissão, por parte do sujeito passivo ou terceiro em benefício daquele, na declaração dos dados do imóvel inscritos no Cadastro Imobiliário Fiscal e utilizados no cálculo do valor venal publicado. §3º O valor venal divulgado, em nenhuma hipótese, será inferior à base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, utilizada no exercício da transação. §4º Para os efeitos do §3°, não serão considerados os descontos eventualmente concedidos sobre o valor fiscal apurado para efeito do cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU. §5º Caso não tenha havido, até a data prevista para o pagamento do imposto, a divulgação do valor venal do imóvel, cabe ao contribuinte dirigir-se ao órgão responsável pelo tributo, da Secretaria Municipal de Finanças, para que seja disponibilizado tal valor (São Paulo, M., 2005a).

Dentre outros comandos, o dispositivo transcrito institui o denominado valor de referência, que passou a ser utilizado para fins de cálculo do ITBI. O *caput* atribui à Secretaria Municipal de Finanças a incumbência de divulgar a respectiva tabela para os imóveis cadastrados no Município de São Paulo e, o parágrafo primeiro, em sintonia com o artigo 7º determina que ela será atualizada periodicamente a fim de acompanhar os valores praticados no mercado imobiliário. Há, ainda, regra apontando que a elaboração e atualização dos valores decorre de trabalho de coleta e análise de dados, por meio de um Conselho de Valores Imobiliários, no qual a sociedade civil também tem assento.

Os parágrafos terceiro, quarto e quinto não são novidades, pois já faziam parte do conjunto de regras existentes ao tempo do regulamento anterior. Por outro lado, o parágrafo segundo cita as situações nas quais o valor de referência não será utilizado. Tal como explicitado no texto, a tabela do valor de referência é considerada como

estimativa oficial, mas com presunção relativa, que poderá ser afastada em, basicamente, duas hipóteses.

A primeira ocorre quando o preço declarado for superior ao que estiver estipulado na tabela oficial. Inclusive, vale salientar que este ponto será objeto de análise específica, em seção própria, a fim de discutir as possíveis respostas ao seguinte questionamento: ao atribuir tal solução, a legislação paulistana estaria optando pela adoção do preço do negócio jurídico como base de cálculo do ITBI, no lugar do valor venal, ou apenas estaria utilizando o montante concreto da transação como instrumento para fins de melhor estimar o valor venal do imóvel?

Por outro lado, a segunda hipótese em que não se utilizará o valor de referência estipulado na tabela, decorre de uma nova manifestação da Administração Tributária sobre o valor venal em duas situações:

> a) os casos de avaliação especial, impugnação ou arbitramento, tal como especificados no inciso II; e,
> b) a ação fiscal que vai se debruçar sobre erro, fraude ou omissão nos dados do cadastro do imóvel, conforme o inciso III.

A avaliação especial - citada no inciso II, conforme acima - está regulamentada no artigo 10, com a seguinte redação:

> Art. 10. Caso não concorde com a base de cálculo do imposto divulgada pela Administração, nos termos do 'caput' do artigo 8º, o contribuinte poderá requerer avaliação especial do imóvel, apresentando os dados da transação e os fundamentos do pedido, na forma prevista em portaria da Secretaria Municipal de Finanças, que poderá, inclusive, viabilizar a formulação do pedido por meio eletrônico (São Paulo, 2005a).

Perceba-se que esse procedimento é de iniciativa do contribuinte, ou seja, caso ele entenda que o valor de referência divulgado não está em conformidade, deverá solicitar novo pronunciamento da Administração Tributária, juntando os elementos que dão suporte ao seu pleito. Como será detalhado adiante, esse ponto configurará controvérsia que merecerá debate específico, colocando em contraste os posicionamentos do Fisco e dos contribuintes.

Uma última observação sobre o Regulamento do ITBI, aprovado pelo Decreto n.º 46.228, de 23 de agosto de 2005, é a constatação da ausência de regra disciplinando o arbitramento da base de cálculo e, saliente-se, isso ocorreu mesmo com a lei de regência afirmando que o "[...] contribuinte poderá oferecer avaliação contraditória ao valor arbitrado, na forma, condições e prazos **regulamentares**" (São Paulo, M., 1991, artigo 24, parágrafo único, grifo nosso).

No regulamento anterior, o artigo 5º tratava do tema, por outro lado, no texto de 2005, a única menção ao assunto fica por conta da breve citação feita no inciso II, §2º, artigo 8º, transcrito acima. A juízo desta pesquisa, se tal ocorrência foi intencional, não restou clara uma motivação plausível para essa omissão.

A circunstância da atribuição para cálculo e divulgação do valor de referência está prevista em norma infralegal, tinha o potencial de resultar em debate acerca da violação ao Princípio da Legalidade - algo que, de fato, veio a ocorrer, tal como se verá adiante. Sendo assim, no ano seguinte à edição do Regulamento do ITBI, foi feita intervenção na lei de regência por meio da Lei Ordinária Municipal n.º 14.256, de 29 de dezembro de 2006[4].

A primeira modificação de relevo está no *caput* do artigo 7º:

> Art. 7º Para fins de lançamento do Imposto, a base de cálculo é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, **assim considerado o valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado** (São Paulo, M., 1991, grifo nosso).

A especificação do conceito de valor venal com valor de mercado passa a ser fixado no texto de lei, em sintonia com o que já havia sido feito no ano anterior, com a redação consignada no regulamento. Além disso, foram incluídos os artigos 7º-A e 7º-B, com as seguintes redações:

> Art. 7º-A. A **Secretaria Municipal de Finanças** tornará públicos os valores venais atualizados dos imóveis inscritos no Cadastro Imobiliário Fiscal do Município de São Paulo. Parágrafo único. A Secretaria Municipal de Finanças deverá estabelecer a forma de publicação dos valores venais a que se refere o 'caput' deste artigo. Art. 7º-B. Caso não concorde com a base de cálculo do imposto divulgada pela Secretaria Municipal de Finanças, nos termos de

[4] Antes da Lei Ordinária n.º 14.256, de 29 de dezembro de 2006, a lei de regência do ITBI paulistano sofreu várias intervenções decorrentes da Lei Ordinária n.º 14.125, de 29 de dezembro de 2005, contudo, os pontos alterados não guardam correlação com o objeto da presente pesquisa, dessa forma, a presente menção é realizada apenas para fim de registro.

> regulamentação própria, o contribuinte poderá requerer **avaliação especial do imóvel**, apresentando os dados da transação e os fundamentos do pedido, na forma prevista em portaria da Secretaria Municipal de Finanças, que poderá, inclusive, viabilizar a formulação do pedido por meio eletrônico (São Paulo, M., 1991, grifos nossos).

O primeiro dispositivo prevê a atribuição ao Poder Executivo - especialmente, à Secretaria Municipal de Finanças - a competência para calcular e divulgar o valor de referência. O segundo dispositivo cria, para o contribuinte, a faculdade de requerer a avaliação especial do imóvel, quando discordar do órgão fazendário. Perceba-se que, em ambos os casos, os dispositivos do regulamento que tratavam dessas mesmas questões passavam, agora, a contar com um suporte de validade na própria lei de regência, sendo essa a principal finalidade das inclusões normativas.

A última modificação a ser citada, refere-se à revogação do artigo 8º da lei de regência: lembre-se que ele tratava do valor venal do IPTU como limite mínimo para o cálculo do ITBI. É importante salientar que alguns dispositivos presentes no regulamento, conforme já foi exposto anteriormente, ainda permaneciam prevendo essa mesma metodologia, ou seja, a de utilizar o valor venal do IPTU como "piso". Todavia, em que pese a previsão infralegal, é razoável supor que o quantitativo de casos concretos nos quais o "piso" seria efetivamente utilizado tendia a ser bastante reduzido, pois a faculdade de estabelecer a base de cálculo por meio de ato do Poder Executivo faz com que a referida tabela tenda a acompanhar, com maior agilidade, as flutuações do mercado imobiliário e, como é sabido, tais valores são frequentemente superiores àqueles utilizados para fins de IPTU.

Neste ponto, é importante apresentar um panorama da situação normativa, após as intervenções ocorridas ao longo da primeira metade da década de 2000:

> a) em regra, continuava a não existir identidade entre as bases de cálculo do ITBI e do IPTU, sendo que esse ainda era utilizado como "piso" de avaliação para cálculo daquele. Lembre-se que, para uso dessa metodologia, não havia mais o dispositivo que determinava a atualização monetária do valor venal do IPTU;
>
> b) com a instituição do valor de referência, em regra, o procedimento consistia nos seguintes passos:

> I - o sujeito passivo apresentava o instrumento contratual com o preço declarado da transação imobiliária;
> II - aquele seria comparado com o valor de referência, valendo salientar que essa comparação passou a ser feita automaticamente, por sistema eletrônico;
> III - utilizava-se o maior deles para cálculo do ITBI;

c) caso não tivesse sido divulgado valor de referência para o imóvel em questão - ou na remota hipótese de o mesmo ser inferior ao utilizado para lançamento do IPTU -, seria feito uso do procedimento previsto na legislação anterior, ou seja, o preço declarado iria ser comparado com o valor venal do IPTU utilizado no mesmo exercício, tomando-se o maior deles para cálculo do ITBI;

d) a situação descrita na alínea anterior permite concluir que a identidade entre as bases de cálculo do ITBI e do IPTU ocorria quando o preço declarado da transação fosse inferior ao valor venal utilizado para fins de IPTU, todavia, é necessário ressaltar que essa ocorrência tendia a ser bastante esporádica, uma vez que dependia daquelas condicionantes citadas anteriormente, isto é: se não tivesse sido divulgado valor de referência para o imóvel em questão ou na remota hipótese de o mesmo ser inferior ao utilizado para lançamento do IPTU;

e) quando ocorria a situação descrita na alínea anterior, as expressões numéricas utilizadas como base de cálculo dos dois impostos em análise eram nominalmente equivalentes, tendo em vista a inexistência de regra determinando a atualização monetária do valor venal utilizado no lançamento do IPTU;

f) com a instituição de um valor de referência, o caminho indicado na legislação para o sujeito passivo que discordava do órgão fazendário era o de requerer a avaliação especial, servindo-se do procedimento detalhado no regulamento, o que poderia resultar num novo pronunciamento do órgão fazendário ou na manutenção do valor originalmente divulgado;

g) tanto no regulamento, quanto na lei de regência, o conceito de valor venal passou de forma expressa a ser especificado como valor de mercado;

h) na lei de regência, a redação dada à questão do arbitramento ganhou amplitude suficiente para permitir seu uso tanto nos casos em que havia acusação de omissão ou de má-fé, como também em situações de simples discordância da autoridade administrativa em relação ao preço declarado. Essa modificação retirou a sintonia antes existente entre a legislação municipal e o artigo 148 do Código Tributário Nacional (CTN); e,

i) para o caso do arbitramento, a lei de regência ainda alertava sobre a necessidade de observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, todavia, o regulamento não detalhava o tema.

O cenário descrito constitui os contornos que delimitam a controvérsia que veio a se instalar. As modificações normativas redundaram em alterações no procedimento administrativo e isso ocasionou a divergência entre o Fisco e os contribuintes.

Adiante na linha do tempo, houve algumas alterações na legislação que guarda pertinência com a temática desta pesquisa, porém, sem maiores repercussões.

O Decreto Municipal n.º 51.627, de 13 de julho de 2010, aprovou um novo Regulamento do ITBI, com a manutenção de quase todas as mesmas regras já presentes na legislação anterior, ao menos no que se refere à base de cálculo do imposto.

A primeira mudança digna de nota se refere à inexistência de dispositivo que coloca o valor venal do IPTU como “piso” para cálculo do ITBI. Vale lembrar que, na lei de regência, a situação já era assim desde as modificações introduzidas pela Lei Ordinária Municipal n.º 14.256, de 29 de dezembro de 2006, sendo assim, a partir de agora, ambos os veículos normativos estavam em sintonia. Tal mudança decorre da consolidação do valor de referência na rotina administrativa: o seu uso termina tornando desnecessário que se recorra ao valor venal do IPTU.

Com essa intervenção, a possibilidade de as bases de cálculo de ambos os impostos serem equivalentes ocorreria quando, na comparação entre o valor de referência e o preço declarado, o maior deles coincidisse com o valor venal do IPTU. Perceba-se que esse evento configuraria algo muitíssimo improvável e, mesmo ocorrendo, teria de ser classificado como ocasional, ou seja, seria uma simples casualidade e não uma confluência conceitual decorrente da estrutura normativa.

O outro ponto a citar, relaciona-se ao arbitramento que volta a ser abordado na regulamentação. Como era de se esperar, o disciplinamento dado a essa modalidade de aferição da base de cálculo foi colocado em harmonia com a redação constante na lei de regência de forma que o procedimento fica permitido tanto nos casos em que existir acusação de omissão ou de má-fé, como também, em situações de simples discordância da autoridade administrativa, em relação ao preço declarado. Vale frisar que o artigo 11, responsável por veicular tal previsão, não desdobra o tema, limitando-se a reproduzir o texto da lei.

Ao final, tem-se o Decreto Municipal n.º 55.196, de 11 de junho de 2014, que aprova o atual Regulamento do ITBI, todavia, sua citação cumpre mero propósito de simples registro, pois mantém o tratamento jurídico para as categorias trabalhadas nesta pesquisa[5].

2.2 DISCURSOS EM CONFRONTO: FISCO *VERSUS* CONTRIBUINTES

Esta seção tem por objetivo apresentar o percurso das discussões que foram travadas no Poder Judiciário acerca da controvérsia que é objeto da presente pesquisa. Apesar de outros Municípios também utilizarem a estratégia de definir, por ato infralegal, tabelas de valores venais específicos para cálculo do ITBI, o caso da capital paulistana foi utilizado como representativo da respectiva controvérsia, a fim de que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) viesse a fixar as teses no Tema Repetitivo n.º 1.113.

Ao adotar o valor de referência, conforme as modificações normativas que foram abordadas anteriormente, as trajetórias do Fisco e dos contribuintes entraram em rota de colisão. No centro da questão estava a circunstância de que o valor de

[5] Para consulta da versão atualizada da legislação a relacionada ao ITBI, vide o Decreto n.º 61.810, de 14 de setembro de 2022, que aprova a Consolidação das Leis Tributárias do Município de São Paulo.

referência, por ser calculado e divulgado por ato infralegal, quase sempre seria superior ao valor venal utilizado no IPTU, sendo assim, o lançamento do ITBI passava a ter um "piso" mais alto, fazendo com que o preço declarado, frequentemente, não viesse a ser utilizado para o cálculo. No regime anterior, isso também poderia ocorrer, mas o montante do imposto de transmissão tendia a ser mais "suave" por causa da desatualização do valor venal utilizado no IPTU. Em resumo: a mudança implicava, em regra, num maior desembolso por parte do sujeito passivo.

Diante do contexto, várias ações judiciais foram propostas pelos contribuintes, com o intuito de se opor à nova metodologia. A existência de múltiplos processos, aliados à necessidade de uniformizar a jurisprudência fez com que a questão viesse a ser submetida ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio da Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000.

A arguição foi suscitada pela 18ª Câmara de Direito Público do Tribunal, após o Supremo Tribunal Federal ter anulado acórdão anterior da mesma câmara, em face da preservação de competência fixada pela Súmula Vinculante n.º 10[6], fundada no artigo 97 da Constituição Federal de 1988. Sendo assim, o caso foi remetido ao Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou a demanda em 25 de março de 2015, nos seguintes termos:

> INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE Artigo 7º da Lei nº 11.154, de 30 de dezembro de 1991, com a redação dada pelas Leis n.º 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

[6] Súmula Vinculante n.º 10, *in verbis*: "Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte." (Brasil/STF, 2008).

> 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 (São Paulo, E., 2015, grifos nossos).

A ementa ainda contém outros trechos sobre o aspecto temporal da hipótese de incidência do ITBI, todavia, tal temática foge ao escopo da presente pesquisa, dessa forma, omitiu-se essa parte.

Por outro lado, em relação ao foco deste estudo, vários são os argumentos trabalhados no acórdão, sendo possível condensá-los nos seguintes tópicos:

a) delimitação conceitual de valor venal;

b) não identidade entre as bases de cálculo do ITBI e do IPTU; e,

c) procedimento do valor de referência como forma de afronta ao princípio da segurança jurídica e da legalidade.

Quanto ao primeiro ponto, a decisão fixou o entendimento de que o valor venal corresponde àquele "[...] pelo qual o bem ou direito **é** negociado à vista, em condições normais de mercado [...]". Ou seja, corresponderia ao preço estipulado no negócio jurídico realizado (São Paulo, E., 2015, grifo nosso). Essa interpretação foi utilizada em contraste com a redação da lei de regência do ITBI, que afirma:

> Art. 7º Para fins de lançamento do Imposto, a base de cálculo é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, assim considerado o valor pelo qual o bem ou direito **seria** negociado à vista, em condições normais de mercado (São Paulo, M., 1991, grifo nosso).

Perceba-se que o acórdão dá ênfase ao preço declarado como sendo o parâmetro mais relevante na definição da base de cálculo. Por outro lado, a redação da norma transcrita não cita o preço como elemento que determina o valor venal, no lugar disso, apenas indica uma situação hipotética na qual o bem ou direito viria a ser negociado.

Para dar suporte ao seu posicionamento, o relator se apoia em precedentes do STJ. Em tais julgados, foi sendo consolidada a tese de que o preço declarado deveria assumir esse protagonismo.

A dissonância interpretativa também encontra respaldo noutro ponto, ainda que esse item não tenha sido abordado expressamente na decisão. Como já foi exposto, o regulamento da lei paulistana prescreve que, se o preço declarado for superior ao valor de referência, aquele deverá ser utilizado como base de cálculo do ITBI. Essa solução normativa reforça o argumento de que o preço declarado deva assumir um protagonismo na questão.

Esse ponto que à primeira vista parece simples nuance interpretativa, tem relevante efeito prático. Adiante, quando for realizada a análise crítica do discurso jurisprudencial, será retomada essa questão com maior detalhamento.

O segundo tópico refere-se à não identidade entre as bases de cálculo do IPTU e do ITBI, inclusive, importante notar que esse item está intrinsecamente vinculado ao anterior, isso porque o relator do acórdão utilizou os mencionados precedentes do STJ para fundamentar essa diferença entre os aspectos quantitativos das duas exações. Em linhas gerais, os argumentos se apoiam no protagonismo do preço declarado como forma de apurar a base de cálculo do ITBI.

Tendo em vista que o lançamento do IPTU é realizado por meio de uma Planta Genérica de Valores (PGV) e que a mesma tende a não acompanhar as flutuações do mercado imobiliário, o STJ adotou o entendimento no qual o imposto de transmissão deva, em regra, fazer uso da declaração do sujeito passivo, pois a mesma tenderia a refletir, com maior precisão, o valor de mercado do bem ou direito, ou seja, na comparação entre as duas formas de apuração do valor venal, o preço declarado seria preferível em relação à PGV.

O terceiro tópico tratado no acórdão aborda o valor de referência. Para o relator, a instituição de uma tabela por meio de ato infralegal não implica, por si só, numa afronta ao Princípio da Legalidade, todavia, a forma pela qual ela foi operacionalizada denotaria tal resultado e, também, configuraria uma violação ao Princípio da Segurança Jurídica. O acórdão é mais detalhado quanto a essa questão.

O relator constata que o lançamento do ITBI, no caso do Município de São Paulo, dá-se por homologação, dessa forma, o preço declarado e o recolhimento realizado com base nele ficam sujeitos à análise por parte da autoridade fiscal, inclusive, o julgador lembra que essa providência constitui uma faculdade que fica disponível por até 5 (cinco) anos, por causa do prazo decadencial. Além disso, afirma que o lançamento do ITBI, ao menos originariamente, não pode ser realizado de ofício, ante o fato de que a autoridade administrativa não dispõe, previamente, dos dados necessários ao cálculo.

Sendo assim, ao instituir o valor de referência como uma pauta mínima para o ITBI, o Município estaria impondo ao sujeito passivo uma base de cálculo previamente estipulada como se estivéssemos diante de um lançamento de ofício. Mesmo que a legislação preveja a faculdade de o contribuinte requerer a avaliação especial - em caso de discordância com relação à tabela divulgada pelo órgão fazendário -, aquela adoção de “piso”, configuraria uma inversão no procedimento administrativo.

A inversão citada se refere ao fato de que, no lançamento por homologação, a autoridade fiscal pode se utilizar do arbitramento para desconsiderar o preço declarado de um bem ou direito, mas no caso do valor de referência o ônus tinha ficado a cargo do sujeito passivo que, se discordasse do órgão fazendário, teria de apresentar pedido de avaliação especial.

O relator cita que o valor de referência poderia ser utilizado legitimamente para consulta por parte dos servidores públicos que estivessem na incumbência de revisar os preços declarados pelos contribuintes, mas não como uma forma impositiva e prévia de apuração da base de cálculo. Seria justamente por causa dessa inversão que o procedimento no qual foi operacionalizado o valor de referência estaria desconsiderando o padrão do lançamento por homologação, conforme definido no CTN, assemelhando-o à modalidade de ofício. Essa dissonância, portanto, implicaria em violação dos Princípios da Segurança Jurídica e da Legalidade.

Um ponto final a destacar é o seguinte: o acórdão submete o uso do arbitramento a situações excepcionais, tal como destacado na ementa transcrita. Ao longo da exposição, fica claro o posicionamento do relator no sentido de que aquele método indireto apenas estaria autorizado nas situações de omissão ou má-fé, em sintonia com a redação do artigo 148 do CTN. Essa menção é relevante porque a legislação paulistana, tal como foi ressaltado, já não o subordina exclusivamente a tais casos, mas o permite também em função da simples discordância por parte do órgão fazendário, em relação ao preço declarado.

Os argumentos detalhados acima correspondem ao entendimento firmado pela maioria do Órgão Especial, conforme o voto condutor do Desembargador Paulo Dimas Mascaretti, todavia, há de ser mencionado que houve divergência.

O Desembargador José Renato Nalini julgou constitucionais os dispositivos da legislação paulistana, por entender que não haveria uma identidade necessária entre as bases de cálculo do ITBI e do IPTU. Além disso, apontou que a edição do valor de referência, por meio de ato infralegal, corresponderia a procedimento legítimo, a fim de que a base de cálculo pudesse acompanhar os preços praticados no mercado imobiliário. Ou seja, esse voto divergente coincide, integralmente, com o posicionamento do órgão fazendário.

O Desembargador Guerrieri Rezende - que era o relator original para o acórdão, mas restou como voto vencido - defende o posicionamento de que as bases de cálculo do ITBI e do IPTU devam ser as mesmas, logo, a instituição de um valor de referência deveria ser rechaçada, inclusive porque é veiculada por ato infralegal. É importante frisar que esse entendimento, apesar de ter sido expresso por apenas um dos componentes do Órgão Especial, fazia ressonância com o contexto de várias das decisões anteriores que motivaram à propositura da arguição de inconstitucionalidade.

Por fim, o Desembargador Antônio Carlos Villen julgou inconstitucional a possibilidade de a lei delegar ao Poder Executivo a competência para definir a base de cálculo do ITBI por meio do valor de referência, porém, não vê qualquer violação na existência de valores venais distintos para os dois impostos em questão, ou seja, entende como válida essa providência, mas somente se tivesse sido adotada diretamente por lei.

Apesar do resultado no julgamento da arguição de inconstitucionalidade, a legislação paulistana permaneceu prevendo o valor de referência e a sua operacionalização, continuou seguindo o mesmo curso administrativo. Essa

circunstância, como era possível prever, manteve o ambiente de litigiosidade, pois os contribuintes continuavam a buscar o Poder Judiciário, questionando a prática do órgão fazendário.

A estratégia do Município era levar o debate da controvérsia aos tribunais superiores de forma a não encerrar a discussão com o posicionamento contrário obtido na justiça estadual. Esse objetivo foi alcançado por meio de recurso especial, que teve origem num caso concreto no qual se pleiteava restituição parcial de valores recolhidos de ITBI.

A origem citada está nas ações propostas pela empresa *Fortress* Negócios Imobiliários Ltda. A referida organização incorporou imóveis para fins de integralizar cotas subscritas do seu capital social, sendo que tais ativos estavam localizados nos Municípios de São Paulo, Itu e Bertioga. Houve cobrança de ITBI pelos órgãos fazendários respectivos, tendo em vista que a entidade atua no ramo da compra e venda de imóveis, bem como locação de imóveis próprios e, conforme o CTN (Brasil, 1966b, artigo 37), essa atividade configura uma hipótese de exceção à imunidade tributária prevista na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988, artigo 156, §2º, inciso I).

No caso paulistano, a ação de repetição do indébito foi formalizada em 28 de fevereiro de 2016, por meio do processo n.º 1008270-75.2016.8.26.0053, distribuído para a 9ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo.

A promovente[7] requereu a restituição parcial do ITBI pago na integralização de dois imóveis, cujo cálculo tomou por base o valor de referência, no lugar do valor venal utilizado para fins de IPTU. Argumentou, em síntese, o seguinte:

> a) não seria permitido ao Município utilizar dois valores venais distintos, sob pena de afronta ao CTN, já que esse prevê a mesma base de cálculo para ambos os impostos em questão;
>
> b) por violação do Princípio da Legalidade, não seria possível estipular a base de cálculo do ITBI através de ato do Poder Executivo, sendo

[7] Os trechos onde são descritos os argumentos da promovente, da procuradoria municipal e da sentença foram extraídos da consulta ao inteiro teor da ação de repetição do indébito, formalizada, em 28 de fevereiro de 2016, por meio do processo n.º 1008270-75.2016.8.26.0053, cuja referência completa consta no final do presente trabalho.

necessária lei em sentido formal e material, nos termos da Constituição Federal de 1988 e conforme o disciplinamento existente no próprio CTN.

Há, também, uma argumentação no sentido de defender que o preço declarado pelo contribuinte apenas poderia ser afastado pela autoridade fiscal a partir do procedimento de arbitramento e, ainda, que essa cautela não teria sido observada no caso concreto. Entretanto, essa parte parece não estar em sintonia com o restante da peça inaugural. Sustenta-se essa conclusão pelos seguintes itens: no pedido consta apenas o cálculo da diferença, tomando por base o valor venal de IPTU, em comparação com o valor de referência; não é citado o preço que fora declarado pela incorporação dos dois imóveis, a fim de ser possível compará-lo com o valor de referência; não há um pedido alternativo no sentido de pugnar pelo cálculo da restituição pela diferença entre o preço declarado e o valor de referência, caso o julgador viesse a entender que o valor venal de IPTU não fosse cabível.

A contestação da procuradoria municipal sustenta a licitude do procedimento adotado pelo órgão fazendário, a partir dos seguintes argumentos:

a) não existiria qualquer ilegalidade em definir, por lei, uma base de cálculo para o ITBI diversa daquela utilizada para o IPTU e, ainda, diferente do preço declarado pelo sujeito passivo. Essa não identidade decorreria dos regimes jurídicos distintos que caracterizam cada exação;

b) a base de cálculo estaria integralmente definida pela lei de regência e, apenas a avaliação administrativa de cada imóvel teria sido realizada pelo órgão fazendário, o que corresponde à atividade tipicamente administrativa, sem violação ao Princípio da Legalidade;

c) como o valor venal fixado para o IPTU se encontra defasado, utilizá-lo conduziria à violação do artigo 38 do CTN, que define a base de cálculo do ITBI;

d) sustenta que a legislação municipal nunca previu a identidade entre as bases de cálculo do ITBI e do IPTU e, com o intuito de justificar a assertiva, traz as seguintes explicações:

> I - na sistemática anterior, o contribuinte recolhia o imposto e o órgão fazendário, se entendesse que ele não representava o valor de mercado, faria uso do arbitramento, impondo multa de 50% (cinquenta por cento), nos termos da lei de regência;
> II - na nova sistemática, o que teria mudado não seria a definição da base de cálculo do ITBI, que continuava sendo o valor de mercado do imóvel, mas sim, a forma de recolhimento que permite ao contribuinte saber, antecipadamente, o valor atualizado pelo órgão fazendário, assim, evitando o uso do arbitramento.

No que tange à alínea “d”, é importante notar que a procuradoria municipal, em conformidade com a legislação paulistana, sustenta a posição de que o arbitramento é cabível nos casos de simples discordância entre o órgão fazendário e o contribuinte, ou seja, entre o preço declarado e o valor de referência. Na tese oficial, não haveria necessidade de apontar suspeita de omissão ou má-fé, algo que é exigido na redação do artigo 148 do CTN.

Em 14 de fevereiro de 2017, a demanda foi julgada em primeira instância, pela magistrada Simone Gomes Rodrigues Casoretti, que deferiu o pedido de restituição, afirmando o seguinte:

> a) este juízo já tinha decidido, noutras oportunidades, que a estipulação de um valor de referência para ITBI, distinto daquele utilizado para IPTU, afrontaria o Princípio da Legalidade e da Universalidade Tributária;
>
> b) o entendimento exposto na alínea anterior estava fundado em precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;
>
> c) nos termos dos artigos 33 e o 38 do CTN, não seria viável admitir que o mesmo ente federado utilizasse valores distintos para IPTU e ITBI, sendo assim:
>
> > I - a Lei Ordinária Municipal n.º 10.235/1986, que define a PGV, deveria ser observada para o cálculo do ITBI;

> II - a Lei Ordinária Municipal n.º 14.256/2006, que autorizou o Poder Executivo a calcular e divulgar o valor de referência, violaria o Princípio da Legalidade previsto na Constituição Federal de 1988.

É importante notar que a sentença, mesmo deferindo o pedido de restituição nos termos em que foi formulado, afirma o seguinte:

> Conclui-se, portanto, pela ilegalidade do ato administrativo impugnado, de modo que deve ser considerado como base de cálculo do tributo ou valor venal constante no IPTU relativo aos imóveis, **ou o valor da transação (no caso, aquele utilizado como base para a transferência dos bens entre a empresa e seus sócios), o que for maior** (São Paulo, E., 2017, grifo nosso).

Há contradição: ou se julga no sentido de que deveria ser utilizado o valor venal fixado para o IPTU ou no sentido de que se deveria utilizar o maior montante na comparação entre aquele e o preço declarado. Sem embargo de o erro decorrer de outras causas concomitantes, é razoável supor que a contradição havida na petição inicial da promovente - que também confundia essas duas possibilidades - tenha tido algum papel nesse resultado.

Em que pese a observação acima, o dispositivo da sentença determina a restituição no mesmo valor do pedido, o que conduz à conclusão de que o posicionamento da magistrada era, realmente, na direção de sustentar uma necessária identidade entre as bases de cálculo de ambos os impostos em questão, fazendo com que o valor venal fixado para o IPTU fosse utilizado para lançamento do ITBI.

Uma última observação sobre a presente fase processual.

Apesar de a arguição de inconstitucionalidade ter sido julgada pelo Órgão Especial no ano de 2015, nem a magistrada, nem a empresa promovente, nem a procuradoria municipal mencionaram tal circunstância. É possível supor que o desconhecimento tenha causado essa situação, mas, ao menos para as partes, também há outras explicações plausíveis.

A fim de fundamentar seu pleito de restituição, a empresa promovente defendia a necessária identidade entre as bases de cálculo de ambas as exações, sendo assim, citar a decisão tomada no âmbito da arguição de inconstitucionalidade

não a favorecia. A procuradoria municipal pode ter realizado raciocínio semelhante, pois sustentava a legalidade da tabela que veicula o valor de referência e, como visto, a decisão da corte havia declarado a inconstitucionalidade da metodologia por meio da qual ela era aplicada.

Quanto à magistrada, supõe-se que tenha sido simples lapso. À época da sentença, já estava operante o inciso V do artigo 927[8] do atual Código de Processo Civil (CPC) e esse dispositivo, conjugado ao próprio sentido interpretativo da Súmula Vinculante n.º 10, indica a necessidade de o juízo singular se pronunciar sobre os efeitos que o julgamento do Órgão Especial teriam no caso concreto que estava sob sua análise. Entendia-se que não se aplicava, teria o dever de citar o precedente e expor os fundamentos e argumentos que dariam suporte a essa distinção.

A procuradoria municipal recorreu por meio da Apelação n.º 1008270-75.2016.8.26.0053, mas o recurso foi desprovido pela 14ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 28 de junho de 2018, nos seguintes termos:

> Apelação. Ação de repetição de indébito tributário. Imposto sobre transmissão intervivos de bens imóveis. Exercício de 2015. Pedido acolhido. Incidência de correção monetária desde o desembolso das quantias. Juros moratórios, de um por cento ao mês, devidos a partir do trânsito em julgado dessa decisão. Precedente do Supremo Tribunal Federal. Sentença mantida. Recurso denegado (São Paulo, E., 2018).

O acórdão relatado pelo Desembargador Geraldo Xavier conta com apenas 3 (três) páginas e, como é possível intuir pela redação da ementa, não aborda as questões fundamentais da lide, ou seja, não se pronuncia sobre a identidade, ou não, das bases de cálculo do IPTU e do ITBI, nem toca na juridicidade, ou não, do valor de referência. Como denegou o recurso, fica implícito que assumiu o mesmo posicionamento exarado na sentença. Outro ponto a destacar é o seguinte: assim como o juízo de primeiro grau, também não cita a arguição de constitucionalidade julgada pelo Órgão Especial, indicando surpreendente desconhecimento do precedente.

---

[8] O artigo mencionado preceitua o seguinte: "[...] Os juízes e os tribunais observarão: [...] V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados [...]" (Brasil, 2015).

A procuradoria municipal apresentou recurso especial que, por ter seu seguimento negado, somente chegou ao Superior Tribunal de Justiça por meio de Agravo em Recurso Especial (AREsp.) n.º 1.493.616-SP. Por ausência de prequestionamento, o recurso não foi conhecido, com base em decisão monocrática do Ministro Gurgel de Faria, em 29 de novembro de 2019, tendo em vista que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo "[...] não apreciou a questão relativa à base de cálculo do ITBI fixada pelo Município, apreciando apenas as questões relativa à incidência de juros e correção monetária aplicada ao valor a ser repetido" (Brasil/STJ, 2019b).

Apesar do resultado relatado acima, a questão viria a ser analisada pelo STJ, a partir de outro caminho que se iniciara anos antes conforme os eventos descritos a seguir.

Como dito acima, a *Fortress* Negócios Imobiliários Ltda., havia ingressado com ações de repetição de indébito de ITBI em razão de recolhimentos efetuados para os Municípios de São Paulo, Itu e Bertioga. As decisões judiciais não foram harmônicas entre si. Em parte, isso decorre de o regime jurídico da exação conter certas peculiaridades que são próprias de cada ente tributante, todavia, a dissonância entre os entendimentos serviu de argumento para a empresa suscitar no ano de 2017 nova apreciação do caso por meio do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) n.º 2243516-62.2017.8.26.0000. Na oportunidade, tanto a promovente, quanto a procuradoria do municipal deduziram os mesmos argumentos que tomaram lugar no âmbito da ação de repetição de indébito abordada acima.

O 7º Grupo de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 23 de maio de 2019, julgou o IRDR mencionado, nos seguintes termos:

> EMENTA: 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 (São Paulo, E., 2019).

O primeiro ponto a destacar refere-se ao fato de que a leitura dos fundamentos e argumentos presentes no voto vencedor não conduz ao resultado exposto na tese fixada ou, ao menos, permite interpretações contraditórias entre si.

O relator, Desembargador Luiz Burza Neto, apresenta vários trechos de entendimentos doutrinários e de precedentes do STJ e do próprio TJSP, inclusive a arguição de inconstitucionalidade julgada pelo Órgão Especial no ano de 2015, sendo que as transcrições, frequentemente, não estão em sintonia com o posicionamento firmado no dispositivo do seu voto. São citados, por exemplo, entendimentos que optam pelo preço declarado como protagonista e há outros que pugnam pela conceituação de valor venal como o resultado de uma análise global dos movimentos do mercado imobiliário de forma que o preço da transação concreta, nessa visão, deixa de ter a mesma relevância.

A utilização do julgamento da arguição de inconstitucionalidade como argumento para a fixação da tese é outro exemplo dessa contradição.

O Órgão Especial havia firmado o entendimento de que as bases de cálculo dos impostos em questão não seriam idênticas, tendo em vista o regime jurídico próprio de cada uma das exações. Por causa disso, posicionou-se no sentido de que o preço declarado configura a base de cálculo do ITBI - que assume papel de protagonismo -, só podendo ser afastado por meio do arbitramento a ser realizado pela autoridade administrativa competente. Já na decisão do IRDR, o relator até entende que o preço declarado pode ser utilizado como base de cálculo para o ITBI, mas apenas se ele for superior ao valor venal levado a efeito para o IPTU.

Outro ponto a mencionar, refere-se ao fato de que o relator do IRDR não aborda a questão do arbitramento. O procedimento é citado em duas transcrições de precedentes do TJSP, sendo um deles o acórdão da arguição de inconstitucionalidade. Todavia, no voto vencedor, não há texto próprio que venha a apontar qual seria o papel que o arbitramento desempenharia no procedimento de cálculo do ITBI.

Também merece destaque o seguinte fato: a tese fixada no acórdão do IRDR configura a mesma solução que era dada pela legislação paulistana, antes da instituição do valor de referência. Como já apontado, as regras normativas para o cálculo do ITBI até o ano de 2005 utilizavam o valor venal do IPTU como “piso”, ou seja, na comparação desse com o preço declarado, escolhia-se aquele que fosse maior.

Houve divergência no julgamento, sendo vencidos os Desembargadores Erbetta Filho, Silva Russo e Eutálio Porto, mas apenas esse último consignou, explicitamente, as razões de sua discordância. Para o magistrado mencionado, as bases de cálculo do ITBI e do IPTU são diferentes por causa do regime jurídico distinto de ambos, tornando incorreto utilizar esse último como "piso" para aquele. Além disso, defende o protagonismo do preço declarado, mas permite à autoridade competente desconsiderá-lo por meio do arbitramento.

É possível perceber que o voto divergente entra em razoável sintonia com o julgamento da arguição de inconstitucionalidade, mas o desembargador não faz menção expressa a esse precedente. Inclusive, não há maiores detalhamentos em sua manifestação de modo que não é possível afirmar, com maior segurança, se para ele o arbitramento é cabível apenas em situações de omissão ou de má-fé, tal como ocorre no caso da arguição, ou se admite também essa metodologia para simples divergência do órgão fazendário em relação ao preço declarado, conforme a sistemática prevista na legislação paulistana. A passagem na qual o tema é abordado é a seguinte:

> Isso implica dizer que o Município está [*sic*][9] vinculado ao valor ajustado pelas partes, podendo, caso entenda que este valor **não reflete a realidade**, utilizar o devido processo legal para determinar a base de cálculo levando em consideração o valor de mercado, consoante autoriza o art. 148 do CTN, *in verbis* [...] (São Paulo, E., 2019, grifo nosso).

Quando afirma que "não reflete a realidade", pode estar querendo abranger casos de omissão, má-fé e, também, a simples discordância, mas também, é possível entender que "a realidade" à qual se refere o julgador corresponda tão somente à suspeita de inidoneidade do preço declarado, por existirem indícios de simulação. Um ponto que pode pesar em favor da última versão interpretativa é o fato de que o desembargador transcreve, na sequência do trecho citado acima, o artigo 148 do CTN e, como já foi exposto, a redação desse dispositivo legal subordina o arbitramento unicamente às situações de omissão e de má-fé. Todavia, em face de não ter desdobrado a questão, a afirmação de que o voto adotou um ou outro sentido interpretativo, estaria sempre eivada de certa margem de imprecisão.

---

[9] É possível perceber que, no original, faltou o advérbio de negação "não", de forma que a provável intenção do autor seria defender que o município não estaria vinculado ao valor ajustado pelas partes.

Afinal, ainda em relação ao IRDR, é importante mencionar um último ponto.

No relatório do voto vencedor lê-se que os desembargadores "[...] votaram pela admissão do incidente de resolução de demandas repetitivas, sem suspensão dos processos em primeiro ou segundo grau [...]" (São Paulo, E., 2019). Por causa dessa circunstância, o recurso de apelação interposto pela procuradoria municipal, após o revés sofrido com o julgamento da ação de repetição de indébito, detalhada anteriormente, continuou em tramitação e veio a ser julgado em 28 de junho de 2018.

Como se mencionou alhures, o acórdão da apelação, apesar de não trabalhar os detalhes do tema, desproveu o recurso, adotando o entendimento da sentença, que era no sentido de acatar uma identidade necessária entre as bases de cálculo do ITBI e do IPTU. Esse posicionamento configura uma divergência em relação à tese definida por meio do IRDR, que fixou o uso do maior montante na comparação entre o preço declarado e o valor venal utilizado para fins de IPTU. Todavia, em que pese a dissonância, foi o entendimento da decisão de primeiro grau que terminou passando em julgado, por causa do não conhecimento do recurso especial pelo STJ, sob a constatação da ausência de prequestionamento, conforme já explicado acima.

Em seguida à decisão no IRDR, a procuradoria municipal interpôs recurso especial. O TJSP havia sustentado a não identidade entre as bases de cálculo do ITBI e do IPTU, mas, por outro lado, havia definido um protagonismo ao preço declarado que resultou no afastamento do uso do valor de referência. Nas razões e contrarrazões recursais, tanto o Município como o contribuinte reapresentaram os mesmos argumentos já expostos ao longo da marcha processual.

No juízo de admissibilidade, o recurso teve seu seguimento negado e apenas chegou ao STJ por meio do AREsp. n.º 1.648.499-SP. Em decisão monocrática, tomada em 12 de março de 2020, o presidente do tribunal *a quo*, Ministro João Otávio de Noronha, conheceu o agravo para não conhecer do recurso especial. O fundamento apontado foi a Súmula n.º 126[10] do próprio tribunal, isto é, no entendimento do magistrado, a procuradoria municipal deveria ter protocolado, concomitantemente, o recurso extraordinário por causa da questão constitucional presente na controvérsia.

---

[10] Súmula n.º 126, nos seguintes termos: "É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário." (Brasil/STJ, 1995).

A decisão foi revista pelo mesmo julgador em 14 de agosto de 2020 após conceder efeitos infringentes a embargo de declaração interposto pela procuradoria municipal. O ministro acatou o argumento de que, no caso, não seria cabível a propositura do recurso extraordinário, ante a fixação de tese pelo STF no Tema n.º 993 (Brasil/STF, 2018b).

Antes de avançar na continuidade do desdobramento do tema perante o STJ, faz-se necessário abrir um parêntese acerca do posicionamento adotado pela mais alta corte do País no tema mencionado.

Como já exposto, a configuração da legislação paulistana que deu origem à polêmica abordada nesta pesquisa, veio à tona em meados dos anos 2000, sendo mantida a sistemática nas alterações normativas posteriores. Essa circunstância construiu o ambiente de litigiosidade que se desdobrou por vários anos, ocasionando a existência de uma multiplicidade de demandas acerca da controvérsia. Por causa dos reveses sofridos no TJSP, a procuradoria municipal mantinha a estratégia de tentar levar o debate para as instâncias superiores, o que incluía, por óbvio, o próprio STF e, sendo assim, vários recursos extraordinários foram interpostos.

Com base nas Súmulas n.º 280[11] e 636[12], ambas da própria Corte, os recursos extraordinários não eram conhecidos, ou seja: o tribunal entendia que a eventual ofensa ao Princípio da Legalidade, se existisse, teria ocorrido de forma reflexa e, ainda, que sua constatação demandaria averiguação da legislação local. Na verdade, não apenas em relação ao caso paulistano vinha sendo adotado o mencionado entendimento, mas também, em situações semelhantes que ocorriam noutros Municípios[13].

Essa conjuntura fez com que uma demanda oriunda da justiça paulista, no caso, o Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.122.122-SP, fosse objeto de análise para fins de fixação de tese. Na sua manifestação sobre a existência de repercussão geral, datada de 17 de abril de 2018, o Ministro Dias Toffoli ressaltou o seguinte:

---

[11] Súmula n.º 280, a saber: "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário." (Brasil/STF, 1963).

[12] Súmula n.º 636, *in verbis*: "Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida." (Brasil/STF, 2003b).

[13] São exemplos os seguintes julgados: Brasil/STF (2013; 2015a; 2015b; e 2017a).

> Ambas as Turmas da Corte já assentaram a natureza infraconstitucional das controvérsias envolvendo a composição da base de cálculo do ITBI quando essas dependem da reanálise das causas segundo as normas locais, inclusive regulamentares. A afronta ao Princípio da Legalidade e à norma constitucional de competência do ITBI, caso ocorresse, seria reflexa ou indireta, o que impede a abertura da via extraordinária (Brasil/STF, 2018a).

Após o reconhecimento da repercussão geral, em 10 de maio de 2018, o tribunal deliberou sobre a questão e aprovou, por unanimidade, a seguinte tese no Tema n.º 993:

> É infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa à base de cálculo aplicada ao ITBI fundada na interpretação da legislação local, no Código Tributário Nacional e no Princípio da Legalidade (Brasil/STF, 2018b).

Retomando o curso processual no âmbito do STJ.

Como o posicionamento do STF[14] inviabilizava o conhecimento de recurso extraordinário sobre o tema, o STJ, após o acolhimento de efeitos infringentes no embargo de declaração noticiado acima, remeteu o AREsp. n.º 1.648.499-SP (Brasil/STJ, 2021) ao Ministro Gurgel de Faria que, em decisão monocrática de 7 de maio de 2021, deu provimento ao agravo para que fosse convertido no Recuso Especial n.º 1.937.821-SP. (Brasil/STJ, 2022a).

A Primeira Seção do STJ, em 5 de outubro de 2021, decidiu pela afetação do recurso especial mencionado como sendo representativo da controvérsia, delimitando as seguintes questões para o Tema Repetitivo n.º 1.113:

> a) saber se a base de cálculo do ITBI está vinculada à do IPTU; e b) saber se é legítima a adoção de valor venal de referência previamente fixado pelo Fisco, como parâmetro para a fixação da base de cálculo do ITBI (Brasil/STJ, 2022a).

Em 24 de fevereiro de 2022, a demanda foi julgada nos seguintes termos:

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

[14] O entendimento foi aplicado posteriormente a exemplo do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.318.542/PR (Brasil/STF, 2021).

> 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**. [...] 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 ampararam 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** [...] (Brasil/STJ, 2022a, grifos nossos).

Os pontos abordados e os argumentos declinados reprisam várias das manifestações jurisprudenciais já trabalhadas ao longo desta exposição.

O primeiro item a destacar é a delimitação do conceito de valor venal. Tal grandeza é em princípio definida como sendo o valor para negociação em condições normais de mercado, todavia, ao mesmo tempo em que é feito esse apontamento, o acórdão cita como relevantes "[...] os interesses pessoais do vendedor e do comprador no ajuste do preço" (Brasil/STJ, 2022a).

Há uma ambiguidade conceitual: o ministro utiliza, concomitantemente, elementos gerais e particulares para fixar a definição de valor venal. Na verdade, como é possível perceber na leitura da íntegra do voto, ao final, a opção é pelo preço da transação como sendo o critério relevante, de modo que, no resultado interpretativo dado pelo julgador, esse passa a ser protagonista.

Como já foi declarado anteriormente, esse tema será retomado adiante - ou seja, a delimitação conceitual de valor venal e qual o papel que tais elementos gerais e particulares têm nessa questão -, por ora, é necessário apenas registrar que o STJ fixou a tese baseado numa compreensão de "valor venal" que dá ênfase ao preço do negócio jurídico.

Justamente pela compreensão mencionada, as demais questões são resolvidas.

A primeira delas se refere à afirmação da não identidade entre as bases de cálculo do ITBI e do IPTU, posicionamento que já vinha sendo adotado no tribunal[15], conforme noticiou o relator. A justificativa apontada está associada à diferença entre os regimes jurídicos das duas exações: de um lado a PGV, que adota critérios gerais, já que nesse caso os imóveis não se encontram efetivamente à venda; e, de outro, o negócio jurídico concretamente realizado, no qual estariam presentes todos os elementos particulares daquela transação. Enfim, a diferença de regime jurídico justificaria, portanto, formas distintas de apuração da mesma grandeza, no caso, o valor venal.

Ainda por causa do protagonismo do preço do negócio jurídico, adotou-se o entendimento de que a elaboração de uma tabela de valores venais para o ITBI - denominada de valor de referência - não seria juridicamente viável para o caso em questão, tendo em vista a impossibilidade de o órgão fazendário dispor, previamente, de todas as informações particulares necessárias à sua fixação. Como há

[15] São exemplos de precedentes nesse mesmo sentido Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1.483.035/SP (Brasil/STJ, 2014) e Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1.550.142/SP (Brasil/STJ, 2015b).

circunstâncias particulares que são conhecidas apenas pelas partes contratantes, a imposição do cálculo mediante a referida tabela terminaria por subverter a lógica do lançamento por homologação, atribuindo ao sujeito passivo o ônus de impugnar o valor oficialmente estabelecido, quando discordasse.

No raciocínio adotado pelo tribunal, fundado no princípio da boa-fé objetiva, incumbiria ao órgão fazendário o dever de contestar o preço declarado, fazendo uso do arbitramento, caso entendesse que ele não correspondia ao valor de mercado do imóvel.

Em face do exposto, resolve as questões controvertidas da seguinte forma:

> [...] 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 i**nstauração** 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 [...] (Brasil/STJ, 2022a, grifos nossos).

Do exposto, é possível perceber que as teses fixadas pelo STJ no Tema Repetitivo n.º 1.113 estão em sintonia com o resultado alcançado na Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000 julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 25 de março de 2015. Tanto lá, como cá, foram afirmadas a não identidade das bases de cálculo do ITBI e do IPTU e, também, a ilegalidade na forma como foi operacionalizado o valor de referência.

Inclusive, há nítida semelhança entre os fundamentos e argumentos trabalhados em ambas as decisões. Nesse contexto, tome-se como exemplo o fato de os acórdãos adotarem o mesmo critério para autorizar o órgão fazendário a proceder com o arbitramento, a saber: como partem do protagonismo do preço declarado e desejam atender ao princípio da boa-fé objetiva, apenas o permitem se houver indícios de simulação, tal como previsto no artigo 148 do CTN. É importante relembrar que a legislação paulistana prevê que aquele procedimento é cabível nos casos de simples discordância entre o órgão fazendário e o sujeito passivo, ou seja, entre o preço declarado e o valor de referência, mesmo que não haja qualquer acusação sobre a conduta do contribuinte.

Salienta-se, por fim, que a questão controvertida foi objeto de recurso dirigido ao Supremo Tribunal Federal. Em primeiro juízo de admissibilidade, a interposição teve seu seguimento negado, mas em 21 de outubro de 2022 (Brasil/STJ, 2022b), o Ministro Og Fernandes reconsiderou a decisão anterior, dessa forma, admitindo a interposição de recurso extraordinário (RE 1.412.419-SP). Com base no exposto, foi determinada a suspensão da tramitação de todos os processos no território nacional que versassem sobre as questões delimitadas no Tema Repetitivo 1.113.

DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DO VALOR VENAL

Tal como leciona Carvalho (2009, p. 8-10), adotando como pressuposta a concepção que distingue suporte físico, significado e significação, esta seção tem por objetivo delimitar o conceito de valor venal como forma de fixar parâmetros para viabilizar a análise crítica dos discursos normativo e jurisprudencial declinados anteriormente.

Preliminarmente, é possível enunciar que, no âmbito deste estudo, valor venal é a margem que corresponde à média pela qual o imóvel seria negociado à vista, em condições normais de mercado. Por outro lado, preço é o montante concreto definido pelas partes num determinado negócio jurídico. Habitualmente, o preço exemplifica o valor venal por encontrar-se dentro da margem esperada, todavia, é possível testemunhar situações genuínas em que aquele não exemplifica esse, podendo ser-lhe superior ou inferior.

A fim de desincumbir-se da tarefa de dar sustentação à proposta de delimitação acima, serão apresentadas as maneiras com as quais outros saberes lidam com o mesmo objeto. A intenção dessa incursão tem razão de ser na percepção de que o conceito de valor venal não fora construído de forma independente pelo Direito Tributário.

Velloso (2005, p. 260-263), em pesquisa sobre a existência e amplitude semântica de conceitos tributários, propôs classificação dicotômica acerca da maneira pela qual tais entes são construídos. De um lado, têm-se os conceitos autônomos e, de outro, os conceitos recepcionados: aqueles cunhados pelo próprio Direito Tributário; esses incorporados de outras origens, porém, há subespécies. No caso dos conceitos autônomos há duas modalidades, os autônomos *stricto sensu* e os modificados - implícita ou explicitamente. Para os recepcionados, também há duas, os advindos de outros ramos do Direito e os oriundos de fonte extrajurídica.

Ao se abordar os outros saberes, vai ser possível identificar que o Direito Tributário estava repercutindo em seu próprio âmbito de aplicação, o mesmo conceito já trabalhado nas outras áreas do conhecimento, ou seja, trata-se de incorporação conceitual de fontes extrajurídicas.

Antes de avançar, duas observações relevantes.

Primeira: há uma terceira expressão que será eventualmente utilizada. Trata-se do preço declarado do negócio jurídico ou, simplesmente, preço declarado. Em rigor, não configura um conceito distinto de preço do negócio jurídico, apenas serve para ilustrar o fato de que o instrumento contratual apresentado ao órgão fazendário contém a informação sobre o montante definido pelas partes. Por óbvio, o preço declarado deve corresponder ao preço efetivamente contratado, todavia, como é possível a existência de simulação, torna-se útil distinguir as situações por meio de duas expressões diferentes.

Segunda: dentre as hipóteses de incidência do ITBI, há situações que não configuram uma típica compra e venda, tal como é o caso da incorporação de imóveis numa entidade em pagamento de capital social nela subscrito. Até mesmo, foi evento dessa natureza que estava na origem do caso concreto deduzido pela *Fortress* Negócios Imobiliários Ltda. perante a justiça paulista e que depois, foi utilizado pelo STJ para fixação das teses no Tema Repetitivo n.º 1.113.

Apesar da constatação supra, a controvérsia que se desdobrou no Poder Judiciário teve por *locus* de discussão a ideia de compra e venda típica, utilizada como parâmetro para delinear o conceito de “valor venal”. Esse era o imaginário que ocorria nos atores e em seus discursos, tal como foram descritos acima. Sendo assim, mantendo a coerência com o objeto de estudo, a presente pesquisa também está delimitada por esse mesmo critério, ou seja, a análise conceitual de “valor venal” e de preço do negócio jurídico está tomando por base a ideia de uma compra e venda.

Essa segunda observação, portanto, serve para advertir que, em razoável medida, muitas (ou algumas) das conclusões desta pesquisa podem **não** ser extensíveis a certas hipóteses de incidência do ITBI, a exemplo dos casos mencionados, nos quais há incorporação ou desincorporação de imóveis no âmbito do capital social de entidades.

2.3 ECONOMIA: ORIGEM PRIMÁRIA DA DELIMITAÇÃO CONCEITUAL

A escolha da Economia como área de conhecimento que inaugura esse panorama sobre a delimitação do conceito de valor venal, justifica-se pela percepção de que os demais campos de saber refletem vários dos *insights* que, primariamente, haviam sido trabalhados por aquela Ciência. Por óbvio, a apresentação e construção dos argumentos que dão sustentação a essa afirmação, apenas vão estar bem detalhados ao longo desta e das próximas seções de forma que a afirmação aqui declinada tem caráter preliminar.

As pessoas cultivam interesses e manifestam a intenção de realizá-los da forma que, a seu juízo, seja a melhor possível. Sob uma perspectiva teórica, são maximizadores racionais[16]. Essa assertiva configura uma concepção básica da Economia, entendida como Ciência que tem por objeto o comportamento humano, que é instado a tomar decisões acerca dos meios que vão empregar para o atingimento de seus objetivos. Nesse caminho, "[...] as pessoas enfrentam *trade-offs*,[17] tomar decisões exige trocar um objetivo por outro (Mankiw, 2007, p. 3, tradução nossa). E, para cada opção feita, deixa-se de adotar um conjunto de outras vias que, alternativamente, estariam disponíveis, implicando na constatação de um "[...] custo de oportunidade: tudo o que deve ser renunciado para obter algum item" (Mankiw, 2007, p. 4, tradução nossa).

Como o cenário não é de recursos ilimitados, o mandamento da maximização indica que a escolha deva ser aquela considerada como a mais eficiente possível, pois "[...] em Economia, tudo se resume a uma restrição quase física: a lei da escassez. Isto é, produzir o máximo de bens e serviços com os recursos escassos disponíveis para cada sociedade" (Gremaud; Pinho e Vasconcellos, 2017, p. 10).

A partir desse núcleo, são construídas as demais categorias teóricas que formam a Microeconomia, definida como sendo a parte dessa Ciência que estuda os

---

[16] No âmbito desta pesquisa, o pressuposto de racionalidade não significa a afirmação de que as pessoas agem sempre a partir de um esforço de reflexão prévia, na verdade, a proposta está em sintonia com a seguinte assertiva: "É importante mencionar que trataremos a análise do Direito, Economia e Organizações com base no instrumental da Nova Economia Institucional, que rejeita a premissa neoclássica de escolhas hiper-racionais e comportamento maximizador, adotando o conceito de racionalidade limitada [...]" (Zylbersztajn; Sztajn, 2005, p. 2).

[17] A versão em português deste livro utiliza a expressão em inglês, com a seguinte nota: "1. Em economia, tradeoff é um termo que define uma situação de escolha conflitante, isto é, quando uma ação econômica que visa à resolução de determinado problema acarreta, inevitavelmente, outros.

fatores significativos de mercados em particular. Dentre os conceitos relevantes, têm-se os de curva da demanda, curva da oferta e preço de equilíbrio.

As curvas mencionadas são a representação gráfica do comportamento esperado de consumidores e de empresas, regidos por funções que relacionam preço e quantidade. De forma geral, tentam descrever e prever as ações de cada grupo mencionado, considerando-os sob aquele pressuposto de agentes maximizadores racionais que buscam a decisão mais eficiente em ambiente de escassez.

Em termos gerais, a análise "gira" em torno das seguintes questões: que quantidade de determinado bem ou serviço os consumidores se dispõem (e podem) comprar por determinado preço? Que quantidade de bem ou serviço as empresas se dispõem (e podem) produzir e vender por determinado preço?

A confluência dos interesses de tais grupos formará o preço de equilíbrio, representado graficamente pela interseção de ambas as curvas. Neste ponto (preço de equilíbrio), os consumidores não estariam dispostos a adquirir uma unidade a mais do bem ou serviço - ou não teriam condições financeiras para isso - e, ao mesmo tempo, as empresas também não estariam dispostas a produzir uma unidade a mais do mesmo bem ou serviço - ou não teriam condições financeiras para isso. Esse resultado decorre de outro princípio que os economistas enunciam: pessoas racionais pensam na margem.

É importante salientar que está pressuposta a circunstância de que nenhum dos agentes de mercado, por si só, definiu o preço de equilíbrio, ou seja, nenhum deles tinha o poder de determiná-lo ou pressioná-lo relevantemente de forma que ele resultou de ações difusas dos mais variados atores. Esse modelo teórico é frequentemente denominado de "concorrência perfeita", ressaltando a constatação de que seus pressupostos tendem a não se verificar integralmente no plano empírico.

Em verdade, há outros requisitos na concepção do modelo idealizado, tais como a disponibilidade e veracidade das informações que vão circular no mercado; a liberdade para que pessoas (consumidoras ou empresas) possam ingressar ou sair do mercado, entre outros fatores. A presença ou ausência das circunstâncias empíricas que eliminam ou atenuam as características do arquétipo ideal é comumente designada como falhas de mercado (Mankiw, 2020, p. 121-122).

Pois bem, se o preço de equilíbrio é o ponto de convergência entre as curvas mencionadas, é necessário adicionar que o mesmo não é estático no tempo, já que "[...] as pessoas respondem a incentivos [...] por conta de as pessoas racionais

tomarem decisões ponderando custos e benefícios, as suas decisões podem mudar em resposta aos incentivos" (Mankiw, 2007, p. 5, tradução nossa). Em face disso, é necessário constatar que o preço que hoje configura o equilíbrio de determinado mercado pode não ser o de amanhã (ou da semana seguinte), e isso virá a ocorrer se as condições anteriormente existentes tenham se modificado: como são maximizadores racionais, que buscam a eficiência, os agentes de mercado adotam novas decisões, conforme novos contextos.

A formação do preço de equilíbrio é, portanto, difuso e contingente, a saber:

> O preço na economia de mercado é determinado tanto pela oferta como pela demanda. Colocando em um único gráfico as curvas de oferta e demanda, sabe-se que a curva da demanda, que representa o desejo dos consumidores, é decrescente, e a da oferta, crescente. [...] **como visto anteriormente, existem vários fatores que podem provocar deslocamentos das curvas de oferta e demanda. Ora, um deslocamento desse tipo provocará outro ponto de equilíbrio** (Gremaud; Pinho e Vasconcellos, 2017, p. 122-124, grifo nosso).

> Estes três conceitos básicos - maximização, equilíbrio e eficiência - são fundamentais para explicar o comportamento económico, especialmente em **instituições descentralizadas como os mercados que envolvem a interação coordenada de muitas pessoas diferentes**. [...] Tendo descrito o comportamento dos consumidores que maximizam a utilidade e dos produtores que maximizam o lucro, nossa próxima tarefa é reuni-los para explicar como eles interagem. Demonstraremos primeiro como um preço e uma quantidade únicos são determinados pela **interação** da oferta e da demanda em um mercado perfeitamente competitivo e, então, mostraremos o que acontece com o preço e a quantidade quando a estrutura do mercado muda para uma estrutura de monopólio (Cooter; Ulen, 2016, p. 14 e 28, grifos e tradução nossos).

> Ao preço de equilíbrio, a quantidade do bem que os compradores desejam e podem comprar é exatamente igual à quantidade que os vendedores desejam e podem pagar. O equilíbrio é, por vezes, chamado de preço de **ajustamento de mercado** [...] as ações de compradores e vendedores conduzem naturalmente o mercado em direção ao equilíbrio entre oferta e demanda. [...] **de fato, esse fenômeno é tão universal que é chamado de lei da oferta e da demanda** [...] (Mankiw, 2020, p. 64-65, grifos nossos).

Como é possível supor, o mercado imobiliário também pode ser descrito por meio das categorias trabalhadas acima, ou seja, tais ferramentas teóricas são aplicáveis ao referido ambiente negocial.

A fim de ilustrar esse ponto, serão enumerados alguns estudos empíricos nos quais são realizadas análises de formação de preços de equilíbrio e de flutuação (construção de índices de preços). Os estudos que buscam averiguar a formação do preço de equilíbrio dão ênfase à tarefa de diagnosticar as escolhas dos agentes de mercado; por outro lado, os de construção de índice de preços põem em destaque as mudanças de ambiente ao longo de um recorte específico e, além disso, projetam cenários futuros.

Porém, antes de prosseguir, é importante um esclarecimento.

O imóvel é classificado, em termos econômicos, como uma mercadoria heterogênea, no sentido de que ela agrega, concomitantemente, várias características. Tais valências são percebidas pelos seus adquirentes de forma que fazem a opção por comprar ou não comprar, tendo em vista um julgamento que, ao menos teoricamente, levaria em consideração o conjunto de todos esses pontos. O mesmo pode ser dito das empresas que também realizam sua análise para tomar decisões sobre preço e quantidade, conforme o julgamento que leva em conta o conjunto de tais atributos.

Evidentemente, uma caneta também apresenta características distintas no mesmo objeto, porém, o modelo que representa suas curvas de demanda e oferta pode, ao menos para a maioria das aplicações, desprezar essas nuances, considerando-a como mercadoria simples. Entretanto, para o caso de imóveis, essa simplificação reducionista tende a não ser utilizada se o estudo almejar razoável precisão de análise. Por causa disso, é utilizado o método hedônico, a saber:

> A perspectiva hedônica provê um método que identifica a estrutura dos preços dos atributos que compõem a mercadoria heterogênea, mediante a estimação da função que relaciona o preço dessa mercadoria com os preços dos diferentes atributos desse produto. (preços implícitos) (Ferreira e Resende Filho, 2010, p. 474).

Em outros termos, utiliza-se a estratégia de considerar cada atributo como um mercado específico, a fim de poder aprimorar a análise de uma mercadoria heterogênea como é o caso dos imóveis. Sendo assim, alguns dos estudos que serão apresentados a seguir foram baseados em metodologia hedônica, conforme as razões já apontadas. Veja-se o primeiro exemplo:

> Este trabalho utiliza-se da técnica de modelos de preços **hedônicos** em uma amostra de 1860 apartamentos residenciais com lançamentos no ano de 2004, localizados em distritos de renda baixa, média e alta da Região Metropolitana de São Paulo. Por meio da utilização da especificação logarítmica em equações de dois estágios de Rosen, o modelo verifica quais atributos mais interferem nas condições de **oferta e demanda** dos imóveis e compara a importância relativa de cada um quando se varia o perfil sociodemográfico. Para tanto, atributos intrínsecos e extrínsecos são analisados, possibilitando o estudo de estratégias de projetos designadas para cada tipo de imóvel, consistentes com as preferências dos consumidores (Fávero; Belfiore e Lima, 2008, p. 73, grifos nossos).

Tratou-se de pesquisa empírica acerca da formação de preços no mercado imobiliário da cidade de São Paulo, a partir da análise de fatores que interferiam tanto nos movimentos da curva de demanda, como nos da curva da oferta: apresentando-se este estudo, deseja-se colocar em destaque a constatação de que são esses movimentos que forjam o preço de equilíbrio.

Também, a partir da classificação de mercadoria heterogênea, o estudo que será apresentado adiante, tentou estimar o impacto que a violência tem no preço de equilíbrio dos imóveis transacionados no Município de Belo Horizonte. Identificou que a criminalidade - associada à localização do imóvel - configura atributo relevante na escolha do consumidor, podendo ser objeto de análise específica (metodologia hedônica):

> Este trabalho buscou estimar o custo social da violência a partir do seu impacto na atividade de comércio e serviços urbanos. Para isso, utilizamos uma amostra com lojas e salas transacionadas no ano de 2003, no município de Belo Horizonte. As taxas de homicídios e roubos a transeuntes foram tomadas como proxies da criminalidade. Rodamos quatro modelos de regressão **hedônica**, **separando cada tipo de crime em cada mercado de imóveis comerciais**, a fim de isolar o impacto de cada tipo de crime na formação do preço dos imóveis. Como resultado, temos evidências robustas de que a criminalidade é um fator que diminuiu o preço do imóvel comercial (loja e sala) na cidade de Belo Horizonte, em 2003. O preço dos imóveis comerciais é mais sensível às taxas de homicídios em relação às taxas de roubos a transeuntes. Porém, o custo monetário em termos de desvalorização do imóvel é maior para roubos a transeuntes, dado que esse tipo de crime ocorre com mais frequência (Paixão, 2009, p. 149, grifo nosso).

É possível citar outras referências levantadas que também analisam a formação do preço de equilíbrio em mercados imobiliários específicos, a exemplo dos seguintes: a) Arraes; Sousa Filho (2008); b) Dantas; Magalhães e Vergolino (2007); c)

Mendonça (2013); d) Pontes; Paixão e Abramo (2011); e, e) Silva, B.; Silva R. e Araújo (2013).

Há ainda as pesquisas direcionadas à construção de índices de preços imobiliários, a saber:

> Neste artigo procuramos estabelecer uma análise *ex-post* de correlações entre **indicadores** de preços residenciais e da economia, para fundamentar algum grau de **prognóstico** para os preços adiante (Lima Júnior, 2021, p. 50213, grifos nossos).

> Este trabalho tem como objetivo **mensurar a valorização dos preços** dos diversos tipos de imóveis para o período entre 1995 e 2003. Para isso foi utilizada uma amostra contendo valores de transações com apartamentos, casas, barracos, lojas, salas, galpões e terrenos na cidade de Belo Horizonte. Foi utilizado o método dos preços hedônicos, pois este calcula índices de preços controlando pelas características dos bens. Como resultado temos que a **valorização** dos imóveis foi pequena no período, em muitos casos abaixo da inflação, devido ao fraco **desempenho da economia, da alta taxa de juros e do pequeno volume de crédito habitacional** (Paixão, 2015, p. 5, grifos nossos).

Os dois estudos indicados anteriormente tentam relacionar a flutuação dos preços de equilíbrio às mudanças havidas no cenário macroeconômico conforme o recorte escolhido em cada um deles: novamente, dão testemunho de que o preço de equilíbrio decorre dos movimentos das curvas da demanda e da oferta.

No levantamento que será descrito a seguir, o autor busca captar a flutuação do preço de equilíbrio, com o intuito de servir de instrumento para avaliar o impacto das políticas públicas existentes no Distrito Federal e, além disso, poder planejar, de forma mais eficiente, novas ações governamentais:

> A necessidade **monitoramento** do mercado imobiliário como instrumento de avaliação da efetividade das políticas públicas de planejamento urbano no território é etapa crucial para a boa gestão pública. Nesse sentido, o presente texto tem por **objetivo construir o índice de preços para os imóveis** transacionados no Distrito Federal entre 2003 e 2012 por meio do método de vendas repetidas (Albuquerque *et al*. 2018, p. 181, grifos nossos).

Também com a intenção de aferir os movimentos do preço de equilíbrio, tem-se o caso do Município de Natal, que foi objeto de estudo empírico com a intenção de identificar a presença de possível "bolha" imobiliária. A pesquisa concluiu pela existência daquele comportamento atípico no triênio 2005 a 2007 e, além disso,

constatou que a mesma "[...] não implodiu no biênio 2009-2010, após a crise financeira de 2008, pois o movimento de alta de preços se manteve tanto nos imóveis vendidos na planta quanto nos imóveis prontos" (Bezerra *et al.*, 2013, p. 167).

Enfim, consciente das ressalvas de que um mercado de concorrência perfeita corresponde a um modelo ideal e, no mundo real, tais características encontram certas limitações, é possível concluir as seguintes assertivas nesta seção:

> a) o preço de equilíbrio é formado pela confluência das curvas da demanda e da oferta;
>
> b) sua formação depende de um conjunto difuso de várias decisões individuais;
>
> c) além disso, está sujeito a flutuações, conforme os deslocamentos de uma ou de ambas as curvas mencionadas em atenção ao princípio de que pessoas racionais respondem a estímulos; e,
>
> d) vários estudos empíricos demonstram a aplicação desses conceitos ao mercado imobiliário.

Por trabalhar especificamente com os movimentos do mercado, a Economia termina servido de base primária de análise para outros saberes. No que tange às categorias teóricas expostas acima, as demais áreas do conhecimento terminam por utilizar vários dos "achados" da Ciência Econômica, adaptando-os para sua linguagem e para seus próprios fins.

2.4 ENGENHARIA: PADRONIZAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

A presente seção tem por escopo apresentar a maneira pela qual a área de conhecimento indicada concebe e trabalha as categorias necessárias à delimitação do conceito de valor venal. Será possível perceber, dentre outras conclusões, que a Engenharia absorve vários dos *insights* advindos da Economia.

Preliminarmente, é necessário citar que a Engenharia foi responsável por desenvolver e padronizar critérios de avaliação, estando esse movimento de tal forma consolidado que foi possível alcançar dois resultados, a saber: estabeleceu-se um ramo específico denominado Engenharia de Avaliações; e, além disso, foi instituído um conjunto de normas de padronização das técnicas avaliatórias.

No que tange ao ramo citado, algumas fontes testemunham sua existência:

> Este trabalho visa demonstrar a importância da Planta Genérica de Valores para os órgãos públicos, contribuintes de tributos imobiliários, técnicos na área de **Engenharia de Avaliações** e comunidade em geral [...] **Avaliação é ciência e como tal está lastreada em princípios e normas técnicas específicas**. Tratando-se de atividade que envolve a necessidade de profundos conhecimentos técnicos do bem e do mercado, muitas vezes com finalidade judicial, tributária ou de relevância patrimonial (Nadolny, 2016, p. 1-2, grifos nossos).

> Quando se desperta interesse em algo, seja ele de qualquer natureza e fim, se faz necessário ter informações para tomar decisões a respeito de valores, custos e opções de investimento. No Brasil, denomina-se '**Engenharia de Avaliações**' (Fronza, 2018, p. 3, grifo nosso).

Além disso, apontam quem são seus agentes:

> Pode ser praticada por **engenheiros, arquitetos e agrônomos**; cada um dentro de sua habilitação profissional conforme as leis do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (Steiner *et al.*, 2008, p. 24, grifo nosso).

Vale notar, inclusive, que o reconhecimento não está restrito a fontes doutrinárias. A Lei Ordinária n.º 5.194, de 24 de dezembro de 1966, que regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo, prevê o seguinte:

> Art. 7º As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em: [...] c) estudos, projetos, análises, **avaliações**, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica (Brasil, 1966c, grifo nosso).

A regulamentação do dispositivo legal citado está fixada no Decreto n.º 23.569, de 11 de dezembro de 1933, a saber:

> Art. 37. [...] Parágrafo único. Aos diplomados de que êste (*sic)* artigo trata será permitido o exercício da profissão de agrimensor e a realização de projetos e obras concernentes ao seguinte: [...] e) **avaliações** e perícias relativas à matéria das alíneas anteriores (Brasil, 1933, grifo nosso).

Há, inclusive, a Resolução n.º 345, de 27 de julho de 1990, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), que dispõe quanto ao exercício profissional das atividades de Engenharia de Avaliações e Perícias de Engenharia:

> Art. 2º Compreende-se como a atribuição **privativa** dos Engenheiros em suas diversas especialidades, dos Arquitetos, dos Engenheiros Agrônomos, dos Geólogos, dos Geógrafos e dos Meteorologistas, as vistorias, perícias, **avaliações** e arbitramentos relativos a bens móveis e imóveis, suas partes integrantes e pertences, máquinas e instalações industriais, obras e serviços de utilidade pública, recursos naturais e bens e direitos que, de qualquer forma, para a sua existência ou utilização, sejam atribuições destas profissões. Art. 3º Serão **nulas** de pleno direito as perícias e **avaliações** e demais procedimentos indicados no Art. 2º, quando efetivados por pessoas físicas ou jurídicas não registradas nos CREAs. (CONFEA, 1990, grifos nossos).

É válido lembrar que os dispositivos transcritos compunham uma controvérsia jurídica acerca da exclusividade (ou não) da atribuição de avaliação de imóveis para os profissionais indicados acima.

O Conselho Federal de Corretores de Imóveis (CONFECI) editou a Resolução n.º 1.066, de 22 de novembro de 2007, que estabelece a regulamentação para o funcionamento do Cadastro Nacional de Avaliadores Imobiliários, assim como para elaboração de Parecer Técnico de Avaliação Mercadológica. Para tanto, utilizou como fundamento a Lei Ordinária n.º 6.530, de 13 de maio de 1978 que, ao regular a matéria, autoriza o referido profissional a "[...] exercer a intermediação na compra, venda, permuta e locação de imóveis, podendo, ainda, **opinar quanto à comercialização imobiliária**" (Brasil, 1978, art. 3º, *caput*, grifo nosso).

Conforme notícia veiculada pelo CONFECI (2020), em seu sítio oficial na internet, o Instituto Brasileiro de Avaliações (IBAPE) e o CONFEA ingressaram judicialmente em face do conselho dos profissionais da corretagem imobiliária, impugnando a resolução mencionada. Todavia, a referida ação foi julgada improcedente em primeira instância e, na sequência, teve sua apelação desprovida pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Ao final, o resultado se manteve

mesmo após os recursos apresentados ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal. Sendo assim, atualmente, os profissionais inscritos nos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis também estão aptos a realizar a avaliação de imóveis[18].

Retomando o curso da exposição no âmbito da Engenharia.

Além das fontes doutrinárias e da legislação profissional, a Associação de Normas Técnicas Brasileiras (ABNT) também reconhece a especialidade da Engenharia de Avaliações e, adicionalmente, traz rica contextualização histórica de sua origem e desenvolvimento:

> 0 Introdução. 0.1 Histórico. Os primeiros trabalhos técnicos conceituais voltados para as avaliações de bens no Brasil remontam à década de 1910, em publicações de escolas de engenharia e de repartições públicas dedicadas à tributação, gestão e contratação de serviços e obras nas grandes capitais. Nas décadas seguintes, renomados engenheiros elaboraram monografias e publicaram trabalhos que subsidiaram e orientaram a nascente comunidade técnica da época. A partir dos anos 1950, como parte do movimento que se notabilizou por constituir entidades profissionais dedicadas à difusão da técnica avaliatória, foram elaboradas as primeiras normas de avaliação. O ponto de partida foi o Projeto de Norma P-NB-74, da ABNT, elaborado em 1957, que, juntamente com trabalhos específicos desenvolvidos com o propósito de padronizar critérios de avaliações expropriatórias, constituiu a base da primeira norma de avaliação, a NB 502 (Avaliação de imóveis urbanos), elaborada em 1977, revisada na década de 1980 e registrada no Inmetro, em 1989, como ABNT NBR 5676. Este documento referenciou os inúmeros trabalhos decorrentes do cenário de excepcional desenvolvimento urbano observado no país. A ele seguiram-se outros, com foco na avaliação de unidades padronizadas, imóveis rurais, máquinas, equipamentos e complexos industriais; e glebas urbanizáveis. Paralelamente, entidades técnicas profissionais também formularam normas, de abrangência regional, que trouxeram importante contribuição para a consolidação de procedimentos e metodologias. A partir de 1998, iniciou-se uma nova etapa com o projeto desta ABNT NBR 14653 (Avaliação de bens), que, com uma formatação inovadora, estabelece as referências que norteiam as avaliações de diferentes tipos de bens, em um ambiente econômico cada vez mais complexo e internacionalizado. A ABNT NBR 14653-1, em vigor desde 2004, foi revisada com a incorporação de conceitos de abrangência global, a

[18] Ainda no contexto dessa controvérsia, há estudo empírico que comparou as avaliações imobiliárias realizadas por corretores de imóveis e por engenheiros, nos seguintes termos: "Como resultados, pode-se concluir que os valores finais de avaliação do terreno se aproximaram, sendo o valor obtido pelo corretor de imóveis 6,56% superior ao do engenheiro civil. Porém, o método utilizado pelo corretor não considera as prescrições da NBR 14653-1:2001 e da NBR 14653-2:2011 com relação ao tratamento estatístico dos dados, bem como enquadramento ao grau de especificação. Além disso, o método utilizado por este profissional apresenta critérios subjetivos, como acréscimo de um percentual no final do resultado do cálculo da avaliação [...]" (Alvarenga, 2015, p. 4).

> serem observados na aplicação de todas as demais partes que integram a norma, com o propósito de facultar melhores condições de fundamentação das avaliações, cuja relevância nas relações econômicas e sociais é cada dia mais significativa (ABNT, 2019).

A transcrição acima não apenas representa a constatação da existência da Engenharia de Avaliações como ramo específico dessa área do conhecimento, mas também, representa o outro resultado apontado logo no início desta seção, isto é, a presença de regras de padronização das técnicas avaliatórias. A NBR 14653 é, justamente, a norma que realiza tal padronização.

Essa medida só foi possível em face do nível de desenvolvimento e de consenso alcançado na subárea de conhecimento mencionada, ou seja, o grau de concordância dos especialistas a respeito das categorias conceituais chegou a tal ponto que permitiu a postulação de colocar em vigência a presente norma. Esse consenso normatizado também é trabalhado em nível internacional[19] e regional.

No âmbito internacional, decorre da criação e desenvolvimento do *International Valuation Standards Council* (IVSC), cujo propósito autodeclarado consiste em:

> Nossa missão é melhorar a qualidade e a credibilidade das práticas de avaliação em todo o mundo. Conseguimos isso através de: 1. Criação de Padrões Internacionais de Avaliação (IVS) robustos que garantam consistência, transparência e comparabilidade nas avaliações. 2. Promovendo a adoção dos IVSs e fomentando o profissionalismo de avaliação através de Organizações Profissionais de Avaliação (VPOs) em todo o mundo (IVSC, 2023, tradução nossa).

Importante salientar que o Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia (IBAPE), entidade federativa das associações dos profissionais mencionados, figura como membro do IVSC, a fim de engajar-se no movimento de consolidação dessa padronização internacional.

Reabrindo rapidamente aquele parêntese, vale citar o seguinte: acostando-se ao desejo de padronização compartilhado em nível internacional e, ainda, com o intuito de conferir maior credibilidade à sua atuação, o CONFECI também se encontra

---

[19] A fim de corroborar a afirmação sobre a abrangência internacional, vale mencionar que, no levantamento de fontes necessários à presente pesquisa, foi possível colacionar dois estudos empíricos de Engenharia de Avaliações que tomaram lugar no exterior: um que propõe três métodos para avaliação do estado de conservação de imóveis edificados, desenvolvido em Portugal (Pedro; Vilhena; Paiva, 2012) e outro que propõe a utilização de inteligência artificial para estimar a avaliações de uma amostra de imóveis na Letônia (Surgelas; Arhipova; Pukite, 2020).

associado ao *International Valuation Standards Council* (2023), como é possível conferir em consulta ao seu sítio oficial na internet.

Novamente, retomando o curso da exposição no âmbito da Engenharia.

Por outro lado, já no âmbito regional, é possível identificar as repercussões desse objetivo padronizador em iniciativas como, por exemplo, o caso do Instituto Brasileiro de Avaliação e Perícias de Engenharia de São Paulo (IBAPE-SP), que aprovou em 13 de setembro de 2011, norma para avaliação de imóveis urbanos, afirmando que a mesma "[...] atende às prescrições do item 8.2.1.4.2 da ABNT NBR 14653-2:2011, e a complementa em relação a peculiaridades do Estado de São Paulo [...]" (IBAPE-SP, 2011).

Sendo assim, que diz a NBR 14653?

A referida norma está dividida em 7 (sete) partes: procedimentos gerais; imóveis urbanos; imóveis rurais; empreendimentos; máquinas, equipamentos, instalações e bens industriais em geral; recursos naturais e ambientais; e, patrimônios históricos. Na primeira parte, além da contextualização histórica já declinada, há um conjunto de definições que "[...] desempenha o papel de guia, indicando os procedimentos gerais para as demais partes, e somente será utilizável em conjunto com cada uma delas." (ABNT, 2019)[20]. Justamente nesse ponto, é possível perceber como a Engenharia absorve vários dos *insights* advindos da Economia:

> 0.2 **Princípios gerais da avaliação de bens**. [...] Entre os princípios geralmente considerados e aceitos, conforme a natureza do bem e o objetivo e a finalidade da avaliação, citam-se os seguintes: a) **lei da oferta e da procura: observados isoladamente estes dois aspectos, o preço de um bem diminui com o aumento da sua oferta e cresce com o aumento da sua procura**; [...] **Mercado é o ambiente no qual bens, frutos e direitos são ofertados e transacionados entre compradores e vendedores, mediante um mecanismo de preços** (ABNT, 2019, grifos nossos).

As passagens acima dão testemunho desse intercâmbio conceitual entre as duas áreas de conhecimento, pois a norma padronizadora reproduz um conjunto de categorias que são primariamente abordadas pela Economia. Mais que isso: não se

[20] A Doutrina referenda esse papel para a norma mencionada, a saber: "A NBR 14.653:2019 parte 1 traz os procedimentos gerais, terminologia e metodologia básica para a correta avaliação de bens e posterior requisitos para a elaboração do laudo pericial [...]" (Pedroso, 2021, p. 23).

trata de algo implícito ou pressuposto, visto que as transcrições deixam bem clara essa conexão, inclusive, logo em seguida, há menção expressa ao mercado imobiliário. Veja-se:

> 0.6 Particularidades do **mercado imobiliário**. O mercado imobiliário caracteriza-se como um 'mercado imperfeito', com **bens não homogêneos**, estoque limitado, liquidez diferenciada e grande influência de fatores externos [...] (ABNT, 2019, grifos nossos).

No trecho destacado anteriormente, percebe-se o uso da classificação econômica que identifica imóvel como mercadoria heterogênea, algo que fora abordado na seção anterior. Outro exemplo dessa mesma conexão conceitual pode ser visto noutra fonte da Engenharia de Avaliações que, ao propor um modelo de regressão linear com base em amostra colhida no Município de Blumenal-SC, enuncia que: "[...] os imóveis são considerados **bens compostos**, já que existem múltiplos atributos que despertam interesses, impedindo a comparação direta das unidades" (Silva, 2006, p. 18, grifo nosso).

Não bastassem os itens já mencionados, a NBR 14653 segue aprofundando o tema.

No que tange especificamente à avaliação de um bem, a norma padronizadora enfatiza que, apesar de poder variar conforme a aplicação desejada, em regra, ela corresponde à identificação de seu valor de mercado:

> 0.3 Abordagens de valor. A abordagem de valor de uma avaliação depende de seu objetivo e finalidade. **As principais abordagens de valor dizem respeito à identificação do valor de mercado** e de valores com características específicas. As abordagens podem ser: a) **abordagem pelo valor de mercado: é identificada a quantia mais provável pela qual um bem seria transacionado no mercado** (ABNT, 2019, grifos nossos).

Adiante, traz explicações bastante detalhadas sobre esse conceito:

> 0.5 Considerações sobre o conceito de valor de mercado. Valor de mercado é a **quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, em uma data de referência, dentro das condições do mercado vigente**. Cada um dos elementos dessa definição tem sua própria natureza conceitual: a) 'quantia mais provável [...]' se refere ao preço expresso ou convertido em moeda corrente, que pode ser obtido pelo bem em uma transação na qual as partes sejam independentes entre si e sem

> interesses especiais na transação. **Esse valor exclui preços alterados por circunstâncias especiais, como financiamento atípico, arranjos especiais em permutas ou retrovendas**; b) '[...] pela qual se negociaria [...]' se refere ao fato de que o valor do bem é uma quantia **estimada e não o preço estabelecido por uma das partes ou pelo qual a transação é finalmente realizada**; c) '[...] voluntariamente [...]' se refere à presunção de que cada parte está motivada para efetuar a transação, sem estar forçada a completá-la; d) '[...] e conscientemente de um bem [...]' se refere à presunção de que as partes são conhecedoras das condições do **bem e do mercado em que está inserido**; e) '[...] numa data de referência [...]' indica que o valor de mercado estimado está referenciado a uma data, e, portanto, pode variar ao longo do tempo. A eventual mudança das condições de mercado pode conduzir a um valor diferente, em outra data; f) '[...] dentro das condições do mercado vigente [...]' significa que o valor reflete as **condições da estrutura, da conjuntura, da conduta e do desempenho do mercado na data de referência da avaliação**. Entre essas condições está o tempo de exposição do bem no mercado, que pode ser suficiente, de acordo com as suas especificidades, para chamar a atenção de interessados e atingir o preço mais representativo das condições do mercado (ABNT, 2019, grifos nossos).

Além das descrições anteriormente declinadas, a norma padronizadora contém menções adicionais a fim de diferenciar duas categorias relevantes:

> Os conceitos de valor, preço e custo são **distintos**. Valor de um bem decorre de várias características, entre as quais se destacam sua raridade e sua utilidade para satisfazer necessidades e interesses humanos e sofre influências por suas características singulares e condições de oferta e procura. **Trata-se de um conceito econômico abstrato e não de um fato**. O preço é uma expressão monetária que define uma transação de um bem, de seu fruto, de um direito, ou expectativa de sua transação. **O preço é um fato concreto**, relacionado às capacidades financeiras, às motivações ou aos interesses específicos do comprador ou do vendedor (ABNT, 2019, grifo nosso).

Fica clara a diferença entre valor e preço, aquele como conceito econômico abstrato e esse como um fato econômico concreto. Obviamente, há conexões entre os dois, mas está bastante evidente que a norma padrão os considera distintos. Inclusive, lembremos que, por serem conceitos diferentes, é possível encontrar exemplos concretos de preços superiores ou inferiores ao valor de mercado, tal como aponta a seguinte fonte da Engenharia de Avaliações:

> O preço pode ser **inferior ou superior ao valor de mercado**, isso depende de circunstâncias particulares da negociação, como a urgência do vendedor ou do comprador em realizar a transação. Mesmo assim, para se determinar o valor de um bem imóvel, é utilizada a **média** dos preços dos semelhantes, pois os preços realmente praticados podem estar **acima ou abaixo** do valor de mercado (Alvarenga, 2015, p. 13, grifos nossos).

Em que pese o que foi dito até aqui, seria possível conjecturar o seguinte: no âmbito acadêmico, existem contestações à delimitação conceitual fixada pela NBR 14653?

No levantamento de fontes da Engenharia que se referem à avaliação de imóveis, foi possível encontrar estudos que fazem uso das técnicas normatizadas, como também, os que propõem aprimoramentos.

No âmbito dos que aplicam as técnicas normatizadas, tem-se as seguintes fontes, a saber: Fagundes (2021); Faria Filho; Gonçalves e Luiz (2019); Fronza (2018); Locatelli (2019); e, Perucchi (2019). São estudos empíricos, nos quais os autores fazem uso das ferramentas padronizadas pela NBR 14653, quase sempre na modalidade do método comparativo direto de dados de mercado, salvo no caso da última fonte, que utiliza o método evolutivo. A aplicação da norma se constitui numa confirmação do consenso sobre as técnicas e modelos ali consolidados.

Por outro lado, têm-se os estudos que testam outras ferramentas, como os que utilizam o padrão de redes neurais[21], a saber: Baptistella; Steiner e Chaves Neto (2006); Moreira; Silva e Fernandes (2010); e, Pelli Neto (2004).

Contudo, mesmo no caso das pesquisas que testam novas ferramentas, a intenção é oferecer outros modelos que possam estimar, com maior precisão, a avaliação de um imóvel, ou seja, tentam aprimorar os instrumentos disponíveis, mas não representam a problematização das definições que delimitam os conceitos de preço e valor de mercado, ao contrário, continuam levando-os em conta como elementos pressupostos em suas análises.

Observa-se o caso de uma das referências citadas:

---

[21] No levantamento de fontes realizado para a presente pesquisa foi possível identificar, inclusive, estudo de Ciência da Computação - Sacramento *et al*. (2015) - que também fez uso dos modelos de redes neurais para estimar o valor venal de imóveis no município de São Lourenço-MG, utilizando como base os dados disponíveis no cadastro imobiliário utilizado para lançamento do IPTU.

> **Avaliar um imóvel significa estimar seu valor no mercado**, **levando em consideração diversos fatores, tais como: as características particulares desse imóvel, as condições de mercado e o equilíbrio entre as partes interessadas na negociação**. Todas essas características tornam a avaliação uma tarefa complexa, principalmente porque o mercado imobiliário representa um segmento importante na economia nacional exigindo resultados mais precisos. Dentro deste contexto, foi realizada uma pesquisa sobre as metodologias de avaliação de imóveis que são utilizadas e identificou-se que **a principal técnica usada, Análise de Regressão, possui limitações que podem comprometer o resultado da avaliação**. Este artigo visa apresentar a pesquisa realizada e a metodologia desenvolvida utilizando Análise Multicritério e Redes Neurais Artificiais para avaliar apartamentos residenciais. Os resultados obtidos neste trabalho foram considerados satisfatórios, indicando que a combinação entre as técnicas utilizadas é eficiente e promissora (Moreira; Silva e Fernandes, 2010, p. 49, grifos nossos).

A regressão linear[22] é muito utilizada no método comparativo direto de dados de mercado - que é um dos modelos previstos na NBR 14653 - e a fonte transcrita defende que seus resultados podem apresentar inconsistências. Entretanto, conforme se vê no trecho, sua intenção é descrever e propor outra técnica que, ainda assim, permanece o intuito de aferir, com maior precisão, o valor de mercado do imóvel. Além disso, a citação permite constatar que o estudo percebe a grandeza a ser avaliada da mesma forma que a padronização normatizada, isto é, como o resultado da estrutura e conjuntura do mercado imobiliário.

Vejam-se as outras duas fontes:

> Os métodos estatísticos são os procedimentos de modelagem matemática mais utilizados para a avaliação imobiliária. **O modelo de Regressão Linear Múltipla é o preferido dos avaliadores**, por ter se mostrado bastante eficiente, embora fatores tais como: a complexidade dos modelos, dificuldades de implementação, excesso de variáveis envolvidas e desconhecimento da relação entre estas variáveis, possam comprometer a análise dos resultados. A escolha de Redes Neurais Artificiais, para a **estimação do valor de um imóvel**, apresenta como vantagens a não necessidade de linearidade entre as variáveis, se for o caso, e a facilidade de implementação (Baptistella; Steiner e Chaves Neto, 2006, p. 1.403, grifos nossos).

---

[22] A título de esclarecimento, veja-se a seguinte explanação: "A análise de regressão linear trata de prognosticar o valor de uma variável dependente (resposta) por intermédio de sua relação com um conjunto de outras variáveis independentes (preditoras), bem como estudar o grau de influência que determinadas variáveis exercem umas nas outras [...]" (Heil; Volpi, 2013, p. 605). No contexto da avalição, a variável dependente é a estimativa do valor de mercado, enquanto as variáveis independentes são, geralmente, os vários atributos do imóvel que influenciam as decisões dos agentes de mercado.

> Na maioria das vezes modelos lineares ou linearizáveis através de transformações matemáticas, têm sido utilizados para **descrever o comportamento do mercado imobiliário**. Contudo, uma grande parte destes processos, independente da sua natureza, apresenta comportamentos não lineares e que levam a modelos complexos exigindo soluções analíticas e/ou numéricas, que podem não representar a realidade em estudo. [...] **O processo de avaliação de imóveis envolve a estimação de diversos parâmetros populacionais referentes às variáveis selecionadas para representar o comportamento do mercado imobiliário**. [...] É clara a necessidade de novas técnicas visando representar os processos de avaliação de imóveis e um dos objetivos deste trabalho é propor novas metodologias com a utilização de sistemas compostos por redes Neuro-Fuzzy e Redes Neurais Artificiais (Pelli Neto, 2004, p. 2, grifos nossos).

Tais autores propõem o uso de redes neurais, mas também, as veem como instrumentos que podem contribuir para a estimação mais acurada do valor de mercado, sendo possível perceber que, de forma mais ou menos explícita, utilizam esse conceito nos mesmos moldes da NBR 14653, isto é, tomam-no por pressuposto, no lugar de problematizá-lo.

Assim, de tudo que foi exposto, é possível confirmar a assertiva inicial, no sentido de que a Engenharia utilizou os conceitos primariamente trabalhados na Economia e avançou para a construção de normas que padronizam técnicas de avaliação de imóveis. Sendo assim, o conceito de valor de mercado definido pela NBR 14653 no âmbito da Engenharia de Avaliações corresponde, salvo nuances e aplicações muito específicas, ao conceito de preço de equilíbrio gestado e desenvolvido no âmbito da Economia, a saber:

> De forma geral e resumida, pode-se definir avaliação como uma operação técnica realizada na estimativa do **valor de um bem; ou como uma determinação técnica do valor de um imóvel** e/ou de um direito sobre ele (NBR – 5676/90[23]) [...] A existência do mercado imobiliário depende da presença de três componentes: os bens imóveis disponíveis, os vendedores e os compradores. Assim sendo, o fator determinante na formação dos preços será a relação quantitativa dentre os três, onde a situação ideal será aquela onde haja uma abundância equilibrada dentre os mesmos. Isto determinará, num dado momento, um **preço de equilíbrio de mercado** que podemos considerar como sendo um **preço justo**. Este mercado, considerado como sendo de concorrência perfeita, é inatingível (Gazola, 2002, p. 20-21, grifos nossos).

[23] Trata-se da NBR que estava em vigor antes da atualmente vigente, o que é compreensível, tendo em vista a data de publicação do trabalho acadêmico citado.

A fonte transcrita confirma a conexão entre os conceitos de valor de mercado e preço de equilíbrio, mas, além disso, cita “preço justo” como sendo expressão análoga. O mesmo tipo de associação de conceitos também é visto a seguir:

> Para uma perícia de engenharia e elaboração do laudo é essencial seguir as normas de Avaliações e Perícias supracitadas, para que o engenheiro perito escolha o melhor método possível para avaliar o bem, objeto da lide e apresentar o **valor justo** (Pedroso, 2021, p. 23, grifo nosso).

O apontamento para essa última constatação representa apenas um “gancho” para o que será deduzido na próxima seção, ao trabalhar a delimitação do conceito de valor venal no âmbito da Contabilidade. Como será visto adiante, preço justo ou valor justo corresponde à nomenclatura técnica utilizada na área contábil e permite constatar, novamente, que os *insights* advindos da Economia também lhes serviram de base inspiratória, isto é: preço de equilíbrio, valor de mercado e valor justo correspondem ao mesmo conceito, salvo nuances e aplicações muito específicas.

2.5 CONTABILIDADE: REPRESENTAÇÃO DOS ELEMENTOS PATRIMONIAIS

A presente seção busca apresentar a forma pela qual a Contabilidade capta e exprime o conceito de valor venal para imóveis. Novamente, será possível perceber a correlação existente entre as categorias aqui trabalhadas e os *insights* advindos da Economia.

A Ciência contábil tem por objeto o patrimônio de uma entidade e sua intenção primária consiste em registrar os eventos tidos como relevantes para o mesmo, tanto no sentido de variações quantitativas como qualitativas. Ao proceder dessa maneira, constrói e disponibiliza relatórios com informações úteis ao interesse de pessoas internas e externas à entidade. As fontes noticiam esse conjunto conceitual da seguinte forma:

> O **objetivo** da Contabilidade pode ser estabelecido como sendo o de **fornecer** informação estruturada de natureza econômica, financeira e, subsidiariamente, física, de produtividade e social, aos **usuários internos e externos** à entidade objeto da Contabilidade (Iudícibus; Marion e Faria, 2018, p. 34, grifos nossos).

> O **objetivo** principal da Contabilidade (e dos relatórios dela emanados) é **fornecer** informação econômica, física, de produtividade, social e ambiental relevante para que **cada usuário** possa tomar suas decisões e realizar seus julgamentos com segurança (Iudícibus, 2021, p. 11, grifos nossos).

A Contabilidade, portanto, está em constante trabalho para o desenvolvimento e aprimoramento de técnicas que permitam registrar, mensurar e evidenciar o patrimônio. Essa tarefa termina por criar padrões normativos que consolidam as melhores práticas na intenção de servir como balizamento para a atuação profissional.

No âmbito mundial, a *International Financial Reporting Standards* (IFRS) foi instituída com o objetivo autodeclarado de "[...] desenvolver padrões de divulgação contábil e de sustentabilidade de alta qualidade, compreensíveis, aplicáveis e globalmente aceitos - Normas IFRS" (IFRS, 2023, tradução nossa). Trata-se - como é possível intuir - de movimento semelhante ao que fora tratado na seção anterior, quando se abordou o campo da Engenharia de Avaliações.

Ao desenvolver padrões, a IFRS dialoga com entidades de caráter nacional, a fim de promover a divulgação e aplicação dessas definições. Em Portugal, por exemplo, há alguns relatos que testemunham o esforço no sentido de dar cumprimento às técnicas padronizadas, a saber: Carvalho (2009); Lourenço (2016); bem como Pires e Rodrigues (2008). Aqui, não é diferente.

Em primeiro plano, vale mencionar a Lei Ordinária n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Essa norma, apesar de ser primariamente destinada às sociedades anônimas, serve de parâmetro subsidiário para as demais formatações societárias e, além disso, contém regras que consolidam práticas contábeis, a saber:

> Art. 176. Ao fim de cada exercício social, a diretoria fará elaborar, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, **que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício**: [...] §4º As demonstrações serão complementadas por notas explicativas e outros quadros analíticos ou demonstrações **contábeis necessários para esclarecimento da situação patrimonial e dos resultados do exercício**. Art. 177. A escrituração da companhia será mantida em registros permanentes, com obediência aos preceitos da legislação comercial e desta Lei e **aos princípios de contabilidade geralmente aceitos, devendo observar métodos ou critérios contábeis uniformes no tempo e registrar as mutações patrimoniais segundo o regime de competência** (Brasil, 1976, grifos nossos).

Além da norma transcrita, tem-se o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) que também atua nessa questão, divulgando e normatizando, em nível nacional, o conjunto de padrões que servem de diretrizes para a atuação profissional. O CFC, inclusive, exerce atribuição no sentido de consolidar e divulgar os padrões instituídos internacionalmente, no âmbito da IFRS. Para impulsionar tais objetivos, foram instituídos o Comitê de Pronunciamentos Contábeis e o Comitê Gestor da Convergência no Brasil, respectivamente, por meio da Resolução n.º 1.055, de 7 de outubro de 2005 (CFC, 2005), e da Resolução n.º 1.103, de 28 de setembro de 2007 (CFC, 2007). Vários normativos vêm sendo editados pelas entidades citadas, consolidando as melhores técnicas profissionais aplicáveis aos setores público[24] e privado.

Diante do exposto, há de se perguntar: o que dizem as normas contábeis sobre a temática desta pesquisa, ou seja, acerca da delimitação conceitual para o valor venal dos imóveis?

Para entender como a Ciência contábil mensura um bem de raiz, é necessário ter em conta as delimitações do objeto e da finalidade dessa Ciência - em conformidade com o que foi exposto anteriormente - e, além disso, avançar na abordagem específica desse tema.

Em linhas gerais, a Contabilidade separa o patrimônio da entidade em dois grandes grupos: o ativo e o passivo[25]. O primeiro corresponde aos bens e direitos, já o segundo, às obrigações. Como é razoável deduzir, o imóvel irá compor o ativo da entidade, todavia, como pode vir a desempenhar funções diferentes, será enquadrado em subgrupos distintos, para tanto, há três possibilidades: estoque, imobilizado ou investimento, consoante a destinação que será dada.

---

[24] Vale citar a seguinte fonte que noticia a convergência internacional aplicável à gestão governamental: "Apesar de ter a sua origem vinculada ao setor privado, o movimento de convergência contábil estendeu-se ao setor público a partir de uma perspectiva em comum: possibilidade de comparabilidade dos resultados alcançados pelos governos e ampliação da qualidade da evidenciação contábil desse setor [...] A Resolução CFC n.º 1.103/07 criou o Comitê Gestor da Convergência no Brasil com o objetivo de contribuir com o desenvolvimento sustentável do Brasil por meio de uma reforma contábil e de auditoria que promova maior transparência das informações e aprimoramento das práticas profissionais, observando a convergência aos padrões internacionais [...] As Resoluções CFC n.º 1.128 a 1.137, todas de 21 de novembro de 2008, e a Resolução CFC n.º 1.268/09 aprovaram o atual conjunto das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público em vigor – NBC T 16 – e tratam de Aspectos Contábeis Específicos da Gestão Governamental" (Morais; Vicente; Platt Neto, 2012, p. 2-4).

[25] A referência apenas aos dois grandes grupos do patrimônio corresponde a uma simplificação em prol da fluência na exposição, pois, como se sabe, há também o patrimônio líquido, que se refere à diferença entre o ativo e o passivo.

Quando consistir em mercadoria, será classificado como estoque, tal como ocorre para as entidades que se dedicam a comprar e revender bens de raiz ou construir imóveis para venda. Quando for utilizado pela entidade para o desenvolvimento de suas atividades operacionais, sem a intenção de venda, deve ser classificado como imobilizado, a exemplo do que ocorre com a sala comercial de propriedade de uma sociedade de advogados, onde funciona o respectivo escritório. Se o intuito é auferir ganho a partir de aluguel ou pela valorização do capital (ou ambos), trata-se de investimento, tal como o caso de um fundo de previdência privada que adquire imóvel situado em região onde há expectativa de expansão urbana.

O Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) editou três normativos distintos para padronizar o tratamento contábil das classificações mencionadas, sendo assim, estoques, imobilizado e investimentos são regulados, respectivamente, pelos Pronunciamentos Técnicos CPC n.º 16, 27 e 28.

Ao analisar os critérios de mensuração de cada uma dessas classes de ativos, vai ser possível perceber a presença, no âmbito contábil, da distinção conceitual entre as duas categorias abordadas nesta pesquisa: preço e valor.

Segundo o Pronunciamento Técnico CPC n.º 16 (2009a), os estoques "[...] devem ser mensurados pelo valor de custo ou pelo valor realizável líquido, dos dois o menor." Ainda segundo o mesmo normativo:

> Definições. 6. Os seguintes termos são usados neste Pronunciamento, com os significados especificados: [...] **Valor realizável líquido** é o preço de venda estimado no curso normal dos negócios deduzido dos custos estimados para sua conclusão e dos gastos estimados necessários para se concretizar a venda. [...] Custos do estoque 10. O **valor de custo** do estoque deve incluir todos os custos de aquisição e de transformação, bem como outros custos incorridos para trazer os estoques à sua condição e localização atuais (CPC, 2009ª, grifos nossos).

Como visto, o estoque será mensurado pelo seu custo (incluídos os de aquisição, transformação, condição e deslocamento) ou pelo valor realizável líquido, dos dois, o que for menor.

Na Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, a regra é reproduzida, sendo apenas necessário chamar atenção para a circunstância de que o valor realizável líquido do pronunciamento figura aqui como valor de mercado, segundo a opção de nomenclatura utilizada pelo Legislador, *in verbis*:

> Art. 183. No balanço, os elementos do ativo serão avaliados segundo os seguintes critérios: [...] II - os direitos que tiverem por objeto mercadorias e produtos do comércio da companhia, assim como matérias-primas, produtos em fabricação e bens em almoxarifado, pelo **custo de aquisição ou produção**, deduzido de provisão para ajustá-lo ao **valor de mercado**, quando este for inferior (Brasil, 1976, grifos nossos).

O primeiro item a explicar se refere à determinação de utilizar-se a menor das duas avaliações. Essa circunstância decorre da aplicação do princípio contábil da prudência, pois o ativo figurará nos relatórios segundo uma perspectiva conservadora, minimizando a possibilidade de superdimensionamento do patrimônio da entidade.

Habitualmente, o estoque utilizará o critério do custo, pois o valor realizável líquido tende a ser-lhe superior, já que corresponde à expectativa da entidade com sua venda, ou seja: como é possível deduzir, isso decorre da presunção de intuito lucrativo da atividade econômica, contudo, em face de circunstâncias conjunturais, pode ocorrer o inverso, indicando prejuízo na operação e, nesse caso, deverá ser utilizado o valor realizável líquido para mensuração do estoque.

Independentemente, se haverá ou não prejuízo, o importante para a discussão desta pesquisa é o seguinte: o normativo contábil distingue claramente as duas categorias conceituais (preço e valor), fazendo uma advertência nos seguintes termos:

> Definições. 6. Os seguintes termos são usados neste Pronunciamento, com os significados especificados: [...] Valor justo é o preço que seria recebido pela venda de um ativo ou que seria pago pela transferência de um passivo em uma transação não forçada entre participantes do mercado na data de mensuração. [...] 7. O valor realizável líquido refere-se à quantia líquida que a entidade espera realizar com a venda do estoque no curso normal dos negócios. O valor justo reflete o preço pelo qual uma transação ordenada para a venda do mesmo estoque no mercado principal (ou mais vantajoso) para esse estoque ocorreria entre participantes do mercado na data de mensuração. **O primeiro é um valor específico para a entidade, ao passo que o segundo já não é**. Por isso, o valor realizável líquido dos estoques pode não ser equivalente ao valor justo deduzido dos gastos necessários para a respectiva venda (CPC, 2009a, grifo nosso).

Essa distinção é relevante, porque, conforme a padronização contábil mencionada, os estoques não podem ser mensurados pelo valor justo e, por isso, sempre utilizarão o critério do custo ou o do valor realizável líquido. Apenas o valor justo, conforme descrito acima, corresponde ao conceito de valor que é adotado nesta

pesquisa; por outro lado, o custo e o valor realizável líquido são categorias concretas, associadas ao conceito econômico de preço.

Agora, veja-se o caso do ativo imobilizado, objeto do Pronunciamento Técnico CPC n.º 27:

> Mensuração no reconhecimento. 15. Um item do ativo imobilizado que seja classificado para reconhecimento como ativo deve ser mensurado pelo seu **custo**. [...] Mensuração do custo. 23. O custo de um item de ativo imobilizado é equivalente ao **preço à vista na data do reconhecimento**. [...] Mensuração após o reconhecimento. 29. Quando a opção pelo método de reavaliação for **permitida** por lei (1), a entidade deve optar pelo método de custo do item 30 **ou** pelo método de reavaliação do item 31 como sua política contábil e deve aplicar essa política a uma classe inteira de ativos imobilizados. (1) A reavaliação de bens tangíveis e intangíveis **não** é permitida devido às disposições contidas na Lei n.º 11.638/2007, que alterou a Lei n.º 6.404/1976 (CPC, 2009b, grifos nossos).

Por outro lado, o artigo 183, V, da Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, determina que os itens do ativo imobilizado devam ser mensurados "[...] pelo **custo** de aquisição, deduzido do saldo da respectiva conta de **depreciação, amortização ou exaustão** [...]" (Brasil, 1976, grifo nosso).

Perceba-se que o pronunciamento contábil adota duas regras, uma para o momento do reconhecimento e outra para os exercícios posteriores. Na lei, não é realizada a referida distinção, contudo, à época da aquisição não havia valor de depreciação a ser reconhecido, logo, o efeito prático de ambas as regras é equivalente.

No primeiro momento, utiliza-se o custo de aquisição, que corresponde "[...] ao preço à vista, na data do reconhecimento" (CPC, 2009b). Ou seja, trata-se de evento econômico concreto ou, dito de outro modo, trata-se do preço do negócio jurídico. No segundo, seria possível utilizar um de dois métodos: o custo do item ou a reavaliação. Aqui, faz-se necessária uma explicação.

Inicialmente, cumpre mencionar que a redação cunhada no trecho transcrito do pronunciamento contábil permite certa confusão, tanto por causa das expressões escolhidas, como por sua construção estrutural, entretanto, a leitura do que consta nos itens 30 e 31, contribui na elucidação do caso:

> Método do custo. 30. Após o reconhecimento como ativo, um item do ativo imobilizado deve ser apresentado ao **custo** menos qualquer **depreciação e perda** por redução ao valor recuperável acumuladas (Pronunciamento Técnico CPC 01 – Redução ao Valor Recuperável de Ativos). Método da reavaliação. 31. Após o reconhecimento como um ativo, o item do ativo imobilizado cujo **valor justo possa ser mensurado confiavelmente** pode ser apresentado, se permitido por lei, pelo seu valor reavaliado, correspondente ao seu valor justo à data da reavaliação menos qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas subsequentes. A reavaliação deve ser realizada com suficiente **regularidade** para assegurar que o valor contábil do ativo não apresente divergência relevante em relação ao seu valor justo na data do balanço (CPC, 2009b, grifos nossos).

O método do custo corresponde ao custo de aquisição, associado às contas contábeis que vão registrar a depreciação[26] e outras perdas acumuladas. Por outro lado, o método da reavaliação corresponde ao esforço de apurar o valor justo, desde que em bases confiáveis e se permitido por lei.

Como consta na observação indicada no item 29 do normativo contábil transcrito alhures, é preciso ressaltar que as modificações introduzidas na Lei Ordinária n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, por meio da Lei Ordinária n.º 11.638, de 28 de dezembro de 2007, impedem a reavaliação do ativo imobilizado, determinando, como regra transitória, que "[...] os saldos existentes nas reservas de reavaliação deverão ser mantidos até a sua efetiva realização ou estornados até o final do exercício social em que esta Lei entrar em vigor". Em face disso, o método do custo histórico, associado às contas contábeis que vão registrar a depreciação e outras perdas acumuladas, constitui-se no padrão para mensuração do ativo imobilizado, tanto no exercício do reconhecimento, como nos seguintes (Brasil, 2007, artigo 6º, *caput*).

Novamente, perceba-se de forma clara que a Ciência contábil distingue as duas categorias conceituais, preço e valor: aquele corresponde ao padrão atual de mensuração do imobilizado; e, esse figura no pronunciamento técnico como critério declaradamente autônomo em relação ao anterior, todavia, mesmo obtendo esse reconhecimento, não pode ser utilizado nesse caso enquanto subsistir a vedação legal.

---

[26] Para fins de esclarecimento, o Pronunciamento Técnico CPC n.º 27 define depreciação como sendo "[...] a alocação sistemática do valor depreciável de um ativo ao longo da sua vida útil [...]" (CPC, 2009b). Significa dizer que a entidade realizará julgamento sobre por quanto tempo usufruirá do ativo imobilizado e utilizará essa informação para "diluir" o custo de aquisição ao longo desses exercícios.

Por outro lado, no que tange à propriedade para investimento, tem-se o Pronunciamento Técnico CPC n.º 28, a saber:

> Mensuração no reconhecimento. 20. A propriedade para investimento deve ser inicialmente mensurada pelo seu **custo**. Os custos de transação devem ser incluídos na mensuração inicial. [...] Mensuração após reconhecimento. Política contábil. 30. Com as exceções indicadas no item 32A, a entidade deve escolher como sua política contábil o método do **valor justo**, descrito nos itens 33 a 55, ou o método do **custo**, descrito no item 56, e deve aplicar essa política a todas as suas propriedades para investimento (CPC, 2009c, grifos nossos).

Já a Lei Ordinária n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, contém a seguinte regra para o caso:

> Art. 183. No balanço, os elementos do ativo serão avaliados segundo os seguintes critérios: [...] IV - **os demais investimentos**, pelo custo de aquisição, deduzido de provisão para atender às perdas prováveis na realização do seu valor, ou para redução do custo de aquisição ao valor de mercado, quando este for inferior (Brasil, 1976, grifo nosso).

Perceba-se que há certa dissonância entre as soluções dadas em ambas as normas. Sem embargo de outras motivações concomitantes, a divergência decorre do alcance distinto de cada uma delas.

A expressão “os demais investimentos” destacada na transcrição decorre do fato de que o inciso III trata de ativos destinados a investimento, sendo que se aplica, especificamente, para a situação de títulos que representem participação no capital social de outras empresas. Dessa forma, o inciso IV contém a regra cabível aos demais investimentos, o que inclui o caso dos imóveis, mas também, qualquer outro tipo patrimonial que não possa ser enquadrado no inciso anterior. Por outro lado, o pronunciamento contábil é específico, a saber:

> Propriedade para investimento é a propriedade (**terreno ou edifício - ou parte de edifício - ou ambos**) mantida (pelo proprietário ou pelo arrendatário como ativo de direito de uso) para auferir aluguel ou para valorização do capital ou para ambas e, **não**, para: (a) uso na produção ou fornecimento de bens ou serviços ou para finalidades administrativas; ou (b) venda no curso ordinário do negócio (CPC, 2009c, grifos nossos).

Em face disso, por ser mais específico, abordar-se-á a questão pela perspectiva consignada no pronunciamento contábil.

A norma técnica elenca o critério do custo de aquisição para o momento do reconhecimento e, em sequência, abre a possibilidade de a entidade escolher, nos exercícios subsequentes, entre o custo[27] e o valor justo.

Fica evidente que a regra padronizadora capta e utiliza a distinção conceitual trabalhada nesta pesquisa, sendo que, diferentemente do que ocorreu para o caso do ativo imobilizado, a norma sob análise opta por estimular, fortemente, o uso do valor justo, nos seguintes termos:

> 31. O Pronunciamento Técnico CPC 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro afirma que uma alteração voluntária na política contábil deve ser feita apenas se a alteração resultar numa apresentação mais apropriada das operações, de outros acontecimentos ou de condições nas demonstrações contábeis da entidade. **É altamente improvável que uma alteração do método do valor justo para o método do custo resulte numa apresentação mais apropriada**. 32. Este Pronunciamento Técnico exige que todas as entidades mensurem o valor justo de propriedades para investimento para a finalidade de mensuração (se a entidade usar o método do valor justo) ou de divulgação (se usar o método do custo). **Incentiva-se a entidade, mas não se exige dela, a mensurar o valor justo das propriedades para investimento tendo por base a avaliação de avaliador independente que tenha qualificação profissional relevante e reconhecida e que tenha experiência recente no local e na categoria da propriedade para investimento que esteja sendo avaliada** (CPC, 2009c, grifos nossos).

Por que a norma contábil é tão enfática no sentido de indicar o uso do valor justo, em comparação com o critério do custo? Qual a relação existente entre esse questionamento e a presente pesquisa?

Começando pela segunda pergunta, é possível afirmar que a apresentação da “tensão” existente entre os dois critérios consolidará a tese de que a Ciência contábil percebe preço e valor como conceitos distintos.

Passando ao primeiro questionamento.

Tal como se advertiu anteriormente, a Contabilidade desenvolve técnicas para reconhecer, mensurar e evidenciar o patrimônio, atendendo ao interesse de pessoas

---

[27] Trata-se do custo de aquisição, associado às contas que vão registrar a depreciação e outras perdas acumulada, tal como foi abordado, no caso do ativo imobilizado. Faz-se essa afirmação em linhas gerais, porque, além dessa possibilidade, o item 56 do Pronunciamento Técnico CPC n.º 28 apresenta algumas outras formas de apuração do custo, consoante certas circunstâncias específicas.

internas e externas. A representação deve ser a mais fiel possível, todavia, essa fidelidade não corresponde a uma categoria absoluta, pois os destinatários da informação atuam sob perspectivas distintas, sendo assim, uma ótica pode atender melhor a uns e não a outros.

Mesmo considerando perspectivas diferentes, o custo de aquisição de um imóvel, no momento do reconhecimento, é consensualmente útil para a representação adequada desse item patrimonial, entretanto, nos exercícios subsequentes, a permanência desse critério, ainda que ajustado pela depreciação acumulada, pode vir a distanciar-se significativamente desse objetivo.

No momento da compra, o custo de aquisição - preço do negócio jurídico - tende a exemplificar o valor justo do imóvel com razoável margem de segurança. Entretanto, como foi descrito na seção destinada à Economia, o preço de equilíbrio flutua, atendendo ao postulado de que pessoas racionais respondem a estímulos. Para captação dessa variação patrimonial quantitativa, faz-se necessária a avaliação periódica, pois as contas contábeis de depreciação e perdas acumuladas não são plenamente aptas para essa finalidade, ou seja, as flutuações apenas podem ser integralmente captadas se adotado o valor justo[28].

Entretanto, é razoável perguntar: se o valor justo teria melhor aptidão para representar mais fielmente o patrimônio, por que não o adotar como padrão para todos os imóveis registrados no ativo, sejam estoques, imobilizado ou investimentos? Por que essa medida é estimulada para o último caso, em contraste com a solução normatizada para os outros dois? Enfim, reformulando os questionamentos feitos acima: se o Pronunciamento Técnico CPC n.º 28 encoraja tanto o uso do valor justo, por que ainda permitir a utilização do critério do custo?

A lógica das respostas decorre de algumas observações que merecem ser pontuadas.

A mensuração pelo valor justo demanda um esforço por parte da entidade. Conforme foi transcrito anteriormente, a norma contábil incentiva a contratação de profissional especializado e independente: por profissional especializado, entenda-se aquele registrado perante o conselho respectivo, seja engenheiro de avaliações ou corretor de imóveis, tal como foi exposto na seção anterior; e, independente, significa

---

[28] Noutras palavras: "Como desvantagens, os valores de entrada acabam perdendo sua utilidade, ao longo do tempo**, por não refletirem as expectativas de geração de riqueza necessárias para a determinação do valor econômico da empresa** [...]" (Barreto; Almeida, 2012, p. 44, grifo nosso).

não vinculado à entidade, de forma que seu trabalho possa representar uma atuação impessoal.

Além disso, tem-se o nível de objetividade alcançado com a mensuração. O critério do custo tem a vantagem de ser comprovável por meio de consulta ao instrumento contratual, já que se trata do preço do negócio jurídico e, a depreciação, por ter cálculo parametrizado, termina não desnaturando essa objetividade. Por outro lado, o valor justo configura uma margem na qual se espera que o provável preço oscilaria, logo, implica em menor objetividade. Por causa dessa característica, o pronunciamento transcrito estimula, fortemente, a contratação de profissional especializado e independente, ou seja, a intenção é aproximar-se o máximo possível de uma informação objetiva.

Conforme o que é esperado em cada contexto, se a objetividade da informação contábil não atingir um nível razoável, haverá decréscimo de sua confiabilidade, gerando, inclusive, assimetria: os usuários internos, que contrataram uma avaliação não profissional ou semiprofissional, por conhecerem essa circunstância, estão mais bem informados quando comparados aos destinatários externos.

Obviamente, esse conjunto de exigências representa tempo e custo financeiro que precisam ser cotejados com a relevância de sua utilidade, sendo assim, a adoção do valor justo deve estar justificada perante juízo de ponderação, a ser realizado diante de todas as circunstâncias cabíveis.

No caso dos estoques, a norma padronizadora - com notável razão - opta por não fazer uso do valor justo. O primeiro ponto a destacar, refere-se ao fato de que a mercadoria - mesmo sendo imóvel - tende a não figurar por longo tempo no ativo da entidade, pois, destina-se à venda e, dessa forma, mesmo que restem itens ainda não negociados à época de confecção do balanço patrimonial, não se espera que haja distorção significativa entre a mensuração ocorrida no reconhecimento e no instante de confecção do relatório citado. Outro ponto é o fato de que o uso do custo permite a apuração do resultado, seja lucro ou prejuízo, segundo uma lógica adequada ao ciclo operacional da entidade. Além disso, há de se levar em conta o tempo e o custo para aferir o valor justo dos estoques, circunstância que, evidentemente, não indica sua adoção para o caso.

Ainda sobre os estoques, vale lembrar que a norma padronizadora determina o uso do custo ou do valor realizável líquido - o que for menor - e esse mandamento

também contribui para a não adoção do valor justo. Quando o valor realizável líquido é inferior ao custo, é muito provável que o valor justo também o seja dado que ambos os conceitos têm certo grau de proximidade. Quer-se dizer o seguinte: a utilização do valor realizável líquido pelo pronunciamento contábil, na prática, termina eliminando o interesse de aferição pelo valor justo, porque a eventual necessidade de captação da variação patrimonial negativa, em decorrência, por exemplo, da flutuação do mercado, já estaria contemplada.

Na hipótese do imobilizado, também há relevantes argumentos para sustentar o não uso do valor justo. Além da questão relacionada ao tempo e ao custo em sua adoção, tem-se a finalidade do item patrimonial. Como visto, o imóvel está sendo utilizado para desenvolvimento das atividades operacionais, assim sendo, a perspectiva mais realista é a de que a alienação desse item somente ocorra na extinção da entidade.

Em comparação ao critério do custo, a avaliação captaria a provável variação patrimonial positiva, mas essa informação não é tão relevante para a tomada de decisão, seja para os usuários internos, seja para os externos: aqueles, em regra, não iriam pretender colocar à venda o bem de raiz, a fim de realizar a expectativa de lucro imobiliário (como também, na situação oposta, menos ainda teriam interesse nessa operação); esses, sejam investidores, emprestadores ou o Estado, sabem que o foco de suas atenções está mais relacionado aos frutos da atividade operacional da entidade e não à hipótese de sua extinção.

Não se está afirmando que os usuários internos e externos não possam, conforme cada contexto, estar interessados na mensuração a valor justo do ativo imobilizado. Por exemplo, pode o gestor da entidade decidir mobilizar o capital para obter rendimento no mercado financeiro, passando a alugar um espaço em substituição à sede própria. Pode, também, o emprestador exigir à instituição de direito real de garantia, tendo em vista o volume financeiro a ser disponibilizado. Em tais circunstâncias, a avaliação prévia faz sentido e justifica-se, mas, lembre-se: a norma contábil tem o objetivo de padronizar a atuação profissional, ou seja, tem a finalidade de adotar técnicas que serão praticadas de forma generalizada, não impedindo que, em casos particulares, tanto usuários internos ou externos, possam vir a demandar relatórios específicos.

Sem embargo de outras motivações plausíveis, por causa do exposto, o juízo de ponderação indicou a opção por não adotar a mensuração a valor justo para o ativo imobilizado, porém, no caso dos investimentos, a situação é diferente.

A permanência do custo como critério de mensuração para os imóveis que se destinam a investimentos está relacionada aos desafios listados anteriormente para a adoção do valor justo: para atingir nível razoável de objetividade, faz-se imperiosa a contratação de profissional especializado e independente, demandando tempo e custo financeiro. Todavia, o encorajamento decorre da finalidade do tipo patrimonial, pois a captação de sua variação é informação significativamente relevante para os usuários internos e externos.

Como a intenção é auferir ganhos com a valorização ou com o aluguel (ou ambos), fica evidente que as flutuações do mercado imobiliário importam. Nesse contexto, a atividade operacional da entidade, no todo ou em parte, está vinculada aos investimentos, sendo assim, a mensuração adequada do desempenho depende da avaliação do ativo.

Obviamente, o usuário interno deseja aferir realisticamente o resultado e, de igual modo, o mesmo interesse move os usuários externos sejam investidores, emprestadores ou o Estado. Considerando, pois as várias perspectivas distintas, faz todo sentido o encorajamento dado pelo Pronunciamento Técnico CPC n.º 28 para adoção do valor justo como critério de mensuração após o reconhecimento.

Com base no que foi exposto até aqui, fica sobejamente claro que a Ciência contábil diferencia preço e valor. Toda “energia gasta” no cotejamento entre os dois conceitos ao longo dos vários momentos em que se tem de tomar um posicionamento sobre qual será o padrão adotado induz a essa conclusão, pois não faria sentido o debate caso as duas categorias fossem idênticas.

Todavia, apenas para fechamento desse tópico argumentativo, veja-se o seguinte relato acerca do impacto da mudança paradigmática à época em que estava sendo debatida a implantação do valor justo no Brasil:

> Trata o presente artigo de uma investigação, no sentido de análise, do conceito do *Fair Value* (Valor Justo), **tão debatido nos anos mais recentes** e que promete ser, se generalizada sua aplicação nas demonstrações contábeis, uma verdadeira **revolução** valorativa. [...] Em seguida, é feita uma análise qualitativa, visando extrair e avaliar o efetivo **impacto** das conceituações no avanço das práticas contábeis. [...] Através da análise e investigação assim procedidas, é avaliada,

> por comparação, a eficácia e 'justeza' do conceito, ou melhor, conceitos, de **Valor Justo em face dos critérios de Custo Histórico, Custo Corrente de Reposição e outros**, já praticados há mais tempo pelos contadores. Sugere-se, ao final, um período de experimentação com informações complementares ao modelo tradicional, e **não** a pura e simples substituição deste último, permitindo então à Contabilidade Positiva o papel de, mediante suas pesquisas empíricas, avaliar a relação entre a utilidade e o custo dessas alternativas antes de qualquer precipitada decisão (Iudícibus e Martins, 2007, p. 9, grifos nossos)[29].

Após as discussões apontadas na transcrição, a mensuração a valor justo foi adotada nos setores público e privado. Nesse, o uso é opcional - porém, encorajado - para o caso da propriedade para investimento, tal como foi descrito acima; naquele, o Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, utiliza-o como facultativo para a mensuração do ativo imobilizado e obrigatório no caso da propriedade para investimento (Brasil, 2021, p. 198 e 232).

Enfim, estando claro que a Contabilidade percebe preço e valor como conceitos distintos, resta um ponto a abordar, que vem a ser valor justo para a Ciência contábil?

Já existe uma padronização internacional para a questão, a saber: "O preço que seria recebido pela venda de um ativo ou pago pela transferência de um passivo numa transação ordenada entre participantes do mercado, na data de mensuração" (IFRS, 2013, tradução nossa). No Brasil, o Pronunciamento Técnico CPC n.º 46 reproduz a definição da IFRS, *in verbis*:

> Mensuração. Definição de valor justo. 9. Esta Norma define valor justo como o preço que seria recebido pela venda de um ativo ou que seria pago pela transferência de um passivo em uma transação não forçada entre participantes do mercado na data de mensuração (CPC, 2012).

Antes de tecer comentários acerca dos termos da definição, é importante ressaltar o fato de que, no âmbito acadêmico, não há contestações em relação à delimitação conceitual transcrita. Vejam-se algumas fontes.

Em estudo que se debruçou sobre várias demonstrações contábeis de empresas de capital aberto que atuam no Brasil, realizou-se levantamento para saber

---

[29] A fim de corroborar, é possível citar outros estudos que relatam os desafios da implementação desse novo paradigma: Souza *et al.* (2015), no âmbito do setor privado; e Alves e Roncalio (2012), no caso do setor público.

qual método foi mais utilizado para mensuração das propriedades para investimento. Constatou-se que a maioria optou pelo valor justo, levando-se à conclusão de que esse critério, quando comparado ao do custo, apresenta vantagem no sentido de "[...] aumentar a qualidade e a confiabilidade das demonstrações financeiras, isso porque o conservadorismo excessivo, prejudica diretamente a representação fidedigna dos números contábeis [...]" (Batista e Paulo, 2020, p 16).

Noutro estudo, apresenta-se uma postura crítica quanto à possibilidade de utilizar o valor justo na apuração da base de cálculo em algumas hipóteses de incidência do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD), contudo, no que tange à delimitação do próprio conceito, afirma que ele se constitui no "[...] preço que seria obtido na venda de um ativo ou que seria pago na liquidação de um passivo em condições de mercado normais, sem quaisquer condições de favorecimento". É possível perceber, portanto, que a fonte concorda com os mesmos termos padronizados na IFRS 13 e no Pronunciamento Técnico CPC n.º 46 (Bifano e Coviello Filho, 2019, p. 505)

No âmbito do setor público, uma pesquisa tentou conferir o nível de aderência da Lei Ordinária n.º 4.320/1964 e da Lei Complementar n.º 101/2000 ao movimento de convergência contábil internacional. Na oportunidade, constatou-se a necessidade de algumas modificações, dentre elas, a importância de a legislação citada passar a adotar o valor justo como critério de reavaliação do ativo imobilizado (Lima; Santana e Guedes, 2009, p. 20).

Em determinado estudo empírico, foram aplicados questionários para coletar a percepção de auditores independentes, consultores e contadores sobre a utilização dos padrões contábeis internacionais para o caso dos fundos de pensão. Uma das perguntas tratava da utilização do valor justo como critério de mensuração da propriedade para investimento. Ao comentarem os resultados obtidos neste quesito, a fonte se pronuncia da seguinte forma:

> A maior parte dos respondentes, 69,53%, concorda ou concorda completamente que os investimentos imobiliários deveriam ser avaliados pelo **valor justo**, anualmente, sem a necessidade do registro da depreciação. [...] De acordo com os resultados, entendemos que seria interessante ao órgão regulador das EFPC [Entidade Fechada de Previdência Complementar] rever as regras de avaliação dos investimentos imobiliários, pois a percepção por parte dos profissionais que atuam no sistema é a de que os procedimentos constantes das **normas internacionais de contabilidade são adequados para as EFPC** (Pereira, 2014, p. 83-84, grifos nossos).

Há, portanto, uma concordância quanto à delimitação do conceito de valor justo. Em verdade, a existência de normatização internacional e nacional, ambas em sintonia, já configura o maior indicativo desse consenso: caso houvesse divergências relevantes, a padronização não teria ocorrido, pois são os profissionais e acadêmicos que constroem as propostas de padronização e deliberam sobre suas respectivas aprovações.

Retomando à definição de valor justo, observam-se as explicações adicionais constantes na norma internacional:

> Vários conceitos estão incorporados na definição. Em primeiro lugar, esclarece que o valor justo é um preço de 'saída' – por exemplo, refere-se à transferência de um passivo e não à liquidação. Em segundo lugar, pressupõe uma venda ou transferência ordenada (ou seja, não é uma transação forçada ou uma venda em dificuldades). Em terceiro lugar, há uma referência explícita aos «participantes do mercado», sublinhando que o **valor justo é um conceito baseado no mercado**. Por fim, a IFRS 13 esclarece que o valor justo é um preço atual na data de mensuração (por exemplo, a data de aquisição em um acordo negocial ou no final do exercício para uma mensuração periódica do valor justo) (IFRS, 2013, grifo e tradução nossos).

É possível perceber que, dentre outras especificações, a norma padrão enfatiza a circunstância de o valor justo configurar um conceito baseado no mercado, ou seja, trata-se de uma variável decorrente dos movimentos das curvas de demanda e oferta. Para não deixar dúvidas, apresentam-se detalhamentos bastante específicos, a saber[30]:

> Preços de transação e valores justos no *day one*[31] A IFRS 13 indica que um preço de transação (por exemplo, o preço pago para adquirir um ativo) é **frequentemente** igual ao valor justo inicial ou no *day one*. **No entanto, não se presume que seja esse o caso**. Isto é particularmente relevante para ativos e passivos financeiros, uma vez que a IFRS 9 «Instrumentos Financeiros» incluía essa presunção (que era refutável apenas em circunstâncias estritamente limitadas). É também aplicável na avaliação da IFRS 17 'Contratos de Seguro'. Exemplos de situações em que o preço de uma transação pode não ser igual ao valor justo do *day one* incluem transações: entre partes relacionadas; celebrado sob coação ou circunstâncias forçadas (por exemplo, quando o vendedor está passando por graves dificuldades

[30] Vale ressaltar que os detalhamentos da delimitação conceitual constantes da IFRS 13, declinados nas duas transcrições, estão todos reproduzidos na norma técnica brasileira, ou seja, há uma completa sintonia entre ambas.

[31] A expressão *day one* remete ao conceito de preço do negócio jurídico, ou seja, a quantia pactuada pelas partes num negócio jurídico em particular.

> financeiras); num grande bloco de itens idênticos (por exemplo, ações), mas onde a unidade de conta é cada item individual, e num mercado que não é o mercado principal (ou mais vantajoso) (IFRS, 2013, grifos e tradução nossos).

Fica evidente a intenção de definir valor justo como sendo uma variável decorrente das chamadas “condições normais de mercado”. Tal como já abordado previamente, o preço do negócio jurídico, no momento do reconhecimento, tende a representar o valor justo, todavia, essa presunção pode não ser aplicável, pois há contratos realizados em circunstâncias que não representam as condições normais de mercado e, por esse motivo, terminam fixando preços que não exemplificam a interseção das curvas de demanda e oferta. A norma padronizadora chega a listar situações nas quais uma transação em particular tenderia a não refletir o valor de mercado.

Em obra que se destina, especialmente, à análise e aplicação do conceito de valor justo, também é possível identificar sua delimitação como sendo o valor de mercado:

> Antes de partir para o estudo da IFRS 13, uma pergunta importante: com tudo o que foi visto até aqui, significa que valor justo é a mesma coisa que valor de mercado? Na prática, **o valor justo é uma representação do valor de mercado**, até porque não existe mercado para todos os ativos e passivos. Então, o valor justo pode ser um valor de mercado, quer dizer, o valor de mercado é um pedacinho desta mensuração que chamamos de valor justo. A mensuração a valor justo utilizará uma cotação, um preço, um valor de mercado, **quando existir um mercado ativo no qual este valor possa ser obtido com confiabilidade**. Em outras situações, o valor de mercado é substituído por uma estimativa, em uma hipótese de venda do ativo ou transferência do passivo (Barreto e Almeida, 2012, p. 22, grifos nossos).

Como visto, salvo situações nas quais não haja um mercado estabelecido, o conceito de valor justo corresponde ao mesmo que valor de mercado. Claramente, para o caso de imóveis, à exceção de situações excepcionais, existe mercado ativo no qual uma cotação poderá ser obtida.

Logo, à guisa de conclusão deste tópico, há uma última observação.

Na seção anterior, abordou-se a Engenharia de Avaliações. Lá, restou evidente que a referida subárea entende o valor de um imóvel como sendo o seu valor

de mercado, ou seja, concebe-o como variável decorrente dos movimentos das curvas de demanda e oferta. Relembre-se a definição padronizada na NBR 14653:

> 0.5 Considerações sobre o conceito de valor de mercado. Valor de mercado é a **quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, em uma data de referência, dentro das condições do mercado vigente** (ABNT, 2019, grifo nosso).

A semelhança entre a delimitação conceitual, abordada anteriormente, e aquela fixada na padronização contábil para valor justo é muito clara, bastando a comparação simples de suas respectivas redações. Inclusive, caso sejam consultados os detalhamentos que a NBR 14653 contém para explicar a definição mencionada, será possível estabelecer pontos claramente análogos com os mesmos tipos de esclarecimentos fixados na IFRS 13 (CPC n.º 46), para cumprir a mesma função em relação ao valor justo.

Essa constatação, portanto, corrobora a tese de que o valor justo da Ciência contábil decorre dos *insights* da Economia.

2.6 Direito Tributário: captação conceitual pela ordem jurídica

A presente seção tem por objetivo apresentar e discutir a forma pela qual o Direito delimita o conceito de valor venal. Ao cabo, pretende-se sustentar a afirmação de que a esfera jurídica utilizou conceitos, primariamente, trabalhados pela Economia, para poder formular a definição daquela expressão, realizando, portanto, movimento semelhante ao que fora descrito no âmbito da Engenharia e da Contabilidade. Enfim, deseja-se defender que, salvo nuances em aplicações muito específicas, preço de equilíbrio, valor de mercado, valor justo e valor venal correspondem ao mesmo conceito.

Um primeiro modo de abordar a questão pode ser realizado por meio de consulta a dicionários jurídicos. Percebamos os seguintes verbetes:

> VALOR DE MERCADO. Direito comercial. 1. Valor venal. 2. Valor que, conforme a lei da oferta e da procura, um bem pode ser comercializado. 3. Valor de cotação em bolsa (Luiz Fernando Rudge). [...] VALOR VENAL. 1. Valor da venda do objeto. 2. Preço que o bem pode alcançar no mercado. 3. Valor mercantil (Diniz, 2022, p. 520-521).

Nesse trecho, é possível observar a correlação existente entre as expressões "valor de mercado" e "valor venal". Quanto ao valor de mercado, dois pontos podem ser destacados: a fonte elenca o valor venal como seu sinônimo e, além disso, afirma que aquele é aferido "conforme a lei da oferta e da procura", implicando dizer, por inferência, que o valor venal também é dependente das forças de mercado. Por outro lado, quando define valor venal, indica que corresponde ao "Preço que o bem **pode** alcançar no mercado" (grifo nosso), ou seja, trata-se de uma estimativa do valor que se pode esperar quando o bem for exposto à venda. Tal assertiva deixa entrever, novamente, que se trata de avaliação decorrente dos movimentos nas curvas da oferta e da demanda.

Outra fonte segue em sentido semelhante:

> VALOR IMOBILIÁRIO. Dir. Com. Diz-se da cotação que a coisa imóvel, ou a imóvel equiparada, obtém no mercado, ou seu valor venal. **CTN, 33**; L 6.385, de 07.01.1976 (L 9.457, de 05.05.1997). [...] VALOR VENAL. Dir. Com. Avaliação de mercado, ou o preço que a coisa alcançaria se exposta à venda (Sidou, 2016, p. 638, grifo nosso)

Na transcrição é possível observar, de forma análoga, a presença da ideia que correlaciona as forças de mercado ao conceito de valor venal. O "valor imobiliário" é definido como uma cotação de mercado e, em seguida, é apontado como sendo seu sinônimo a expressão "valor venal". Adiante, ao abordar o conceito de valor venal, é afirmado, textualmente, que ele é grandeza decorrente de avaliação do mercado, ou seja, corresponde ao valor que "a coisa alcançaria se exposta à venda".

Um ponto que deve ser destacado na última transcrição, refere-se à constatação de que a fonte, além de trabalhar o conceito de valor venal no ramo do Direito Comercial, também o aborda no âmbito do Direito Tributário, quando cita o artigo 33 do Código Tributário Nacional: relembre-se que esse dispositivo define a base de cálculo do IPTU como sendo, justamente, o valor venal do imóvel.

Em dicionário que aponta as correlações existentes entre as expressões jurídicas em língua portuguesa e em língua inglesa[32], lê-se o seguinte: "VALOR: *value*. [...] V. VENAL - *fair market value*." (Andrade, 2021, p. 125). O valor venal é definido

[32] Noutra fonte que também aponta as correlações existentes entre as expressões jurídicas em língua portuguesa e em língua inglesa, a definição de valor venal não contribui para a elucidação da questão, visto que não traz explicações completas sobre o conteúdo do conceito, mas apenas informa o agente competente para sua fixação, *in verbis*: "Valor venal - *Nominal value* (valor do imóvel arbitrado pelo órgão fazendário para pagamento do tributo territorial)" (Mello, 2009, p. 531).

como sendo *fair market value*, indicando, primeiramente, que se trata de uma variável decorrente das curvas da oferta e da demanda e, adicionalmente, remetendo à ideia de adequado funcionamento do mercado, ou seja, o mais próximo possível do modelo de concorrência perfeita.

Contudo, o conceito de valor venal é trabalhado não apenas na seara dos dicionários jurídicos. No Direito Tributário, tal expressão é abordada, principalmente, quando se está realizando comentários ao Código Tributário Nacional. O contexto, em regra, refere-se aos dispositivos que disciplinam a base de cálculo do IPTU como sendo "[...] o valor venal do imóvel" e a base de cálculo do ITBI como sendo "[...] o valor venal dos bens ou direitos transmitidos". Ambos os dispositivos fazem uso da expressão sob análise (Brasil, 1966b, artigos 33 e 38).

Para a presente pesquisa, foi possível consultar diversas fontes e, em quase todas, a mesma definição se repetia. Diz-se "em quase todas", porque alguns autores, apesar de abordarem o tema, não avançam no sentido de delimitar o conceito, restringindo-se a reproduzir ou parafrasear as expressões constantes nos dispositivos legais.

Notem alguns exemplos dessa natureza:

> Autorizado pelo art. 146 da CF, o CTN, no art. 33, definiu a base de cálculo do IPTU como o 'valor venal do imóvel'. A lei municipal assim deverá dispor (Cassone, 2018, p. 351).
>
> A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel constante do Cadastro Municipal de Rendas Imobiliárias (art. 33) e a alíquota (Denari, 2008, p. 333).
>
> [A base de cálculo do IPTU é o] Valor venal do imóvel, sem considerar o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário no imóvel (Pinto, 2012, p. 103).
>
> A base de cálculo é o valor venal do imóvel (art. 33 do CTN). Esse valor ou é apurado casuisticamente no lançamento ou é indicado em planta genérica, elaborada de acordo com critérios estabelecidos em lei (Torres, 2011, p. 401).

Por outro lado, há muitas fontes que trazem considerações acerca da delimitação conceitual de valor venal. Tais autores partem da constatação de que a expressão, apesar de ser utilizada nos artigos 33 e 38 do CTN, não conta com uma definição legal explícita, seja nesse ou noutro diploma normativo de âmbito nacional.

Por causa dessa circunstância, a tarefa de especificação de sentido e alcance, ao menos em princípio, demanda ação normativa do ente tributante competente, a saber:

> Não existe, contudo, uma norma geral tributária que determine a definição e o alcance do conceito de valor venal, para fins de determinação da base de cálculo, de tal modo que **compete à legislação municipal** determinar de modo inconteste este conceito fundamental à tributação e seus parâmetros (Caliendo, 2022, p. 440, grifo nosso).
>
> No direito positivo brasileiro não há definição expressa da base de cálculo do IPTU, **cabendo ao legislador ordinário municipal**, ao instituir este imposto, dispor sobre os critérios avaliadores dos imóveis e fixar elementos ou parâmetros a serem adotados pela autoridade lançadora para a aferição do valor de sua base de cálculo, o valor venal do imóvel urbano (Fernandes *In:* Grillo e Silva, 2014, p. 139, grifo nosso).

Há quem, após constatar a ausência de definição, aponte críticas ao CTN, no sentido de que não teria cumprido integralmente seu papel constitucional de instituidor de normas gerais:

> Já neste ponto entendemos que, à luz do princípio federativo e, ainda, do estipulado no art. 146, III, 'a' da CF/88, há uma falha a ser corrigida, pois a lei complementar (CTN), ao simplesmente mencionar o 'valor venal' como base de cálculo, **sequer chegou próximo de estipular 'norma geral' desse instituto**. Afinal, juridicamente, não há um conceito de 'valor venal', de modo que simplesmente mencionar tal expressão, por pressupor que se trata de um conceito derivado dos usos e costumes, é afrontar o Princípio da Legalidade (Fischer e Maliska, 2017, p. 289, grifo nosso).

Por causa dessa omissão em norma nacional, a Doutrina tem tradicionalmente formulado a delimitação conceitual de valor venal, a fim de contribuir na construção da legislação pertinente de cada ente tributante.

Considerando, inclusive, os dicionários jurídicos, foi possível colacionar 38 (trinta e oito) transcrições textuais que se destinam à definição do conceito de valor venal, sendo sua maior parte composta por comentários realizados aos mencionados artigos 33 e 38 do CTN. Em virtude de sua extensão, tais passagens foram compiladas no Apêndice A, intitulado "Delimitação conceitual de valor venal no Direito".

Sobre o levantamento, há alguns tópicos que merecem ser mencionados.

Apesar de existirem 38 (trinta e oito) transcrições ao todo, foram utilizados 35 (trinta e cinco) autores diferentes, uma vez que Harada (2014, 2016 e 2021) e

Machado (2015 e 2019) figuram por mais de uma vez na lista, em face de terem se pronunciado em mais de uma oportunidade sobre o tema.

Por outro lado, em algumas obras, foi possível extrair a opinião de mais um autor.

Em Baleeiro (2018), foi possível coletar não apenas a opinião do referido jurista, mas também, o posicionamento da atualizadora obra, no caso, Mizabel Abreu Machado Derzi, já que, por opção explícita, o formato da edição permite distinguir claramente o texto de cada qual, ou seja, o original e as atualizações.

Em outra hipótese, a coleta de mais de um pronunciamento, deveu-se ao fato de se tratar de obra em coautoria, na qual havia passagens nas quais cada participante intervinha de modo autônomo. Trata-se do livro escrito por Francisco Ramos Mangieri e Omar Augusto Leite Melo (2015).

Outro ponto a destacar acerca do referido apêndice é o fato de terem sido inseridas observações a certos trechos transcritos. Tais adendos visam realizar eventuais comentários que foram julgados úteis ou necessários, a fim de melhor esclarecer a opinião de algumas fontes. Como, em seu conjunto, representam razoável quantidade de informações, optou-se por inseri-las no final, após a exposição de todos os textos, no lugar de interpô-las em meio às citações diretas.

Com intuito de ilustrar, observam-se algumas das definições propostas para valor venal:

> Valor venal é aquele que o **imóvel alcançará para compra e venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis** (Baleeiro, 2018, p. 321, grifo nosso).

> À luz do Código Tributário Nacional, **como realça ALIOMAR BALEEIRO**, a base de cálculo do IPTU é o valor venal, assim entendido 'aquele que o imóvel alcançará para compra e venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis' [A atualizadora da obra manifestando sua concordância com o texto do autor original] (Derzi *In:* Baleeiro, 2018, p. 321, grifo nosso).

> É possível conceituar valor venal como o **valor normal que qualquer bem comercial obtém no mercado** [...] os valores venais, quaisquer que sejam, são **sempre decorrentes das forças econômicas que caracterizam a lei da oferta e da procura** (Barreto *In:* Martins, 2013, p. 1036-1037, grifos nossos).

> Considera-se valor venal (lat. *vēnālis*) o preço alcançado em operações de compra e venda, **em regime de mercado imobiliário, regido em condições normais** (Caliendo, 2022, p. 440, grifo nosso).

> A base de cálculo do imposto [IPTU] é o valor venal do imóvel, ou seja, **o seu valor atual, real, de mercado** (Coêlho, 2022, p. 412, grifo nosso).
>
> O conceito de valor venal do imóvel, consoante já exposto, pode ser singelamente definido como **o valor de venda do bem para pagamento à vista, em condições normais de mercado** (Costa, 2022, p. 430, grifo nosso).

E, no mesmo sentido, têm-se outros pronunciamentos, a saber:

> E o valor venal do imóvel em termos doutrinários é o preço que seria alcançado em uma operação de **compra e venda à vista em condições normais do mercado imobiliário** (Harada, 2014, grifo nosso).
>
> **Valor venal é aquele que o bem alcançaria se fosse posto à venda, em condições normais.** É o preço pelo qual provavelmente o bem poderá ser vendido (Machado, 2015, p. 351, grifo nosso).
>
> O art. 33 do CTN define como base de cálculo o 'valor venal do imóvel', ou seja, seu **valor no mercado imobiliário** (Paulsen, 2022, p. 407, grifo nosso).
>
> É, aliás, condenável a prática de algumas municipalidades, ao fixar a base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, valerem-se de 'plantas genéricas', fixadas em lei. Substitui-se, com isso, o valor venal - base de cálculo apontada pelo Código Tributário Nacional, no art. 33 - pelo valor legal. A consequência é que **flutuações normais de mercado implicarão a base de cálculo já não mais refletir o valor de mercado**, conforme exigência da referida lei complementar (Shoueri, 2023, p. 175, grifo nosso).

Lourenço (2007, p. 85-86), em contexto no qual são citadas cinco fontes distintas[33], afirma o seguinte em relação ao conceito de valor venal: "[...] E a quase unanimidade dos doutrinadores trilham caminho idêntico". Apesar da prudência na manifestação, o referido autor não menciona quem definiria a referida grandeza de outro modo, deixando aberta a questão. Em que pese a possibilidade de existir proposta de definição noutro sentido e/ou alcance, vale mencionar que, no âmbito

[33] As fontes são: HARADA, Kiyoshi. *IPTU*: aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Editora *Quatier Latin*, 2002, p. 349; BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*.11. ed. Atualizada por Mizabel Derzi. São Paulo: Editora Forense, 2003, p. 249; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Editora Saraiva, 2000, p. 727; DECOMAIN, Pedro Roberto. *Anotações ao Código Tributário Nacional*, Ed. Saraiva, p. 127; e MARTINS, Sérgio Pinto. *Manual de Direito Tributário*. São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 283.

desta pesquisa, não foi possível localizar fonte alguma que apoiasse opinião divergente das colacionadas logo anteriormente.

Da leitura dos trechos transcritos, fica muito cristalina a mensagem de que o valor venal consiste em conceito decorrente das forças do mercado, no caso, o mercado imobiliário. Há uma sintonia em todas as definições propostas, ressaltando a circunstância de que aquela grandeza corresponde à avaliação ou cotação estimada para a venda à vista em condições normais.

Neste ponto, é oportuno relembrar os conceitos de preço de equilíbrio, valor de mercado e valor justo:

> Ao preço de equilíbrio, a quantidade do bem que os compradores desejam e podem comprar é exatamente igual à quantidade que os vendedores desejam e podem pagar. O equilíbrio é, por vezes, chamado de preço de **ajustamento de mercado** [...] as ações de compradores e vendedores conduzem **naturalmente o mercado em direção ao equilíbrio entre oferta e demanda**. [...] **de fato, esse fenômeno é tão universal que é chamado de lei da oferta e da demanda** [...] (Mankiw, 2020, p. 64-65, grifos nossos).

> 0.5 Considerações sobre o conceito de valor de mercado. Valor de mercado é a quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, em uma data de referência, **dentro das condições do mercado vigente** (ABNT, 2019, grifo nosso).

> Mensuração. Definição de valor justo. 9. Esta Norma define valor justo como o preço que **seria recebido pela venda de um ativo** ou que seria pago pela transferência de um passivo em uma transação não forçada **entre participantes do mercado** na data de mensuração (CPC, 2012, grifos nossos).

Na análise de cada transcrição, percebe-se notória conexão com a ideia de valor venal no âmbito jurídico. Tal como já mencionado anteriormente, a Economia trabalha, primariamente, com a descrição das variáveis do mercado a fim de construir, dentre outros, o conceito de preço de equilíbrio. Na sequência, as demais áreas, tais como a Engenharia, a Contabilidade e o Direito, terminam repercutindo aquele *insight* no seu próprio âmbito de aplicação, rebatizando-o com os nomes de valor de mercado, valor justo e valor venal.

Salienta-se, ainda, que existem fontes do âmbito jurídico, constatando explicitamente essa mesma correlação, *in verbis*:

> Cada vez mais os municípios recorrem a alternativas científicas e técnicas para conseguirem firmar, **da forma mais real possível, o valor venal do imóvel, que irá servir de base de cálculo do IPTU**. Uma dessas técnicas, que em si envolve métodos científicos e cálculos complexos, informada em muitos casos por regras e procedimentos da **Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT**, é conhecida como planta, pauta ou tabela de valores. Os métodos, apenas para exemplificar, para se obter a avaliação e, portanto, o valor venal do imóvel são inúmeros, como o comparativo direto de dados de mercado, método involutivo, método da renda, método evolutivo, método para identificar o custo de um imóvel, método da quantificação do custo, método comparativo direto do custo, etc (Lourenço, 2007, p. 85-86, grifos nossos).
>
> **Valor venal**, grosso modo, é o valor pelo qual determinado bem possa ser vendido, algo correspondente ao valor de mercado que se possa obter se o bem for vendido, ou se fosse vendido na data em condições normais de mercado. **Pode-se também dizer que valor venal corresponde ao que na contabilidade é denominado 'valor justo'** (*fair value)* (Oliveira, 2022, p. 555, grifos nossos).

O primeiro autor reconhece a conexão do conceito de valor venal com o de valor de mercado, cunhado no âmbito da Engenharia de Avaliações e, que, atualmente, encontra-se padronizado pela IVSC, no âmbito internacional, e pela ABNT, no cenário nacional. O segundo, percebe o vínculo do conceito de valor venal com a ideia de valor justo, construído na Contabilidade e, que, hodiernamente, encontra-se padronizado pela IFRS e pelo CPC nos planos internacional e nacional, respectivamente[34].

Fica, portanto, muito evidente a proposta tantas vezes enunciada, isto é, salvo nuances em aplicações muito específicas, preço de equilíbrio, valor de mercado, valor justo e valor venal correspondem ao mesmo conceito.

Em que pese a exposição feita até aqui já ser suficiente para sustentar a afirmação acima citada, a delimitação conceitual de valor venal como sendo uma variável decorrente das forças de mercado pode, adicionalmente, beneficiar-se da sua distinção em relação ao conceito de preço ou, mais especificamente, preço do negócio jurídico.

---

[34] Apenas para reforçar a argumentação, é ilustrativo citar fonte que, no âmbito da Ciência da Administração, mais especificamente na temática da gestão pública, também reconhece o conceito de valor venal no mesmo sentido correspondente ao da tradição jurídica, *in verbis*: "Logo, pode-se considerar que **o valor venal do imóvel é o valor de mercado** presumido pela administração municipal [...]" (Gering; Pinto; Vieira, 2020, p. 129, grifo nosso). Trata-se de um estudo sobre a defasagem da Planta Genérica de Valores do Município de Santa Maria, no Rio Grande do Sul.

Essa diferenciação foi abordada nas seções anteriores, quando foram trabalhados os mesmos conceitos no âmbito dos outros saberes. Na Economia, tem-se a ideia de preço de equilíbrio como um preço *in abstracto*, contrastando com a noção de preço *in concreto*. Na Engenharia de Avaliações, tem-se o valor de mercado como conceito distinto do preço da transação imobiliária. Na Contabilidade, o valor justo difere do conceito de custo de aquisição ou da operação de venda de ativo (mercadoria, imobilizado ou propriedade para investimento). Ou seja, o Direito, ao distinguir valor venal de preço do negócio jurídico está, novamente, repercutindo construção intelectual também já existente alhures.

Para a presente pesquisa, foram consultadas diversas fontes, sendo possível colacionar 28 (vinte e oito) transcrições textuais, nas quais o tema foi abordado. Novamente, em virtude da extensão do material coletado, optou-se por elaborar o Apêndice B, intitulado "Distinção conceitual preço *versus* valor no Direito".

Antes de avançar acerca do conteúdo existente nas várias manifestações doutrinárias, é importante apresentar alguns esclarecimentos sobre o referido apêndice.

As transcrições foram divididas em dois grupos. De um lado, os textos que trabalharam a questão de forma indireta, intitulados como "Distinção Implícita" e, de outro, aqueles que o fizeram de forma expressa, denominados de "Distinção Explícita". No primeiro grupo, há 3 (três) transcrições que correspondem, cada qual, a uma fonte específica; já, no segundo, existem 25 (vinte e cinco) transcrições, sendo que se referem a 23 (vinte e três) autores diferentes, pois Harada (2016 e 2021) e Machado (2015 e 2019), figuram por duas vezes cada, em face de terem se pronunciado em mais de uma oportunidade sobre a questão.

Diferentemente do que ocorreu no Apêndice A, julgou-se que seria melhor inserir a maior parte das observações de maneira interpolada às transcrições textuais, pois, em regra, não eram comentários muito extensos. Importante mencionar que as fontes inseridas no grupo classificado como "Distinção Implícita" sempre contam com observações, a fim de melhor esclarecer as razões de inseri-las nesse enquadramento.

A diferença entre número de transcrições existentes no Apêndice A e no Apêndice B, deve-se a alguns pontos. Nem todos os autores presentes na listagem anterior abordaram a distinção conceitual sob análise, ou seja, alguns até chegaram a apresentar uma definição para valor venal, mas não o diferenciaram do conceito de

preço do negócio jurídico[35]. Há algumas fontes que constam apenas nessa segunda listagem, isto é, não figuram na anterior por uma de duas razões: seja porque não abordavam[36] a definição de valor venal; seja porque, ao tocar naquele tema, apenas transcreviam ou parafraseavam[37] os dispositivos legais pertinentes.

A seguir, algumas transcrições constantes do Apêndice B, no qual a distinção figura de forma explícita:

> Considera-se valor venal (lat. *vēnālis*) o preço alcançado em operações de compra e venda, em regime de mercado imobiliário, regido em condições normais. **Não se confunde com o preço contratual, de mercado ou com o preço convencionado**, mas como o valor alcançado pela administração pública conforme os métodos e normas definidas em lei municipal [...] O valor venal pode ser considerado o valor de mercado do bem, ou seja, o preço de mercado em condições normais. **Dessa forma, este valor não corresponde necessariamente ao valor objeto da transação ou que consta no negócio jurídico translativo** (Caliendo, 2022, p. 440 e 458, grifos nossos).
>
> A base de cálculo é o **valor venal** do imóvel que outra coisa não é senão aquele preço que seria alcançado em **uma operação de compra e venda à vista, em condições normais do mercado imobiliário** admitindo-se a diferença de até 10% para mais ou para menos. **Não se confunde com o valor da efetiva transação imobiliária nem com a base de cálculo de cada imóvel em concreto** (Harada, 2021, p. 600, grifos nossos).
>
> Como vimos, um imposto sobre a transmissão onerosa de bem imóvel tem como base de cálculo possível, o **valor do bem imóvel**. Mas, considerando as duas etapas que a materialidade transmissão apresenta (escritura pública e registro do título aquisitivo) no seu rito solene, pode dar ensejo, ao menos, à utilização de três grandezas que representam presunções relativas **do valor do bem imóvel**: (i) o **preço declarado** pelas partes no negócio jurídico; (ii) o **valor venal do IPTU**, com os critérios legais previstos para sua apuração; e (iii) o **valor de mercado** atualizado do imóvel (Macedo, 2009, p. 203, grifos nossos).

Machado aborda duas vezes a questão, sendo que, em ambas, há notória sintonia de tratamento:

---

[35] Foram 11 (onze) casos nesta categoria: Andrade (2021); Baleeiro (2018); Barreto *In*: Martins (2013); Borges (1965); Costa (2022); Fernandes *In:* Grilo e Silva (2014); Fischer e Maliska (2017); Harada (2022); Lourenço (2007); Machado Segundo (2023); e Shoueri (2023).
[36] Foi o caso de Fernandes, Do Valle e Cunha *In:* Grillo e Silva (2014).
[37] Foram os casos de Mello (2009) e Torres (2011).

> Valor venal é aquele que o bem alcançaria se fosse posto à venda, **em condições normais**. Em princípio, é o preço praticado na compra e venda. Preço, neste caso, praticado em uma venda à vista, vale dizer, sem incluir qualquer encargo relativo a financiamento. No entanto, **o valor venal não é necessariamente o preço praticado na compra e venda dos bens. Preço e valor são coisas diversas, e no caso o que importa é o valor venal, e não o preço efetivamente praticado, pois a lei diz que a base de cálculo é o valor venal** (2015, p. 388, grifos nossos).
>
> 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**. Tratando-se 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 (2019, p. 109, grifo nosso).

No mesmo sentido, outras duas fontes, *in verbis*:

> A base de cálculo 'é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos' (art. 36). Quando da transmissão da propriedade, considera-se o seu valor venal, ainda que haja gravames temporários [...] A aferição da base de cálculo é feita caso a caso, **podendo o Fisco acatar o valor pelo qual está sendo realizada a compra e venda noticiada pelo contribuinte ou, se inferior ao valor de mercado, lançar o tributo por montante superior que efetivamente corresponda ao valor venal** (Paulsen, 2022, p. 421, grifo nosso).
>
> Na tributação pela alíquota *ad valorem* a base de cálculo é sempre representada por dinheiro. De acordo com a lei específica do imposto, poderá ser o **valor do bem** (**valor venal**, fundiário ou locativo), que é uma cláusula **geral** suscetível de ser mensurada pela Administração. Poderá também ser o **preço** de uma mercadoria, assim entendida a referência pecuniária constante da nota fiscal. Sobre **o valor ou o preço** indicado em dinheiro incidirá a alíquota percentual (Torres, 2011, p. 256, grifos nossos).

A leitura dos trechos transcritos permite concluir, com notável margem de precisão, que os juristas estão plenamente conscientes da diferença conceitual entre valor venal e preço do negócio jurídico: aquele como variável decorrente das forças do mercado; esse como montante financeiro concreto, definido pelas partes, no exercício da liberdade de contratar[38].

[38] A fim de contribuir na consolidação da tese de que, no Direito, há uma distinção conceitual entre valor venal e preço do negócio jurídico, vale mencionar fonte da Economia que, ao realizar estudo sobre o

Antes de concluir a presente seção, um último ponto.

A transcrição logo anterior (Torres, 2011) foi extraída dos comentários gerais que o autor realizou sobre a base de cálculo como participante do aspecto quantitativo do fato gerador, naquela oportunidade abordou, explicitamente, a distinção conceitual preço *versus* valor.

Todavia, vale ressaltar que esse não é o contexto da maioria das outras citações diretas realizadas anteriormente. Em verdade, grande parte das transcrições textuais que figuram no Apêndice B - tal como no apêndice anterior - estão contextualizadas em comentários que são feitos em relação aos artigos 33 e 38 do CTN. Em várias oportunidades - mas, principalmente, quando a fonte está abordando a base de cálculo do ITBI -, é feita a distinção conceitual sob análise e, além disso, também é realizada defesa no sentido de que, nessa hipótese específica, o lançamento do referido imposto de transmissão deva levar em consideração o preço do negócio jurídico e não o valor venal.

No momento, essa questão está sendo citada apenas com o intuito de contribuir para a melhor compreensão dos vários textos transcritos no Apêndice B, ou seja: as transcrições foram ali inseridas, porque a fonte percebeu e diferenciou os conceitos, independentemente de sua opinião sobre a base de cálculo do ITBI corresponder ao conceito de valor venal ou ao preço do negócio jurídico. A seguir, a controvérsia será retomada e detalhada.

ITBI, constata a diferenciação sob análise. Evidentemente, como se trata de estudo econômico, a intenção do autor não é rediscutir a questão sob prisma jurídico; ele apenas reconhece a existência das duas categorias como elementos presentes no sistema da tributação, *in verbis*: "A base de cálculo do ITBI é o valor venal **declarado da transação imobiliária**, mas a declaração do contribuinte sempre deve ser pautada em **valores mínimos** como forma de se evitar a evasão do ITBI e do Imposto de Renda sobre Ganhos de Capital [...] A disputa jurídica entre contribuintes e prefeituras tem ocorrido no modo em que se fixa esse **piso mínimo**, que costuma ser baseado em dois critérios: a) pelo **valor venal do IPTU**, que possui mecanismos definidos em lei municipal, mas com valores geralmente **defasados** devido à falta de atualização das Plantas de Valores; ou b) pelo **valor estimado** de ofício pelo fisco municipal através de **pesquisas de mercado**. Em 2009, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), através da negação do Agravo Regimental nº 1.102.905/SP, e também em 2013, através do julgamento do Recurso Especial nº 1.199.964/SP, estabeleceu jurisprudência de que a base de cálculo do ITBI é o **valor transacionado de fato** [...]." (Carvalho Júnior, 2020, p. 14, grifo nosso). Adiante, o economista complementa: "Por volta de 2005, muitos municípios brasileiros, especialmente as maiores cidades, passaram a diferenciar o **valor venal do IPTU e do ITBI**. Tal fato foi importante para evitar a subdeclaração das transações imobiliárias, pois os **valores de referência** do ITBI são baseados em **pesquisas de mercado** enquanto os **valores venais** do IPTU costumam ser muito **defasados**." (p. 21-22, grifo nosso).

3 DEFESA DO VALOR VENAL COMO BASE DE CÁLCULO DO ITBI

A presente seção destina-se à problemática relacionada à definição da base de cálculo do ITBI, isto é, à controvérsia sobre se ela deva corresponder ao conceito jurídico tradicional de valor venal ou ao preço do negócio jurídico. Dois ângulos serão trabalhados concomitantemente, a saber: qual grandeza representaria escolha mais adequada pelo Legislador; e, além disso, qual resultado interpretativo seria mais sustentável, dado o sistema posto.

Ao final, deseja-se defender a tese de que o valor venal - e não preço do negócio jurídico - deva ser utilizado com o intuito de afirmar o critério material da exação sob comento. Essa definição, em conjunto com a delimitação conceitual da seção anterior, forma o arcabouço teórico que viabilizará a análise crítica dos discursos normativo e jurisprudencial declinados no início deste trabalho.

Antes de avançar, é importante realizar uma observação. Em alguns trechos a seguir, serão utilizadas duas expressões, a saber: base de cálculo e base calculada. A distinção entre as duas é relevante para a presente pesquisa.

Base de cálculo é a grandeza eleita pela lei para compor o critério quantitativo da exação, por outro lado, base calculada é a aferição da grandeza em uma situação particular. A primeira está reservada ao âmbito da legalidade formal; já a segunda está destinada a ser veiculada por meio de ato administrativo ou, ao menos, sua homologação está atrelada à ação administrativa, explícita ou tácita (Machado, 2015, p. 353).

Veja-se o seguinte: afirmar que dois impostos não têm a mesma base de cálculo significa dizer que, segundo as respectivas leis de regência, a grandeza a ser medida é diversa em ambos, contudo, uma única base de cálculo pode redundar em bases calculadas de valores divergentes se, por exemplo, forem utilizados métodos distintos para aferir essa mesma grandeza.

Várias referências bibliográficas que serão abordadas advogam a ideia de que o ITBI e o IPTU têm critérios quantitativos distintos (bases de cálculo) e, dentre os fundamentos e argumentos utilizados para dar sustentação à tese, algumas delas fazem uso de texto que remete à distinção entre os conceitos de base de cálculo e base calculada. Entretanto, em muitas oportunidades, é possível perceber que o autor não está realmente consciente dessa distinção. Por vezes, maneja as ideias sem levar em conta o fato de que uma mesma base de cálculo pode conduzir a bases calculadas

distintas, ou seja, parece entender que se o valor calculado é diferente isso indicaria, necessariamente, que também o era a grandeza que foi medida.

Essa circunstância será alertada quando se estiver trabalhando o pensamento de cada fonte em que a ocorrência for verificada. Por causa disso, fez-se esse aporte preliminar, a fim de explicitar a distinção conceitual que é adotada no presente trabalho. Adiante, a questão será retomada quando for abordada a controvérsia sobre a necessidade, ou não, de utilizar-se a lei em sentido formal para veicular a Planta Genérica de Valores do IPTU.

3.1 EXPLORANDO E CATEGORIZANDO OS DISCURSOS DOUTRINÁRIOS

Tal como mencionado, existe controvérsia doutrinária acerca de qual deva ser a base de cálculo do ITBI. Apesar de a lei nacional mencionar que a referida grandeza consiste no "[...] **valor venal** dos bens ou direitos transmitidos", alguns sustentam a tese de que o correto, sob o prisma jurídico, seria identificá-la como sendo o montante financeiro da transação concretamente realizada, isto é, o preço do negócio jurídico (Brasil, 1966b, artigo 38, grifo nosso).

Perceba-se a nuance interpretativa.

De um lado, tem-se a distinção conceitual entre valor venal e preço do negócio jurídico; e, de outro, a defesa de que a base de cálculo daquele imposto é o preço do negócio jurídico e não o valor venal. Essa advertência é relevante porque, em meio às várias fontes que separam os referidos conceitos, há algumas defendendo que aquela grandeza seja, de fato, o valor venal, mas também, há outras que sustentam seja ela o preço do negócio jurídico. Em verdade, ao se analisar as manifestações doutrinárias, percebe-se que há certo gradiente entre os dois polos: valor venal *versus* preço do negócio jurídico, tornando necessário detalhar e categorizar os vários entendimentos acerca do tema. A presente seção, portanto, destina-se a essa tarefa.

Dentre as várias fontes já citadas neste trabalho, é importante mencionar que algumas não se mostraram úteis para a discussão sob análise, seja porque não abordavam especificamente o tema[39], seja porque, ao tratar da base de cálculo do

[39] Estão enquadradas nesta situação 12 (doze) fontes: Amaro (2005); Andrade (2021); Barreto *In*: Martins (2013); Borges (1965); Diniz (2022); Fernandes *In:* Grillo e Silva (2014); Fischer e Maliska (2022); Lourenço (2022); Mello (2009); Shoueri (2023); Sidou (2016); Torres (2011). A razão de não abordarem o tema decorre de circunstâncias diversas, a saber: alguns desses textos são manuais que não tratam dos impostos em espécie; alguns são dicionários jurídicos e outros, mesmo comentando o

ITBI, apenas transcreviam ou parafraseavam o texto do artigo 38 do CTN[40]. Por outro lado, as demais foram classificadas em 3 (três) correntes, a saber: as que defendem o valor venal; as que se situam numa zona ambivalente, pois admitem a liberdade para que a lei municipal possa optar por qualquer das duas grandezas; e, as que defendem o preço do negócio jurídico.

3.1.1 Primeira corrente doutrinária: a defesa do valor venal

A primeira corrente contempla 18 (dezoito) referências bibliográficas, congregando 19 (dezenove) autores, correspondendo à posição defendida nesta pesquisa, porque define e aplica o conceito de valor venal no mesmo sentido e alcance que é dado pela tradição jurídica.

Em sua maior parte, as transcrições textuais existentes nos Apêndices A e B já contemplam a indicação clara dos posicionamentos de seus autores, não sendo necessários comentários adicionais. Encontram-se nessa condição as seguintes fontes, a saber: Abraham (2022, p. 405-406), no Apêndice B; Borba (2019, p. 144), nos Apêndices A e B; Caliendo (2022, p. 458), no Apêndice B; Chimenti e Pierri (2013, p. 270), no Apêndice B; Harada (2016, p. 162), no Apêndice B; Harada (2021, p. 600), nos Apêndices A e B; Machado (2015, p. 388), no Apêndice B; Machado (2019, p. 109), nos Apêndices A e B; Mangieri *In:* Mangieri e Melo (2015, p. 215), no Apêndice B; Mazza (2015, p. 546), nos Apêndices A e B; Paulsen (2022, p. 421), no Apêndice B; e, Pimenta (2021, p. 1864), no Apêndice B. Percebe-se que, apesar de serem 12 (doze) obras distintas, há 10 (dez) autores, visto que Harada (2016 e 2021) e Machado (2015 e 2019), figuram em mais de uma oportunidade.

Além das referências citadas anteriormente, há algumas situações que merecem esclarecimentos adicionais sobre sua inclusão nessa primeira corrente.

---

conceito de valor venal, discutem temas específicos do IPTU, ou seja, não se destinam a debater o tema da base de cálculo do ITBI.

[40] Apenas 2 (duas) fontes foram classificadas nesse enquadramento, no caso: Cassone (2018); Pinto e Amorim (2012). Como transcrevem ou parafraseiam o artigo 38 do CTN, seria possível advogar que concordariam que a base de cálculo do ITBI deva ser o valor venal, vinculando-se, portanto, à primeira corrente. Todavia, não é possível saber com segurança qual o sentido e alcance que os referidos autores dão à expressão, porque, ao abordarem o aspecto quantitativo do IPTU, também se limitaram a transcrever ou parafrasear o texto normativo.

O primeiro caso, relaciona-se à opinião manifestada por Harada, em meio à polêmica sobre o valor de referência adotado no Município de São Paulo. Nota-se a propositura do autor:

> Como se sabe, a base de cálculo do ITBI é o **valor venal**, conforme prescreve o art. 38 do CTN. E o valor venal do imóvel em termos doutrinários é o **preço que seria alcançado em uma operação de compra e venda à vista em condições normais do mercado imobiliário**, admitindo-se a diferença de até 10% para mais ou para menos (2014, grifos nossos).

Cotejando-se essa passagem com suas obras de 2016 e 2021, a partir das transcrições já declinadas nos apêndices, percebe-se a uniformidade de tratamento dado ao tema. Entretanto, é preciso detalhar os argumentos dessa posição.

Para realizar a presente análise, foi escolhida a manifestação de 2014, porque a obra de 2016, em grande medida, reprisa as ideias que haviam sido trabalhadas no texto mais antigo. Por outro lado, o livro de 2021 não apresenta maiores detalhamentos acerca da matéria, em face de ser um manual. Dessa forma, observa-se o seguinte trecho que ocorre logo em sequência à passagem transcrita acima:

> Pois bem, alguém plantou a ideia de que a base de cálculo do ITBI é o **preço real do imóvel no mercado em condições normais**. Fez-se uma mera operação algébrica: **base de cálculo = valor venal; valor venal = valor de mercado**; logo **base de cálculo = valor de mercado**. Com base nessa operação algébrica o conceito doutrinário de valor venal vem sendo utilizado por parcela ponderável da doutrina e da jurisprudência como base de cálculo do ITBI. **O equívoco é manifesto**, bastando a simples lembrança dos princípios da legalidade e da isonomia tributária (Harada, 2014, grifos nossos).

Ora, entende-se que o conceito de valor venal é o mesmo que valor de mercado e, ainda, concorda que o CTN fixou aquele como sendo a base de cálculo do ITBI, por que discorda do uso do valor de mercado para lançamento do mencionado imposto?

Nas explicações, é apontado que a consulta ao valor de mercado deve ser feita, apenas para a elaboração da lei que vai disciplinar o referido imposto. Tal consulta seria realizada com o intuito de fundamentar a definição de critérios objetivos para fixar um valor venal legal. Em seguida, caberia à autoridade administrativa praticar o ato de lançamento com base nos termos definido pela norma, sem novas

pesquisas de mercado. Inclusive, aponta razões de política tributária e fiscal para que esse valor venal legal, no momento de sua definição, não seja equivalente ao valor venal real (de mercado), *in verbis*:

> Não faz menor sentido a costumeira alegação de que o **valor venal** [entendido aqui no sentido de valor definido na lei, podendo ou não coincidir com o valor de mercado] está aquém do **valor de mercado**, por três razões básicas adiante mencionadas: (a) o nível de imposição tributária insere-se no campo da política tributária de cada município, imune ao controle da legalidade, exceto quando o tributo assume efeito de confisco; (b) o peso da carga tributária pode ser adequado por meio simples e transparente expresso pela elevação de alíquotas; não existe uma alíquota teto em matéria de ITBI; (c) nada há na **ordem constitucional** vigente que conduza a incidência do ITBI sobre o **valor real** [entendido como valor venal, ou seja, valor de mercado] da propriedade imobiliária, nem isso é desejável ou aconselhável tendo em vista a insegurança jurídica que isso geraria pela possibilidade e probabilidade de extrapolação do **valor de mercado**, a exigir a dispendiosa e demorada atuação do Judiciário para a correção do erro de lançamento. Muito ao contrário, os princípios da legalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica estão a indicar a adoção de uma base de cálculo que corresponda a um **valor inferior ao valor real do imóvel**, dosando o aspecto quantitativo do imposto pela variação de alíquotas. É o único critério seguro de lançamento, embora inconveniente para o administrador desleal, por revelar com clareza solar o nível da elevada carga tributária. [...] É preciso não confundir o **valor venal em termos doutrinários**, com o valor venal enquanto **base de cálculo do ITBI** que só pode derivar de **lei**, isto é, aquele valor que resulta da aplicação do valor unitário do metro quadrado da construção e do terreno previsto na **lei**, e não aquele valor que se apura caso a caso no **mercado imobiliário**, mediante livre pesquisa que resulta invariavelmente em um valor estimativo e não em um valor exato como impõe a lei. Base de cálculo que não derive diretamente do **valor unitário do metro quadrado previsto em lei, qualquer que seja a denominação dada, é inconstitucional** (Harada, 2014, grifos nossos).

Diante do exposto, o autor defende que a base de cálculo do ITBI é o valor venal, porém, entendido num sentido formal, ou seja, seria a grandeza já objetivamente definida na lei, tendo como "teto" para sua fixação o valor de mercado ou, nas palavras dele, o valor venal real, que corresponde ao conceito jurídico tradicional da expressão.

Outra fonte que demanda maiores explicações, refere-se à transcrição de Coêlho, constante no Apêndice B. A referida passagem pode levantar dúvidas acerca de seu posicionamento ser, efetivamente, pela defesa do valor venal como base de cálculo da exação, a saber:

> A base de cálculo do ITBI, noutro giro, é o **valor venal, real, do negócio**, obtido mediante lançamento direto ou misto. O Fisco municipal reserva-se o direito de avaliar os imóveis e os direitos imobiliários e de dizer o '**preço fiscal**' dos mesmos, o qual não poderá nunca **exceder o valor venal (real)**, sob pena de confisco (2022, p. 409-410, grifos nossos).

No início do trecho, é citado o valor venal, mas também, é feita referência ao negócio jurídico e, essa circunstância, permite mais de um resultado de interpretação. Optou-se por classificar a fonte na primeira corrente por causa da parte final da transcrição, pois no embate entre as duas propostas de bases calculadas (preço declarado *versus* preço fiscal), o parâmetro eleito para resolução da disputa foi o "valor venal (real)". Percebe-se que, para o autor, esse valor venal real configura "teto" que limitaria a ação da autoridade administrativa.

Foi útil trabalhar o pensamento de Harada (2014), previamente a Coêlho (2022), porque lá também ocorre a expressão "valor venal real" como forma de apontar para o conceito de valor de mercado, ou seja, valor venal no mesmo sentido da tradição jurídica. Inclusive, vale mencionar que Coêlho, na mesma obra, apresenta a delimitação do conceito proposto, nos seguintes termos: "A base de cálculo do imposto [IPTU] é o valor venal do imóvel, ou seja, **o seu valor atual, real, de mercado**" confirmando, portanto, a ilação proposta para interpretar a expressão, em outras palavras, valor venal real, nada mais é que o valor de mercado contemporâneo ao fato gerador, estando em sintonia com o mesmo conceito na tradição jurídica (p. 412, grifo nosso)

Há 3 (três) referências bibliográficas - relativa a 4 (quatro) autores - cujos textos transcritos nos apêndices não abordam a temática da base de cálculo do ITBI, mas na continuidade da mesma obra, pronunciam-se acerca da questão e identificam tal grandeza como sendo o valor venal. Em face dessa constatação, torna-se necessária a apresentação das respectivas passagens:

> Ver comentário 1, ao **art. 33**, do CTN, acima [Texto original do referido autor, ao comentar o artigo 38 do CTN, no sentido de indicar que a base de cálculo eleita para o imposto de transmissão é a mesma do IPTU, ou seja, o valor venal, no sentido e alcance correspondente ao da tradição jurídica] (Baleeiro, 2018, p. 366, grifo nosso).

> O art. 38 dispõe que o **valor venal** dos bens é a base de cálculo do imposto. Na verdade, refere-se ao antigo imposto de transmissão de bens imóveis e direitos a eles relativos (ITBI). Coincidentemente, na prática, o **valor venal** é a base de cálculo tanto do imposto de

> transmissão estadual causa mortis e por doação, como do imposto de transmissão municipal intervivos. [Texto da atualizadora da obra, concordando com Aliomar Baleeiro sobre a identificação do valor venal como base de cálculo do ITBI, pois o uso da expressão, quando dos comentários ao artigo 33 do CTN, é realizado no mesmo sentido e alcance correspondente ao da tradição jurídica] (Derzi *In:* Baleeiro, 2018, p. 366, grifos nossos).

> Por fim, ao aspecto quantitativo. O art. 38, CTN, estatui que 'a base de cálculo do imposto é o **valor venal** dos bens ou direitos transmitidos'. Como visto em relação ao IPTU, por valor venal há de entender-se o **valor de venda dos bens ou direitos, para pagamento à vista, em condições normais de mercado** (Costa, 2022, p. 433, grifos nossos).

> A base de cálculo do ITBI é o **valor venal** dos bens ou direitos transmitidos, ou seja, **o valor pelo qual os mesmos poderiam ser negociados em condições normais de mercado** (Machado Segundo, 2023, p. 305, grifos nossos).

Finalmente, com o intuito de fechar o conjunto de fontes que foram classificadas na primeira corrente, há 1 (uma) referência bibliográfica que congrega 3 (três) autores e demanda explicações adicionais.

Trata-se de livro no qual são feitos comentários ao CTN, sendo que um trecho dessa obra foi utilizado na composição do Apêndice A. Na oportunidade, transcreveu-se passagem na qual o conceito de valor venal é definido em consonância com a tradição jurídica (Fernandes *In:* Grillo e Silva, 2014, p. 139). Porém, adiante, no capítulo em que são feitos comentários ao artigo 38 do mesmo diploma legal, tem-se o seguinte trecho:

> **A base de cálculo do ITBI é o valor venal** dos bens ou direitos transmitidos que pode, ou não, coincidir com o valor venal estabelecido para fins de incidência do IPTU, podendo, inclusive, ser aquela superior a esta. Há quem sustente, curiosamente, que '[...] o valor venal do imóvel não pode ser inferior, em hipótese alguma, ao valor obtido para os efeitos do IPTU, desde que este se encontre no campo da verdade material, é claro' (Fernandes; Do Valle e Cunha *In:* Grillo e Silva, 2014, p. 161, grifo nosso).

Da leitura, seria possível fazer especulações. A razão para essa dúvida decorre da comparação que os autores fazem em relação às bases de cálculo do IPTU e do ITBI. Afirmam que ambas podem não ser iguais, mas como se sabe, os artigos 33 e 38 do CTN utilizam a mesma expressão (valor venal), então, é legítimo perguntar: o fato de o texto apontar que podem ser diferentes, estaria indicando que tais bases de cálculo são realmente distintas? Do trecho transcrito, seria possível afirmar que,

no primeiro caso, a grandeza corresponde ao valor venal e, no segundo caso, ao preço do negócio jurídico (ou, ainda, a outra grandeza)?

Não parece ser essa a conclusão mais acertada.

O primeiro ponto a destacar é o fato de que, no texto, não é feita qualquer referência explícita ao negócio jurídico ou ao seu preço. Além disso, analisando com mais afinco, a passagem traz indícios de que os autores, ao aventarem a possibilidade de não serem iguais as grandezas, estão, em verdade, referindo-se às bases calculadas e não às bases de cálculo. Quando afirmam "[...] que pode, ou não, coincidir com o valor venal **estabelecido** para fins de incidência do IPTU", percebe-se que estão comparando os valores concretamente definidos ou, noutras palavras, estão defendendo que, para um mesmo imóvel, a base calculada para o ITBI não será necessariamente equivalente ao valor venal fixado na Planta Genérica de Valores do IPTU (Fernandes; Do Valle e Cunha *In*: Grillo e Silva, 2014, p. 161, grifo nosso).

O outro ponto que permite inferir no sentido de que os autores não compreendem a base de cálculo do ITBI como sendo o preço do negócio jurídico, alude-se ao uso explícito da expressão "valor venal". Mesmo sendo possível objetar que, nem sempre, a referida expressão é utilizada com sentido idêntico ao defendido nesta pesquisa, é necessário ressaltar um argumento que pode reforçar o enquadramento dessa referência bibliográfica na primeira corrente.

Dentre os coautores do texto, figura a mesma autora que foi responsável pelos comentários realizados aos dispositivos que disciplinam o IPTU, no caso, Cíntia Estefânia Fernandes. Naquela oportunidade, foi utilizada definição de valor venal que corresponde à tradição jurídica, ou seja: a margem esperada de recebimento com a venda do imóvel, à vista, em condições normais de mercado. Até mesmo, observar-se que o trecho foi utilizado para composição do Apêndice A. Em vista disso, é bastante razoável supor que o uso da mesma expressão corresponda a movimento consciente e intencional, ou seja, haveria uniformidade de sentido e alcance em relação ao uso verificado nas duas oportunidades.

3.1.2 Segunda corrente doutrinária: a defesa da livre escolha pela lei municipal

A segunda corrente contempla 3 (três) referências bibliográficas, congregando o mesmo número de autores. Essa vertente doutrinária advoga a existência de uma

liberdade para que a lei municipal possa optar por quaisquer das duas grandezas, seja valor venal ou preço do negócio jurídico.

A primeira fonte a ser citada pode ser encontrada no Apêndice B, porém, a passagem ali declinada é insuficiente para explicar adequadamente a tese, logo, segue abaixo o trecho que foi considerado relevante para o tema em questão:

> Na ordem **constitucional de antanho**, o referido imposto se situava no âmbito de competência dos Estados, integrando a tributação sobre a transmissão causa mortis e intervivos, conforme consta nos arts. 32 a 35 do Código Tributário Nacional, os quais, nesse ponto**, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988**. Deveras, a Carta Magna de 1988 manteve o imposto sobre a transmissão causa mortis na ambitude estadual e distrital, enquanto a transmissão intervivos foi atribuída aos Municípios. Consoante prefalado, **o ITBI não se encontra codificado e a produção normativa subconstitucional repousa no plano ordinário e regulamentar, efetivado, diga-se de passo, nos milhares de Municípios e no Distrito Federal** (Jardim, 2020, p. 115, grifos nossos).

Apesar do lapso na citação dos artigos do CTN (deveriam ser 35 a 42), percebe-se que o autor defende a existência de incompatibilidade das regras existentes naquele diploma legal, quando disciplinam o antigo imposto de transmissão em relação a atual Constituição Federal, isto é, realiza um juízo de valor que conduz à não recepção dos dispositivos mencionados. Em seguida, chega à seguinte conclusão:

> [...] Nos bastidores da regra constitucional de competência, a base de cálculo é representada por um valor a ser estipulado pelo legislador, o qual pode graduar **entre o mínimo de zero e no máximo o valor da coisa, operação ou conduta sujeita à tributação**. Assim, em se tratando do ITBI, aquela grandeza será, em tese, o valor venal do imóvel ou direito objeto da operação de transmissão a título oneroso. **Pode ser menos**, jamais qualquer outro valor além do limite do valor venal, **que é o valor de venda do imóvel em condições regulares e normais de mercado imobiliário** (p. 116, grifos nossos).

Por causa da não recepção, o Município teria prerrogativa de graduar a tributação livremente, estando apenas restrito ao limite do próprio valor da coisa que, no caso, corresponderia ao conceito jurídico tradicional de valor venal do imóvel, conforme explicado na parte final do trecho anteriormente transcrito.

Raciocínio semelhante é encontrado noutra fonte que foi citada no Apêndice B, porém, tal como ocorreu com a anterior, a passagem ali declinada é insuficiente para explicar adequadamente seu pensamento, sendo assim:

> Ou seja, a definição das bases de cálculo (assim como a definição de impostos, dos fatos geradores e dos contribuintes) dos impostos, estipulada no artigo 146, III, a, da Constituição, **só pode ser função da lei complementar quando der cumprimento ao disposto no inciso I (prevenir conflitos de competência tributária entre os entes políticos) ou no inciso II (regular norma de imunidade tributária do mesmo artigo)**. Debruçando-nos sobre os dispositivos da lei complementar que versam sobre a base de cálculo tanto do IPTU quanto do ITBI, podemos afirmar que, obviamente, as normas advindas de tais dispositivos não regulam qualquer limitação constitucional ao poder de tributar. Afinal, a definição da base de cálculo pela lei complementar não contribui em nada para a regulamentação infraconstitucional das normas de imunidade tributária. Também constatamos que a sua prescrição não promove nenhuma prevenção a conflito de competência tributária. Basta, para fazermos um teste, imaginarmos o Ordenamento sem tais dispositivos. Haveria alguma insegurança jurídica ocasionada por conflito de competência advinda da ausência de uma estipulação da definição das bases de cálculo de tais impostos numa lei complementar? Não, porque além do artigo 156, §1º, I, da Constituição, expressamente tratar de valor do imóvel, quando se refere à progressividade do IPTU, o mesmo artigo, em seu inciso II, fala em transmissão onerosa de bem imóvel, o que nos direciona invariavelmente para o valor desse bem. **Concluímos, portanto, que tais dispositivos não foram recepcionados pelo nosso ordenamento** (Macedo, 2009, p. 202, grifos nossos).

Perceba-se que há um detalhamento maior acerca dos argumentos que sustentam a tese da não recepção, quando comparado à fonte anterior. A defesa decorre da adesão do autor à Teoria Dicotômica das funções reservadas à lei complementar, isto é, no âmbito das exegeses possíveis para o artigo 146 da atual Constituição Federal, entende que existiriam apenas dois âmbitos de atuação para a mesma e, por esse motivo, a incompatibilidade apontada se refere não apenas ao ITBI, mas também, alcança o IPTU.

Tendo em vista a não recepção, advoga o seguinte, em relação ao aspecto quantitativo da exação sob análise:

> Como vimos, um imposto sobre a transmissão onerosa de bem imóvel tem como base de cálculo possível, o **valor do bem imóvel**. Mas, considerando as duas etapas que a materialidade transmissão apresenta (escritura pública e registro do título aquisitivo) no seu rito solene, pode dar ensejo, ao menos, à utilização de três grandezas que representam presunções relativas do valor do bem imóvel: **(i) o preço declarado pelas partes no negócio jurídico; (ii) o valor venal do IPTU, com os critérios legais previstos para sua apuração; e (iii) o valor de mercado atualizado do imóvel** (p. 203, grifos nossos).

O único limite à liberdade normativa do Município decorreria, tão somente, da definição do âmbito destinado ao critério material da incidência no texto constitucional, no caso, corresponderia ao valor do bem imóvel que está sendo objeto da transmissão ou da cessão de direitos. Para estimar essa grandeza a fonte aponta, ao menos, três possibilidades, segundo opção a ser realizada na lei local: o preço; o valor venal fixado para o IPTU; e, o valor de mercado. Lembrando-se que, como já descrito na seção anterior, o valor de mercado corresponde ao conceito jurídico tradicional de valor venal.

Completando o conjunto de fontes que compõem a presente corrente doutrinária, tem-se uma referência bibliográfica que não é encontrada nos Apêndices A ou B, porque não havia apresentado definição de valor venal, nem tinha abordado a distinção preço *versus* valor. Em face dessa constatação, será necessária a transcrição de alguns trechos, *in verbis*:

> Esse novo modelo impositivo municipal surgiu de desmembramento do extinto Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), imposto estadual que a Constituição de 1988 bipartiu e deferiu à competência exclusiva dos municípios. [...] A norma constitucional relegou ao prudente arbítrio do legislador local a fixação das respectivas alíquotas. Além disso, **enquanto a lei complementar não editar normas gerais a respeito dos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes desse imposto, os municípios poderão utilizar-se da legislação de emergência prevista no §3º do art. 34 das Disposições Transitórias, para instituição e cobrança do imposto** (Denari, 2008, p. 332-333, grifo nosso).

O comentário acima é realizado no início das exposições que visam tratar do ITBI, ou seja, para a fonte transcrita, os dispositivos do CTN que foram originalmente instituídos para regular o antigo imposto de transmissão não atendem à função de editar normas gerais, por isso, os Municípios gozariam de maior liberdade para legislar, com fundamento no artigo 34, §3º, do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias. Afinal, trata-se de juízo de valor jurídico que, para caso específico, também conduz à não recepção dos dispositivos legais sob análise.

Adiante, realiza a seguinte afirmação: "[...] A base de cálculo do imposto [ITBI] será o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, expressamente **pactuado** ou **arbitrado** pelo poder público municipal." No trecho, verifica-se a ambivalência sobre a definição de qual deva ser a base de cálculo da exação. Quando usa a expressão "pactuado", remete à ideia de preço declarado do negócio jurídico; quando usa a palavra "arbitrado" faz referência ao modo pelo qual a aferição será realizada, mas não cita qual grandeza está sendo buscada por meio do procedimento (p. 333, grifos nossos)

Explicando de outro modo a questão do arbitramento: como apenas afirma que será arbitrado o valor venal, pode estar referindo-se tanto ao conceito cunhado na tradição jurídica, como também pode estar querendo apontar para a investigação sobre o preço do negócio jurídico, em caso de suspeita de simulação que recaia sobre o preço declarado. Enfim, ao indicar apenas a forma de apuração, permite que o conteúdo possa ser preenchido com ambas as grandezas, conforme a opção que seria realizada na lei local pertinente.

3.1.3 Terceira corrente doutrinária: a defesa do preço do negócio jurídico

A terceira corrente defende que a base de cálculo do ITBI deva ser o preço do negócio jurídico, contemplando 9 (nove) referências bibliográficas e congregando 10 (dez) autores distintos. Ao analisá-las, foi possível subdividi-las em dois subgrupos, a saber: as que apontam um fundamento constitucional para dar suporte ao seu posicionamento; e, as que não fazem referência à questão dessa natureza.

Conjugando 4 (quatro) referências, num total de 5 (cinco) autores, tem-se o primeiro subgrupo que apoia o preço do negócio jurídico sob um juízo de constitucionalidade[41]. Para esse, apesar de os textos transcritos no Apêndice B, em

[41] Quando se abordou a segunda corrente, afirmou-se que os autores ali enquadrados concluíam pela não-recepção dos dispositivos pertinentes do CTN. No primeiro subgrupo da terceira corrente, há um juízo de valor acerca incompatibilidade entre as normas daquela codificação e a Constituição Federal de 1988, porém, não é afirmado, de maneira explícita, que tais dispositivos não teriam sido recepcionados pela atual ordem constitucional. Para a Doutrina especializada, o juízo de compatibilidade das normas pretéritas com a atual ordem constitucional não configura uma análise de constitucionalidade, já que tais atos não foram praticados sob a égide da Constituição ora vigente: a Lei Maior apenas comandaria a produção dos atos que lhe são subsequentes, portanto, somente estes

sua maioria, já serem suficientes para identificar o respectivo posicionamento, é necessário ilustrar os trechos nos quais são abordados os fundamentos e argumentos que dão sustentação à tese. Veja-se a primeira manifestação abaixo:

> Nesse caso [ITBI], a ocorrência da materialidade tributável implica também na efetiva realização do bem ou direito, permitindo à fiscalização identificar precisamente a **dimensão econômica do fato jurídico tributário** e submetê-lo à tributação conforme. Diferentemente da hipótese anterior [IPTU], aqui se verifica uma preponderância do princípio da **capacidade contributiva**, em relação à praticabilidade, em razão da possibilidade de identificação com segurança do valor do patrimônio alienado (Daniel Neto e Carrazza, 2021, p. 103, grifos nossos).

Os autores sustentam que o preço do negócio jurídico seria a grandeza que representa o índice de riqueza adequado para a situação, implicando na conclusão necessária de ser ela a base de cálculo do ITBI. Adiante, é detalhada a questão da assimetria conceitual entre as duas expressões constantes nos artigos 33 e 38 do CTN, a saber:

> Pois bem, diante das razões apresentadas, entendemos que há uma **assimetria conceitual** quanto ao valor venal para fins do ITBI e do IPTU: a) Na base de cálculo do IPTU, o **valor venal representa o valor de mercado** do imóvel ou prédio sobre o qual se tem propriedade, domínio útil ou posse. Esse valor é um parâmetro extremamente genérico, e se encontra influenciado por diversos fatores, razão pela qual a base calculada do IPTU utiliza de padrões e critérios consolidados em uma Planta Genérica de Valores para estipular qual seria a materialidade econômica desse direito real. Em se tratando da base de cálculo do ITBI, o valor venal deve ser entendido como o **preço do negócio jurídico** que operou a transmissão do bem imóvel ou direito real. Esse valor é um parâmetro preciso e pode ser imediatamente identificado, representando a realização econômica concreta do bem ou direito e representando **fielmente a capacidade contributiva** dos sujeitos envolvidos. A sua base calculada, via de regra, será o preço pago em uma transmissão onerosa efetivamente realizada, salvo nas hipóteses em que as documentações que atestem o preço não seja dignas de fé, ou o preço seja omisso, caso em que a fiscalização poderá utilizar o padrão da base calculada do IPTU como ponto de partida para o arbitramento do ITBI (p. 107-108, grifos nossos).

---

seriam passíveis de um juízo de constitucionalidade. Porém, com os as fontes inseridas neste primeiro subgrupo da terceira corrente não se referem ao seu próprio raciocínio como sendo um juízo de não-recepção, decidiu-se referir-se ao posicionamento deles a partir do uso livre da expressão “juízo de constitucionalidade” ou outras assemelhas.

Perceba-se que é realizado um contraste entre IPTU e o ITBI: no primeiro, o elevado número de lançamentos indicaria o uso do valor venal na sua acepção correspondente ao da tradição jurídica; no segundo, ante a viabilidade de identificar as características individuais do evento, tem-se a defesa do uso do preço do negócio jurídico. O princípio da capacidade contributiva é utilizado para fundamentar o entendimento de que o montante financeiro, concretamente definido pelas partes, seria o índice de riqueza constitucionalmente adequado para expressar quantitativamente o critério material.

Resultado semelhante pode ser visto noutra referência, *in verbis*:

> Muito embora ambas as situações possam referir-se ao mesmo bem imóvel, é inegável que estamos diante de dois cenários **distintos**, com diferentes critérios materiais da regra matriz de incidência, pois, enquanto para o IPTU o fato gerador reside no 'ser proprietário', para fins do ITBI o fato gerador nasce com o 'transmitir a propriedade'. [...] Inicialmente, em nosso entender, o critério quantitativo fixado pelo Código Tributário Nacional guarda **incoerência**, tributando algo diverso daquilo que realmente fez nascer o tributo, notadamente em relação à operação de transmissão, ou seja, se o que se tributa é a transmissão, por óbvio deve ser o **valor dela** a sofrer incidência, pois ao contrário estar-se-á tributando algo diverso, adotando a transmissão apenas como gatilho para incidência de outro tributo (Kfouri Júnior, 2018, p. 501, grifos nossos).

Como visto, a fonte denuncia a incompatibilidade lógica entre os critérios material e quantitativo da exação, caso não seja utilizado o preço do negócio jurídico. Adiante, conclui:

> Portanto, de início, nos parece ser **inconstitucional** a exigência de montante diverso do valor da transação para fins de incidência do ITBI, por ser elemento intrínseco da hipótese de incidência o seu critério quantitativo (p. 502, grifo nosso).

Apesar de, explicitamente, fazer uso do juízo de constitucionalidade, a fonte não detalha qual seria a regra ou princípio violado. É razoável deduzir que esteja manejando, implicitamente, o princípio da capacidade contributiva, dado o grau de semelhança entre seu discurso e o das demais fontes que foram classificadas no mesmo subgrupo.

A fim de fechar o rol das referências que manejam, expressamente, um juízo de constitucionalidade quando expõem seu convencimento, têm-se os seguintes trechos:

> Dessa maneira, o ITBI **não** pode ter como base de cálculo o valor de venda 'normal' que o imóvel alcançaria (no condicional) em uma negociação obtida no mercado. Essa base **só serve** para o IPTU, que é um imposto sobre a propriedade imobiliária urbana, e não sobre sua transmissão. Para fins de ITBI, interessa saber por quanto foi **efetivamente** transmitido o imóvel. [...] Finalmente, essa interpretação é uma **imposição do princípio constitucional da capacidade contributiva**, afinal de contas o imposto só pode incidir em cima de uma riqueza real, de um valor efetivamente praticado pelo contribuinte, e não em cima de valores hipotéticos 'de mercado' (Melo *In:* Mangieri e Melo[42], 2015, p. 222-234, grifos nossos).

> Como a hipótese de incidência (ou fato gerador) do ITBI se opera através da transmissão onerosa dos bens imóveis, a própria natureza do negócio jurídico oneroso é indicativo de que a base de cálculo que efetivamente representa a riqueza tributada (**e, portanto, atende ao princípio constitucional da capacidade contributiva**) deveria ser o valor econômico real do bem imóvel constante do **negócio jurídico**, como é o caso, por exemplo, no contrato de compra e venda de bem imóvel, onde é necessário fixar o **preço do bem** a ser vendido [...] O próprio Superior Tribunal de Justiça já sedimentou entendimento no sentido de que a base de cálculo do ITBI seria o **valor real do imóvel, e não o valor venal conforme prevê o Código Tributário Nacional** (Teodorovicz, 2020, p. 178-179, grifos nossos).

Perceba-se que o princípio da capacidade contributiva é novamente utilizado a fim de sustentar a tese de que o preço do negócio jurídico corresponde à base de cálculo do ITBI, e não o valor venal, tal como fixado no Código Tributário Nacional.

Finalmente, em todas as fontes desse primeiro subgrupo, a expressão "valor venal" constante no artigo 38 do CTN, apenas poderia ser compatível com a atual Constituição Federal, se vier a ser interpretada como sendo o preço do negócio jurídico relativo à transação imobiliária. Não há, portanto, um juízo de não recepção, o que as diferencia da segunda corrente ou, pelo menos, não há uma postulação explícita nesse sentido.

---

[42] Para o caso desta fonte, é importante fazer uma observação. Trata-se de obra que, em sua maior parte, foi efetivamente escrita em coautoria, mas há temas nos quais os dois autores divergem. Quando isso ocorre, elaboram textos distintos. A definição da base de cálculo do ITBI enquadra-se nessa hipótese: um deles defende o valor venal e o outro, o preço do negócio jurídico. Por conta disso, o outro coautor já havia sido citado como integrante da primeira corrente.

O segundo subgrupo congrega fontes que defendem o preço do negócio jurídico como sendo a base de cálculo do ITBI, mas sem apontar um fundamento relacionado à constitucionalidade. Tal conjunto é composto por 5 (cinco) referências bibliográficas e pelo mesmo número de autores. A maior parte dos trechos relevantes foram transcritos no Apêndice B, porém, será necessário colacioná-los novamente, a fim de poder trabalhar as nuances de cada pensamento.

Ao analisar as manifestações dessa vertente doutrinária, foi possível perceber que todos utilizam decisões tomadas no âmbito do STJ para fundamentar seus posicionamentos. Em um dos casos, porém, apenas é feita citação à corte, sem que haja maiores detalhamentos acerca dos argumentos que sustentam a tese, a saber:

> A base de cálculo do ITBI está prevista no art. 38 do CTN, segundo o qual será o **valor venal** do bem. Para o STJ, a base de cálculo do ITBI é o **valor real de aquisição do bem, ou seja, o valor que conste do contrato de compra e venda, na operação, e não o valor venal**, conforme previsto no art. 38 do CTN. Em outras palavras, **apesar** de o dispositivo em comento dispor que a base de cálculo do ITBI é o valor venal dos bens ou direitos adquiridos, o STJ entende que sua base de cálculo é o valor real de aquisição do bem, ou seja, o valor que conste do contrato de compra e venda na operação (Quintanilha, 2023, p. 540, grifos nossos).

A fonte está ciente do conceito jurídico tradicional de valor venal que, em sua análise, estaria previsto no artigo 38 do CTN, porém, informa que o STJ não considera essa grandeza como sendo a base de cálculo do ITBI. Para esse caso, constata-se que o critério aceito pela jurisprudência seria o preço do negócio jurídico. Da forma como se expressa, é razoável presumir que, apesar de admitir a autoridade do resultado interpretativo fixado pelo tribunal, não concorda com ele, dado o tom inconformista de seu texto.

Em que pese a ilação acima, resolveu-se classificar a fonte na presente corrente doutrinária, no lugar de enquadrá-la na primeira, na qual é defendido o valor venal como sendo a base de cálculo da exação sob análise. A razão dessa opção decorre da inexistência de argumentação crítica em relação às decisões da mencionada Corte. Enfim, ainda que haja inconformismo, ele está implícito, traduzindo certo acatamento do resultado jurisprudencial.

A segunda fonte a ser citada apresenta maiores esclarecimentos sobre a posição defendida, inclusive, vale ressaltar que seu texto foi elaborado já na intenção de tecer comentários sobre as teses fixadas no Tema Repetitivo n.º 1.113, *in verbis*:

> Tomando todos estes pressupostos perante os dois tributos que foram tratados no julgamento do STJ, temos o seguinte: o **valor venal**, como base de cálculo de **ambos** prevista nos arts. 33 e 36 do CTN [deveria ser 33 e **38** do CTN], **não** é incompatível com as respectivas hipóteses de incidência, que são a propriedade imobiliária (IPTU) e a transmissão da propriedade imobiliária (urbana ou não) ou de direito relativo a ele (ITBI); sem dúvida, para **ambos** os impostos, o **valor venal serve** para medir as grandezas monetárias dos respectivos fatos geradores, sem desfigurá-los [...] (Oliveira, 2022, p. 565, grifos nossos).

Depreende-se que o autor faz uma comparação entre as duas exações e, citando o STJ, defende que o valor venal seria uma grandeza compatível com ambos os impostos mencionados. Todavia, em sequência ao raciocínio feito em termos genéricos, pontua o seguinte de forma mais específica:

> [...] ainda que, com relação ao IPTU, o legislador complementar pudesse ter adotado outro critério de quantificação que não o valor venal, este certamente é razoável, **e provavelmente seja o melhor** (**o mais pertinente**); mas, relativamente ao ITBI, **o preço da transmissão é o critério por excelência**, por ser o mais diretamente **pertinente** ao fato submetido à incidência tributária, já que tal preço **reflete** o valor específico do imóvel ou do direito a ele relativo para os fins do negócio jurídico concretamente realizado; a separação entre as duas bases de cálculo, feita pelo STJ, **reflete corretamente esta distinção**, dado que os fatos geradores dos dois são distintos, eis que, se fossem um único, haveria um só tributo, ou dois tributos com nomes diferentes, mas de idêntica natureza jurídica [...] (p. 566, grifos nossos).

A diferença entre os dois critérios materiais de incidência conduz o autor à conclusão de que o valor venal é mais adequado ao IPTU e o preço do negócio jurídico seria o critério por excelência para o ITBI. Há uma defesa muito enfática de que a referida grandeza (o preço) seria a única capaz de representar, quantitativamente, o critério material da incidência:

> [...] o valor venal referido no artigo 36 do CTN [em verdade, refere-se ao artigo 38 do mesmo diploma legal], por ser relativo ao ITBI, é o preço efetivo de um negócio jurídico de transmissão dos direitos sobre um bem imobiliário (**não poderia ser de outro**), valor este concreto e imutável, existente no momento do negócio (momento da ocorrência do fato gerador) porque pactuado pelas partes com base nas circunstâncias objetivas e subjetivas relativas ao bem e às pessoas [...] (p. 566, grifo nosso).

Concebe-se semelhança entre essa argumentação e aquela detalhada anteriormente, quando foram descritas as fontes do subgrupo anterior, ou seja, as que fazem uso de um juízo de constitucionalidade a fim de sustentar a tese de que o preço do negócio jurídico deva ser a base de cálculo do ITBI. Naquela oportunidade, identificava que, quando se apoiavam no princípio da capacidade contributiva, o raciocínio sustentava o preço como sendo a única grandeza que poderia, sob o prisma constitucional, representar adequadamente o índice de riqueza presente na transação imobiliária sujeita à tributação. A diferença que pode ser apontada no autor transcrito anteriormente, em comparação com os presentes no subgrupo anterior, fica por conta da inexistência de um juízo de compatibilidade com a ordem constitucional.

Outra fonte classificada nesse subgrupo apresenta o seguinte arrazoado sobre o tema, *in verbis*:

> A base de cálculo é o **valor venal** dos bens ou direitos transmitidos (CTN, Art. 38). A primeira análise que se faz a respeito da expressão 'valor venal' leva o intérprete a concluir que se trata do valor de venda, isto é, do **valor atribuído à operação**. Essa constatação propedêutica traz, em si, a presunção de que os bens ou direitos serão transmitidos entre os sujeitos do ato ou negócio jurídico pelo **valor de mercado, o que não necessariamente será convalidado na situação concreta** (Franca Júnior, 2021, p. 77, grifos nossos).

No início do trecho transcrito, afirma que a base de cálculo do ITBI seria o valor venal, mas na sequência da exposição, cita o "valor atribuído" à venda, dando a entender que esse seria o conceito de valor venal com o qual trabalha. Constata, também, que os bens e direitos nem sempre serão transmitidos pelo valor de mercado. Na sequência, para ilustrar seu pensamento, traz maiores detalhes sobre as afirmações feitas, a saber:

> Mais precisamente, a Constituição Federal não determina que o valor venal deste imposto **coincida** com a precificação da operação que transmitirá a outrem a propriedade imobiliária, direitos reais ou cederá direitos de aquisição. Essa constatação irradia duas conclusões: a) os Municípios não são obrigados a acatar os valores que forem **declarados** pelos sujeitos da relação jurídica, de tal sorte que, constatado erro ou propósito de redução artificial da base tributável, o referido montante poderá ser arbitrado (Lei Nº 5.172/1966, Art. 148); b) os Municípios, quando do arbitramento, não podem adotar como base de cálculo do ITBI valores que vão além **daqueles usualmente praticados no mercado em situações análogas** (p. 77, grifos nossos).

Conjugando-se as duas passagens, percebe-se que o autor compreende a expressão "valor venal" do artigo 38 do CTN como sendo o preço do negócio jurídico, todavia, como as partes podem apresentar instrumento contratual simulado, assegura que a autoridade competente terá a prerrogativa de proceder ao arbitramento que, neste caso, ficará limitado ao montante que corresponda ao conceito jurídico tradicional de valor venal (valor de mercado). Adiante, em forma de arremate, expõe o seguinte:

> Para melhor elucidação da premissa que guiará as considerações posteriores, o quanto até agora exposto a respeito da base de cálculo pode ser sumarizado da seguinte forma: **em regra** a apuração do ITBI deve partir do **ato ou negócio jurídico** entabulado entre as partes e deverá se pautar pelo **valor venal declarado por elas**. **Somente se as informações prestadas não merecerem fé**, destoando da realidade local, o Município poderá arbitrar a indigitada base de cálculo, desde que mediante processo administrativo regular, a fim de se obter o efetivo **valor venal, assim entendido como o preço decorrente das condições usuais de mercado** (p. 77, grifos nossos).

O trecho acima apenas reforça o posicionamento defendido anteriormente e, nesse conjunto de passagens transcritas, o que se destaca é a ausência de um argumento para sustentar a tese de que a expressão "valor venal", constante no artigo 38 do CTN, deva ser interpretada e aplicada como sendo o preço do negócio jurídico, no lugar de fazer-se uso de sua conceituação correspondente ao da tradição jurídica. A justificativa para o posicionamento apenas vai ser apresentada posteriormente, quando o autor vai abordar a questão relacionada à possível identidade entre as bases de cálculo do ITBI e do IPTU, *in verbis*:

> Antecipando a conclusão, a análise sistemática da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional demonstra que não existe necessária correspondência entre as bases de cálculo do IPTU e do ITBI. Acerca disso, deve ser dito, preliminarmente, que **a apuração das respectivas bases de cálculo recebe metodologias distintas**. Enquanto a base de cálculo do IPTU parte de **fórmulas genéricas** destinadas a compreender inúmeras situações, dado que não se cogita a apuração individualizada para cada um dos proprietários de imóveis em uma determinada base territorial, a base de cálculo do ITBI parte do valor **declarado** pelo sujeito passivo, isto é, parte de algo **individualizado** que, conforme comentado, pode ser afastado caso a declaração não mereça fé ou esteja incorreta. Os critérios são, portanto, **distintos** (p. 79, grifos nossos).

Entra em cena, novamente, a distinção entre os dois tributos como elemento justificador do posicionamento. Todavia, nessa fonte, não é feita uma ilação completa, tal como foi realizado na anterior: lá, defende-se as bases de cálculo como sendo distintas, com fulcro na sua conexão com o critério material da incidência; aqui, esse ponto não é especificamente abordado, pois a argumentação sustenta-se nas formas de apuração (lançamento), que utilizam metodologias diferentes.

O fato de a metodologia de apuração ser distinta, conduzirá, em regra, as bases de calculadas diferentes, ainda que se tratasse da mesma exação. Suponha-se exemplo hipotético no qual uma lei municipal utiliza o conceito jurídico tradicional de valor venal como sendo a base de cálculo do ITBI e, diante disso, fosse realizada simulação para calcular o imposto sobre determinada transação imobiliária em particular, mas por meio de dois métodos diferentes de avaliação. Nesse caso, ter-se-ia, com notável margem de certeza, resultados não idênticos, ainda que a grandeza a medir fosse a mesma.

A fonte ora trabalhada não faz o vínculo entre a distinção no critério material de incidência e a respectiva conexão com o critério quantitativo, porém, como maneja o resultado, que seria consequência dessa diferenciação, é razoável supor que concordaria com o raciocínio completo, mas, frise-se, não se pode garantir que seja assim, porque não há manifestação explícita sobre a questão. É possível conjecturar sobre seu pensamento implícito como sendo a defesa de que a diversidade na modalidade de lançamento represente motivo suficiente para implicar, não apenas que as bases calculadas venham a ser distintas, mas que a própria grandeza a ser medida também o seja.

A próxima fonte a ser mencionada apresenta o seguinte pensamento inicial a respeito de qual deva ser a base de cálculo do imposto sob análise:

> Por outro lado, segundo o art. 38 do CTN (Lei nº 5.172, 1966), para o cálculo do imposto de ITBI deve ser utilizado o **valor venal do imóvel**. O valor venal do imóvel pode ser compreendido como uma estimativa realizada pelo Poder Público **do valor de mercado que determinado bem atingiria com uma venda**. Entretanto, em se tratando de alienação de bem imóvel em hasta pública (leilão judicial e extrajudicial), a base de cálculo do ITBI corresponde ao valor da quantia atingida no ato, ou seja, **o valor da arrematação do imóvel em leilão**. A base de cálculo do ITBI é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, assim compreendido o valor pelo qual o bem ou direito **seria negociado em condições normais de mercado para compra e venda à vista** (Struecker, 2021, p. 47, grifos nossos).

Do exposto, seria possível concluir que para o autor, a grandeza a ser medida identifica-se com o conceito jurídico tradicional de valor venal, salvo quando se tratar de alienação forçada, caso em que deve ser utilizado o valor da arrematação do imóvel. Como se sabe, antes de efetivar-se o leilão, é realizada a avaliação do bem e, na hipótese, havia a seguinte controvérsia: para cálculo do ITBI, deve-se utilizar o valor da avaliação ou o da arrematação? Concebe-se que aquele tem o propósito de corresponder ao valor venal e esse encontra-se em posição similar ao preço do negócio jurídico.

Apesar da manifestação anteriormente citada, o autor apresenta maiores detalhamentos na sequência do texto, a saber:

> Nesta lógica, o **cerne** do trabalho em questão defende que a base de cálculo do ITBI é **o valor do imóvel apurado concretamente no negócio jurídico** por meio do qual as partes se comprometeram a transmitir a propriedade sobre o bem imóvel, o que não acontece no IPTU, cuja base parte de plantas estabelecidas pela municipalidade. Com base neste entendimento, a Corte tem afirmado que o ITBI deve ser calculado sobre o **valor efetivo da venda do bem**, mesmo que este seja maior do que o valor venal adotado como base de cálculo para o lançamento do IPTU. Sendo assim, o Estado da Arte obtido no presente texto **concorda** com a visão do STJ, que considera que o valor venal do imóvel é aquele que as **partes do negócio jurídico acordaram mutuamente na transação e que foi declarado pelo contribuinte** (p. 51, grifos nossos).

Na passagem, fica evidente seu posicionamento no sentido de que, apesar de ter inicialmente identificado a base de cálculo como sendo o valor venal, acata o resultado jurisprudencial, concordando com a tese do preço do negócio jurídico. Como forma de justificar, além do argumento de autoridade, faz uso da distinção entre IPTU e ITBI.

Para ilustrar melhor o pensamento da fonte, a transcrição anterior deve ser conjugada com a seguinte:

> Nesta lógica, defende-se que a base de cálculo do ITBI **não** deve necessariamente ser a mesma do IPTU porque embora em ambos os casos a previsão legal seja o valor venal do imóvel, são impostos com **fatos geradores diferentes** (p. 52, grifos nossos).

A passagem anterior apenas citava o argumento, porém, a transcrita logo acima identifica melhor a justificativa. Novamente, é utilizada a distinção entre os

critérios materiais da incidência como sendo a origem para a consequente diferenciação nos respectivos critérios quantitativos.

Além do que já foi exposto por esse autor, outro argumento ocorre no seu texto:

> Neste sentido, supõe-se que o **preço efetivamente pago** pelo adquirente do imóvel tende a **refletir, com grande proximidade, seu valor venal**, compreendido como o valor de uma venda regular, **em condições normais de mercado** (p. 51, grifos nossos).

Nesse segmento, propõe-se a ideia de que o preço do negócio jurídico - não necessariamente o preço declarado - tende a espelhar o valor venal, entendido no sentido jurídico tradicional ou, noutras palavras, se for possível identificar a verdadeira quantia pactuada, a mesma quase que, inevitavelmente, exemplificaria o valor de mercado do imóvel. Essa propositura entra em contradição com a tese que vinha sendo defendida até o momento quando se advogava o uso do preço do negócio jurídico, relembre-se: "[...] o **cerne** do trabalho em questão **defende** que a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel **apurado concretamente no negócio jurídico** [...]" Das duas, uma: ou a grandeza a ser medida é o preço do negócio jurídico; ou é o valor venal (p. 51, grifos nossos).

Se a base de cálculo for o preço que as partes do negócio jurídico acordaram mutuamente na transação, bastaria encontrar o efetivo valor pactuado, não importando que seja ele genuinamente superior ou inferior ao valor venal. Por outro lado, se a preocupação com a identificação da quantia verdadeiramente pactuada ocorre porque ela tende a refletir, com grande proximidade, seu valor venal, compreendido como o valor de uma venda à vista, em condições normais de mercado. Significa que é destinado ao preço um papel meramente instrumental, pois a grandeza a ser medida é o valor venal, entendido no sentido da tradição jurídica.

Optou-se por classificar a fonte dentre aquelas que defendem o preço do negócio jurídico, uma vez que o conjunto de sua argumentação induz fortemente nessa direção, permitindo inclusive deduzir que a referida contradição não é percebida pelo autor[43].

---

[43] Neste ponto, é oportuno relembrar passagem já citada, onde determinada fonte afirma que o "[...] preço **reflete** o valor específico do imóvel ou do direito a ele relativo para os fins do negócio jurídico concretamente realizado [...]" (Oliveira, 2022, p. 566, grifo nosso). Na oportunidade em que se trabalhava com este autor, o trecho transcrito não veio a ser interpretado como estando em contradição

A última fonte que compõe esse subgrupo também incorre em algo semelhante ao que fora mencionado anteriormente. Observa-se o seguinte trecho que consta no início da obra:

> Portanto, é de se concluir que valor venal literalmente significa valor de venda, sendo oportuno apontar ainda, que o referido valor via de regra deve ser considerado como o preço à vista que o bem imóvel atingiria no momento da transação entre particulares; em outras palavras, trata-se do real valor do imóvel **em condições normais de mercado, devendo o valor ser aquele que o bem obtém nas condições usuais de sua livre alienação e aquisição, em dinheiro e à vista** (Almeida, 2017, p. 7, grifo nosso).

Trata-se da conceituação de valor venal no mesmo sentido da tradição jurídica. Logo adiante, esclarece seu posicionamento acerca das bases de cálculo do IPTU e do ITBI:

> Em conclusão, verifica-se que o Constituinte concedeu ao legislador municipal a competência para instituir o IPTU e o ITBI, e por sua vez o Código Tributário Nacional estabeleceu que a base de cálculo ou base imponível do IPTU será o valor venal do imóvel, e com relação ao ITBI definiu que a base de cálculo é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, de forma que, com efeito, neste momento já é prudente apontar que **distintamente** do que ocorre com o IPTU, cuja prescrição legal da base de cálculo do imposto fica adstrita tão somente a menção de que se trata do valor venal do imóvel, para o ITBI o Código Tributário Nacional acrescentou a expressão **'transmitidos', referenciando assim o valor que verdadeiramente fora negociado e utilizado entre os particulares na transação imobiliária** (p. 10, grifos nossos).

Do exposto, deduz-se que o autor - ciente do conceito tradicional de valor venal - distingue as bases de cálculo das duas exações, defendendo que para o imposto de transmissão, essa grandeza deva corresponder ao preço do negócio jurídico. A justificativa decorre, em parte, da leitura dada à letra da lei: a palavra "transmitidos", encontrada no artigo 38 e ausente no artigo 33, seria a nota distintiva que conduz ao resultado interpretativo.

Além dessa exegese, o autor também utiliza a distinção entre as duas exações como argumento para diferenciar suas bases de cálculo, sendo que, em seguida, esta questão específica é retomada com maior detalhamento:

---

com o restante da obra, pois o "refletir" não está correlacionando o preço do negócio jurídico ao conceito tradicional de valor venal.

> De plano, não se pode olvidar que **o critério quantitativo presente na Regra-Matriz de incidência tributária - RMIT, é de demasiada importância**, haja vista que por meio da apuração da base de cálculo ou base imponível temos a identificação do valor sobre o qual incidirá a alíquota do tributo, a fim de que seja determinado o exato valor da prestação pecuniária. Portanto, a nosso ver o debruçar inicial do trabalho voltado ao conceito da base de cálculo, importante critério quantitativo previsto no consequente/hipótese da Regra Matriz de Incidência Tributária fora primordialmente essencial para observar a **distinção existente entre a base de cálculo adotada para os dois impostos municipais apresentados neste trabalho, o IPTU e o ITBI** (p. 58, grifos nossos).

Por causa da teoria citada, nota-se que a intenção é sustentar a diferença entre os critérios quantitativos por meio da distinção entre os critérios materiais de incidência. Todavia, é possível identificar problema quando maneja os conceitos, a saber:

> Outrossim, conclui-se finalmente, que por expressa disposição do Código Tributário Nacional, o **valor venal deve ser a base de cálculo tanto para o ITBI quanto para o IPTU**, e dessa forma a principal questão que existe é se o valor venal do bem transmitido utilizado para a base de cálculo do ITBI deve ser idêntica ao do IPTU. Assim sendo, acredito que a resposta **não é positiva** para a identidade entre os dois valores venais aplicados para estes dois Tributos exclusivamente municipais, uma vez que a nosso ver, os valores apresentados na Planta Genérica do IPTU **devido a forma de lançamento**, que é efetuada de ofício, viabiliza enormemente a cobrança por parte da Municipalidade, que conseguirá na prática lançar o imposto para milhares de contribuintes, ou até em muitas vezes para milhões de proprietários de bens imóveis urbanos, que é o caso das grandes metrópoles (p. 59-60, grifos nossos).

Nessa passagem, a defesa da distinção é manejada como estando apoiada na diferença entre as bases calculadas das duas exações, e não entre suas bases de cálculo. A fonte, apesar de ter feito, alhures, o uso dos critérios materiais de incidência, passou a utilizar a diferença na modalidade de lançamento para justificar seu posicionamento. Importante ressaltar que, no trecho, não é denunciada uma suposta inadequação entre o evento tributado e a grandeza que teria o papel de representá-lo quantitativamente, isto é, o autor, nesta parte, não está sustentando que o preço do negócio jurídico seja o instrumento necessário para essa função ou, que o valor venal, no sentido da tradição jurídica, seja imprestável para ela. Em verdade, o que está “em jogo” são argumentos de caráter instrumental. Analisa-se a continuidade do raciocínio:

> Neste rastro, enfim, é cristalino que se trata de uma cobrança em massa, o que de fato demonstra ser **inviável** o cálculo na prática do real valor de mercado de todos os imóveis em condições normais de compra e venda, tendo que individualizar imóvel por imóvel, tornando de forma tormentosa e de sobremaneira dificultoso para a Administração Pública Municipal de ofício lançar anualmente milhões de carnês de IPTU com os reais valores dos imóveis. Por sua vez, em razão da **forma de lançamento** que é distinta, no caso do ITBI, há na realidade tão somente milhares de imóveis que são transacionados em operações individualizadas efetuadas entre particulares, que devido ao lançamento por homologação ou declaração, torna-se **plenamente viável** que o valor venal do imóvel reflita **efetivamente o valor de uma venda regular, em condições naturais de mercado, uma vez que basta o contribuinte adquirente do bem imóvel declarar o real valor de venda que automaticamente este será a base de cálculo do ITBI** (p. 60, grifos nossos).

Fica evidente a defesa realizada em função de circunstâncias procedimentais que tornariam inviável a aferição do valor de mercado num caso (IPTU) e no outro, não (ITBI). Lembre-se que situação semelhante ocorreu anteriormente, quando foi abordado o pensamento de Franca Júnior (2021). Lá, o texto era menos desenvolvido no que tange a esse aspecto, de forma que não foi possível identificar com segurança, se havia conflito interno, porém, aqui, há um desdobramento que indica a defesa do posicionamento, concomitantemente, por duas vias: de um lado, foi utilizada a conexão entre os critérios material e quantitativo; de outro, fez-se uso também da questão instrumental relativa ao lançamento que assume modalidades distintas por razões de ordem prática.

Do exposto, é legitimo questionar: para o autor, as bases de cálculo são as mesmas e, apenas por questões de viabilidade prática, suas bases calculadas não são idênticas ou, no lugar disso, considera que a grandeza a ser medida é realmente distinta por causa da correspondência lógica que deve ser preservada entre os critérios material e quantitativo?

A inclusão da fonte nesse subgrupo, no lugar de enquadrá-la na primeira corrente - a que defende o valor venal -, decorre de julgamento relacionado ao conjunto geral do texto. Divisa-se que o autor faz coincidir duas categorias, no caso, base de cálculo e base calculada, mas não por meio de uma sustentação explícita, ou seja, não há uma descrição dos dois conceitos e, adiante, uma defesa para que eles não sejam mais considerados como distintos no sistema jurídico. Ao contrário, parece decorrer da circunstância de, simplesmente, não estar atento a essa diferenciação.

Outro ponto que deve ser ressaltado para justificar a decisão classificatória proposta para a fonte, reporta-se ao destaque que foi dado à jurisprudência como instrumento de fundamentação das posições adotadas no texto. Há ênfase nos precedentes do STF e, principalmente, nos do STJ, inclusive, quanto a essa Corte, fez-se uso dos julgados que abordam as outras questões correlatas à definição da base de cálculo do ITBI que, posteriormente, vieram a ser objeto do Tema Repetitivo n.º 1.113, tais como: a não identidade com a base de cálculo do IPTU e a discussão sobre a necessidade de arbitramento para desconsiderar o preço declarado.

Assim, por causa desses elementos, decidiu-se enquadrar o autor nesse subgrupo, porém, é razoável pontuar que a constatação da existência de conflito no texto pode levar outro observador à conclusão diferente.

3.1.4 A expressão "valor venal" no Código Tributário Nacional: o argumento genético

Os textos trabalhados no primeiro subgrupo, que defendem o preço do negócio jurídico com base em juízo de constitucionalidade, frequentemente, utilizam vários dos fundamentos e argumentos manejados no segundo subgrupo. Entretanto, naquela oportunidade, optou-se por não citar e descrever cada qual, a fim de evitar repetição, deixando-se o destaque para a questão constitucional, que é o traço comum entre aqueles autores.

Em que pese a constatação supra, há apenas um caso no qual foi utilizado raciocínio que não ocorre nas fontes do segundo subgrupo, tornando necessária a reprodução, a fim de ser fiel ao seu pensamento integral. Trata-se de um resgate histórico sobre as discussões que permearam a elaboração do atual Código Tributário Nacional, a saber:

> Uma incursão **histórica** pode fornecer alguns subsídios à análise dos impostos em questão. Compulsando-se o **Anteprojeto do CTN**, elaborado por Rubens Gomes de Sousa, se verifica a existência de remissões expressas à base de cálculo do ITBI nos seguintes termos: Art. 56. O imposto é calculado sobre o **valor venal** dos bens, direitos ou ações transmitidos, cedidos ou consolidados, à data do fato gerador da obrigação tributária principal, determinado por arbitramento da autoridade administrativa ou, em caso de contestação, por avaliação contraditória, administrativa ou judicial, observado, sendo caso, o disposto no art. 54. Parágrafo único. A lei tributária **poderá**

> determinar expressamente o cálculo do imposto sobre o **preço da operação**, reservando à Fazenda Pública o direito de preferência, fazendo-se, neste caso, a imissão de posse desde que a Fazenda Pública deposite em dinheiro o referido preço para seu levantamento por quem de direito, mediante pagamento das custas e despesas relativas ao depósito (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1954, p.279). Como se vê da redação, o Anteprojeto do CTN entendia ser o **padrão** da base de cálculo do ITBI o valor venal do imóvel, sendo autorizado à lei tributária do ente competente (à época, era matéria de competência privativa dos Estados) **alterar** a base de cálculo para o preço do negócio realizado (Daniel Neto e Carrazza, 2021, p. 100, grifos nossos).

Os autores constatam que o artigo do anteprojeto previa o valor venal como regra, mas permitia a possibilidade de alteração para que fosse utilizado o preço do negócio jurídico, caso a lei pertinente assim determinasse. Na sequência, apresentam o desdobramento da discussão que se seguiu à redação inicialmente cunhada para o dispositivo em questão:

> Tal redação, entretanto, foi objeto de crítica de Gilberto Ulhôa Canto, que sugeriu uma **inversão** no sistema: a base de cálculo deveria ser, em princípio, o da **transação tributável, e somente o valor venal quando o montante declarado for rejeitado pela fiscalização** (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1954, p.424). A Comissão que elaborou o projeto, todavia, julgou **prejudicada** a oportuna colocação sob dois fundamentos distintos. **Em primeiro lugar**, e de forma mais oblíqua, ao tratar da segregação de servidões prediais na apuração da base de cálculo na alienação de imóveis, consignou que essa discussão afetaria apenas o valor tributável, que seria matéria de lei local (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1954, p.141) - o que se alinha com o parágrafo único do art. 56 do Anteprojeto. **Em segundo lugar**, e de forma mais explícita, afirma que a supressão de um dispositivo que definisse a base de cálculo foi feita com base no **critério geral da Comissão**, qual seja 'a regra básica de definir exclusivamente pelo fato gerador, referindo outros elementos, como base de cálculo e a pessoa do contribuinte, unicamente quando essenciais ao conceito' (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1954, p.115), bem como pela existência do art. 187 no Projeto do CTN, que definiria a questão de fixação de valores de forma geral, **o qual foi convertido integralmente no art. 148 do CTN vigente** (Daniel Neto e Carrazza, 2021, p. 100, grifos nossos).

A proposta seria inverter a lógica do artigo, ou seja, o preço do negócio jurídico passaria a ser, em regra, a base de cálculo da exação, podendo-se fazer uso do valor venal quando o montante declarado for rejeitado pela autoridade competente. Entretanto, a sugestão foi rejeitada por duas razões que, em resumo, seriam as seguintes: primeiro, o entendimento consensuado na comissão, que remetia esse tipo

de escolha à lei do ente tributante; e, segundo, duas motivações mais explícitas, que seriam a exclusão geral de dispositivos relacionados à base de cálculo (salvo algumas exceções) e a cunhagem de um artigo específico para atribuir às autoridades fiscais a competência para realizar a apuração por meio de arbitramento, aplicável a qualquer tributo que tomasse por base o preço ou o valor de qualquer natureza. No que tange a essa última motivação, é feita a lembrança de que essa foi a origem do artigo 148, constante na atual codificação.

Dando seguimento ao texto, tem-se o seguinte raciocínio:

> Esclarece-se muito do sentido atual do art. 38 do CTN através do recurso à interpretação genética dessa lei. A construção da base de cálculo do ITBI não pode ser feita isoladamente a partir daquele dispositivo, mas deve ser construída conjuntamente ao art. 148 do CTN: a própria Comissão reconheceu, não apenas que este artigo tinha uma função que transcendia o processo administrativo, servindo de critério geral de fixação dos tributos, mas também que a sugestão de Ulhôa Canto quanto à utilização do valor da transação como base tributável estaria **prejudicada pela aplicação do referido critério, é dizer, a referida contribuição já fora objeto de acate pela disposição existente, dispensando novas inclusões no Projeto** (Daniel Neto e Carrazza, 2021, p. 101, grifo nosso).

Afirmam que o estudo do artigo 56 do anteprojeto foi útil para a compreensão do atual diploma normativo. Propõem que os artigos 38 e 148 do CTN devam ser interpretados conjuntamente, pois a função desse transcendia o processo administrativo, servindo de critério geral para fixação de tributos. Ao ressaltar essa circunstância, reforçam a constatação já feita alhures, no sentido de que a mencionada motivação assumiu papel relevante na rejeição da sugestão feita por Ulhôa Canto.

Logo, depois de apresentada a contextualização, partem para a defesa do posicionamento:

> Portanto, através do método genético, escorado nos trabalhos que antecederam o CTN, bem como as exposições de motivo que o acompanharam, pode-se reconhecer que o termo 'valor venal dos bens ou direitos transmitidos' **deve ser lido à luz do critério do art. 148 do CTN e do juízo feito pela Comissão relativamente à sugestão já analisada**, **sendo reconhecido como o valor da transação tributável**, sem prejuízo da fiscalização arbitrar essa base levando-se em conta o valor de mercado do imóvel, nos casos em que as declarações não mereçam fé ou não sejam apresentadas. **Demonstrado, portanto, que desde a origem do CTN a distinção**

> **entre as bases de cálculo era presente, permeando os debates e sendo objeto de manifestação expressa dos autores do aplaudido Projeto**, pode-se aprofundar a análise dessas diferenças sob a perspectiva do princípio da capacidade contributiva (Daniel Neto e Carrazza, 2021, p. 101, grifos nossos).

Como se percebe, é utilizada a alegação de conjugação funcional entre os artigos 38 e 148 do CTN como argumento para sustentar que aquele dispositivo previu, em verdade, o preço do negócio jurídico no seu comando normativo. Noutras palavras, defendem que a cunhagem de um artigo específico, atribuindo o poder de arbitrar os bens pelo seu valor venal, indicaria a intenção da comissão em deixar o preço como sendo a base de cálculo da exação sob análise.

3.2 QUESTÃO DE CONSTITUCIONALIDADE

Esta seção destina-se à construção de discurso contraposto aos que apoiam a tese contrária à defendida nesta pesquisa, ou seja, não advogam que a base de cálculo do ITBI deva ser reconhecida como sendo o valor venal. De forma mais específica, tem por objeto construir o referido contraponto em relação aos que sustentam suas posições sob um juízo de valor relacionado à eventual incompatibilidade constitucional. Conforme a classificação proposta alhures, há duas vertentes doutrinárias que apresentam esta característica comum, a saber: a segunda corrente e o primeiro subgrupo da terceira corrente.

3.2.1 Discurso contraposto à segunda corrente: a suposta não recepção pela atual ordem constitucional

Relembre-se que a segunda corrente advoga a tese da não recepção do dispositivo do CTN, que define a base de cálculo do ITBI. Três fontes foram classificadas nesse grupo, a saber: Jardim (2020); Macedo (2009); e, Denari (2008).

Em Jardim (2020), a sustentação do posicionamento está apoiada na circunstância de o texto do CTN ter sido elaborado para regular o antigo imposto de transmissão e, como a Constituição Federal de 1988 repartiu esse campo de incidência entre os atuais ITBI e ITCMD, os artigos 35 a 42 da codificação não se prestariam à função de editar normas gerais, lembrando que essa atribuição fora

destinada à lei complementar pela atual ordem constitucional. (Brasil, 1988, artigo 146, inciso III).

Analisando o texto do referido autor, observa-se que não há um detalhamento maior acerca das razões que o levaram ao juízo de não recepção. Tudo ocorre como se a circunstância de o CTN ter sido elaborado para regular a antiga exação fosse argumento suficiente para, por si só, afirmar que tais dispositivos não se prestariam a cumprir a função de norma geral para o ITBI.

Entretanto, o sucesso da tese proposta passaria por necessária construção de raciocínio no qual o expositor teria de contrastar a regulação prevista no CTN com as resoluções tomadas pelo Poder Constituinte, a fim de mostrar os pontos de incompatibilidade. Vejam-se os seguintes trechos nos quais os especialistas alertam sobre a necessidade de aquilatar a compatibilidade, antes de concluir por um juízo de não recepção:

> Com a edição de uma nova Constituição, portanto, tem início um processo que alguns autores chamam de filtragem constitucional. Basicamente, se vai passar a examinar a **compatibilidade** material das normas infraconstitucionais anteriores - ou seja: seu conteúdo - com aquilo que dispõe a nova Constituição (Barcellos, 2023, p. 104, grifo nosso).
>
> Toda a ordem jurídica, portanto, deve ser concebida como procedente da Constituição. Isto importa logicamente na perda da eficácia de ordem jurídica anterior eventualmente existente. Esta, porém, pode ser objeto de recepção pela (nova) Constituição, desde que **compatível** com esta, voltando a ter eficácia. Mas sua força tem de ser considerada como fruto da Constituição que a recebe. Consequentemente, todas as normas de uma ordem jurídica anterior que não são **compatíveis** com a nova Constituição perdem com a vigência desta a sua eficácia e não a recobram (Ferreira Filho, 2011, p. 96-97, grifos nossos).
>
> A inconstitucionalidade superveniente de uma norma costuma designar dois fenômenos diversos. Chama-se inconstitucionalidade superveniente a relação de **incompatibilidade** entre as normas anteriores à entrada em vigor de uma Constituição e esta, que lhes é posterior (Tavares, 2022, p. 127, grifo nosso).

Todavia, no texto da fonte sob análise, não há estudo acerca das eventuais incompatibilidades. A necessidade de apresentar esse tipo de investigação é imperiosa porque se assim não se proceder, todos os atos normativos anteriores teriam o mesmo resultado interpretativo, ou seja, haveria a conclusão por um juízo de invalidade, apenas pelo simples fato de terem sido editados antes da atual ordem

constitucional. O juízo de não recepção, por lógica, é aplicável aos atos pretéritos, mas essa simples constatação não é suficiente para concluir-se pela invalidade.

Inclusive, é importante constatar o seguinte: tais incompatibilidades iriam surgir na medida em que a nova Constituição tivesse decidido regular a matéria em sentido e/ou alcance distintos da ordem constitucional anterior. Em havendo essa ocorrência, o conjunto normativo precedente, quando incompatível, deve ser tido como não recepcionado, no todo ou em parte. Apesar disso, percebe-se que, no texto da fonte mencionada, não há análise acerca das eventuais mudanças entre uma e outra ordem constitucional, porém, essa etapa seria condição necessária a fim de poder contrastar os dispositivos do CTN com as novas deliberações, eventualmente, adotadas pela Constituição Federal de 1988.

Assim, seria necessário que fosse realizado estudo do sentido e alcance do atual texto constitucional em comparação com o anterior e, percebendo-se a mudança, partir-se-ia para avaliar a regulação normativa infraconstitucional até então existente. Aqueles dispositivos que estavam fundamentados nas deliberações que foram alvo da modificação, seriam objeto do juízo de recepção que poderia apontá-los como inválidos no todo ou em parte, conforme o nível de incompatibilidade que apresentassem.

Ficam, portanto, as seguintes indagações: por que a escolha do valor venal pelo Legislador seria incompatível com a atual Constituição? Qual dispositivo da atual ordem constitucional promoveu a mudança de diretriz ao ponto de fundamentar o juízo de não recepção?

Mesmo que a referida fonte não tenha se aprofundado, é importante frisar que, para cumprimento dos objetivos da presente pesquisa, faz-se necessário contrastar as deliberações dos Poderes Constituintes, anterior e atual, com intuito de identificar possíveis pontos geradores de incompatibilidade. Observa-se, primeiramente, a redação que estava consignada para o tema em debate, conforme sua versão imediatamente anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

> Art. 23. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como sobre a cessão de direitos à sua aquisição; e [...] § 2º O imposto de que trata o item I compete ao Estado onde está situado o imóvel, ainda que a transmissão resulte de sucessão aberta no estrangeiro; sua alíquota não excederá os limites estabelecidos em

> resolução do Senado Federal por proposta do Presidente da República, na forma prevista em lei. §3º O imposto a que se refere o item I não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação ou extinção de capital de pessoa jurídica, salvo se a atividade preponderante dessa entidade for o comércio desses bens ou direitos ou a locação de imóveis (Brasil, 1969).

As disposições são simples, a saber: o *caput* do artigo define a competência para instituição do imposto; o inciso I delimita os eventos passíveis de incidência; o parágrafo segundo fixa dois comandos, sendo um que aponta o critério espacial para situação específica e o outro que prevê competência para instituição de alíquota máxima; e, por fim, o parágrafo terceiro institui hipóteses nas quais não poderá haver a incidência da exação (imunidade).

Adiante, em 5 de outubro de 1988, é promulgada nova ordem constitucional que, na origem, tinha a seguinte redação:

> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir: I - impostos sobre: a) transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; [...] §1º O imposto previsto no inciso I, a: I - relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, compete ao Estado da situação do bem, ou ao Distrito Federal; II - relativamente a bens móveis, títulos e créditos, compete ao Estado onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador, ou ao Distrito Federal; III - terá competência para sua instituição regulada por lei complementar: a) se o doador tiver domicilio ou residência no exterior; b) se o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior; IV - terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal (Brasil, 1988).

Acima, têm-se os dispositivos relacionados ao atual ITCMD, de competência dos Estados e do Distrito Federal. A análise será feita, inicialmente, em relação ao presente caso.

Comparando-se com a ordem constitucional anterior, percebe-se que houve as seguintes modificações: há uma redução nos eventos passíveis de incidência, que se limitam agora às transmissões *causa mortis* e por doação; foram criadas regras mais detalhadas para o critério espacial; e, por último, não existe mais dispositivo que preveja a retirada do campo de incidência para aquelas hipóteses listadas no antigo artigo 23, parágrafo terceiro.

O primeiro ponto a destacar nesse momento, refere-se à inexistência de qualquer modificação relacionada ao critério quantitativo da exação. Na ordem constitucional anterior, a única menção ao tema ficava por conta do comando que atribuía ao Senado Federal a competência para instituição de alíquota máxima e, na Constituição Federal de 1988, para fins de ITCMD, permanece a mesma deliberação, inclusive com redação muito semelhante.

Nota-se, agora, o texto relacionado ao ITBI, conforme a redação posta no momento da promulgação da atual ordem constitucional:

> Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: [...] II - 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; [...] § 2º O imposto previsto no inciso II: I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil; II - compete ao Município da situação do bem (Brasil, 1988).

Perceba-se que parte do campo de incidência do antigo imposto de transmissão migrou para a competência dos Municípios, mais especificamente, foram destinados à edilidade os eventos relacionados a transações imobiliárias onerosas entre pessoas vivas.

Com algumas diferenças na redação, o atual inciso primeiro do parágrafo segundo, corresponde à imunidade que constava no artigo 23, parágrafo terceiro, da Constituição anterior. Além disso, o dispositivo que encerra a transcrição - artigo 156, §2º, II, - define o critério espacial com a mesma solução dada pelo artigo 23, parágrafo segundo, da ordem constitucional revogada, porém, sem a necessidade de ressalvar que essa regra é aplicável "[...] ainda que a transmissão resulte de sucessão aberta no estrangeiro", porque tal advertência não é cabível para o campo de incidência destinado ao ITBI (Brasil, 1969).

Considerando, portanto, todos os comandos normativos pertinentes, é possível perceber que as alterações havidas com a nova ordem constitucional, ocorreram na competência para instituição e, principalmente, com o maior nível de

detalhamento dado às regras que definem o critério espacial, sendo que, nesse caso, são deliberações aplicáveis apenas ao imposto estadual.

No que tange ao critério quantitativo, a única modificação refere-se ao fato de que antes, todos os eventos tributáveis pelo antigo imposto de transmissão estavam sujeitos à alíquota máxima, a ser instituída pelo Senado Federal. Entretanto, na atual configuração, essa limitação pode ser realizada, apenas, em relação aos eventos que se encontram no âmbito de incidência do ITCMD, não sendo cabível para as transações imobiliárias que compõem o campo destinado ao ITBI.

Qual a relação entre essas alterações (competência, critério espacial e alíquota máxima) e a definição prevista no artigo 38 do CTN? De que forma essas modificações tornariam o mencionado dispositivo incompatível com a Constituição Federal de 1988? Afinal, não é possível saber! Talvez, o juízo de não recepção esteja fundamentado noutros comandos constitucionais, mas não há como ter certeza, em virtude da inexistência de manifestação explícita nesse sentido. De toda forma, a adequada fundamentação e argumentação da tese é ônus do expositor, principalmente, se o objetivo for declarar a invalidade da norma jurídica.

A segunda fonte que advoga a não recepção é Macedo (2009). O raciocínio está apoiado na Teoria Dicotômica das funções reservadas à lei complementar em matéria tributária, sendo assim, será necessária uma breve introdução antes de construir o discurso contraposto.

A atual Constituição destina alguns temas para a lei complementar e, tal como esperado, o mesmo ocorre em matéria tributária. Nesse campo, há alguns tributos que apenas podem ser instituídos por meio daquele veículo normativo, tal como acontece no caso do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto no inciso VII do artigo 153 (Brasil, 1988).

Todavia, existe um dispositivo que congrega várias situações pertinentes ao caso sob análise, *in verbis*:

> Art. 146. Cabe à lei complementar: **I** - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; **II** - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar; **III** - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários (Brasil, 1988, grifos nossos).

Como destacado anteriormente, há três incisos distintos, induzindo à conclusão de que a Constituição Federal de 1988, no presente caso, destinou três campos de atuação para a lei complementar. Tal posição corresponde à Teoria Tricotômica que se apoia, fundamentalmente, na literalidade do texto.

Por outro lado, tem-se a Teoria Dicotômica, advogando a ideia de que no dispositivo transcrito, existem apenas duas funções reservadas à lei complementar. Nesse caso, os campos a serem regulados por aquele veículo normativo seriam, unicamente, os constantes nos incisos I e II do artigo sob análise.

A Teoria Dicotômica fundamenta-se numa aplicação do Princípio Federativo, a partir de uma compreensão bastante larga desse (ao menos, a juízo deste trabalho). Vejam-se as palavras do autor, quando expõe o raciocínio:

> A corrente dicotômica, em crítica à teoria tricotômica, defende que, como em qualquer labor interpretativo, o dispositivo sobre normas gerais em matéria de legislação tributária deve ser sopesado com as grandes diretrizes do sistema, de tal forma que a sua compreensão sistemática não arranhe a coerência e harmonia do sistema, que pretende ser único. Assim, a imprecisão do conceito de **normas gerais** de direito tributário não poderia legitimar uma interpretação em que se autorizasse a lei complementar tributária a ferir os princípios maiores da **Federação e da autonomia dos Municípios**, maculando, por via de consequência, o princípio da isonomia das pessoas jurídicas de direito público interno (Macedo, 2009, p. 88, grifos nossos).

Nos termos dessa corrente, a vagueza da expressão “normas gerais”, prevista no inciso III do artigo 146 da Constituição Federal de 1988, poderia conduzir a União, por meio de lei complementar, a produzir uma limitação ao exercício da competência tributária dos outros entes federativos, desigualando-os. Por causa disso, advoga-se que as matérias listadas no mencionado inciso, até podem estar sujeitas àquele veículo normativo, mas desde que visem também à regulação de conflitos de competência e/ou disponham sobre as limitações constitucionais ao poder de tributar, isto é, desde que cumpram as funções previstas nos incisos I e II do mesmo dispositivo.

No caso em análise, o referido autor defende que não há conflito entre entes tributantes (inciso I), nem existe limitação constitucional ao poder de tributar para ser regulada (inciso II), logo, haveria competência plena para que o Município pudesse instituir o ITBI por meio de legislação própria, sem estar subordinado aos dispositivos do CTN que regulavam o antigo imposto de transmissão.

Explicado o posicionamento, parte-se para a construção do discurso contraposto.

Foi dito que, no âmbito tributário, há certas matérias destinadas à lei complementar e, nos termos da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988, artigo 59, II, e 61), a edição daquele veículo normativo é incumbência da União. Para o caso, é importante ressaltar que o mencionado ente federativo desempenha duas funções constitucionais distintas, a saber: a federal e a nacional; sendo que, para aquela, o instrumento adequado é a lei ordinária e, para essa, a lei complementar.

Quando se trata de colocar em vigor norma de caráter nacional, tem-se o efeito de vinculação jurídica dos demais entes da Federação. Por causa dessa repercussão, é importante afirmar que este trabalho reconhece - como também se reconheceu noutra oportunidade (Aranha Neto *In*: Basso e Luna, 2022) - a relevância e sensibilidade do tema, face à necessidade de ponderar os interesses possivelmente em conflito

Entretanto, em que pese a advertência feita acima, a discordância dá-se em relação à delimitação e, por consequência, aplicação que foi dada ao Princípio Federativo, nos termos propostos pela Teoria Dicotômica.

De fato, a Constituição Federal de 1988 alçou o Município à condição de ente federativo (Brasil, 1988, artigo 18, *caput*) e esse novo *status* jurídico tem relevantes consequências.

Na ordem constitucional anteriormente vigente, a municipalidade gozava de autonomia, na forma e limite que fossem explicitamente garantidos pelo texto pertinente (Brasil, 1969, artigos 15 e 16), sendo assim, eventual polêmica sobre um caso omisso, por exemplo, não tenderia a ser solucionado em prol de prestigiar a autonomia local. Inclusive, uma controvérsia sobre as interpretações possíveis do texto posto, provavelmente, também seguiria o mesmo caminho. Entretanto, na atual configuração constitucional, a situação é bem diversa.

Por causa de seu novo *status* jurídico, a solução em casos omissos ou divergências interpretativas tende a prestigiar a autonomia do Município em atenção ao Princípio Federativo, ou seja, por dedução, o caso particular deve ser endereçado conforme a efetividade que se espera dar à cláusula geral.

Neste ponto, é oportuno citar que o interesse local funciona como cláusula aberta que será aquilatada nas circunstâncias pertinentes ao caso que se tenha para decidir, como forma de orientar a solução adequada, em respeito à posição que foi

destinada à edilidade no pacto federativo. No caso específico, é importante ressaltar ainda a menção expressa da Lei Maior, no sentido de reconhecer ao Município a competência para instituir e arrecadar os tributos que lhe foram destinados (Brasil, 1988, artigo 30, I e III).

Enfim, todo esse conjunto citado contribui para fundamentar qualquer tese que tenha por objetivo prestigiar o autogoverno municipal, principalmente, ao que se refere à sua autonomia financeira, porque essa ferramenta viabiliza, na prática, o exercício de todas as demais competências que o ente federado precisa desempenhar para manejo de seu interesse local.

Entretanto, mesmo diante desse novo cenário, é preciso respeitar as normas originárias do texto constitucional.

A regra fixada no inciso III do artigo 146 da Constituição Federal de 1988 foi promulgada juntamente com as demais, no momento de inauguração da atual ordem constitucional. Caso a Teoria Dicotômica fosse acatada, o dispositivo mencionado perderia sua aplicabilidade, pois deixaria de comandar qualquer conduta ao Legislador. Equivaleria à negativa de vigência ou, dito de outro modo, à declaração de inconstitucionalidade de norma constitucional originária.

Na espécie, estar-se-ia sustentando a tese de que o Princípio Federativo seria prévio e superior em relação ao Poder Constituinte Originário, pois a Teoria Dicotômica postula o controle de compatibilidade entre aquele princípio e a regra originária fixada no inciso III do artigo 146 da Constituição Federal de 1988. Em verdade, mais que a simples constatação de existência prévia e superior, ter-se-ia de admiti-lo numa configuração específica: tripartite, com a inclusão do Município.

Não seria possível advogar a tese sem admitir o caráter prévio e superior do Princípio Federativo. Também não seria possível sustentá-la sem o conceber na configuração específica que foi mencionada. Caso o Poder Constituinte Originário seja compreendido como incondicionado e ilimitado, seria necessário concluir como legítima sua escolha em limitar o exercício das competências tributárias, na forma que desejou fixar por meio do inciso sob análise. Poderia, inclusive, não ter alçado o Município à condição de ente federativo.

A Teoria Dicotômica, portanto, pode atender à finalidade de estruturar um discurso político, de viés crítico, em relação à ordem constitucional posta, mas do ponto de vista jurídico, não seria viável advogar condições e limites ao exercício do Poder Constituinte Originário, valendo lembrar que esse é o posicionamento fixado

por precedente vinculante na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 815 (Brasil/STF, 1996), não se tendo notícia de discrepância significativa no âmbito da Doutrina especializada.

A última fonte que está classificada na segunda corrente é Denari (2008). Aqui, o autor afirma que os dispositivos do CTN não foram recepcionados pela nova ordem constitucional unicamente, porque regulavam o antigo imposto de transmissão e, enquanto não se editasse a necessária lei complementar para veicular às respectivas normas gerais, defende que os Municípios teriam competência plena, com base na regra fixada pelo artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Não há qualquer estudo sobre as mudanças nas deliberações existentes em ambas as ordens constitucionais, nem existe qualquer conjunto textual acerca das eventuais incompatibilidades entre os dispositivos do CTN e os da Constituição Federal de 1988. Logo, ocorre o mesmo que fora verificado em Jardim (2020), de modo que valem aqui as mesmas objeções feitas naquela oportunidade.

Para fins de arremate deste tópico, fez-se busca nos julgados do STF, com o intuito de averiguar o posicionamento da Corte sobre o mencionado juízo de recepção. Na funcionalidade da página eletrônica do tribunal, utilizaram-se os verbetes “ITBI” e “recepção”, obtendo-se como retorno os seguintes resultados: 3 (três) informativos de jurisprudência; 2 (dois) acórdãos; e, 10 (dez) decisões monocráticas.

Os informativos não foram úteis. Apesar de atenderem aos critérios utilizados para a consulta feita no banco de dados do tribunal, os julgados que, em cada informativo foram destacados como pertinentes à busca realizada, em verdade, não tratavam do juízo de constitucionalidade, objeto dessa controvérsia.

No Informativo n.º 250 (Brasil/STF, 2001), a decisão tratava de questão relacionada à possibilidade de o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) poder gozar da imunidade recíproca, no âmbito do IPTU e do ITBI. No Informativo n.º 318 (Brasil/STF, 2003a), o julgado abordava a possibilidade de utilizarem-se alíquotas progressivas no ITBI, mesmo inexistindo regra constitucional explícita nesse sentido. No Informativo n.º 324 (Brasil/STF, 2003c), o pronunciamento selecionado continha um juízo de recepção sobre a legislação que regula a contribuição denominada de Salário Educação.

Quanto aos acórdãos, um deles não foi útil à presente pesquisa, porque a análise realizada para fins de seu desprovimento abordou apenas questões de ordem

processual (Brasil/STF, 2019). Porém, o outro julgado avança um pouco mais (Brasil/STF, 2022a), pois serviu para determinar o seguimento de outro processo, no caso, um recurso extraordinário que tem por objeto juízo de recepção em matéria de ITBI

O objetivo presente no recurso extraordinário que teve sua tramitação admitida é discutir a recepção, ou não, do artigo 37, §4º, do CTN, em face da redação consignada no artigo 156, §2º, I, da Constituição Federal de 1988. O dispositivo da codificação é apontado como tendo previsto uma exceção à cobrança do ITBI que não seria permitida pela atual ordem constitucional.

Trata-se do caso em que é realizada uma transmissão de imóvel ao patrimônio de uma entidade adquirente, "[...] quando realizada em conjunto com a da totalidade do patrimônio da pessoa jurídica alienante" (Brasil, 1966b, artigo 37, §4º). A Lei Maior, em princípio, veda a incidência nessas hipóteses, mas a permite quando "[...] a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil" (Brasil, 1988, artigo 156, §2º, I). A controvérsia suscitada "gira em torno" de saber se haveria compatibilidade entre o mencionado dispositivo do CTN e a deliberação adotada pela Constituição Federal de 1988.

Neste ponto, é oportuno destacar as decisões monocráticas. Das 10 (dez) obtidas como resultados na busca perante o acervo do tribunal, apenas 4 (quatro) tinham pertinência com a presente pesquisa (Brasil/STF, 2016b; 2017b; 2020a; e, 2022b). Tratam-se, justamente, de decisões em que a matéria de fundo se relaciona com a controvérsia sobre a recepção, ou não, do artigo 37, §4º, do CTN, à luz do artigo 156, §2º, I, da atual ordem constitucional. Entretanto, em cada pronunciamento, os respectivos julgadores não adentraram no mérito, ante a existência de óbices diversos, na maior parte das vezes por questões de cunho processual.

Considerando, portanto, os resultados obtidos na pesquisa aos julgados do STF, percebe-se que o tribunal apenas reconheceu a existência de questão constitucional a ser decidida e, mesmo assim, numa controvérsia relacionada à possibilidade de incidência da exação em evento específico. Não foi possível localizar decisão que tenha abordado eventual juízo de recepção sobre a eleição do valor venal como base de cálculo (Brasil, 1966b, artigo 38), nem também sobre qualquer outro dispositivo do CTN, dentre os que foram editados para a regulação do antigo imposto de transmissão.

Finalmente, apesar de não ser possível saber o posicionamento do STF, fato é que já se contam mais de 35 (trinta e cinco) anos da Constituição Federal de 1988 e os Municípios vêm utilizando os referidos dispositivos do CTN para embasar suas respectivas legislações, tudo isso, sem que a mais alta Corte do País tenha qualquer precedente declarando a invalidade daquelas normas, com base em juízo de não recepção.

3.2.2 Discurso contraposto ao primeiro subgrupo da terceira corrente: a suposta incompatibilidade com o Princípio da Capacidade Contributiva

O primeiro subgrupo da terceira corrente é formado pelas seguintes fontes, a saber: Daniel Neto e Carrazza (2021); Kfouri Júnior (2018); Melo *In*: Mangieri e Melo (2015); e, Teodorovicz (2020). Tal como já exposto na seção anterior, os autores desse subgrupo expõem outros fundamentos e argumentos, além da questão relacionada ao juízo de constitucionalidade, porém, a construção do discurso contraposto em relação aos outros temas será feita na próxima seção a fim de evitar repetições.

Todas as fontes desse subgrupo utilizam o Princípio da Capacidade Contributiva para sustentar a tese de que a única grandeza possível, para figurar no critério quantitativo do ITBI, seria o preço do negócio jurídico e não o valor venal. O único autor que não cita explicitamente o referido princípio é Kfouri Júnior (2018), porém, tal como justificado na seção precedente, ele foi incluído nessa classificação, tendo em vista, o elevado grau de similaridade de seu texto com os dos demais.

O primeiro ponto a destacar refere-se ao fato de que as fontes desse subgrupo não explicam se o raciocínio que estão manejando representa um juízo de não recepção, dessa forma, a primeira questão que se coloca é a seguinte: o mencionado postulado teria "barrado" a recepção do artigo 38 do CTN como instrumento para regular a base de cálculo do ITBI?

O Princípio da Capacidade Contributiva estava previsto na Constituição Imperial (Brasil, 1824, artigo 179, XV). Contudo, desapareceu nas posteriores, voltando a constar, explicitamente, na ordem constitucional decorrente da redemocratização havida após o fim do Estado Novo (Brasil, 1946, artigo 202, *caput*). Entretanto, com a Emenda Constitucional n.º 18 à Constituição de 1946 (Brasil, 1965),

que deu nova redação ao Sistema Tributário Nacional, o referido postulado deixou de constar no texto, decisão mantida nas redações de 1967 e 1969.

Significa dizer, portanto, que, no texto constitucional imediatamente anterior ao da Constituição Federal de 1988, não havia previsão explícita do Princípio da Capacidade Contributiva. Essa ilação, portanto, poderia redundar no seguinte raciocínio: como passou a constar, tal mudança implicaria na incompatibilidade do artigo 38 do CTN com a nova ordem constitucional.

Essa seria uma linha de raciocínio possível, a fim de justificar a posição de que o valor venal, definido para ser a base de cálculo do ITBI, não seria compatível com o mencionado princípio. Entretanto, em que pese essa via ser plausível, os autores do primeiro subgrupo da terceira corrente não tratam especificamente dessa questão, ou seja, não há qualquer esforço argumentativo nesse sentido.

Estudo dessa natureza é imperioso para poder sustentar a proposta de invalidade da norma. No presente caso, seria necessário construir texto que defenderia a inexistência, na ordem constitucional anterior, do Princípio da Capacidade Contributiva, ainda que implicitamente. Numa segunda etapa, partir-se-ia para argumentar acerca da suposta incompatibilidade do artigo 38 do CTN com a previsão fixada no artigo 145, §1º, da Constituição Federal de 1988.

Contudo, fica a questão: será que alguma fonte daquelas citadas defenderia a inexistência do Princípio da Capacidade Contributiva na ordem constitucional anterior? Será que recusaria constatar sua presença implícita? Será que apontaria, justamente, a inexistência do referido princípio como responsável pela validade do artigo 38 do CTN, na ordem constitucional anterior?

Em defesa da tese de que o referido postulado estava implícito na ordem constitucional anterior, há de se expor o seguinte.

Como é sabido, o Princípio da Capacidade Contributiva figura de forma destacada na tradição jurídica nacional, sendo decorrente de conjugação dos conteúdos de outros dois, no caso, os da igualdade e da propriedade privada.

O respeito à propriedade privada veda uma tributação que a anule ou a diminua em níveis considerados inaceitáveis (proibição de efeito confiscatório). Além disso, no conteúdo a esse respeito, há de se acionar o postulado da igualdade, no sentido de escolher e graduar os eventos da tributação de forma proporcional ao patrimônio (índice de riqueza), ou seja: tributar mais, quem tem mais, e tributar menos,

quem tem menos; decorre do tratamento igual, para os iguais, e desigual, para os desiguais, na proporção dessas desigualdades.

A ordem constitucional imediatamente anterior à atual previa ambos os princípios, ou seja, a igualdade e a propriedade privada (Brasil, 1969, artigo 153, *caput* e §§ 1º e 22). Sendo sustentável, portanto, a tese de que se encontrava implícito o Princípio da Capacidade Contributiva, a saber:

> O velho princípio da capacidade contributiva, previsto já em nossa Constituição Imperial de 1824, que desaparecera da Carta de 1967 (**embora, como princípio geral de direito tributário, tenha permanecido implícito no sistema**), ressurgiu em 1988, ao lado do princípio da personalização, para expressar a ideia de que, de cada contribuinte, deve ser exigido o tributo adequado à sua capacidade econômica, que Ricardo Lobo Torres filia ao milenar princípio *suum cuique tribuere* (Amaro, 2005, p. 64, grifo nosso).

De todo modo, repita-se, caberia ao expositor fundamentar e argumentar no sentido de defender que a ordem constitucional anterior não albergava implicitamente o referido postulado, a fim de construir o pressuposto necessário à sustentação da tese de incompatibilidade.

Outra ilação especulativa sobre os fundamentos e argumentos que deveriam ter sido declinados pelas fontes do primeiro subgrupo, refere-se à possibilidade de estarem considerando uma outra forma de apontar a eventual inconstitucionalidade do artigo 38 do CTN.

Nesse caso, apesar de entenderem que o Princípio da Capacidade Contributiva, estava implicitamente previsto na ordem constitucional anterior - o que redundaria na recepção do dispositivo pertinente do CTN -, algum evento novo teria ocorrido para que fosse possível concluir por uma inconstitucionalidade superveniente.

De imediato, é importante constatar que, nessa hipótese, a incompatibilidade não teria sido originada a partir de uma modificação no texto, visto que o dispositivo no qual está previsto o referido princípio, continua com a mesma redação desde a data de promulgação da atual ordem constitucional. Do exposto, seria necessário concluir que o eventual contraste entre o artigo 145, §1º, da Constituição Federal de 1988 e o artigo 38 do CTN teria que se originar de uma modificação no sentido e/ou alcance do Princípio da Capacidade Contributiva. Trata-se da situação identificada pela Doutrina especializada como inconstitucionalidade superveniente, por força de

mutação constitucional, conforme se pode verificar em Barcellos (2023, p. 549); Ferreira Filho[44] (2022, p. 347-360); e, Tavares (2002, p. 127).

Ocorre que, em revisão bibliográfica nas fontes utilizadas para a presente pesquisa, não se conseguiu colacionar opinião que, em retrospectiva histórica, tenha identificado alteração de sentido e/ou alcance na concepção conceitual do Princípio da Capacidade Contributiva. Ou seja, não foi possível localizar quem defendesse a mutação constitucional para o caso em questão.

Enfim, tal como mencionado acima, as fontes do primeiro subgrupo não afirmam ter existido uma inconstitucionalidade superveniente, nem cogitam sobre eventual mutação constitucional; também não explicam se sustentam a não recepção do artigo 38 do CTN, ou seja, fica evidente a insuficiência na construção de seu raciocínio, pois, relembre-se: a fundamentação e argumentação da tese é ônus do seu expositor.

Pois bem, restaria algo a comentar acerca do raciocínio do primeiro subgrupo? Sim. Existe a análise de eventual incompatibilidade entre o artigo 38 do CTN e o Princípio da Capacidade Contributiva, sem levar em conta qualquer aprofundamento para saber se se trata de juízo de não recepção ou de inconstitucionalidade superveniente por mutação constitucional. Isto é, mesmo sem localizar o fenômeno no tempo - portanto, sem tipificá-lo -, seria possível sustentar a incompatibilidade?

Os textos dos autores desse primeiro subgrupo seguem roteiro que pode ser resumido da seguinte forma: ao constatarem que os eventos inseridos no campo de incidência do ITBI, envolvem negócios jurídicos imobiliários de caráter oneroso (Brasil, 1988, artigo 156, II), sustentam que apenas o preço de tais avenças poderia ser considerado como base de cálculo da exação, tomando essa constatação como necessária para viabilizar a compatibilidade com o Princípio da Capacidade Contributiva.

Trata-se da já mencionada correlação entre o critério material e o quantitativo da exação, estando apoiada na postulação de que esse deva refletir aquele, mas,

---

[44] Apenas para ser fiel à nomenclatura do referido autor, é preciso noticiar que ele utiliza a expressão "mudanças informais" para designar um conjunto de fenômenos que apontam para "[...] o fato de que as Constituições também mudam (e quanto!), informalmente, sem alteração do seu texto escrito." (p. 347).

além disso, para o caso em análise, estar-se-ia sustentando também que apenas o preço do negócio jurídico teria aptidão para o referido papel.

Certamente, a necessária preservação da conexão mencionada é matéria incontroversa, de forma que o presente trabalho concorda com esse pressuposto, inclusive, constatando que ele é largamente difundido na Doutrina especializada. O critério quantitativo, portanto, deve confirmar ou afirmar o material (Carvalho, 2009, p. 365-368). Todavia, a divergência está na sustentação de que, para o caso do ITBI, apenas o preço do negócio jurídico poderia figurar nessa função.

A primeira objeção que pode ser levantada é: por que o preço do negócio jurídico seria a única grandeza cabível nesse caso? A segunda seria por que o valor venal não se prestaria a essa função? Nas fontes, não existe construção de raciocínio relacionado a essas objeções, pois a afirmação de que o preço do negócio jurídico é a única solução compatível com o Princípio da Capacidade Contributiva é colocada como evidente, ou seja, a propositura é tratada como óbvia.

Vale ressaltar, preliminarmente, que a Constituição Federal de 1988 não tem qualquer dispositivo expresso que regule o critério quantitativo do ITBI, seja comandando, seja proibindo, seja permitindo a adoção de qualquer grandeza em particular, de modo que, em princípio, não há elementos que pudessem invalidar o uso de quaisquer das duas possibilidades em debates: valor venal ou preço do negócio jurídico.

Em que pese os autores desse subgrupo postularem a defesa de sua posição como evidente, é possível apresentar divergência tecnicamente sustentável.

Em estudo preliminar que serviu para formulação das hipóteses a partir das quais derivou a presente pesquisa, foi feita a análise dessa questão. Primeiro, é realizada observação para circunscrever a discussão dentro de certos limites, a saber:

> Quando uma transação imobiliária é realizada por preço que exemplifica o valor venal, nesse caso, ambos estão em sintonia e utilizar qualquer deles terá, na prática, efeitos muito análogos, de forma que esta hipótese não contribui para elucidação do caso. Sendo assim, é importante visualizar negociações que apresentem um preço **divergente** do valor venal, podendo aquele ser superior ou inferior (Aranha Neto *In*: Leite, 2023, p. 158-159, grifo nosso).

Em seguida, faz-se uma segunda advertência sobre as várias situações hipotéticas que seriam adiante formuladas. É esclarecido que se utilizará a

perspectiva do adquirente do imóvel, tendo em vista que sua eleição para figurar na posição de sujeito passivo da exação, constitui-se na opção mais comum dentre as várias legislações municipais. Sendo assim:

> Como advertência prévia, é importante ressaltar que, analisando a questão sob a perspectiva do adquirente, se escolhido o preço, estar-se-ia dando ênfase à capacidade contributiva expressa pela soma de recursos amealhada até o momento imediatamente anterior à operação (**posição patrimonial inicial**); se escolhido o valor venal, estar-se-ia ressaltando a capacidade contributiva expressa com a incorporação do imóvel, considerando a situação após a operação (**posição patrimonial final**) (p. 159, grifos nossos).

As situações hipotéticas são em seguida declinadas, respeitando as duas observações preliminares:

> Quando o preço é **superior** ao valor venal, há um decréscimo patrimonial por parte do adquirente, porque as prestações das partes são objetivamente desiguais: o que ele deu em troca é maior do que aquilo que recebeu. Neste caso, se o Legislador escolher o preço como base de cálculo, o Fisco 'sai ganhando' e o contribuinte 'sai perdendo'. O inverso ocorre, se for utilizado o valor venal. Por outro lado, quando o preço é **inferior**, ocorre um acréscimo patrimonial para quem incorpora o imóvel. Neste caso, se o Legislador escolher o preço como base de cálculo, o Fisco 'sai perdendo' e o contribuinte 'sai ganhando'. Obviamente, o inverso ocorre, se for eleito o valor venal (p. 159, grifos nossos).

É importante ressaltar que, em cada uma das situações descritas acima, o transmitente experimenta acréscimo ou decréscimo patrimonial, todavia, de maneira invertida, em relação a outra parte. Ou seja, quando o adquirente verifica ganho, o transmitente registra perda, e vice-versa, e "[...] isso reforça o fato de que a escolha pelo Legislador entre preço e valor venal é um indiferente moral [...]" (p. 159, nota de rodapé 14). Até porque o CTN permite que a legislação pertinente escolha como sujeito passivo da exação quaisquer das partes na operação tributada (Brasil, 1966b, artigo 42).

Constatados tais pressupostos, parte-se para a conclusão do raciocínio, nos seguintes termos:

> Enfim, nas poucas situações reais em que o preço não exemplifica o valor venal - algo que não ocorre habitualmente, por conta da própria relação conceitual entre as duas categorias -, ora 'ganha' o Fisco, ora 'ganha' o contribuinte, a depender da base de cálculo escolhida e, também, a depender de o preço ter sido maior ou menor que o valor venal. **Não há, portanto, razão relevante para apontar qualquer das duas possibilidades como sendo arbitrária, desarrazoada, inadequada ou desproporcional. Preço e valor venal estariam aptos para representar, legitimamente, índice de riqueza suficiente para justificar a tributação, estando qualquer opção feita pelo Legislador dentro da margem de sua liberdade de conformação** (p. 159-160, grifo nosso).

Atenta-se: não se está afirmando que o preço do negócio jurídico seria imprestável para compor o critério quantitativo da exação sob análise, está-se realizando dois objetivos, a saber: primeiro, contesta-se a tese de que ele seria a única grandeza que poderia exercer esse papel, a fim de guardar compatibilidade com o Princípio da Capacidade Contributiva; segundo, afirma-se que o valor venal também é apto para compor o critério quantitativo, preservando o respeito que deve ser dado ao mencionado postulado constitucional.

Enfim, se dentre as funções adequadas da base de cálculo tem-se o confirmar ou afirmar o critério material da hipótese de incidência (Carvalho, 2009, p. 365-368), a enunciação das várias situações hipotéticas descritas acima dão conta de que a opção do Legislador pelo valor venal realiza o papel afirmativo, configurando, portanto, exercício legítimo de sua liberdade de conformação. Questão de legalidade

Esta seção destina-se à construção do discurso contraposto aos que defendem o preço do negócio jurídico como sendo a base de cálculo do ITBI, porém, sem se utilizar de um juízo de constitucionalidade. Dentro desse contexto, optou-se por dividir a exposição em duas partes, sendo a primeira para a apresentação da estrutura principal do raciocínio presente nas fontes que compõem esta vertente doutrinária e, a segunda, para abordar a questão relacionada ao uso da expressão "valor venal" no contexto histórico de elaboração do Código Tributário Nacional.

3.2.3 Discurso contraposto ao segundo subgrupo da terceira corrente: a suposta incompatibilidade entre os critérios material e quantitativo

Os autores que foram classificados no segundo subgrupo da terceira corrente são os seguintes: Quintanilha (2023); Oliveira (2022); Franca Júnior (2021); Struecker

(2021); e, Almeida (2017). Quando se analisa os textos de cada fonte, percebe-se que o roteiro utilizado pode ser resumido da seguinte forma:

> a) é ressaltada a distinção entre os critérios materiais do IPTU (ser proprietário ou possuidor[45]) e do ITBI (transmitir ou ceder[46]);
>
> b) pugna-se pela necessidade de zelar pela correspondência entre o critério material e quantitativo em cada exação;
>
> c) com base nas duas premissas anteriores, é advogada a tese de que o valor venal é adequado ao IPTU e o preço do negócio jurídico o seria para o caso do ITBI;
>
> d) a possibilidade prática de apuração da grandeza em cada evento é apontada como argumentação adicional para defender que o preço do negócio jurídico seja a base de cálculo do ITBI, em contraste com o IPTU, que deveria utilizar uma estimativa genérica de valor venal, ante a impossibilidade de aferição específica (argumento de caráter procedimental, fundado no Princípio da Praticabilidade); e,
>
> e) utilizam decisões tomadas no âmbito do STJ para fundamentar a tese.

Tal como foi dito na oportunidade, o raciocínio utilizado no segundo subgrupo diferencia-se do anterior, fundamentalmente, pela ausência do juízo de constitucionalidade. Essa constatação faz com que muito do que foi manejado na seção precedente seja aplicável para o presente caso.

Veja-se: as fontes do primeiro subgrupo defendiam o preço do negócio jurídico como base de cálculo do ITBI, não apenas porque essa grandeza estaria adequada ao critério material de incidência, mas também, em função da interpretação e aplicação que faziam do Princípio da Capacidade Contributiva, ou seja, com fulcro

---

[45] Em verdade, várias das fontes citadas não destacaram o "ser possuidor" como núcleo da incidência no IPTU, porém, fez-se a inserção acima, a fim de melhor representar a forma pela qual este trabalho considera as hipóteses que compõem a materialidade do mencionado imposto.

[46] Para o caso do núcleo "ceder", vale a mesma observação feita na nota de rodapé imediatamente anterior.

nesse juízo de constitucionalidade, sustentavam que não haveria outra grandeza apta para constar na referida exação, a fim de não violar o postulado citado.

No caso dos autores filiados ao segundo subgrupo, sustenta-se o uso do preço do negócio jurídico apenas pela interpretação que é dada ao artigo 38 do CTN. Mesmo estando escrito explicitamente "valor venal", a expressão é entendida como sendo o montante concreto definido pelas partes no evento tributado. Essa defesa apoia-se, fundamentalmente, na preservação da correlação que deve existir entre os critérios material e quantitativo, conforme foi enunciado anteriormente.

A primeira objeção que pode ser feita é a seguinte: apenas seria possível sustentar que a expressão "valor venal" do artigo 38 do CTN deva ser lida e aplicada como sendo o preço do negócio jurídico, se for realizado um juízo de constitucionalidade ou, então, se for feita investigação específica sobre o significado dessas palavras no contexto histórico em que foram utilizadas.

Dito de outro modo: ou a fonte reconhece que a expressão "valor venal" corresponde ao mesmo conceito utilizado na tradição jurídica, mas ainda assim, nega-lhe vigência e aplicabilidade perante a atual ordem constitucional; ou, por outro lado, terá que aprofundar a questão do significado das palavras para sustentar que elas foram utilizadas pelo Legislador de 1966 com o intuito de referir-se ao conceito de preço do negócio jurídico.

Como o juízo de constitucionalidade não ocorre no segundo subgrupo, restaria apenas a outra via de argumentação. Porém, é necessário ressaltar que, se adotado esse caminho, o autor deverá apresentar explicação plausível para lidar com uma suposta contradição, pois a expressão ocorre nos artigos 33 e 38 do CTN, sendo que, no primeiro dispositivo, não seria possível advogar que "valor venal" correspondesse ao conceito de preço do negócio jurídico. Em outros termos, a fonte teria de dar uma explicação razoável com o intuito de evitar a contradição.

É importante frisar a afirmação feita anteriormente, pois se o autor entende que, em 1966, o CTN optou pelo conceito tradicional de valor venal, como poderia defender que a base de cálculo do ITBI **não** seja a grandeza eleita pelo próprio Legislador? Relembre-se: isso apenas seria possível se negasse vigência e aplicabilidade à norma, algo que somente poderia ser manejado mediante um juízo de constitucionalidade.

A constatação supra induz à seguinte especulação: provavelmente, muitas das fontes desse segundo subgrupo - ou até mesmo todas - estavam realizando um

juízo de constitucionalidade, ainda que não estivessem conscientes dessa circunstância.

Se havia, implicitamente, o referido raciocínio, a seção anterior já é suficiente para refutar a tese. Sendo assim, é importante frisar que o texto a seguir terá por foco a construção do discurso contraposto direcionado aos outros fundamentos e argumentos presentes nas fontes do segundo subgrupo. Todavia, o alerta feito nessa oportunidade serve como forma de manejar outra especulação prévia: se o autor não percebe que seu raciocínio implica num juízo de constitucionalidade, isso não deporia quanto à qualidade da defesa de sua tese? Não seria exigível que estivesse consciente e preparado para manejar o discurso tecnicamente adequado à sustentação?

Por agora, tais especulações podem parecer extravagantes, porém, adiante, tendem a assumir maior nível de verossimilhança, por causa da análise que será realizada sobre o raciocínio que foi desenvolvido pelos autores deste segundo subgrupo.

Como já mencionado, a outra via possível que restaria às fontes do segundo subgrupo seria aquela relacionada à investigação do significado da expressão que ocorre no artigo 38 do CTN. Em que pese essa constatação, nenhuma delas segue esse itinerário. Tudo se dá sem qualquer explicação mais detalhada sobre como se chegou a esse resultado interpretativo.

Na verdade, quando se estuda o raciocínio do mencionado subgrupo, percebe-se que a questão da correspondência entre os critérios material e quantitativo, constitui-se na razão fundamental para defenderem o preço do negócio jurídico como sendo a base de cálculo do ITBI. De forma simplificada, seria o seguinte: como é necessário preservar aquele vínculo entre os critérios, a expressão “valor venal” do artigo 38 do CTN deve ser interpretada e aplicada como sendo o preço do negócio jurídico.

O principal problema é a contradição interna nessa ilação.

Se a fonte entende que o Legislador de 1966, ao escolher o “valor venal”, desrespeitou a devida vinculação com o critério material, é porque está utilizando aquela expressão no mesmo sentido da tradição jurídica, ou seja, o suposto descompasso ocorreria porque o autor constata que a grandeza eleita explicitamente pela lei como base de cálculo corresponde à estimativa de preço, à vista, em condições normais de mercado.

Explicitando melhor: a contradição está em, ao mesmo tempo, considerar a mesma expressão com dois significados distintos, a saber: primeiro, entendida no mesmo sentido da tradição jurídica nacional; segundo, advogando que ela deva ser lida e aplicada como sendo o preço do negócio jurídico. Ou, dito de outro modo: para denunciar a suposta falta de correspondência entre os critérios material e quantitativo, afirma que a expressão foi utilizada conforme sua concepção tradicional, mas em seguida, advoga que ela deva ser interpretada e aplicada como sendo o preço do negócio jurídico.

Obviamente, para que haja coerência interna no discurso, é necessário optar por um dos dois significados e, em seguida, utilizá-lo uniformemente. A contradição interna, portanto, conduz à insuficiência na fundamentação e argumentação manejada pelo segundo subgrupo, pois, das premissas, não é possível extrair a conclusão defendida.

Apenas para fins de arremate desse tópico, vale destacar argumentação que visa reforçar ponto já mencionado anteriormente.

Se uma lei institui um tributo e, ao analisá-la, percebe-se um descompasso entre os critérios material e quantitativo, a solução a ser defendida pelo jurista adotaria duas posturas possíveis, a saber: ou acata a solução incorreta da lei ou contesta a deliberação, realizando um juízo de constitucionalidade. Quer-se afirmar, portanto, que não seria juridicamente possível advogar a "troca" da grandeza, substituindo a escolha equivocada do Legislador pela opção defendida pelo estudioso do Direito, isto é, o erro da lei não poderia ser remediado por essa via, sob pena de substituir-se a decisão do Legislador pela opinião da Doutrina.

Trata-se de questão elementar acerca das fontes do Direito. Nessas hipóteses, a construção doutrinária, caso não siga o caminho do juízo de constitucionalidade, serviria de suporte para estruturar o discurso político que, eventualmente, iria postular a propositura de inovação legislativa.

Essa constatação, somada à contradição interna já descrita, tende a tornar muito crível a especulação lançada anteriormente, qual seja: as fontes do segundo subgrupo, provavelmente, não estavam conscientes do juízo de constitucionalidade que estava implícito em seu raciocínio, o que depõe contra a qualidade do discurso que maneja a defesa de sua tese.

Outro ponto que figura no discurso do segundo subgrupo, refere-se ao argumento de caráter procedimental, frequentemente referido como Princípio da Praticabilidade.

Vale lembrar que, ao expor os pensamentos de Franca Júnior (2021) e de Almeida (2017), no contexto das outras fontes que compõem o segundo subgrupo, já foi realizado contraponto à suposta tese de que a diversidade na modalidade de lançamento possa representar motivo suficiente para implicar, não apenas, que as bases calculadas venham a ser distintas, mas que a própria grandeza a ser medida também o seja. Entendeu-se como importante construir essa parte do discurso contraposto já naquela oportunidade por causa da necessidade de justificar a classificação que fora dada a esses autores. Sendo assim, adiante, a questão será abordada sob outro ângulo.

Quando as fontes realizam o contraste entre o IPTU e o ITBI, utilizando número de eventos tributáveis, elas tentam expor uma circunstância prática que é bastante óbvia. Por ser muito evidente, o leitor tende a tomar como verdade o desdobramento que é proposto no raciocínio do autor, à semelhança de um movimento inercial. Todavia, há erro que precisa ser retificado.

No caso do ITBI, por existir um quantitativo menor de lançamentos, torna-se possível identificar o dado concreto de cada evento. Por outro lado, na hipótese do IPTU, nem há uma transação imobiliária a apurar, mas caso houvesse algo dessa ordem, ter-se-ia uma dificuldade muito significativa para aferi-la em cada situação específica.

De fato, o quantitativo de lançamentos, ano a ano do IPTU, supera bastante o do ITBI, visto que a primeira exação incide sobre todos os imóveis[47] e, a segunda apenas sobre aqueles que forem objeto de uma das transações imobiliárias descritas na sua respectiva hipótese de incidência.

O presente trabalho, portanto, concorda com as ideias enunciadas anteriormente, porém, elas não conduzem, por si só, à sustentação da tese de que o preço do negócio jurídico seja a base de cálculo do ITBI.

---

[47] Apenas para fins de manutenção do rigor técnico, é importante lembrar que o IPTU incide sobre todos os imóveis existentes no território do Município, desde que inseridos na zona urbana, urbanizável ou de expansão urbana e que não esteja sendo destinado a uso tipicamente rural. Por outro lado, o ITBI incide sobre qualquer imóvel localizado no território municipal, não importando sua localização ou destinação, mas desde que tenha havido uma das espécies de transação imobiliária descritas no critério matéria da hipótese de incidência.

O primeiro ponto a destacar é o seguinte: a afirmação de que, no âmbito do ITBI, a aferição do preço do negócio jurídico atenderia ao Princípio da Praticabilidade serve, de igual modo, para sustentar que a mensuração do valor venal, nos mesmos casos, também seja plenamente viável do ponto de vista prático.

O fato de o ITBI contar com um quantitativo menor de eventos permite à Administração Tributária calcular a exação por meio da investigação do preço do negócio jurídico, mas também, a permite por meio da avaliação do imóvel, ou seja, o argumento daria suporte válido aos dois resultados pretendidos, sem que houvesse uma maior intensidade persuasiva para um ou para o outro.

Como as fontes fazem uma comparação entre ITBI e IPTU, utilizando uma circunstância evidente, a mente do leitor tende a realizar um movimento inercial, no sentido de concordar com o resultado proposto no raciocínio, mas é preciso lembrar que o debate consiste em saber qual seria a base de cálculo do ITBI, ou melhor, se seria o preço do negócio jurídico ou o valor venal e, a definição dessa controvérsia não depende do quantitativo de lançamentos.

Dito de outro modo: a comparação com o IPTU, portanto, não contribui para elucidação do debate, pois a constatação de que essa exação tem um quantitativo maior de lançamentos não implica na sustentação da tese de que o preço do negócio jurídico seja a base de cálculo do ITBI, até porque a aferição do valor venal, em um quantitativo menor de lançamentos, é plenamente viável sob o prisma prático.

A segunda objeção é a seguinte.

Suponha-se que houvesse consenso acerca da seguinte ilação: a escolha da lei pelo valor venal como base de cálculo para o ITBI violaria o Princípio da Praticabilidade, porque tornaria inviável sua aferição. Essa constatação permitiria ao jurista recusar o uso da solução legal? Novamente, entra em cena o mesmo contraponto que foi declinado logo previamente, sobre a necessidade de manejar um juízo de constitucionalidade para negar vigência e aplicação à lei, sob pena de substituição dessa pelo critério apontado como correto pela Doutrina.

Na situação indicada, caso não houvesse espaço para construção de um juízo de constitucionalidade, o resultado concreto seria a não aplicação da lei - ou sua aplicação mitigada -, devido aos vários obstáculos de caráter procedimental. A Administração Tributária, mesmo envidando esforços, iria alcançar pouco ou nenhum resultado. É certo que essa constatação já poderia, em tese, estruturar um discurso que questionaria a constitucionalidade da lei à luz de princípios como os da eficiência

e da proporcionalidade em sentido estrito, entretanto, sem recorrer a expediente dessa natureza, não se poderia, simplesmente, substituir a deliberação equivocada do Legislador pelo entendimento doutrinário.

Finalmente, o argumento de caráter procedimental também não merece prosperar.

O último ponto listado no início desta seção, quando se apresentou o resumo do raciocínio encontrado no segundo subgrupo, refere-se ao uso de julgados do STJ. De fato, esse recurso ocorre em todas as fontes dessa vertente doutrinária, porém, é importante mencionar que também pode ser percebido em vários outros autores classificados nas outras teses divergentes da adotada neste trabalho, sendo assim, as considerações a seguir lhes são igualmente aplicáveis.

Para o caso em questão, lembra-se que, em seção própria, será destinada atenção especial para a análise crítica da jurisprudência do referido tribunal, sendo assim, nesta oportunidade, o contraponto tem por objetivo abordar a função que os julgados exercem nos discursos doutrinários que não consideram o valor venal como base de cálculo do ITBI. Os fundamentos e argumentos presentes nos julgados do STJ, ainda que possam estar replicados nas fontes consultadas para elaboração desta pesquisa, não será objeto de contestação neste instante.

A função a ser destacada, reporta-se ao argumento de autoridade, isto é, ao uso do prestígio da Corte, com o intuito de impulsionar a força persuasiva do discurso.

Nessa hipótese, é importante ressaltar que, se o referido argumento é utilizado como suporte secundário, forçoso é concluir que ele não pode prosperar quando desacompanhado do embasamento principal, isto é: quando o raciocínio fundamental está apoiado num discurso que contém falha, o argumento de autoridade, por ser acessório, não poderá "sobreviver" por si mesmo.

Tal é o que ocorre no caso em tela.

Lembre-se que a estrutura principal do raciocínio presente no segundo subgrupo, refere-se à vinculação entre os critérios material e quantitativo, sendo que, conforme foi declinado anteriormente, há uma contradição interna pelo fato de terem tomado, concomitantemente, a expressão "valor venal" com significados distintos.

Ora, se há falha no elemento principal da estrutura de raciocínio, torna-se necessário rebater a função secundária que os julgados do STJ exercem naquela estrutura, porque, por si só, o argumento de autoridade não poderia dar sustentação

suficiente à tese que defende o preço do negócio jurídico como base de cálculo do ITBI.

3.2.4 Discurso contraposto ao argumento genético: o suposto uso da expressão "valor venal" com o significado de preço do negócio jurídico

Abordados os pontos que resumem o raciocínio principal do segundo subgrupo, resta tratar da questão relacionada à investigação do significado da expressão "valor venal" presente no artigo 38 do CTN.

Como já mencionado, nenhum dos autores do segundo subgrupo utilizou o referido caminho que, a juízo deste trabalho, seria a única via restante, caso não se optasse por manejar um juízo de constitucionalidade.

Em que pese a constatação acima, é legítimo questionar o seguinte: sem levar em conta um juízo de constitucionalidade, aquelas palavras poderiam ser interpretadas e aplicadas como sendo o preço do negócio jurídico? Em nível infraconstitucional, existe algo que dê sustentação a essa tese?

Conforme foi declinado alhures, uma das referências do primeiro subgrupo trabalhou a mencionada questão. Daniel Neto e Carrazza (2021) utilizaram documentos históricos relacionados às origens do CTN para concluírem que a expressão "valor venal", constante no artigo 38 do referido diploma legal, deva ser interpretada e aplicada como sendo o preço do negócio jurídico. A fim de rebater a tese, far-se-á, preliminarmente, uma incursão na gênese do dispositivo legal para, ao final, apresentar as objeções pertinentes.

Dentre outras, a origem remota do texto que figura no atual Código Tributário Nacional advém de diálogos entre Rubens Gomes de Sousa e Aliomar Baleeiro, por meio de cartas trocadas a partir de meados da década de 40 do século passado. De forma detalhada, Godoy (2020) relata todo o contexto que envolvia os pioneiros citados e ressalta como eles compartilhavam a percepção da necessidade de elaborar proposta normativa que viesse a padronizar os conceitos e procedimentos relacionados à atividade tributária.

Após laborioso trabalho - que despertou o interesse e serviu-se da contribuição de profissionais da área, conforme cita Guimarães (1953) -, Rubens Gomes de Sousa conclui a redação do Anteprojeto de Código Tributário Nacional.

Esse texto foi utilizado como base para os trabalhos da Comissão Especial instituída pelo Ministro da Fazenda Oswaldo Aranha, em agosto de 1953, com intuito de confeccionar o projeto de lei de autoria do Poder Executivo (Brasil, 1954, p. 6).

No Anteprojeto de Rubens Gomes de Sousa, havia cinco impostos que faziam uso da expressão "valor venal" para estipular regras relacionadas às suas respectivas bases de cálculo, sendo três de competência estadual "(Impôsto sôbre a Propriedade Territorial; Impôsto sôbre Transmissão de Propriedade '*Causa Mortis*'; e, Impôsto sôbre Transmissão de Propriedade Imobiliária '*Inter Vivos*') (*sic)*; e, dois de competência municipal (Impôsto Predial; e, Impôsto Territorial Urbano)" (*sic)*. A seguir, serão transcritos os dispositivos pertinentes, respeitando a ordem em que eles foram citados nesse parágrafo:

> Art. 49. O impôsto é calculado sôbre o **valor venal** do imóvel com exclusão de quaisquer benfeitorias [...] Art. 52. O impôsto é calculado sôbre o **valor venal** dos bens transmitidos [...] Art. 56. O impôsto é calculado sôbre o **valor venal** dos bens, direitos ou ações transmitidos, cedidos ou consolidados [...] Art. 67. O impôsto é calculado sôbre o valor locativo do imóvel[48], constante do respectivo contrato de locação ou recibo de aluguel, podendo a lei tributária fixar expressamente um limite mínimo em função do **valor venal** do imóvel [...] Art. 70. O impôsto é calculado sôbre o **valor venal** do imóvel [...] (s*ic)* (Brasil, 1954, p. 277-283, grifos nossos).

A primeira constatação é no sentido de que a expressão "valor venal", com margem notável de segurança, deva ter sido utilizada com o mesmo sentido e alcance em todas as vezes que figurou no texto, pois não seria razoável presumir que o mesmo autor, para exprimir conceitos distintos, utilizasse as mesmas palavras. Deslize dessa natureza não seria compatível com a erudição e o zelo destinados ao trabalho cuja notoriedade é reconhecida em fontes da época, a exemplo de Luqui (1956); e, festejada em retrospectiva histórica, como relata Martins *In:* Machado Segundo; e, Murici e Rodrigues (2017).

A segunda constatação é no sentido de que a expressão não poderia estar sendo utilizada com o significado de preço do negócio jurídico. Essa conclusão é bastante evidente porque em três das exações listadas previamente, não há uma transação imobiliária que estaria sendo tributada, a saber: Imposto sobre a

[48] Sobre o debate existente à época acerca dos critérios utilizados para cálculo do imposto predial (valor locativo ou valor venal), vide Borges (1965).

Propriedade Territorial; Imposto Predial; e, Imposto Territorial Urbano. Como, nesses casos, a incidência refere-se a circunstâncias, tais como “ser proprietário” ou “ser possuidor”, não seria viável advogar que a base de cálculo definida pela proposta de lei fosse o montante concretamente pactuado pelas partes.

Mesmo para o caso dos outros dois impostos, também não seria viável sustentar que a expressão “valor venal” tenha sido utilizada com o significado de preço do negócio jurídico.

O Imposto sobre Transmissão de Propriedade "*Causa Mortis*" tem como “[...] fato gerador da respectiva obrigação tributária principal o **falecimento** do proprietário dos bens transmitidos [...]”. Como a hipótese de incidência não contempla qualquer evento que se amolde ao conceito de negócio jurídico, não seria possível defender que sua base de cálculo fosse definida como sendo o montante concretamente acordado entre as partes (Brasil, 1954, p. 277, artigo 51, *caput*, grifo nosso).

Mesmo para o caso do Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imobiliária "*Inter Vivos*" a conclusão seria a mesma, pois as situações passíveis de incidência contemplam hipóteses que tornam inadequada a eleição do preço do negócio jurídico como base de cálculo da exação.

A primeira hipótese seria a das operações, a título não oneroso, de transmissão, cessão e consolidação do domínio útil de imóveis (Brasil, 1954, p. 278, artigo 55, incisos I, II e III), ou seja, por ser gratuita, não haveria montante concretamente definido pelas partes ou, mesmo que exista algum tipo de contrapartida, essa não se prestaria a representar a riqueza envolvida no evento, por exemplo, doação com encargo

Na segunda hipótese, tem-se a transmissão de imóvel para pessoa jurídica, em realização de capital nela subscrito (Brasil, 1954, p. 278, artigo 55, inciso IV). Aqui, apesar de o ato não corresponder a transferência a título gratuito, a definição do montante concreto acordado pelas partes não implica, propriamente, em contraprestação equivalente à riqueza envolvida, dadas as circunstâncias peculiares da situação (adiante, voltar-se-á ao tema, com intuito de abordar os detalhes desse tipo de operação).

Com o intuito de corroborar com a defesa de que a expressão “valor venal” não estava sendo utilizada com o significado de preço do negócio jurídico, observa-se a continuidade da redação consignada para a definição da base de cálculo do Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imobiliária "*Inter Vivos*", *in verbis*:

> Art. 56. [...] Parágrafo único. A lei tributária poderá determinar expressamente o cálculo do impôsto sôbre (*sic)* o **preço da operação**, reservando à Fazenda Pública o direito de preferência, fazendo-se, neste caso, a imissão de posse desde que a Fazenda Pública deposite em dinheiro o referido preço para seu levantamento por quem de direito, mediante o pagamento das custas e despesas relativas ao depósito (Brasil, 1954, p. 279, grifo nosso).

Tal como transcrito alhures, o *caput* do artigo 56 definia o valor venal como sendo a base de cálculo da exação, todavia, o parágrafo único, apresentado logo acima, faculta o uso do preço do negócio jurídico como alternativa possível nas situações em que a lei Estadual pertinente determinar.

Do exposto, portanto, fica bastante evidente que em todos os impostos mencionados, o Anteprojeto de Rubens Gomes de Sousa não estava utilizando a expressão "valor venal" com o significado de preço do negócio jurídico, inclusive porque estava plenamente consciente da diferença conceitual preço *versus* valor, conforme foi possível constatar no caso do artigo 56, parágrafo único.

Como já fora mencionado, o texto do Anteprojeto de Rubens Gomes de Sousa foi utilizado como base pela Comissão Especial de 1953 para elaboração do Projeto de Código Tributário Nacional de 1954, de autoria do Poder Executivo. Algumas sugestões encaminhadas à comissão tiveram por objeto o artigo 56 do Anteprojeto, sendo que duas delas foram julgadas por este trabalho como mais relevantes para o presente debate. Tais propostas tratavam, especificamente, acerca do uso da expressão "valor venal" na definição do critério de cálculo do Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imobiliária "*Inter Vivos*".

A primeira, de autoria de Gilberto Ulhôa Canto, foi registrada nos seguintes termos:

> 111. (A) Idem [Gilberto de Ulhôa Canto]. (B) Redigir como segue o art. 56: 'O impôsto é calculado sôbre o **valor declarado** dos bens, direitos ou ações transmitidos, cedidos ou consolidados, à data do fato gerador da obrigação tributária principal, podendo ser prevista a consideração do **valor venal**, no caso de ser inaceitável o declarado, desde que determinado' etc. (C) **Deve ser invertido o sistema. O valor deve ser, em princípio, o da transação tributável, e somente o venal quando fôr rejeitado o declarado**. (D) Prejudicada (50) (s*ic)* (Brasil, 1954, p. 424, grifos nossos).

Apenas para fins de esclarecimento, na convenção utilizada pela Comissão Especial de 1953, as letras "A", "B", "C" e "D" indicam, respectivamente, a autoria da

propositura, a sugestão feita, a justificativa e o resultado decorrente da deliberação adotada pela referida comissão. O número “50” entre parêntese indica o parágrafo do relatório final, no qual constam os fundamentos e argumentos que a comissão utilizou para poder justificar o resultado dado à sugestão.

A intenção de Gilberto Ulhôa Canto seria inverter a lógica do sistema, ou seja, a exação seria calculada com base no preço do negócio jurídico, tal como declarado pelas partes, podendo ser utilizado o valor venal se a autoridade competente não aceitasse a declaração do sujeito passivo. Percebe-se, mais uma vez, que a expressão “valor venal” não era utilizada com o significado de preço do negócio jurídico, pois estava muito clara a distinção conceitual preço *versus* valor, inclusive, foi com fulcro nessa diferenciação que a proposta foi elaborada. Significa dizer que, não apenas Rubens Gomes de Sousa estava consciente acerca disso, mas também, o autor da propositura e, muito provavelmente, outros especialistas, porque os dois termos são utilizados sem que haja explicações acerca do seu significado, logo, é bastante provável que tal uso já era circulante na época.

Abrindo apenas um parêntese sobre a inversão proposta por Gilberto Ulhôa Canto: como seria possível utilizar o “valor da transação tributável” para o caso de doação pura de imóvel? Nesse caso, o que as partes iriam declarar? Ainda que houvesse encargo, a estimativa feita pelas partes acerca desse valor poderia servir como “valor da transação tributável”? Seria ela apta para refletir a riqueza a ser tributada conforme o critério material da incidência? A sugestão foi rejeitada por outras motivações que serão abordadas a seguir, todavia, esses questionamentos contribuem para fazer contraponto aos que defendem que a expressão “valor venal” do Anteprojeto de Rubens Gomes de Sousa pudesse ser interpretada e aplicada como sendo o preço do negócio jurídico.

A segunda sugestão a ser destacada foi enviada à comissão pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, *in verbis*:

> 508. (A) Idem [Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil]. (B) No art. 56, firmar critério sôbre o valor venal, determinar a liquidação do valor tributável antes da arrecadação e fixar prazo para a Fazenda exercitar a preferência. (C) Conviria talvez, que o Projeto **firmasse um critério sôbre "valor venal", reduzindo ao mínimo as inúmeras e infindáveis controvérsias que podem ser observadas na jurisprudência**. Há acôrdo do Trib. de São Paulo que se reporta à teoria do valor do trabalho de K. Marx! Não nos parece sábia a orientação do Código de Impôsto e Taxas de São Paulo que tolera o

> auto-lançamento e o sujeita à revisão dentro dum ano. Melhor será que o valor tributável seja liquidado antes da arrecadação. O § único do art. 56 cobre a Fazenda contra as fraudes, mas deve ser fixado prazo para que ela exercite sua preferência: sempre antes de sua conformidade ao **preço declarado**. (D) Prejudicada (50) (s*ic)* (Brasil, 1954, p. 480, grifos nossos).

A proposta, dentre outros pontos, contempla a exortação para que fosse redigido texto no sentido de delimitar o conceito da expressão "valor venal", argumentando a existência de "inúmeras e infindáveis controvérsias" sobre o tema. Contudo, em que pese a constatação das divergências, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil reconhece a distinção conceitual preço *versus* valor, pois ao justificar a sugestão relativa à fixação de prazo para o exercício do direito de preferência pela Fazenda Pública, utiliza expressamente o conceito de preço declarado como marco temporal.

Registre-se que mais outra sugestão utiliza as expressões "preço" e "valor venal" sem esclarecer os seus significados, reforçando a tese de que tal uso era circulante já naquela época. Em verdade, esse ponto fica intensificado, tendo em vista que a proposta fora formulada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ou seja, trata-se de propositura decorrente da intervenção de várias pessoas, presumivelmente especialistas que, à época, atuavam como advogados na área tributária.

As duas sugestões listadas acima restaram prejudicadas em virtude das deliberações tomadas no âmbito da comissão. No relatório enviado ao Ministério da Fazenda, Rubens Gomes de Sousa explica as motivações, a saber:

> O art. 56 do Anteprojeto, que definia a base de cálculo do impôsto (*sic)* e o modo de efetivação daquele, foi suprimido pelo **critério geral da Comissão (supra: 30)**, **mesmo porque a matéria de fixação dos valores está prevista em caráter geral no art. 187**. Ficaram assim aprovadas as sugestões supressivas 642, 683 e 874 e prejudicadas as de ns. **111** e 260. Pelas mesmas razões foi suprimido o § único, que facultava o sistema da prelação, adotadas as sugestões 617 e 634 e prejudicadas as de ns. **508**, 689 e 874 (Brasil, 1954, p. 142-143, grifos nossos).

Duas foram as razões apontadas: de um lado, o critério geral da comissão, explicitado no parágrafo 30 (trinta) do relatório; de outro, o fato de terem redigido um dispositivo específico para tratar da matéria da fixação de valores.

O parágrafo 30 (trinta) afirma o seguinte sobre a questão:

> Na conceituação dos impostos específicos, o Projeto observa a regra básica de definir exclusivamente pelo fato gerador, referindo outros elementos, como a base de cálculo e a pessoa do contribuinte, **unicamente quando essenciais ao conceito ou necessários para impedir sua descaracterização** (Brasil, 1954, p. 115, grifo nosso).

A deliberação da comissão foi no sentido de evitar a descrição de “outros elementos”, tais como a “base de cálculo e a pessoa do contribuinte”. Essa estratégia apenas seria excepcionada em situações nas quais fosse essencial ao conceito do tributo em questão ou, no intuito de impedir sua descaracterização. À época, já se entendia que deveria ser preservado o vínculo entre os critérios material e quantitativo, de forma que, com a delimitação daquele, seria possível deduzir esse, ainda que o texto não fizesse menção expressa. Com o tempo, a compreensão do Princípio da Legalidade em matéria tributária viria a exigir que todos esses elementos fossem veiculados, explicitamente, por meio de lei em sentido formal.

Para o caso do Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imobiliária "*Inter Vivos*", a Comissão Especial resolveu omitir qualquer dispositivo sobre a respectiva base de cálculo, entendendo que seria possível deduzi-la a partir da definição do critério material da hipótese de incidência.

Em verdade, no texto do Projeto de Código Tributário Nacional de 1954, apenas duas daquelas cinco exações mencionadas alhures permaneceram com regras explícitas relacionadas às suas respectivas bases de cálculo, a saber: o Imposto sobre a Propriedade Territorial (Brasil, 1954, p. 26, artigo 31, §1º) e o Imposto Predial (Brasil, 1954, p. 30, artigo 37, §2º).

Além dessa primeira motivação, a Comissão Especial de 1953 também ressaltou a circunstância de ter sido elaborado o seguinte dispositivo, *in verbis*:

> Art. 187. 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 administrativa, mediante processo regular, arbitrará aquêle (*sic)* **valor** ou **preço**, ou qualquer dos elementos de um ou de outro, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé os documentos expedidos pelos contribuintes ou por terceiros, ressalvada, em caso de contestação, a avaliação contraditória, administrativa ou judicial (Brasil, 1954, p. 74, grifos nossos).

Como se pode perceber, o dispositivo prevê a competência para que a autoridade administrativa proceda com o arbitramento de valor, preço ou qualquer outro elemento de um ou de outro. Na redação original do Anteprojeto de Rubens Gomes de Sousa, cada um dos artigos que tratavam das bases de cálculo dos cinco impostos mencionados alhures continha texto que previa essa mesma atribuição (Brasil, 1954, p. 277 e seg., artigos 49, 52, 56, 67 e 70).

A Comissão Especial de 1953 resolveu otimizar a redação com a confecção de um único dispositivo, tornando desnecessário manter os textos que existiam em cada exação.

Vale notar que o artigo 187 do Projeto de Código Tributário Nacional de 1954 utiliza, de forma explícita, as duas palavras que remetem ao objeto do presente debate, no caso, "valor" e "preço". Novamente, percebe-se que havia plena consciência de que se tratava de conceitos distintos e, para o caso em questão, não apenas estava em evidência a opinião de Rubens Gomes de Sousa, mas também, dos demais membros da Comissão Especial de 1953[49] e, ainda, de outros agentes que haviam enviado sugestões ao texto do Anteprojeto, conforme exemplificado anteriormente.

Por fim, é preciso apenas ressaltar que o uso da expressão "preço" - ou algum sinônimo desse - ocorre noutras partes do Anteprojeto de Rubens Gomes de Sousa. Por exemplo, há vários impostos que utilizam, de forma consciente e expressa, o conceito de preço do negócio jurídico, a fim de definir suas respectivas bases de cálculo, nesses casos, em sintonia com o critério material da hipótese de incidência.

Na competência da União, tem-se o Imposto de Importação (Brasil, 1954, p. 273, artigo 32[50]); o Imposto sobre o Consumo de Mercadorias (Brasil, 1954, p. 274, artigo 36[51]); e, o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos (Brasil, 1954, p. 275, artigo 39, parágrafo único[52]). Para o caso dos Estados, há o Imposto sobre Vendas e Consignações (Brasil, 1954, p. 280, artigo 60[53]) e o

---

[49] A Comissão Especial era formada por Rubens Gomes de Sousa e "[...] funcionários técnicos do quadro do Ministério, Afonso Almiro Ribeiro da Costa, Pedro Teixeira Soares Júnior, Gerson Augusto da Silva e Romeu Gibson [...]" (Brasil, 1954, p. 6).

[50] Calcula-se sobre o preço da operação de que decorrer a importação da mercadoria.

[51] Calcula-se sobre preço da operação de que decorrer a importação da mercadoria ou a sua primeira saída do respectivo estabelecimento produtor.

[52] Manda aplicar as mesmas regras previamente estabelecidas para o caso do Impôsto de Importação e do Impôsto sôbre o Consumo de Mercadorias.

[53] Calcula-se sobre o preço da operação de venda ou de consignação da mercadoria.

Imposto de Exportação (Brasil, 1954, p. 281, artigo 63[54]). Finalmente, no caso municipal, cite-se o Imposto sobre Diversões Públicas (Brasil, 1954, p. 286, artigo 84[55]).

Apesar de tramitar por alguns anos, o Projeto de Código Tributário Nacional de 1954 não obteve aprovação final perante o Poder Legislativo, de forma que as aspirações acerca da edição de norma padronizadora permaneceram latentes nos anos que se seguiram. Apenas na década de 60 do século passado, foi possível concretizar essa pretensão, a partir de nova propositura advinda do Poder Executivo Federal.

Em setembro de 1964, o Ministério da Fazenda instituiu comissão para elaborar novo projeto, tomando por base o trabalho havido ao tempo da Comissão Especial de 1953. Até mesmo, dentre os membros da nova comissão, estavam dois que tinham participado da equipe anterior, no caso, Rubens Gomes de Sousa e Gerson Augusto da Silva, sendo que, além desses, completava o grupo Gilberto Ulhôa Canto, o mesmo que havia apresentado sugestão acerca do artigo 56 do Anteprojeto utilizado como base para o trabalho da Comissão Especial de 1953, conforme relatado.

A nova empreitada despertou o interesse dos especialistas e das administrações tributárias, como é possível constatar na I Conferência dos Secretários de Fazenda para a Reforma Tributária, ocorrida entre 15 e 17 de junho de 1966 (ENAP, 1966).

A Mensagem Presidencial n.º 14, de 14 de setembro de 1966, acompanhada da Exposição de Motivos n.º 604 do Ministério da Fazenda, foi protocolada no Parlamento como Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 13, em 15 de setembro de 1966 (Brasil, 1966a, v. 1, p. 2[56]).

O Projeto de Código Tributário Nacional de 1966, portanto, guarda, em razoável medida, o conjunto de conceitos e concepções que estavam presentes na

---

[54] Calcula-se sobre o preço da operação de que decorrer a exportação da mercadoria.

[55] Calcula-se sobre o preço de aquisição onerosa dos direitos de ingresso ou de participação em eventos definidos como diversões públicas.

[56] Os autos digitalizados do processo legislativo protocolado como Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 13/1966 encontra-se disponível para *download* na página eletrônica do mencionado órgão legislativo. O conjunto integral dos autos foi dividido em quatro arquivos eletrônicos distintos. As folhas, frequentemente, não se encontram numeradas e, quando há numeração, a mesma se refere ao documento específico que está sendo juntado aos autos, tais como emendas, pareceres entre outros... Sendo assim, adotou-se a seguinte convenção para fins de utilização na chamada: "v. X", relativo à numeração do arquivo eletrônico; e "p. X", relativo à página do arquivo eletrônico específico que está sendo citado.

proposta de 1954, apenas sendo importante ressaltar que houve a necessidade de adaptações à nova realidade decorrente de modificações havidas na Constituição Federal de 1946, principalmente, por causa da Emenda Constitucional n.º 18 (Brasil, 1965). A referida emenda promoveu várias reformulações no Sistema Tributário Nacional, sendo que, algumas delas repercutiram nos cinco impostos que foram oportunamente destacados quando se teceu comentários ao Projeto de Código Tributário de 1954

O Imposto sobre a Propriedade Territorial (Brasil, 1954, p. 26-27, artigo 31), de competência Estadual, passou a figurar como Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, agora, de competência da União (Brasil, 1966a, v. 1, p. 16, artigos 29 a 31).

O Imposto Predial e o Imposto Territorial Urbano (Brasil, 1954, p. 30, artigos 37 e 38), ambos de competência municipal, foram aglutinados numa única exação, no caso, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, permanecendo a edilidade como competente para o caso em questão (Brasil, 1966a, v. 1, p. 16-17, artigos 32 a 34)

Assim, o Imposto sobre Transmissão de Propriedade "*Causa Mortis*" e o Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imobiliária "I*nter Vivos*" (Brasil, 1954, p. 27-28, artigos 32 e 33), também passaram por processo de aglutinação num único tributo, dando lugar ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos. Em ambos os projetos, as exações são de competência Estadual (Brasil, 1966a, v. 1, p. 17-19, artigos 35 a 42).

Dessa forma, percebe-se que os cinco impostos destacados no Projeto de Código Tributário Nacional de 1954, transformaram-se em três no Projeto de Código Tributário Nacional de 1966. Um deles, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, não utilizava a expressão “valor venal”, pois, para o caso, elegeu-se a expressão “valor fundiário”, a fim de exprimir sua base de cálculo (Brasil, 1966a, v. 1, p. 16, artigo 30). Por outro lado, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos faziam uso da expressão “valor venal” para composição de seus respectivos critérios quantitativos (Brasil, 1966a, v. 1, p. 17-18, artigos 33 e 38).

Aqui, valem as observações feitas anteriormente, quando se comentou o Anteprojeto de Código Tributário Nacional de Rubens Gomes de Sousa, a saber:

a) não seria razoável defender que o uso da mesma expressão, pelo mesmo autor, estivesse indicando conceitos distintos, até porque essa conclusão não seria compatível com a erudição e o zelo dedicados ao trabalho realizado pela comissão;

b) no caso do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, não é viável defender que a referida expressão signifique preço do negócio jurídico, já que, nessa hipótese, o evento tributável não configura um acordo de vontades;

c) mesmo para o caso do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos, há eventos tributáveis que tornam inadequada a escolha do preço do negócio jurídico, a saber:

I - as transmissões ou cessões de caráter gratuito, pois ainda que houvesse contrapartida, a exemplo da doação com encargo, o mesmo não se prestaria a refletir a riqueza envolvida na transação imobiliária;
II - as transmissões decorrentes da morte do titular dos bens, móveis ou imóveis, porque o evento tributário não se amolda ao conceito de negócio jurídico; e,
III - a transmissão de imóvel para pessoa jurídica, em pagamento de capital social nela subscrito, tendo em vista as características peculiares do caso.

Para que fosse possível optar pelo preço do negócio jurídico, a redação teria de ser segmentada para cada tipo de evento constante no critério material da hipótese de incidência, ou seja, no lugar de citar uma única grandeza, ter-se-ia de prever tanto o valor venal, como o preço do negócio jurídico, conforme a situação em que cada um fosse cabível.

Nem se diga que a segmentação das grandezas do critério quantitativo era algo estranho à metodologia empregada no texto, pois o projeto contém exemplos muito elucidativos para esse tema.

O Imposto sobre Produtos Industrializados, nas operações mercantis havidas no mercado interno, usa o valor da operação de que decorrer a saída da mercadoria (Brasil, 1966a, v. 1, p. 20, artigo 47, II, “a”). Ou seja, utiliza o preço do negócio jurídico.

Porém, “[...] na falta do valor a que se refere a alínea anterior, o preço **corrente** da mercadoria, ou sua similar, no **mercado atacadista** da praça do remetente”. Isto é, para essa hipótese, será utilizado o valor de venda à vista, em condições normais de mercado, em outras palavras, o valor venal (Brasil, 1966a, v. 1, p. 20, artigo 47, II, “b”, grifos nossos).

O Imposto Estadual sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias também usa os conceitos de valor e de preço, inclusive nas mesmas situações listadas no parágrafo anterior (Brasil, 1966a, v. 1, p. 21-22, artigo 53, incisos I e II), ou seja: para operações mercantis havidas no mercado interno, a grandeza é o preço do negócio jurídico, mas na sua falta, utiliza-se o valor venal[57].

Logo, se segmentação semelhante não foi feita para o caso do artigo 38 do projeto, como seria sustentável advogar que a expressão “valor venal” tenha sido utilizada com o significado de preço do negócio jurídico? O que fazer, por exemplo, para os casos em que o imposto iria incidir nas transmissões decorrentes de morte e doação?

Vale citar, ainda, que o Projeto de Código Tributário de 1966 conta com a mesma solução dada na proposta de 1954, acerca da elaboração de um único dispositivo que prevê a competência para que as autoridades fiscais utilizem o procedimento de arbitramento. Na redação, está consignado que, dentre outras condicionantes, essa atribuição poderá ser exercida “[...] quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o **valor** ou o **preço** de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos [...]” Percebe-se, novamente, a consciência acerca da distinção conceitual entre as categorias destacadas na transcrição (Brasil, 1966a, v. 1, p. 50, artigo 148, grifos nossos).

Apesar de terem sido propostas 80 (oitenta) emendas no processo legislativo, poucas foram aceitas, conforme quadro-resumo constante do Parecer n.º 23, cunhado pelo Deputado Daniel Faraco, relator da comissão incumbida da análise do projeto (Brasil, 1966a, v. 1, p. 192). Significa dizer, portanto, que o texto original do Código Tributário Nacional, aprovado pela Lei Ordinária n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, em sua maior parte, coincide com o projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

---

[57] Apenas para reforçar: o Impôsto Municipal sôbre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias, constante do projeto, também usa os conceitos de valor e de preço, nos mesmos moldes do que fora previsto para a exação análoga de competência dos Estados, por força da redação cunhada para o artigo 60 (Brasil, 1966a, v. 1, p. 23).

Nessa toada, o atual artigo 38 do CTN contém a mesma redação elaborada pela Comissão Especial de 1964. A equivalência dá-se, inclusive, em relação à numeração do dispositivo, ou seja: o que se lê na codificação atualmente vigente, corresponde ao que constava no projeto oriundo do Poder Executivo e, em retrospectiva histórica, advém da mesma concepção existente no Anteprojeto do Código Tributário Nacional de Rubens Gomes de Sousa.

O arrazoado acima já é suficiente para a defesa da tese de que o valor venal, e não preço do negócio jurídico, foi a grandeza utilizada pelo Legislador, ao pôr em vigência o artigo 38 do CTN, porém, a fim de completar o discurso, é necessário abordar a referência bibliográfica citada anteriormente, no caso, Daniel Neto e Carrazza (2021), que utilizou os trabalhos havidos na Comissão Especial de 1953 para advogar a tese contrária.

Os autores citados utilizam a sugestão de Gilberto Ulhôa Canto, já transcrita alhures, quando esse propôs a inversão do sistema existente no *caput* e parágrafo único do artigo 56 do Anteprojeto de Rubens Gomes de Sousa (Brasil, 1954, p. 279). Lembre-se que, na redação original do Anteprojeto, a regra era utilizar o valor venal e a exceção seria o uso do preço do negócio jurídico, quando a lei Estadual expressamente determinasse. A intenção do proponente citado era inverter essa lógica.

A primeira objeção que deve ser feita, consigna-se à interpretação dada ao resultado da sugestão feita por Gilberto Ulhôa Canto. Tal como já mencionado, a Comissão Especial de 1953 não a aceitou, porém, Daniel Neto e Carrazza afirmam que a propositura restou prejudicada, porque "[...] já fora objeto de **acate** pela disposição existente, dispensando novas inclusões no Projeto" (2021, p. 101, grifo nosso).

No raciocínio da fonte citada, a decisão da Comissão Especial de 1953 em confeccionar um único artigo para prever a competência das autoridades fiscais em proceder com o arbitramento, implicaria na aceitação da proposta de inversão do sistema. Trata-se do artigo 187 do Projeto de Código Tributário Nacional de 1954 (Brasil, 1954, p. 74) que já foi transcrito alhures e que, adiante, vai dar origem ao atual artigo 148 do CTN

Todavia, conforme já descrito, de modo algum a sugestão de Gilberto Ulhôa Canto foi acatada. Em verdade, a proposta restou prejudicada por causa de duas razões claramente referidas no relatório da comissão: a decisão por não abordar

explicitamente a base de cálculo de cada imposto, salvo casos excepcionais; e, a deliberação por cunhar um único artigo para prever, genericamente, a competência para que as autoridades fiscais possam proceder com arbitramento (Brasil, 1954, p. 142-143).

Como é possível entender que a deliberação da Comissão Especial de 1953 em classificar, explicitamente, a proposta de Gilberto Ulhôa Canto como prejudicada possa ser interpretada por Daniel Neto e Carrazza (2021), como sendo, justamente, o seu oposto? Como é possível sustentar que, mesmo expressamente prejudicada, o conteúdo da proposta de inversão do sistema aplicável no artigo 56 do Anteprojeto de Rubens Gomes de Sousa tenha sido acatada? Não há uma explicação de como se chegou a esse resultado interpretativo que, claramente, é contrário à literalidade do relatório da Comissão Especial de 1953.

Mesmo diante dessa premissa questionável, em sustentação final, Daniel Neto e Carrazza afirmam ser necessário:

> [...] reconhecer que o termo 'valor venal dos bens ou direitos transmitidos' deve ser lido à luz do critério do art. 148 do CTN e do juízo feito pela Comissão relativamente à sugestão já analisada, sendo reconhecido como o valor da transação tributável (2021, p. 101).

A segunda objeção, portanto, constitui-se na seguinte constatação: o fato de a Comissão Especial de 1953 ter cunhado um artigo específico para prever a competência das autoridades fiscais em proceder com o arbitramento, no lugar de prever redações repetitivas em vários dispositivos esparsos, não conduz ao resultado interpretativo que os autores mencionados defendem.

Mesmo considerando o texto atualmente vigente, como seria possível defender que as redações dos artigos 38 e 148 do CTN possam implicar na conclusão de que a expressão "valor venal" do primeiro dispositivo esteja remetendo ao conceito de preço do negócio jurídico? Por que a expressão "valor venal" do artigo 38 do CTN, quando interpretada em conjugação com o artigo 148 do mesmo diploma, conduz à ideia de que o primeiro está "apontando" para o montante concreto da transação imobiliária? Novamente, não há uma explicação de como essa interrelação provoca a conclusão sustentada.

Do exposto, verifica-se que a tese defendida por Daniel Neto e Carrazza (2021), além de não estar compatível com tudo que já se havia exposto sobre o

percurso histórico para elaboração do CTN, ainda carece de maiores explicações acerca da consistência interna de seu raciocínio, de modo que não é possível acatá-la.

Antes de concluir esta seção, é importante abordar um raciocínio citado quando se descreveu o segundo subgrupo da terceira corrente. Trata-se da exegese realizada por meio de leitura comparativa entre os artigos 33 e 38 do CTN, servindo-se da palavra "transmitidos", existente nesse dispositivo, mas ausente naquele. Esse posicionamento é defendido por Almeida (2017, p. 10).

Relembre-se da sustentação: por ter utilizado a palavra "transmitidos" no artigo 38, o Legislador de 1966 estaria remetendo ao conceito de preço do negócio jurídico, pois quando quis se referir ao conceito tradicional de valor venal, fez uso dessa expressão sem a qualificar, tal como ocorre no artigo 33 do mesmo diploma legal.

Sendo assim, para o IPTU, a base de cálculo seria o valor venal, no sentido da tradição jurídica nacional e, para o ITBI, a mesma expressão estaria significando o preço do negócio jurídico.

Kiyoshi Harada, por meio de arrazoado próprio, discorda da possibilidade de atribuir esse resultado interpretativo, sustentado apenas pela palavra "transmitidos", *in verbis*:

> Alguns autores buscam a diferenciação entre as duas bases de cálculo sustentando que no caso do ITBI é o valor venal dos bens 'transmitidos' para concluir que se trata de valor acertado e praticado pelas partes na operação de compra e venda. O equívoco é manifesto. A palavra 'transmitidos' tem o sentido de bens objeto de transmissão, isto é, de bens que irão ser oportunamente transmitidos. A lei não cuida de caso concreto, mas de situação genérica e abstrata. E mais, o texto legal não se refere a preços de bens transmitidos, mas ao valor venal dos bens transmitidos (2016, p. 162).

Obviamente, por causa de tudo que já se expôs acerca do uso da expressão "valor venal" no percurso histórico de elaboração do CTN, percebe-se que a referida defesa não é sustentável, contudo, é possível especular o seguinte: caso fosse deixado de lado todo o arrazoado feito alhures, ainda assim, poder-se-ia afirmar que a palavra "transmitidos" do artigo 38 do CTN indicaria o uso do conceito de preço do negócio jurídico?

O máximo que se poderia alcançar por esta via argumentativa seria a atribuição de um sentido alternativo ao artigo 38 do CTN, mas que estaria em convivência com a outra forma de interpretá-lo. Quer-se dizer que a primeira visão interpretativa não estaria sendo eliminada, caso fosse acatada a segunda, entendendo como "primeira" a defesa do uso da expressão "valor venal", conforme a tradição jurídica nacional, e "segunda" como a sustentação de sua utilização no sentido de preço do negócio jurídico.

Enfim, numa situação como essa, ter-se-ia de buscar outros elementos para poder justificar qual das duas vias interpretativas seria adotada, já que a simples exegese pela literalidade não seria capaz de resolver a disputa.

Como esse argumento, por si só, não é suficiente para dar sustentação à tese, nota-se que ele ocupa uma função secundária no discurso da fonte. Relembrando que a estrutura principal do raciocínio está relacionada à questão do vínculo entre os critérios material e quantitativo, forçoso é concluir pela rejeição do elemento auxiliar, pois, repita-se, aquela estrutura padece de contradição interna.

3.3 QUESTÕES CORRELATAS?

Nas duas seções precedentes, construiu-se o discurso contraposto às teses que não defendem o valor venal como base de cálculo do ITBI, principalmente a partir da contradição aos fundamentos e argumentos presentes nas fontes mencionadas. Todavia, seria oportuno especular: caso fosse tomada a decisão política de editar lei complementar, veiculando normas gerais para a referida exação, haveria boas razões para a escolha do preço do negócio jurídico?

A presente seção, portanto, destina-se à investigação desse questionamento, levantando pontos negativos e positivos que, em grande medida, referem-se a argumentações relacionadas à política tributária, mas também, guardam vínculo com regras e princípios presentes no Ordenamento Jurídico.

3.3.1 Segmentação da base de cálculo: questão preliminar

O primeiro ponto que deve ser destacado, destina-se à inadequação de se utilizar do preço do negócio jurídico como única grandeza a constar no critério quantitativo da exação.

Tal como já foi citado alhures, dentre os eventos inseridos no critério material da hipótese de incidência, tem-se aqueles relacionados às incorporações, fusões, cisões e outros atos pertinentes a pessoas jurídicas. Alguns desses eventos não são tributados, em face da regra imunizante presente na ordem constitucional vigente (Brasil, 1988, artigo 156, §2º, I). Porém, há situações que permanecem no âmbito da incidência e, portanto, precisam de definição legal da base de cálculo.

Em tais casos, a eleição do preço do negócio jurídico para compor o critério quantitativo teria o potencial de não representar a riqueza envolvida na situação tributada. Essa inaptidão poderia variar desde um desaconselhamento oriundo de juízo de política tributária, até a sustentação de tese no sentido de violação do Princípio da Capacidade Contributiva.

Veja-se, por exemplo, o caso da incorporação de imóveis ao patrimônio de uma sociedade, quando praticado por uma pessoa física para fins de realização de capital nela subscrito. O intuito seria ilustrar as características dessa operação em contraste com uma típica compra e venda de imóveis.

Conforme Arakaki (2019, p. 28) e Venosa (2023, p. 68-69), na compra e venda, tem-se contrato comutativo, no qual as prestações recíprocas são subjetivamente equivalentes, ou seja, “aos olhos” dos contratantes, o preço pactuado corresponde à riqueza imobiliária transferida. Como são partes distintas e seus interesses não são colaterais, cada qual, em princípio, tenta preservar sua posição, desejando não experimentar decréscimo patrimonial. Justamente em face disso, o preço do negócio jurídico tende a exemplificar o valor venal.

A incorporação não é realizada a título gratuito, pois aquele que entrega o bem de raiz recebe em troca o direito típico de sua condição de sócio, porém, apesar disso, essa operação não se apresenta com as mesmas características de um típico contrato de compra e venda.

A pessoa que entrega o imóvel também participa da sociedade, isto é, figura concomitantemente nos dois polos da relação, ainda que, sob o prisma jurídico-formal num deles, ela esteja compondo uma entidade coletiva. Além disso, entre os sócios

há interesses comuns na persecução da atividade proposta para a pessoa jurídica e, nesse contexto, o imóvel foi aceito para figurar como instrumento no desenvolvimento desses objetivos. Significa dizer, assim, que são colaterais os interesses dos sócios entre si e, ainda, de ambas as partes contratantes, no caso, a pessoa física e a pessoa jurídica.

Sendo assim, se uma pessoa física subscreve uma cota social de determinado montante e utiliza um imóvel de valor venal superior para realização do capital, poderá não haver interesse na contestação desse arranjo, ou melhor, apesar de o subscritor passar a receber em troca uma fração subestimada de participação societária, experimentando decréscimo patrimonial, ainda assim, por causa das circunstâncias peculiares da transação, essa condição poderá ser normalmente aceita. Isso implicará num preço pactuado menor que o valor venal, ou seja, em montante inferior à riqueza imobiliária transferida ao patrimônio da pessoa jurídica.

Ressalta-se, inclusive, que o cenário descrito acima não é apenas plenamente lícito, como também é bastante comum, conforme se pode explicar adiante.

É lícito, porque a legislação vigente o acata, tanto sob a perspectiva da pessoa física que integraliza a cota societária, como do ponto de vista da pessoa jurídica que recebe o imóvel em seu patrimônio.

De um lado, existe a regulação do Imposto sobre a Renda, a saber:

> Art. 23. As pessoas físicas poderão transferir a pessoas jurídicas, a título de integralização de capital, bens e direitos pelo **valor constante da respectiva declaração de bens ou pelo valor de mercado**. §1º Se a entrega for feita pelo valor constante da declaração de bens, as pessoas físicas deverão lançar nesta declaração as ações ou quotas subscritas pelo **mesmo valor** dos bens ou direitos transferidos, não se aplicando o disposto no art. 60 do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977, e no art. 20, II, do Decreto-Lei nº 2.065, de 26 de outubro de 1983. §2º Se a transferência não se fizer pelo valor constante da declaração de bens, a diferença a maior será tributável como **ganho de capital** (Brasil, 1995c, grifos nossos).

É facultada a incorporação tanto pelo valor histórico, constante da declaração de bens da pessoa física, como pelo valor de mercado, leia-se: pelo valor venal. Ao transferir com o uso do primeiro critério, o montante a ser registrado como direito próprio do sócio em sua declaração deverá corresponder ao que já constava anteriormente, quando detinha o imóvel, sendo assim, inexistiria variação patrimonial aferível após da operação. De outro lado, se desejar avaliar o imóvel conforme o

mercado para, em seguida, utilizar esse montante para fins de incorporação, o preço da transação corresponderá ao valor venal e, dessa forma, a alienação implicará em aumento patrimonial por causa do ganho de capital na alienação do ativo.

Como a ocorrência de ganho de capital é tributável pelo Imposto sobre a Renda, percebe-se que a referida modelagem tributária fornece estímulo para que o preço pactuado corresponda ao valor histórico constante na declaração de bens, quando comparada à possibilidade de se proceder previamente com a avaliação e posterior registro da operação com a utilização do valor venal.

Sob a perspectiva da pessoa jurídica, o registro do evento deve se dar pelo custo de aquisição do imóvel, consoante já foi abordado em seção própria quando se detalhou a forma pela qual a Ciência contábil mensura o bem de raiz.

Ocorre que o custo de aquisição é o montante atribuído ao negócio jurídico de incorporação e, como já mencionado, ele tanto poderá corresponder àquele que estava registrado na declaração de bens da pessoa física, como também, poderá ser o valor venal, conforme a escolha que se tenha feito no caso concreto. Ou seja, é lícito registrar o evento de incorporação com uma mensuração subestimada do patrimônio, pois, o sócio tem o direito de praticar o referido ato pelo valor histórico de sua declaração de bens.

Inclusive, vale lembrar que a situação descrita pode, legitimamente, figurar, assim, pelos exercícios subsequentes enquanto compuser o patrimônio da entidade, pois como já se mencionou na seção que abordou os aportes teóricos da Ciência contábil, as várias normas padronizadoras, na maior parte das vezes, não exigem a mensuração do imóvel a valor justo.

Por outro lado, além de ser lícito, o arranjo que permite a incorporação de imóvel por preço do negócio jurídico, inferior ao valor venal, também é bastante comum. Em verdade, é de tal modo frequente que a controvérsia relacionada a ele motivou o reconhecimento de repercussão geral e posterior fixação de tese no Tema n.º 796, *in verbis*:

> A imunidade em relação ao ITBI, prevista no inciso I do §2º do art. 156 da Constituição Federal, não alcança o valor dos bens que **exceder** o limite do capital social a ser integralizado (Brasil/STF, 2020a, grifo nosso).

Os Municípios negavam o reconhecimento de imunidade na diferença entre o preço do negócio jurídico e o valor venal, ou seja, no montante em que esse excedia àquele. Por outro lado, os contribuintes contestavam o posicionamento da edilidade e, em face da possibilidade de sucesso nessa pretensão, tinha-se maior incentivo à pactuação da incorporação pelo valor histórico constante na declaração de bens, pois, lembre-se, ao registrar desse modo, também não se faz necessário apurar ganho de capital e recolher o Imposto sobre a Renda.

Com a fixação da tese, o estímulo à pactuação da operação em montante inferior ao valor venal permanece inalterado sob a perspectiva do imposto federal, mas em relação à exação da edilidade sofreu certa mitigação, pois o STF entendeu que a desoneração constitucional abrangia apenas o montante efetivamente registrado para fins de incorporação. Na prática, apesar de atenuado em relação à exação municipal, persiste o incentivo, visto que uma fatia da transação continua sob o manto da imunidade.

Em resumo, mesmo após a consolidação do entendimento jurisprudencial, ainda persiste contexto que favorece o arranjo descrito, quando comparado à alternativa de registrá-lo com base no valor venal do imóvel.

Raciocínios semelhantes poderiam ser detalhados em relação a outros eventos relacionados a pessoas jurídica, tais como a fusão, cisão, entre outras, de forma a corroborar com a afirmação feita anteriormente, no sentido de que seria inadequada a escolha do preço do negócio jurídico como única grandeza para compor o critério quantitativo do ITBI.

Caso fosse eleita uma única grandeza, há razões bastante plausíveis para optar-se pelo valor venal, no lugar do preço do negócio jurídico, tal como de fato ocorre na atual redação do artigo 38 do CTN. Porém, se ainda assim fosse tomada a decisão por utilizar-se do preço do negócio jurídico, o caminho a ser adotado deveria seguir no sentido da segmentação das grandezas, continuando a fazer-se uso do valor venal nos atos relacionados a pessoas jurídicas pelos motivos já detalhados.

3.3.2 Princípio da Eficiência: a inevitabilidade e o menor esforço no uso do valor venal

O segundo ponto que pode ser abordado sobre a escolha entre o valor venal e o preço do negócio jurídico refere-se ao juízo de valor relacionado ao Princípio da Eficiência (Brasil, 1988, artigo 37, *caput*).

Suponha-se que, salvo nos atos pertinentes às pessoas jurídicas, fosse tomada a decisão de utilizar-se o preço do negócio jurídico como base de cálculo do ITBI, conforme escolha da lei municipal, o lançamento poderia ser, em regra, por declaração ou por homologação (Brasil, 1966b, artigos 147 e 150).

No caso do primeiro, constitui dever da autoridade fiscal, pronunciar-se sobre o preço declarado para poder fixar o montante do tributo devido. Na segunda hipótese, também é dever da mesma autoridade, pronunciar-se sobre o cálculo feito pelo contribuinte, a fim de decidir pela homologação, ou não, do pagamento antecipado.

Nos cenários descritos é legítimo questionar: de que forma a autoridade fiscal poderá agir com a devida responsabilidade, seja para acartar o preço declarado, seja para homologar o pagamento antecipado? Como poderia discordar do contribuinte sem apresentar as razões pertinentes? Se assim fizesse, não estaria violando o dever de motivação fundamentada do ato administrativo? Por outro lado, sem conhecer a motivação fundamentada, como o contribuinte poderia manejar impugnação de mérito? Nesse caso, não restariam violados também os Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório? (Brasil, 1988, artigo 5º, inciso LV).

Ora, apenas seria possível à autoridade mencionada atuar com responsabilidade se puder contrastar o montante apresentado ou utilizado pelo contribuinte com o valor venal do imóvel em questão. E, por desdobramento, o contribuinte apenas poderia contrapor-se com argumentação de mérito, se as motivações fundamentadas fossem acostadas ao ato administrativo.

Quer-se frisar, portanto, que não seria possível à Administração Tributária cumprir adequadamente com o seu dever, se não estiver devidamente aparelhada para aferir o valor venal do imóvel em questão e, se não zelar pelo seu mister, pode terminar violando o legítimo interesse do contribuinte em manejar uma defesa de mérito.

Além do exposto, é necessário lembrar que, no caso do IPTU, a base de cálculo eleita pelo artigo 33 do CTN é, justamente, o valor venal do imóvel, significa

dizer, portanto, que a aferição da mencionada grandeza, muito provavelmente, iria ter de ocorrer, mesmo que o argumento anterior fosse desconsiderado.

Sendo assim, ainda que não se levasse em consideração a necessidade de a Administração Tributária zelar pela responsabilidade na gestão do ITBI, ela teria de calcular o valor venal dos imóveis objetos da tributação patrimonial, inseridos no seu território urbano, urbanizável ou classificado como de expansão urbana. Essa aferição apenas não precisaria ser efetuada para o caso dos imóveis sujeitos ao Imposto Territorial Rural (ITR), visto que, sob esses, não incide o IPTU.

Como não se dispensará a Administração Tributária de trabalhar com o valor venal, a eleição do preço do negócio jurídico como base de cálculo do ITBI é mais dispendiosa, quando comparada com a utilização do valor venal para cumprir a mesma função.

Lembre-se que a mensuração do valor venal é trabalho técnico que demanda esforço significativo, não apenas para calculá-lo num instante em particular, mas principalmente, para mantê-lo atualizado em relação aos movimentos das curvas da demanda e da oferta.

Outro ponto relacionado ao Princípio da Eficiência, faz menção ao posicionamento da edilidade na repartição de competências constitucionais.

Cabe ao Município a promoção do "[...] adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". Até por causa disso, atribui-se à edilidade, desde longa data, a competência relacionada ao IPTU. Trata-se de uma tradição em nosso Ordenamento Jurídico como forma de reconhecimento da competência desse ente para regular e definir assuntos de seu interesse local (Brasil, 1988, artigo 30, inciso VIII).

No exercício das atribuições mencionadas, faz-se imperativo a instituição e manutenção de cadastro dos imóveis e dos demais elementos, naturais ou não, presentes no território municipal. Ou seja, além das informações relacionadas aos lotes, glebas e edificações, também devem constar dados relacionados às ruas, praças, áreas verdes, áreas de preservação permanente, rede elétrica, rede de drenagem, entre outros. Até mesmo, vale mencionar que a instituição e manutenção de várias dessas infraestruturas são de competência da própria edilidade.

Por causa do exposto, os Município são, em princípio, os entes federados que se encontram mais aptos a aferir o valor venal de imóveis, porque todo esse acervo cadastral constitui-se como conjunto informativo muito relevante para identificar e

acompanhar os movimentos do mercado imobiliário. Inclusive, evidencia-se que o exercício das competências relacionadas ao "[...] planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" influencia diretamente na flutuação dos preços de equilíbrio (Brasil, 1988, artigo 30, inciso VIII).

Dessa feita, defender, portanto, que a aferição do valor venal, não apenas seria algo inevitável para a edilidade, mas também, que corresponderia à vocação respaldada tanto na tradição, como nas suas atuais competências, de forma que a eleição dessa grandeza, em comparação com o preço do negócio jurídico, atenderia melhor ao Princípio da Eficiência.

Ainda na abordagem relacionada ao Princípio da Eficiência, faz-se preciso mencionar as possíveis matérias de controvérsia quando eleito o preço do negócio jurídico no lugar do valor venal. Far-se-á, em vista disso, uma comparação entre os dois cenários possíveis, a fim de defender que a escolha do montante concreto da transação tende a abrir maior margem de litigiosidade para a questão.

Lembra-se, de plano, que todo o conjunto de discussões que serão deduzidas adiante, podem ter lugar não apenas na seara administrativa, mas também, no âmbito judicial, isto é, cada ponto a mais que pode ser levantado termina tendo o potencial de duplicar o esforço Estatal - e das partes envolvidas - para resolução da controvérsia. Essa constatação funciona como elemento que corrobora a tomada de decisão pela via mais simples, sob a perspectiva do Princípio da Eficiência.

Observe-se: se for eleito o preço do negócio jurídico, a Administração Tributária tem o dever de averiguar o preço declarado ou o cálculo do pagamento antecipado, conforme a modalidade de lançamento, seja por declaração ou por homologação. Essa análise, dentre outras possibilidades, levará em consideração o contraste entre o valor venal utilizado pela edilidade e a informação prestada ou utilizada pelo contribuinte.

Caso a autoridade fiscal identifique divergência que, segundo margem definida, seja indicativa de suspeita sobre o preço declarado ou utilizado pelo contribuinte, ela dará início ao procedimento de arbitramento, pondo em dúvida a idoneidade do instrumento contratual. Conforme a regulação própria, no processo de investigação sobre qual foi o genuíno preço do negócio jurídico, devem ser garantidos o contraditório e a ampla defesa, sob pena de serem nulos quaisquer atos punitivos eventualmente aplicados.

Ao final do procedimento, deve ser resolvida a questão sobre a possível apresentação ou uso de instrumento contratual simulado: se for idôneo, deverá ser acatado o preço declarado, porque ele corresponde ao verdadeiro preço do negócio jurídico; se inidôneo, a autoridade fiscal poderá arbitrar a base de cálculo, utilizando o valor venal estimado pela edilidade, ou, ainda, a depender dos elementos trazidos aos autos, deverá utilizar o genuíno preço do negócio jurídico que tenha sido posteriormente identificado, sem prejuízo de aplicação das punições cabíveis e de representação fiscal para fins penais.

Lembre-se que o arbitramento é meio indireto de aferição da base de cálculo, logo, se das investigações resultar clara a informação de qual foi o preço efetivamente pactuado, esse deve ser utilizado no lugar de uma grandeza apurada por arbitramento.

Neste ponto, é importante mencionar que, se o preço do negócio jurídico for a grandeza eleita pela lei de regência, não há nenhum problema em calcular o ITBI sobre uma quantia inferior ao valor venal, desde que reste constatado que se tratou de uma transação imobiliária atípica. Como já foi mencionado alhures, em regra, o montante definido pelas partes exemplifica o valor de mercado, porém, há hipóteses genuínas em que isso não ocorre.

Como a mencionada lei de regência estaria prevendo o preço do negócio jurídico como componente do critério quantitativo, logo, sobre essa grandeza deveria ser calculada a exação, ainda que não correspondesse ao valor venal.

Apenas para reforçar, é importante lembrar que o mesmo raciocínio ocorre no caso dos impostos que já utilizam o preço do negócio jurídico na composição de seu critério quantitativo, a exemplo do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Em ambos, é admitido o desconto incondicionado para fins de aferição da base de cálculo *in concreto*, ou seja, se um serviço ou mercadoria é negociado pelas partes contratantes em um montante inferior ao seu valor venal (preço corrente), sobre aquele incidirá a exação, não sobre esse. Obviamente, se houver suspeita de inidoneidade acerca do preço utilizado pelo contribuinte para o pagamento antecipado, pode a autoridade fiscal dar início ao procedimento de arbitramento.

Agora, veja-se o caso da escolha do valor venal como base de cálculo da exação.

Nessa hipótese, ao menos em princípio, não vai existir discussão acerca da possível inidoneidade do preço declarado ou utilizado pelo contribuinte para o pagamento antecipado. Tal não ocorre porque a base de cálculo definida pela lei de regência não é o montante concretamente definido pelas partes, assim, para o cálculo do imposto, deixa de ser relevante tal questão, pois ele tomará por base o valor venal do imóvel.

Se o instrumento contratual for inidôneo, é possível formalizar uma acusação ao contribuinte por causa da infração cometida, mesmo que não importe em redução ou supressão do tributo devido (Brasil, 1990, artigo 2º, inciso I). Mas, essa ocorrência, como mencionado, não vai nortear o cálculo da exação, pois ela não depende de uma investigação sobre o genuíno preço do negócio jurídico.

No caso de a lei optar pelo valor venal, a divergência que pode existir entre a Administração Tributária e o contribuinte - se aquela recusar o preço declarado ou utilizado por esse - restringe-se a qual seria a estimativa mais adequada de preço, à vista, em condições normais de mercado, ou seja, a discussão ocorreria sobre a possível desatualização da margem de valor venal com a qual a edilidade trabalha.

Quando se comparam as duas vias, vê-se que a eleição do preço do negócio jurídico envolve maior nível de litigiosidade, conforme pode ser explicado a seguir.

A investigação do verdadeiro preço do negócio jurídico envolve uma acusação de inidoneidade do instrumento contratual. Essa via procedimental consumirá mais recursos da estrutura burocrática por causa das possíveis repercussões, inclusive penais (Brasil, 1990, artigo 1º), que podem advir dessa circunstância. Não se ignora o fato de que a controvérsia relacionada ao valor venal também envolva recursos administrativos, mas, nesse caso, por não existir uma suspeita de infração, tem-se, comparativamente, menor esforço processual.

Ainda nesse ponto, há de se mencionar que os meios para a investigação do preço efetivamente pactuado são mais invasivos à vida privada, pois, frequentemente, ter-se-ia de levantar o sigilo bancário dos envolvidos (Brasil, 1988, artigo 5º, incisos X e XII), com o intuito de poder averiguar as transferências realizadas. Apesar dessa atribuição ser fixada constitucionalmente (Brasil, 1988, artigo 145, §1º) e estar consolidada na jurisprudência (Brasil/STF, 2016a), sua execução prática demanda tempo razoável, tanto para obtenção, como para análise dos dados.

Além do que já foi exposto, é imperioso lembrar o seguinte: quando se mencionou que, ao optar pelo preço do negócio jurídico, a Administração Tributária

terá o dever de contrastar o preço declarado ou utilizado pelo contribuinte com o valor venal calculado por ela para o mesmo imóvel, a fim de decidir se inicia um procedimento de arbitramento, tem-se que levar em conta a possibilidade de o contribuinte, em sua impugnação, deduzir uma objeção preliminar no sentido de rebater a margem de valor venal utilizada pela edilidade.

Em outros termos, além de ensejar a investigação sobre o genuíno preço do negócio jurídico, ainda é possível que se abra debate acerca de qual seria a correta estimativa de preço, à vista, em condições normais de mercado, porque o Município, utilizou aquela margem para apontar a suspeita e, ao final do procedimento, poderá novamente, utilizá-la para arbitramento, se não conseguir identificar o verdadeiro montante concretamente definido pelas partes.

Enfim, em face de todas as razões mencionadas, depreende-se que a eleição do preço do negócio jurídico como base de cálculo do ITBI, mostra-se menos adequada ao Princípio da Eficiência quando comparada à escolha pelo valor venal.

3.3.3 Princípio da Segurança Jurídica: os ganhos de transparência, objetividade, vinculação e previsibilidade

Na presente seção, busca-se apresentar os efeitos positivos quando se opta pelo valor venal como base de cálculo do ITBI e, concomitantemente, decide-se adotar uma tabela de valores de conhecimento público para essa finalidade.

Esta seção cumpre também um papel importante, pois vários dos raciocínios que serão aqui declinados, servem de contraposição à tese de suposta violação do Princípio da Legalidade em matéria tributária (Brasil, 1988, artigo 150, inciso I), pelo fato de a edilidade ter-se utilizado ato infralegal para edição de uma tabela de valores venais para fins de ITBI.

Outros desdobramentos dessa controvérsia serão trabalhados quando for realizada a análise crítica dos fundamentos e argumentos presentes no discurso jurisprudencial.

Apesar de as bases de cálculo do IPTU e do ITBI serem o valor venal, o posicionamento majoritário da jurisprudência é no sentido de que a edilidade não pode aferi-lo por meio de ato infralegal, conforme a Súmula n.º 160 (Brasil/STJ, 1996), mas no caso do ITBI, não existe entendimento semelhante, logo, o lançamento é realizado

sem que o cálculo daquela grandeza tenha de ser feito diretamente pela lei. Dessa forma, muitos Municípios utilizam avaliações administrativas, por meio do trabalho dos servidores públicos envolvidos na respectiva tarefa.

Ocorre que o contribuinte, em princípio, não teria como conhecer previamente o valor venal que a edilidade utiliza para fins de ITBI, já que o montante fixado para cálculo do IPTU tende a não ser utilizado para aquela exação. Caso se utilizasse o mesmo montante, seria relativamente fácil acessar a informação, bastando, por exemplo, realizar consulta ao popularmente denominado "Carnê de IPTU", no qual constam dados relacionados ao lançamento efetuado.

Em face disso, o valor venal que se utiliza para fins de ITBI, apenas será conhecido quando for posteriormente revelado pela autoridade fiscal, nos casos de lançamento por declaração, ou quando a referida autoridade discorde do montante calculado pelo contribuinte para realizar o pagamento antecipado, no caso de lançamento por homologação.

Ao editar uma tabela de valores para fins de ITBI, o Município permite a divulgação prévia do valor venal com o qual trabalha e essa iniciativa implica em ganhos relevantes.

O primeiro ponto a destacar é o prestígio ao Princípio da Publicidade (Brasil, 1988, artigo 37, *caput*), pois, com a edição da tabela de valores, o Município adota uma postura de transparência ativa, já que é da própria edilidade que parte a ação no sentido de divulgar os valores venais dos imóveis para fins de cálculo do ITBI.

Não apenas o contribuinte de uma transação em particular passa a saber, com antecedência, qual o valor venal fixado na referida tabela, mas também, vários outros agentes que atuam no mercado imobiliário, sejam construtores, incorporadores, corretores de imóveis, imobiliárias, investidores, bem como vendedores e compradores em geral.

O segundo ponto refere-se ao ganho de objetividade na atividade administrativa. Caso não seja editada uma tabela de valores, a avaliação do imóvel tende a ser feita para cada caso em particular, quando vir a ser objeto de análise pela autoridade fiscal, tanto nos casos de lançamento por declaração, como nos de lançamento por homologação.

A avaliação realizada em situações particulares tende a assumir menor nível de objetividade, quando comparada com aquela advinda da tabela de valores, tendo

em vista a presença de maior liberdade para a atuação da autoridade fiscal que atuará no caso concreto.

Em verdade, a avaliação em situações particulares pode estar apoiada numa "tabela de valores informal" que, eventualmente, tenha sido elaborada pelos servidores envolvidos na tarefa específica. Todavia, para esse caso, inexistiria uma vinculação formal ao que estivesse fixado no referido instrumento, podendo ser seguida, ou não, em determinada situação concreta, até porque o acesso ao seu conteúdo não seria possível a terceiros.

Em face da vinculação normativa a instrumento que promove mais objetividade na atuação administrativa, contata-se, por desdobramento, maior nível de concretude ao Princípio da Legalidade em matéria tributária (Brasil, 1988, artigo 150, inciso I).

A razão desse reforço decorre do que já foi mencionado: quando o Município se utiliza de avaliação em casos particulares sem a referida tabela de valores, a autoridade fiscal responsável, evidentemente, terá maior liberdade de atuação administrativa se comparada à situação em que aquele instrumento foi posto em vigência.

Não se está com isso querendo dizer que o ato administrativo de avaliação, quando inexistente a referida tabela de valores, seja de algum modo eivado de vício, isto é, não se está advogando, para esse caso, tese no sentido de que tenha havido violação ao Princípio da Legalidade. O estabelecimento de um instrumento padronizador e vinculante deve ser lido como uma boa prática, mas não há uma imposição normativa que determina ao Município sua adoção.

Os três pontos anteriores - no caso, a transparência, a objetividade e a vinculação normativa - geram maior nível de previsibilidade para os custos de transação. Isso ocorre não apenas porque o cálculo do ITBI levará em conta o que estiver definido na tabela de valores, mas também, porque as taxas e emolumentos cobrados pelos notários e oficiais de registro, de igual modo, tomam por base o valor venal calculado pela edilidade, frequentemente designado por "valor fiscal".

Mesmo antes de decidir investir, comprar ou vender, os interessados podem estimar, com maior nível de precisão, quais serão os custos envolvidos na sua tomada de decisão, podendo fazer isso facilmente por meio de consulta à tabela de valores divulgada na rede mundial de computadores.

A circulação de informações de maneira mais facilitada, mais precisa e mais confiável, proporciona maior previsibilidade e, assim, os agentes de mercado podem tomar decisões que tendam a favorecer maior nível de eficiência econômica no mercado imobiliário, evitando a prática de um ato que tenha maior potencial de não atender às expectativas almejadas, seja de investimento, de compra ou de venda.

Assim, todo o conjunto anterior termina por construir quadro no qual se privilegia o Princípio da Segurança Jurídica.

Imagine-se cenário no qual a informação relevante acerca da tomada de decisão apresente, isolada ou cumulativamente, alguma das seguintes características: escassez, dificuldade de acesso ou omissão; ambiguidade, imprecisão ou incerteza; ou, ainda, contradição. Por causa da imprevisibilidade, muitos atos e contratos podem não atender às expectativas dos envolvidos e essa circunstância tem o potencial de gerar tensões e conflitos. Além disso, tem-se o risco moral de ações que desprestigiam o interesse da contraparte ou de terceiros, em virtude do maior nível de assimetria informacional entre os agentes (Mankiw, 2020, p. 364-369).

Como foi mencionado, com a edição da tabela de valores venais para fins de cálculo do ITBI, tem-se melhoria no cenário descrito acima e, em face disso, todos os interessados podem alinhar melhor seus atos às suas expectativas. Ao procederem dessa forma, a tendência seria a de alcançarem maior estabilidade nas relações jurídicas que formalizam os atos negociais. Isto é, desde os agentes de intermediação, passando por construtores e incorporadores, seguindo até os investidores, comparadores e vendedores, toda a cadeia tenderia a gozar de maior nível de pacificação, prestigiando-se, portanto, o Princípio da Segurança Jurídica.

4 ANÁLISE CRÍTICA DA LEGISLAÇÃO E DAS DECISÕES JUDICIAIS

A presente seção destina-se à análise crítica de certos pontos da legislação paulistana e dos discursos jurisprudenciais, na forma em que foram apresentados alhures. Primeiramente, serão trabalhadas as questões relacionadas aos dispositivos normativos e, em sequência, as relativas às decisões judiciais.

Quando é afirmado que a legislação paulistana será objeto de análise, é importante ressaltar que, em grande medida, o que será declinado também pode ser estendido a outros Municípios, pois as questões em debate, frequentemente, estão presentes nas suas respectivas legislações tributárias.

Vai ser possível perceber que, em grande medida, os apontamentos críticos decorrem da tese adotada por esta pesquisa, no sentido de defender que a base de cálculo eleita pela lei de regência para o ITBI, corresponde ao valor venal e não ao preço do negócio jurídico.

4.1 LEGISLAÇÃO PAULISTANA

No que tange aos pontos da legislação paulistana que foram selecionados para análise, tem-se duas questões relacionadas à base de cálculo: a ambiguidade conceitual e a inadequada amplitude dada à metodologia de arbitramento.

4.1.1 Questão da definição da base de cálculo: a ambiguidade preço *versus* valor venal

O questionamento que define a presente seção poderia ser assim enunciado: afinal, a legislação paulistana prevê o valor venal ou o preço do negócio jurídico como base de cálculo do ITBI? Tal pergunta é justificável, por causa da redação dada em certos trechos que disciplinam o aspecto quantitativo da exação.

Como já exposto, o *caput* do artigo 7º da lei de regência afirma que a base de cálculo é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, "[...] assim, considerado o valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado" (São Paulo, M., 1991). Todavia, o regulamento determina que o preço

declarado deva prevalecer para o cálculo do imposto, se for maior que aquele fixado na tabela do valor de referência (São Paulo, M., 2014, artigo 8º, §3º, I).

Deve-se lembrar que o preço de um negócio jurídico pode ser superior à margem de valor venal, sem que isso implique em contradição, pois o próprio conceito dessa, configura uma média do mercado e não uma quantia exata. Isso, por si só, já indicaria falha na concepção que se utiliza dessa estratégia, ou seja, ao mesmo tempo que afirma a base de cálculo como sendo o valor venal, também faz uso do preço declarado, caso seja superior àquele.

Ora, se a base de cálculo for definida como sendo o valor venal, a existência genuína de um negócio jurídico realizado por montante superior não deveria ser utilizada para fins de lançamento naquele caso concreto, por causa da distinção conceitual já enunciada: valor venal é a margem correspondente à média e o preço do negócio jurídico é o ajuste contratual no caso concreto.

Dessa forma, quais argumentos justificariam regra nesse sentido?

Antes de avançar, é importante mencionar que esse tipo de opção normativa também é adotado noutros países, a exemplo de Espanha e Portugal, *in verbis*:

> Base de cálculo. Artigo 10.º 1. A base de cálculo é constituída pelo valor do bem transferido ou do direito que é criado ou transmitido. [...] 2. No caso de imóveis, o seu valor será o valor de referência previsto na norma que regulamenta o cadastro imobiliário, à data de cálculo do imposto. Contudo, se o valor do imóvel declarado pelos interessados, o preço ou a contraprestação acordada, **ou ambos, forem superiores ao seu valor de referência, será tomada como base de cálculo a maior destas grandezas** (Espanha, 1993, grifo e tradução nossos).

> Artigo 12.º Valor tributável. 1 - O IMT incidirá sobre o valor constante do acto ou do contrato ou sobre o valor patrimonial tributário dos imóveis, **consoante o que for maior** (Portugal, 2003, grifo nosso).

Os dispositivos normativos transcritos referem-se, respectivamente, ao *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* e ao Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis, ou seja, exações análogas ao ITBI brasileiro. Por outro lado, o valor de referência espanhol e o valor patrimonial tributário português, citados nas transcrições, cumprem a mesma função exercida pela tabela que divulga o valor de referência, conforme previsto na legislação paulistana.

Por outro lado, além do caso paulistano, a mesma solução normativa também é encontrada em vários Municípios brasileiros, sendo possível citar como exemplos as seguintes capitais: Belo Horizonte[58], Distrito Federal[59], Fortaleza[60], Manaus[61] e João Pessoa[62].

Se há tantos casos na mesma direção, é legítimo supor que haveria um fundamento plausível para a adoção dessa estratégia, o que induz à necessidade de desdobramento da questão.

No que tange aos casos espanhol e português, não seria possível constatar, no âmbito desta pesquisa, eventual erro, contradição ou incompreensão, porque essa tarefa demandaria o aprofundamento do estudo do sistema jurídico de cada País, todavia, a menção à sua existência cumpre a função de atestar que essa opção normativa não configura uma singularidade brasileira. Entretanto, parte do que será abordado nesta seção pode servir de hipótese para futura pesquisa, ou seja, as objeções aqui levantadas poderiam ser testadas no ambiente normativo de cada País citado, a fim de averiguar até que ponto fazem sentido naqueles contextos.

Porém, no que se refere aos casos nacionais, o que vai ser declinado a seguir, aplica-se não somente ao Município de São Paulo, mas de igual modo, pode ser estendido às demais cidades que fazem uso da mesma solução normativa.

Tal como foi detalhado alhures, a Constituição Federal de 1988 não traz elementos que pudessem invalidar o uso de quaisquer das grandezas, seja valor venal, seja preço do negócio jurídico, logo, a escolha do artigo 38 do CTN pelo valor venal configura exercício legítimo da liberdade de conformação do Legislador, no âmbito da definição de normas gerais para a exação sob análise.

Todavia, em que pese o que foi defendido acima, seria permitido ao Município utilizar o preço do negócio jurídico para cálculo do ITBI, mesmo quando esse não exemplificasse o valor venal?

Para sustentar tal entendimento - ao menos a juízo deste estudo -, a edilidade teria que advogar uma de duas teses:

---

[58] Lei Ordinária n.º 5.492, de 28 de dezembro de 1988, artigo 5º, §1º.
[59] Lei Ordinária n.º 3.830, de 14 de março de 2006, artigo 6º, §3º.
[60] Lei Complementar n.º 159, de 26 de dezembro de 2013, artigo 303, II.
[61] Lei Ordinária n.º 489, de 30 de dezembro de 1998, artigo 9º, §1º.
[62] Lei Complementar n.º 53, de 23 de dezembro de 2008, artigo 207, §2º.

a) a existência de uma liberdade normativa mais ampla, por causa de o CTN ter sido elaborado antes de 1988, com a intenção de regular o antigo Imposto de Transmissão, de competência dos Estados. Nesses moldes, enquanto não sobreviesse uma lei complementar delimitando a base de cálculo do ITBI, os Municípios gozariam de maior extensão em sua competência legislativa, a fim de incluir o preço do negócio jurídico nessa definição; e,

b) o reconhecimento de que a expressão "valor venal" utilizada pelo artigo 38 do CTN deve ser vista como polissêmica, com o intuito de afirmar que ela inclui não apenas uma margem correspondente à média de mercado, mas também, o próprio conceito de preço do negócio jurídico.

A primeira proposta configura a tese da não recepção do artigo 38 do CTN, classificada alhures como segunda corrente doutrinária. Tal como já exposto, o presente trabalho não compartilha desse entendimento, porque seu raciocínio implica em conceber o Poder Constituinte Originário como limitado e condicionado, conforme uma visão específica que seria dada ao Princípio Federativo.

A segunda proposta seria uma variante do segundo subgrupo da terceira corrente doutrinária: lembre-se que essa vertente advoga que a expressão "valor venal" do artigo 38 do CTN significa preço do negócio jurídico. A variação seria a defesa de que a referida expressão poderia remeter, concomitantemente, a ambos os conceitos, isto é, ao valor venal e ao preço do negócio jurídico.

Insere-se essa possibilidade apenas para fins especulativos, porque não se identificou qualquer fonte que advogasse essa linha interpretativa.

Os estudos que foram realizados tanto na delimitação conceitual da expressão "valor venal", como na pesquisa sobre o seu uso ao longo da sucessão de eventos históricos relacionados à elaboração do Código Tributário Nacional, são suficientes para rebater uma possível tese que defendesse a polissemia mencionada.

Ora, se o artigo 38 do CTN foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e, ainda, se não é sustentável a polissemia apontada, a decisão normativa do Município em utilizar o preço do negócio jurídico, quando ele não exemplifique o valor venal, corresponderia à violação do dispositivo legal mencionado, vez que estaria elegendo uma grandeza diferente daquela fixada na norma geral da exação.

Em verdade, utilizar o preço do negócio jurídico, unicamente, quando ele for maior que a margem definida para valor venal corresponde à postura que configura estratégia específica, de modo que seria relevante perguntar: por que ele é utilizado apenas quando for superior?[63]

Por exemplo, caso o Município entenda que a expressão "valor venal" do artigo 38 do CTN abrange os dois conceitos e, dessa forma, defenda ser viável, juridicamente, eleger quaisquer deles como base de cálculo, teria ele a faculdade de alternar entre ambos, conforme lhe fosse conveniente? Indagação no mesmo sentido poderia ser feita também, caso fosse adotada a tese da não recepção, ou seja, se entendesse que a edilidade goza de maior liberdade legislativa, seria legítimo alternar entre as duas grandezas, conforme fosse mais conveniente ao interesse fiscal?

Compare-se duas posturas possíveis:

> a) o Município adota a tese da não recepção ou da polissemia e, em seguida, escolhe como base de cálculo apenas o preço do negócio jurídico, fazendo uso de sua faculdade de optar entre ambas as grandezas; ou,
>
> b) a edilidade adota a tese da não recepção ou da polissemia e elege, em sua legislação, o valor venal ou preço do negócio jurídico, aquele que, diante da situação concreta for mais conveniente ao interesse fiscal.

Certamente, a primeira postura abre menos flancos aos seus adversários, tendo em vista a coerência interna do sistema normativo que viria a ser posto. A segunda postura pode até ser interpretada por alguns como legítima, mas tem contra si o risco de ser apontada como exercício abusivo de competência normativa por violação aos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, sem levar em conta as dificuldades em manejar as teses da não recepção ou da polissemia.

A estratégia de o mesmo agente fazer uso concomitante de ambos os conceitos consoante lhe for conveniente, indica instrumentalização dos mesmos e isso tende a implicar na interpretação de exercício abusivo de sua competência legislativa, ou seja, quando lhe é interessante, utiliza o valor venal, quando não, faz uso do preço do negócio jurídico. Seriam ações contraditórias em favor de si mesmo.

---

[63] E, apenas para fins de especulação, esse questionamento também poderia ser colocado perante a legislação espanhola e portuguesa.

Entretanto, como o presente estudo rejeita a não recepção e a polissemia da expressão “valor venal” - ao menos nos termos em que foi utilizada pelo CTN -, o presente raciocínio apenas representa um esforço argumentativo paralelo, a fim de desautorizar a tese eventualmente construída por esse percurso.

Outra possiblidade para dar suporte à solução normativa de utilizar, concomitantemente, valor venal e preço do negócio jurídico seria a seguinte: em verdade, continuaria sendo adotada a tese de que o valor venal constitui-se como a grandeza eleita pelo artigo 38 do CTN para servir como base de cálculo, mas em função de presumir uma desatualização da tabela de valores em uso no respectivo Município, tomar-se-ia o preço declarado com o intuito de atingir o objetivo de alcançar o valor venal atualizado do imóvel.

Ao que tudo indica, a legislação paulistana adota essa postura, uma vez que afirma que “[...] os valores venais dos imóveis a que se refere o ‘caput’ deste artigo têm **presunção relativa**, que poderá ser afastada se: I - o valor da transação for superior”. Dessa forma, atribui-se ao preço declarado uma função instrumental, na intenção de melhor aferir o valor venal do imóvel em questão (São Paulo, M., 2014, artigo 8º, §3º, I, grifo nosso).

Nesse caso, haveria uma presunção de desatualização que o Município tem em relação aos próprios valores com os quais trabalha. Por compreender essa possibilidade como bastante frequente, resolve fazer uso desse expediente.

Tudo se passaria, muito provavelmente, pelo seguinte raciocínio: como ainda entende que a média de mercado é a base de cálculo, mas sabe que sua própria tabela está frequentemente desatualizada, utiliza o preço declarado para fins de lançamento porque presume que ele exemplificaria o atual valor venal do imóvel em questão.

Todavia, é necessário lembrar que a desatualização não implica, necessariamente, numa constatação de movimento não captado de aumento, mas também, de diminuição, ou seja, a desatualização pode ocorrer tanto para “cima” como para “baixo”, de forma que o preço declarado, se menor do que a margem com a qual trabalha o órgão fazendário, também pode representar a desatualização desse.

É bem verdade que os movimentos de mercado são mais frequentes no sentido de aumento, mas ainda assim, haveria casos genuínos em que houve diminuição, o que deveria implicar, portanto, no uso do preço declarado nessas situações, a fim de não incidir na instrumentalização declinada anteriormente.

Novamente, a contradição havida nas ações de um mesmo agente teria o potencial de redundar na acusação de exercício abusivo de sua competência legislativa.

Sendo assim, é importante questionar: para os fins deste estudo, o preço do negócio jurídico poderia desempenhar algum papel legítimo? Sim, o de amostra.

Tal como foi declinado alhures, quando se abordou a Engenharia de Avaliações, a técnica mais utilizada para avaliação de imóveis corresponde ao comparativo direto de dados de mercado, regulado pela NBR 14653. Esse método "[...] identifica o valor de mercado do bem por meio de tratamento técnico dos atributos dos elementos comparáveis, constituintes da **amostra**" (ABNT, 2019, grifo nosso).

Nesse contexto, a coleta dos preços declarados - em conjunto com outras fontes - fornece manancial importante para construção de banco de dados acerca das flutuações do mercado imobiliário em questão.

Se um preço declarado estiver acima ou abaixo da margem de valor venal com a qual a edilidade trabalha, a atitude adequada não seria calcular a exação mencionada a partir desse montante, porque isso implicaria numa presunção temerária de que houve flutuação do preço de equilíbrio. Repita-se: em virtude da própria relação entre os conceitos, o preço do negócio jurídico tende a exemplificar o valor venal, mas é possível testemunhar situações genuínas em que isso não se verifica.

A coleta de preço declarado fora da margem de valor venal pode ser lida como indício inicial da flutuação do preço de equilíbrio, contudo, ainda assim, como dado preliminar. Caso esteja em curso algum deslocamento da curva de demanda e/ou de oferta, haverá mais sinais nessa direção, indicando a necessidade de o Município rever sua tabela de valores.

Se, no curso dos acontecimentos, inexistam outros elementos que venham a corroborar aquele preço declarado como sendo o indício inicial da flutuação do preço de equilíbrio, forçoso é concluir que se tratou de um caso genuíno de preço de negócio jurídico que não exemplificou o valor venal do imóvel.

Outro ponto que se pode descartar, de plano, aquele preço declarado como indício inicial da mudança no mercado imobiliário é a constatação de que existiam condições especiais na transação realizada. Na venda de pai para filho, por exemplo, pode ser tomada a decisão de não realizar uma compra e venda comutativa, utilizando-se preço subestimado para o negócio jurídico, pelo fato de o genitor concordar com o decréscimo patrimonial subsequente.

Enfim, em virtude das várias razões elencadas, defende-se que a opção normativa por adotar a ambiguidade preço *versus* valor não é juridicamente sustentável.

4.1.2 Questão do arbitramento da base de cálculo: seria incorreta a ampliação para o caso de simples discordância?

A presente seção tem por objetivo abordar a alteração ocorrida na redação de determinado dispositivo da legislação paulistana quando trata da questão do arbitramento para aferição da base de cálculo *in concreto* no âmbito do ITBI, servindo, por desdobramento, para outras legislações municipais que apresentem perfil semelhante. Essa abordagem será útil, também, para análise crítica de raciocínios semelhantes que se encontram no discurso jurisprudencial, conforme será detalhado adiante.

4.1.2.1 Contextualização e panorama doutrinário

Relembre-se os eventos pertinentes, havidos na legislação do Município de São Paulo.

A Lei Ordinária Municipal n.º 11.154, de 30 de dezembro de 1991, continha a seguinte redação em sua versão original:

> Art. 24. Sempre que sejam **omissos ou não mereçam fé** os esclarecimentos, as declarações, os documentos ou os recolhimentos prestados, expedidos ou efetuados pelo sujeito passivo ou por terceiro legalmente abrigado, o órgão fazendário municipal competente, mediante processo regular, arbitrará o valor referido no artigo 7°, na forma e condições regulamentares. Parágrafo único. Não concordando com o valor arbitrado, o contribuinte poderá oferecer avaliação **contraditória**, na forma, condições e prazos regulamentares (São Paulo, M., 1991, grifos nossos)

Perceba-se, nesse caso, a presença da omissão ou da má-fé como condicionantes para que a autoridade fiscal possa proceder com o arbitramento, inclusive, prevendo a possibilidade de o contribuinte contraditar o valor arbitrado. Essa redação encontrava-se em sintonia com o dispositivo análogo Código Tributário Nacional (Brasil, 1966b, artigo 148).

A regulamentação da lei de regência, aprovada pelo Decreto Municipal n.º 31.134, de 24 de janeiro de 1992, seguia na mesma direção, contendo o seguinte comando:

> Art. 5º Sem prejuízo das penalidades cabíveis, o valor tomado como base para recolhimento do imposto poderá ser arbitrado, sempre que os esclarecimentos, as declarações, os documentos e os recolhimentos prestados, expedidos ou efetuados pelo sujeito passivo ou por terceiro igualmente obrigado, sejam **omissos ou não mereçam fé** (São Paulo, M., 1992, grifo nosso).

Completando o quadro exposto anteriormente, vale citar a interpretação que se pode extrair da combinação do artigo 8º, inciso II, com o artigo 11 e seguintes, todos do regulamento mencionado: tais dispositivos davam conta de prever a possibilidade de o contribuinte contraditar o valor arbitrado pela autoridade fiscal.

Contudo, no avançar do tempo, a Lei Ordinária Municipal n.º 13.402, de 5 de agosto de 2002, deu nova redação ao artigo 24 da Lei Ordinária Municipal n.º 11.154, de 30 de dezembro de 1991, passando a constar o seguinte texto:

> Art. 24. **Não concordando** o órgão fazendário municipal com o valor declarado do bem transmitido, ou com os esclarecimentos, declarações, documentos ou recolhimentos prestados, expedidos ou efetuados pelo sujeito passivo ou por terceiro legalmente obrigado, instaurar-se-á o respectivo procedimento administrativo de arbitramento da base de cálculo e aplicação das demais cominações legais. Parágrafo único. O contribuinte poderá oferecer **avaliação contraditória ao valor arbitrado**, na forma, condições e prazos regulamentares (São Paulo, M., 1991, grifos nossos).

No dispositivo, não se encontram mais os pressupostos da omissão ou da má-fé, a fim de autorizar o arbitramento por parte da autoridade fiscal, porém, permanece a possibilidade de o contribuinte contrapor-se ao valor arbitrado, como forma de demonstrar sua irresignação. Significa dizer que a nova redação posta em vigor tanto pode ser acionada quando estivessem presentes aqueles pressupostos, como também poderá sê-lo nos casos em que haja simples discordância por parte da autoridade fiscal.

Importante mencionar que a redação transcrita anteriormente permanece na Lei Ordinária Municipal n.º 11.154, de 30 de dezembro de 1991 e, atualmente,

encontra-se reproduzida na regulamentação aprovada por meio do Decreto Municipal n.º 55.196, de 11 de junho de 2014 (São Paulo M., 2014, artigo 11).

Em face da dissonância existente entre o artigo 148 do CTN e a legislação paulistana, seria razoável levantar os seguintes questionamentos: sob a perspectiva jurídica, estaria correta a decisão do Legislador municipal? Nesse contexto, retirar os requisitos de má-fé e omissão infringe alguma regra ou princípio jurídico? Seria plausível o procedimento de arbitramento sem esse tipo de acusação, ou seja, apenas por simples discordância da autoridade fiscal? Que diz a Doutrina especializada sobre tais questões?

A fim de evitar longas transcrições e, ao mesmo tempo, com o intuito de poder disponibilizar o pensamento fiel de cada autor, foi elaborado o Apêndice C, intitulado "Arbitramento no Direito Tributário", sobre o qual é possível observar o seguinte.

O referido apêndice contém um total de 35 (trinta e cinco) transcrições textuais, estando subdividido em duas partes, a saber: uma destinada a colacionar os pronunciamentos relacionados ao artigo 148 do CTN, denominado de "Arbitramento Geral"; e outra, na qual constam os posicionamentos sobre o uso específico da referida técnica no âmbito do ITBI, intitulado de "Arbitramento ITBI". De forma interpolada, foram inseridos comentários relativos ao texto transcrito, quando se julgou necessário justificar a classificação adotada ou, ainda, para ilustrar outras questões pertinentes.

As transcrições reunidas sob o título "Arbitramento Geral" contam com um total de 15 (quinze) pronunciamentos, sendo que, em todos, a fonte posiciona-se no sentido de que o arbitramento previsto no artigo 148 do CTN apenas pode ser utilizado, se presentes elementos indicativos de omissão ou má-fé, isto é, não foi possível identificar fonte bibliográfica que, ao comentar o dispositivo citado, acatasse seu uso sem que estivessem presentes os pressupostos mencionados.

Por outro lado, as transcrições reunidas sob o título "Arbitramento ITBI" contam com um total de 20 (vinte) pronunciamentos, subdivididos em 3 (três) grupos.

O primeiro, contendo 14 (quatorze) textos e denominado de "Omissão ou má-fé", referem-se aos casos nos quais foi defendida a tese de que o arbitramento em matéria de ITBI está subordinado à presença dos mencionados elementos.

O segundo, contendo 4 (quatro) transcrições e intitulado de "Simples discordância", relaciona os autores que advogam a possibilidade de arbitramento da

base de cálculo da referida exação, sem a existência dos requisitos de omissão ou má-fé.

O terceiro, que contém 2 (duas) passagens, foi denominado de “Indefinido”, lista as fontes que, ao abordarem o ITBI, não forneceram elementos suficientes para que fosse possível identificar se subordinam ou não o arbitramento aos requisitos mencionados. Neste ponto, vale mencionar o seguinte: em princípio, seria possível identificá-las como casos em que o tema do arbitramento da base de cálculo do ITBI não tivesse sido abordado. Contudo, a decisão de agrupá-las sobre a alcunha indicada, deveu-se à constatação de que, do conteúdo de seu texto, é possível perceber que a fonte estava tratando da discordância da autoridade fiscal em relação ao preço declarado pelo contribuinte, ainda que não tenha sido citada as expressões “arbitramento” ou “arbitrar”.

Afinal, vale salientar que há fontes que foram listadas nos apêndices anteriores e, portanto, abordam temas relacionados à presente pesquisa, mas que não trataram das questões relativas ao arbitramento, seja em relação ao artigo 148 do CTN, seja no que tange à aplicação dessa técnica no âmbito do ITBI. Em face disso, não constam no Apêndice C.

Para fins de ilustração, vejam-se alguns exemplos de posicionamentos extraídos do mencionado apêndice.

Primeiro, em comentários ao artigo 148 do CTN, lembrando que, neste caso, todas as fontes consultadas subordinam o uso da técnica de arbitramento à presença de elementos indicativos de omissão ou má-fé:

> Esta modalidade de lançamento decorre da **atuação da fiscalidade em face da falha ou descumprimento do dever de colaboração do contribuinte**. **Caso este não proceda adequadamente ao lançamento do crédito tributário**, poderá o poder público proceder a determinação do *quantum debeatur* por meio de uma apuração de ofício, tomando como elementos indicativos a renda, o lucro, o faturamento, a receita bruta, bem como outros signos representativos de capacidade econômica. [...] Esta modalidade de lançamento, **que possui como fundamento a ausência do cumprimento adequando o dever de cooperação pelo contribuinte**, manifesta-se especialmente em: lançamento **errôneo ou inidôneo; omissões ou ausência de declaração; declarações falsas ou inexatas; apresentação duvidosa ou insuficiente de elementos probatórios** (Caliendo, 2022, p. 287, grifos nossos).

Segundo, quando abordam o arbitramento no âmbito específico do ITBI e, na oportunidade, o subordinam à presença de elementos indicativos de omissão ou má-fé:

> Por outro lado, por se tratar de situações excepcionais e raras (= venda do imóvel por um preço abaixo ao valor de mercado), a Administração Tributária Municipal pode **questionar e investigar a veracidade das informações**, não se curvando passivamente às declarações das partes, e, se for o caso, arbitrar a base de cálculo do ITBI, levando em conta o valor de mercado do imóvel, nos termos do art. 148 do CTN. [...] Este artigo traz [referindo-se ao art. 148 do CTN], nitidamente, os **pressupostos** (*conditio sine qua non*) para que a Administração Tributária parta para o arbitramento, quais sejam: **'estranheza' (desconfiança) a respeito dos valores indicados pelo sujeito passivo**; convocação do sujeito passivo para prestar esclarecimentos e/ou juntar documentos, no intuito de justificar o 'valor abaixo' do praticado no mercado; **e não merecerem fé as declarações do sujeito passivo, ou, pior ainda, quando ele sequer presta as informações**. **Fora dessas hipóteses, não se pode arbitrar**, ou presumir um outro valor venal diferente daquele declarado pelo sujeito passivo (a princípio, valor real da transação) (Melo *In*: Mangieri e Melo, 2015, p. 225-226, grifos nossos).

Terceiro, quando abordam o arbitramento no âmbito específico do ITBI e, na hipótese, não o subordinam à presença dos pressupostos mencionados, afirmando ser possível o uso da técnica em situações de simples discordância da autoridade fiscal em relação ao preço declarado pelo contribuinte:

> Sempre falamos em preço como presunção relativa da base de cálculo do ITBI, porque é possível a sua desconsideração quando este for considerado inservível, seja por ser considerado pelo Fisco como simulado, **ou por ser tido como manifestamente inferior ao valor do bem imóvel**. Aqui, deverá ser aberto processo regular para apuração da base de cálculo do ITBI, seja por ser omissa ou não merecer fé a declaração expressa na escritura pública, caso em que o procedimento estará fundamentado nos termos do artigo 148 do CTN; **seja pela necessidade de sua consonância com o valor do bem imóvel, quando o fundamento de validade será o artigo 142 do CTN**, mas sempre concedendo-se o contraditório e a ampla defesa ao contribuinte, mandamentos inafastáveis no nosso Estado Democrático de Direito (Macedo, 2009, p. 206, grifos nossos).

No panorama levantado anteriormente, fica evidente o posicionamento majoritário da Doutrina especializada: o uso da técnica de arbitramento, seja no âmbito específico do ITBI, seja de uma forma geral, corresponderia a uma resposta

da autoridade fiscal, contrapondo-se à conduta prévia do contribuinte, mas desde que estivessem presentes elementos indicativos de omissão ou de má-fé.

Há vozes no sentido contrário, ou seja, defendendo que seria possível à autoridade fiscal proceder com o arbitramento, tendo em vista a simples discordância, mas são em número muito inferior, como foi possível perceber nesse panorama geral sobre o tema.

4.1.2.2 Arbitramento: delimitação conceitual, características e aplicações

Nesse contexto, seria plausível questionar: existiriam fundamentos e argumentos consistentes para sustentar a tese minoritária e, assim, oferecer suporte razoável para a alteração havida na legislação paulistana?

A seguir, far-se-á a defesa da vertente minoritária, começando pela apresentação da técnica do arbitramento por uma abordagem mais genérica, em seguida, abordando os eventos históricos que redundaram na cunhagem do atual artigo 148 do Código Tributário Nacional

Em consulta a dicionários jurídicos, lê-se o seguinte:

> ARBITRAMENTO. 1. **Avaliação**; averiguação; **estimativa**; **determinação de valor pecuniário**. 2. Direito processual civil. Exame feito por peritos para determinar o **valor**, em dinheiro, de uma **coisa** ou esclarecer algum fato, orientando o órgão judicante. Em outras palavras, é o exame pericial que tem em vista apurar o **valor da coisa** ou da obrigação a ela ligada, muito comum na desapropriação, nos alimentos e na indenização dos danos por atos ilícitos. Trata-se tão somente de uma apreciação **estimativa** de fatos ou de **coisas** que não têm critérios de avaliação objetivos ou certos (Diniz, 2022, 50, grifos nossos).

> ARBITRAMENTO. S. m. (Lat., *de arbitratio*) Dir. Civ. Gênero de que a **avaliação** é a espécie, todavia empregados como **equivalentes**, tanto no CC, art. 596, quanto no Novo CPC, arts. 81, §3º, 509, I, 510, 809, § 1º. Não se confunde com arbitragem (Sidou, 2016, 46, grifos nossos).

Arbitrar significa estimar ou avaliar, ou seja, constitui-se na ação que tenta identificar o valor de alguma grandeza.

De início, algumas conclusões podem ser extraídas dessa delimitação conceitual, a saber:

a) por ser, simplesmente, a ação de estimar ou avaliar, não haveria razão para considerá-la como exclusiva da autoridade fiscal ou do sujeito passivo da relação jurídica tributária, pois ambos poderiam receber a incumbência legal de praticá-la;

b) quando tal atribuição é destinada à autoridade fiscal, não haveria razão para considerar que ela apenas pudesse ser exercitada, caso tenha havido conduta prévia do contribuinte. Além disso, ainda que a competência tenha sido instituída para ser exercida após um evento atribuível ao sujeito passivo, nada indicaria que ela teria de estar necessariamente subordinada a indícios de omissão ou de má-fé; e,

c) o arbitramento não se presta como método apto para aferir diretamente uma grandeza que se constitua como preço, dado que, por definição, esse é um evento concreto.

Em seguida, serão abordados os elementos presentes em cada propositura declinada previamente.

Primeiro: conforme visto no relato dos posicionamentos da Doutrina especializada, não há dúvida quanto à possibilidade de atribuir-se à autoridade fiscal a tarefa de aferir uma grandeza por meio do arbitramento. Todavia, a legislação tributária contempla exemplos nos quais o arbitramento, no sentido de ação de estimar ou avaliar, é remetido ao sujeito passivo da relação tributária.

A base de cálculo do Imposto Territorial Rural (ITR) é o Valor da Terra Nua Tributável (VTNt), que será "[...] obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável e a área total". Nos termos da lei, entende-se "VTN" como Valor da Terra Nua, levando à conclusão de que o VTN nada mais é que uma parcela do próprio VTN (Brasil, 1996, artigo 10, §1º, III).

Ocorre que, por determinação normativa, o VTN "[...] refletirá o preço de mercado de terras, apurado em 1º de janeiro do ano a que se referir o DIAT" (Brasil, 1996, artigo 8º, §2º). Como o ITR, em regra, é lançado por homologação (Brasil, 1996, artigo 10, *caput*), caberá ao contribuinte realizar o pagamento antecipado e aguardar o pronunciamento da autoridade fiscal. Porém, para poder recolher a exação, o sujeito

passivo terá de calculá-la, isto é, terá de apurar a base de cálculo *in concreto* e aplicar-lhe as alíquotas pertinentes.

Finalmente, trata-se de hipótese na qual a legislação citada incumbe o contribuinte da tarefa de mensurar a base de cálculo *in concreto* por meio de arbitramento, inclusive declarando que este procedimento "[...] será considerado auto-avaliação (*sic)* da terra nua a preço de mercado" (Brasil, 1996, artigo 8º, §2º).

O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) contempla exemplo ilustrativo.

Também nesse caso, em regra, o lançamento dá-se por homologação (Brasil, 2010, artigos 181, 182 e 183), cabendo ao contribuinte aferir a base calculada para poder realizar o pagamento antecipado. Na maior parte das vezes, para realizar a tarefa em questão, utilizará o preço da operação de saída (Brasil, 2010, artigo 190, inciso II). Todavia, veja-se a seguinte hipótese:

> Art. 192. Considera-se valor tributável o **preço corrente do produto ou seu similar, no mercado atacadista da praça do remetente**, na forma do disposto nos arts. 195 e 196 , na saída do produto do estabelecimento industrial ou equiparado a industrial, quando a saída se der a título de locação ou arrendamento mercantil **ou decorrer de operação a título gratuito,** assim considerada também aquela que, em virtude de não transferir a propriedade do produto, **não importe em fixar-lhe o preço** (Lei nº 4.502, de 1964, art. 16) (Brasil, 2010, grifos nossos).

Quando não for fixado preço, em razão de se tratar de operação a título gratuito, manda a legislação que seja utilizado o preço corrente do produto ou seu similar. Significa dizer que o sujeito passivo deverá estimar ou avaliar o produto em questão através de consulta ao "mercado atacadista da praça do remetente", para poder definir a base de cálculo *in concreto* e, em seguida, poder efetuar o cálculo da exação para fins de pagamento antecipado.

Neste ponto, é oportuno frisar: em qualquer caso, seja o arbitramento realizado pela autoridade fiscal, seja pelo contribuinte, cabe a outra parte contraditar a aferição realizada, se discordar. Do lado do Fisco, tem-se o poder-dever de lançar e revisar o pagamento antecipado (Brasil, 1966b, artigo 142 e seg.), que fundamenta a oposição da autoridade fiscal. Do lado do contribuinte, tem-se o Princípio do Devido Processo Legal e o Princípio do Contraditório (Brasil, 1988, artigo 5º, incisos LIV e LV), como fundamentos básicos para contrapor-se à ação da autoridade fiscal.

Observa-se, agora, o segundo ponto deduzido da delimitação conceitual de arbitramento.

Conforme visto preliminarmente no relato dos posicionamentos da Doutrina especializada, não há dúvida quanto à possibilidade de atribuir-se à autoridade fiscal a tarefa de aferir uma grandeza por meio do arbitramento, após uma conduta prévia do contribuinte. Todavia, a legislação tributária contempla exemplos nos quais o arbitramento, entendido como ação de estimar ou avaliar, é realizado sem que tenha existido qualquer evento prévio atribuível ao sujeito passivo da relação tributária.

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) pode ser citado como primeiro exemplo no qual a grandeza é arbitrada de plano pela autoridade fiscal, sem que tenha havido conduta prévia do contribuinte.

A autoridade fiscal tem a atribuição de aferir o valor venal *in concreto* dos imóveis sujeito àquela exação, pois, em regra, o lançamento dá-se pela modalidade de ofício, a partir dos dados constantes no cadastro específico instituído e mantido pela edilidade, tal como confirma a Doutrina especializada:

> A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, ou seja, o seu valor atual, real, de mercado. Determinar dito valor é questão tormentosa. Em rigor, quando é dada a 'baixa' na construção, **fazem as prefeituras a avaliação do imóvel e o inserem no Cadastro Imobiliário. Nesta primeira avaliação** são utilizados critérios especiais voltados ao tamanho do imóvel, área construída, sua localização, tipo de acabamento etc. [...] Nas grandes cidades é praticamente impossível **avaliar**, anualmente, imóvel por imóvel. Então são feitas 'plantas genéricas' que cobrem as áreas urbanas, contendo múltiplos critérios de valoração e enquadramento dos imóveis. Basicamente o valor tributável é extraído a partir desses critérios genéricos a que o STF atribuiu o caráter de lei. A solução ainda é precária, **por se tratar de arbitramento do valor venal**, com imprecisos fatores de concreção (Coêlho, 2022, 412, grifos nossos).

Apesar de a fonte lançar tom crítico acerca do uso do arbitramento para aferição *in concreto* da base de cálculo do IPTU, essa prática é de tal modo disseminada que o dicionário jurídico também a menciona da seguinte forma:

> LANÇAMENTO DIRETO. Direito tributário. Trata-se do lançamento de ofício, como o do IPTU, por ser promovido por iniciativa do lançador ou representante do Fisco, que efetua o **arbitramento ou estimativa** do quantum do crédito fiscal a ser pago pelo contribuinte (Diniz, 2022, 321, grifo nosso).

O mesmo ocorre no Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), quando incidente sobre veículos usados. Nesses casos, em regra, o lançamento dá-se de ofício, cabendo à autoridade administrativa proceder com o arbitramento da base de cálculo, sem qualquer conduta prévia do contribuinte.

Veja-se a lição de Leandro Paulsen ao mencionar a legislação do Estado do Rio Grande do Sul:

> A base de cálculo é o **valor médio de mercado** dos veículos (art. 8º): para os veículos novos, assim é considerado o valor constante do documento fiscal; para **os usados, o divulgado pelo Executivo antes do início do ano-calendário em que será devido o tributo monetariamente atualizado** (2022, p. 404, grifos nossos).

O "valor médio de mercado" nada mais é do que a avaliação ou estimativa dessa grandeza, que deve ser realizada de ofício, sem que tenha existido qualquer ação atribuível ao contribuinte.

Diante da mesma situação, Kiyoshi Harada também constata o uso da avaliação do veículo usado por parte da autoridade fiscal, sem qualquer conduta prévia do contribuinte, sendo que, neste caso, comentando a legislação paulista, *in verbis*:

> O art. 7º fixou diferentes bases de cálculo do imposto sendo a regra geral para veículos **usados é o valor de mercado constante de tabela editada pelo Executivo**, tendo em vista a marca, o modelo, a espécie e o ano de fabricação do veículo (art. 7º, I e §1º). A referida tabela deverá ser **divulgada** para vigorar no exercício seguinte, **sendo que na fixação de valores deverão ser observados os preços médios de mercados vigentes no mês de setembro** (§2º). O valor constante na tabela não gera presunção absoluta quanto ao efetivo valor do veículo. **A base de cálculo, nos expressos termos da lei, há de refletir o valor de mercado** (2021, p. 586, grifos nossos).

Obviamente, nas hipóteses do IPTU e do IPVA, como não ocorreu conduta prévia do contribuinte, também não há qualquer acusação relacionada à eventual presença de omissão ou má-fé, ou seja, o arbitramento foi realizado sem vinculação a pressupostos dessa natureza.

Quer-se dizer, portanto, que não haveria impedimento para que a legislação de determinado ente tributante viesse a prever situação na qual a autoridade fiscal ficasse com a incumbência de arbitrar a base de cálculo *in concreto*, quando houvesse

simples discordância em relação à avaliação, realizada pelo sujeito passivo. A alteração havida na legislação paulistana é, portanto, exemplo dessa natureza.

É oportuno ressaltar: quando o arbitramento da autoridade fiscal estiver discordando da estimativa realizada pelo contribuinte, mas diante de casos em que estejam presentes elementos indicativos de omissão ou de má-fé, além do Princípio do Contraditório, tem-se a incidência do Princípio da Ampla Defesa e do Princípio da Presunção de Inocência (Brasil, 1988, artigo 5º, incisos LV e LVII), já que se trata de uma acusação, face a suspeita de infração eventualmente cometida.

Atenta-se, agora, para o terceiro ponto deduzido da definição de arbitramento.

Consoante a delimitação conceitual feita alhures, o preço é evento concreto, fixado pela parte do negócio jurídico. Por outro lado, conforme os dicionários jurídicos citados, a ação de arbitrar é o mesmo que estimar ou avaliar. Conjugando tais ideias, torna-se evidente que a mencionada técnica não seria apta para a aferição direta de uma grandeza que se constitua como o montante especificamente pactuado pelas partes contratantes.

Para fins de identificação do preço do negócio jurídico, não faria sentido estimar ou avaliar a grandeza, porque a maneira mais óbvia e eficaz de conhecê-lo seria pela consulta ao próprio evento concreto.

Se a intenção é identificar uma grandeza que se constitui como preço, basta consultar o documento fiscal correspondente, pois o sujeito passivo está obrigado a registrar ali a quantia concretamente definida. Em caso de omissão dessa conduta ou havendo dúvida, pode-se solicitar a apresentação do instrumento contratual, se houver, ou, ainda, utilizar-se de outros meios alternativos, tais como consultar os lançamentos contábeis ou requisitar informações sobre a movimentação financeira do sujeito passivo.

Sendo assim, o uso da técnica de arbitramento para aferição de preço corresponderia a recurso subsidiário caso fosse difícil ou impossível identificá-lo diretamente, implicando na constatação de que corresponde à mensuração indireta da respectiva grandeza.

Se determinada lei de regência opta pelo preço do negócio jurídico como sendo a base de cálculo da exação, esse deve ser utilizado em primeiro lugar, pois calculá-la, primariamente, a partir de uma estimativa da grandeza, corresponderia a desrespeito à decisão política do Legislador, ocasionando violação ao Princípio da Legalidade em matéria tributária (Brasil, 1988, artigo 150, inciso I).

Obviamente, o mesmo não ocorre se for escolhida grandeza que se constitui como valor, porque, nessa hipótese, sua via direta e preferencial de aferição corresponde, justamente, à avaliação ou estimativa. Por causa das delimitações conceituais de valor e de arbitramento, torna-se possível concluir que esse é o meio natural de mensuração daquele.

Do exposto, é possível extrair alguns desdobramentos.

A grandeza que compõe o critério quantitativo de uma dada exação será aferida por arbitramento, quando a lei de regência optar por um valor, no lugar do preço do negócio jurídico. Nesse caso, a tarefa de avaliação poderá ser atribuída à autoridade fiscal ou ao contribuinte, conforme a modalidade de lançamento.

No caso de lançamento de ofício, a tarefa caberá primariamente ao Fisco; já, na hipótese de lançamento por homologação, a ação de estimar será primeiramente realizada pelo contribuinte, no momento do cálculo realizado para o pagamento antecipado, lembrando que, em caso de não homologação, a autoridade fiscal deverá realizar sua própria aferição para fins de lançamento de ofício de eventual diferença.

E nos casos de lançamento por declaração? Aqui, a lei tributária determinará que o contribuinte informe previamente seu arbitramento da grandeza, que poderá - e comumente é - o preço declarado que, por definição, tende a exemplificar o valor, porém, incumbirá à autoridade fiscal acatá-lo ou recusá-lo, hipótese em que fixará o cálculo segundo sua própria estimativa.

Nos casos de lançamento por homologação ou por declaração, em face de ter existido conduta prévia do contribuinte, poderá também haver indícios de omissão ou de má-fé, todavia, é importante realizar os seguintes esclarecimentos.

O primeiro ponto a destacar, refere-se à circunstância de que a ação de arbitrar, tal como foi definido acima, não implica na definição de uma quantia exata. O arbitramento é uma estimativa, ou seja, a atividade não resultará num montante fixo, mas numa margem razoável de avaliação. Essa característica é muito importante para o presente estudo, quando a correlacionamos com os conceitos de preço e de valor.

Se a grandeza a ser aferida é um valor, estimá-la corresponde ao mesmo que arbitrá-la, isto é, o cálculo realizado para estimar o valor venal de um imóvel, por exemplo, é o mesmo que arbitrá-lo. Por outro lado, se a grandeza a ser aferida é um preço, sua via primária de aferição deve-se dar pela identificação do montante concreto, relegando-se à estimativa um papel subsidiário. Disso, resulta outro ponto já mencionado: quando se trata de preço, sua aferição por arbitramento, constitui-se

num método indireto, apenas sustentável quando existentes circunstâncias conjunturais que a justifiquem.

Qual seria o resultado do arbitramento para o caso de preço?

Nessa hipótese, ter-se-ia utilizado a estimativa de valor com o intuito de substituir o uso do preço, ante a dificuldade ou impossibilidade de sua aferição concreta. Tal estratégia seria algo plenamente justificável, dada a relação existente entres os dois conceitos, pois, lembre-se, o preço tende a exemplificar o valor venal. Todavia, se for possível identificar o montante concretamente definido pelas partes, não seria sustentável sua substituição com o uso da técnica de arbitramento. Tal como já mencionado, em respeito ao Princípio da Legalidade em matéria tributária (Brasil, 1988, artigo 150, inciso I), deve-se utilizar a grandeza eleita na lei de regência, se for possível identificá-la, cabendo a estimativa de valor como forma subsidiária de aferição.

Quando a grandeza eleita pela lei de regência é o preço, não é possível, portanto, optar-se pela modalidade de lançamento de ofício como primeira estratégia de ação, pois os dados relacionados à situação concreta não estão disponíveis ao Fisco. Na hipótese, cabe às modalidades por declaração ou por homologação. Conforme o caso, o contribuinte deverá informar o preço ou utilizá-lo para efetuar o pagamento antecipado, sendo que, para esse, não estaria ocorrendo um arbitramento por parte do sujeito passivo, porque não se trata de estimativa. O preço do negócio jurídico constitui-se num dado concreto e, com base nele, deverá ser calculada a exação, já que foi essa a grandeza eleita na lei de regência.

Ao informar o preço ou utilizá-lo para o pagamento antecipado, impõe-se o dever de honestidade para o sujeito passivo, que deverá respeitar o exato montante concretamente definido no negócio jurídico. Caso não siga esse mandamento, incorre em infração apurável nas esferas administrativa e penal. Essa seria a hipótese em que o arbitramento poderá ser realizado pela autoridade fiscal, após uma conduta prévia do contribuinte em que foram identificados elementos de omissão ou má-fé.

Em tais casos, abrir-se-á investigação acerca da conduta do sujeito passivo. Se ao final não for possível identificar a grandeza eleita pela lei, ou seja, o preço genuíno, ele será aferido indiretamente por arbitramento, fazendo-se uso do valor apurado *in concreto* para fins de cálculo da exação, sem prejuízo da aplicação de penalidades administrativas cabíveis e de posterior representação fiscal para fins penais.

Na legislação tributária, há exemplos em que esse roteiro ocorre.

O ICMS e o ISS contêm situações que se amoldam ao que fora descrito anteriormente, pois definem o preço do negócio jurídico como sendo a base de cálculo e, em regra, optam pelo lançamento por homologação, atribuindo ao contribuinte o dever de realizar o pagamento antecipado, com base no montante concreto genuinamente acordado pelas partes contratantes. Todavia, como no caso daqueles impostos, a instituição e regulação cabem a vários entes federados. Utilizar-se-á, novamente, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência da União, para fins de ilustrar o raciocínio.

O IPI, quando não decorrente de importação, tem como base de cálculo o preço da operação de saída (Brasil, 2010, artigo 190, inciso II). Em regra, o lançamento dá-se por homologação (Brasil, 2010, artigos 181, 182 e 183), significa dizer que cabe ao contribuinte realizar o recolhimento antecipado, utilizando aquele preço para cálculo da exação. Entretanto, a depender da conduta do sujeito passivo, pode a autoridade fiscal proceder com o arbitramento, nos seguintes termos:

> Art. 197. Ressalvada a avaliação contraditória, decorrente de perícia, o Fisco poderá arbitrar o valor tributável ou qualquer dos seus elementos, quando forem **omissos** ou não **merecerem fé** os documentos expedidos pelas partes ou, tratando-se de operação a título gratuito, quando inexistir ou for de difícil apuração o valor previsto no art. 192 (Lei nº 5.172, de 1966, **art. 148**, e Lei nº 4.502, de 1964, art. 17) (Brasil, 2010, grifos nossos).

Perceba-se que a omissão ou má-fé é inserida como requisito para autorizar o método de arbitramento, citando como fundamento, dentre outros, o artigo 148 do CTN. Inclusive, na sequência da regulamentação, fica claro que o arbitramento, isto é, a estimativa de valor do produto, apenas deve ser utilizado caso não seja possível identificar o preço genuíno do negócio jurídico, *in verbis*:

> §1º S**alvo se for apurado o valor real da operação, nos casos em que este deva ser considerado**, o arbitramento tomará por base, sempre que possível, o preço médio do produto no mercado do domicílio do contribuinte, ou, na sua falta, nos principais mercados nacionais, no trimestre civil mais próximo ao da ocorrência do fato gerador (Brasil, 2010, grifo nosso).

Quer-se defender que as acusações de omissão ou de má-fé ficam destinadas apenas às situações nas quais o preço é a grandeza eleita pela lei de regência e, no

contexto dos lançamentos por declaração ou homologação, o contribuinte falta com o seu dever de honestidade.

Se a grandeza eleita pela lei de regência é um valor, ao menos em princípio, não haverá discussão sobre eventual inidoneidade praticada pelo contribuinte, porque o cálculo da exação não utiliza o preço do negócio jurídico. Essa constatação foi trabalhada alhures, sob o prisma do Princípio da Eficiência (Brasil, 1988, artigo 37, *caput*), quando se abordou as possíveis matérias controvertidas que poderiam ocorrer, quando se opta pelo preço do negócio jurídico ou pelo valor venal. Nesse contexto, é até possível apurar a eventual infração do contribuinte (Brasil, 1990, artigo 2º). Mas, a discussão relacionada ao cálculo da exação, desdobrar-se-ia sobre qual seria a estimativa de valor mais adequada para a situação concreta.

Quando a grandeza eleita pela lei de regência constitui-se num valor, o preço declarado ou utilizado para pagamento antecipado pelo sujeito passivo pode não ser acatado pela autoridade fiscal, sob a justificativa de que ele não foi considerado como exemplificativo do valor da respectiva grandeza. Isso, por si só, já seria suficiente para recusá-lo, ainda que não existam elementos indicativos de omissão ou de má-fé, pois, lembre-se, há negócios jurídicos em que o montante concretamente definido pelas partes é genuinamente inferior.

A fim de concluir este tópico, vale destacar algumas constatações possíveis entre o arrazoado acima e alguns dos entendimentos doutrinários expostos na seção precedente.

Dentre as fontes citadas no Apêndice C, há algumas que subordinam o arbitramento realizado no âmbito do ITBI à constatação de elementos indicativos de omissão ou má-fé e, ao mesmo tempo, entendem que a base de cálculo eleita para aquela exação seria o valor venal do imóvel.

O posicionamento anterior, a juízo desta pesquisa, constitui-se em contradição, visto que, a eventual inidoneidade na informação ou utilização do preço do negócio jurídico por parte do sujeito passivo, não teria o potencial de definir o cálculo da exação, sendo assim, não seria correto, para essa hipótese, subordinar o arbitramento à acusação de omissão ou de má-fé. A simples discordância da autoridade fiscal, no sentido de que o preço declarado não exemplifica o valor venal, já seria justificativa suficiente para desconsiderá-lo.

Encontram-se nesse perfil as seguintes referências bibliográficas: Chimenti e Pierri (2013); Harada (2021); Machado (2015); Machado (2019); Mangieri *in*: Mangieri e Melo (2015); e, Pimenta (2021).

Há outras fontes constantes do Apêndice C que, a juízo deste estudo, não incorrem na mencionada contradição, pois advogam o preço do negócio jurídico como sendo a base de cálculo do ITBI e, concomitantemente, subordinam o uso do arbitramento à presença de elementos indicativos de omissão ou má-fé. Aqui, a investigação sobre a idoneidade da conduta do sujeito passivo assume relevância e, portanto, faz sentido que defendam o arbitramento apenas quando estiverem presentes os pressupostos citados. Comungam desse raciocínio Daniel Neto e Carrazza (2021); Franca Júnior (2021); Kfouri Júnior (2018); Melo *in*: Mangieri e Melo (2015); Oliveira (2022); Quintanilha (2023); e, Struecker (2021).

Dentre as 4 (quatro) referências bibliográficas que foram inseridas no grupo intitulado “Simples discordância”, há 3 (três) que apresentam raciocínio não contraditório, a juízo desta pesquisa, a saber: Abraham (2022), que defende o valor venal como base de cálculo do ITBI; Denari (2008) e Macedo (2009), que advogam a liberdade para que o Legislador municipal opte por qualquer das duas grandezas elegíveis, logo, se eleito o valor venal no lugar de preço, caberia o arbitramento sem acusação acerca de omissão ou má-fé.

No entanto, há o caso de Almeida (2017) que, apesar de defender o preço do negócio jurídico como sendo a base de cálculo do ITBI, concomitantemente, advoga que a autoridade administrativa possa arbitrá-lo sem que esteja presente qualquer elemento indicativo de omissão ou má-fé. Tal conclusão está em descompasso com as ideias defendidas neste trabalho, pois, nessa hipótese, estar-se-ia substituindo a grandeza eleita pela lei, pelo uso de uma técnica indireta de aferição, sem que houvesse uma dificuldade ou impossibilidade de mensurá-la diretamente, implicando em violação ao Princípio da Legalidade em matéria tributária (Brasil, 1988, artigo 150, inciso I).

4.1.2.3 A origem histórica do mal-entendido

De todo esse conjunto de exemplos nos quais é possível identificar o descompasso entre as conclusões desta pesquisa e a franca maioria de

pronunciamentos doutrinários em sentido contrário, pode-se questionar: qual seria a origem que explicaria o presente cenário? Por que tantas vozes doutrinárias compreendem o arbitramento como sendo ferramenta exclusivamente destinada à autoridade fiscal e, ademais, apenas passível de ser acionada após uma conduta prévia do contribuinte sobre a qual pesaria uma acusação de omissão ou má-fé?

O histórico dos eventos que redundaram na aprovação da atual redação dada ao artigo 148 do CTN é elucidativo.

No Anteprojeto de Rubens Gomes de Sousa, havia 5 (cinco) previsões explícitas sobre a possibilidade de a autoridade fiscal proceder com o arbitramento, sendo 3 (três) delas constantes em exações de competência estadual (Imposto sobre a Propriedade Territorial; Imposto sobre Transmissão de Propriedade "*Causa Mortis*"; e, Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imobiliária "*Inter Vivos*"); e, 2 (duas) outras, em tributos de competência municipal (Imposto Predial; e, Imposto Territorial Urbano).

Trata-se dos mesmos impostos citados alhures, quando foi dito que o referido anteprojeto mencionava a expressão “valor venal” também em 5 (cinco) oportunidades distintas (Brasil, 1954, p. 277-283, artigos 49, 52, 56, 67 e 70).

Em verdade, salvo para o caso do Imposto Predial[64], o roteiro é sempre o mesmo, a saber: previa-se o valor venal como base de cálculo da exação e, em seguida, remetia-se sua aferição à autoridade administrativa por meio de arbitramento. Veja-se o exemplo do Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imobiliária "*Inter Vivos*", *in verbis*:

> Art. 56. O impôsto (*sic)* é calculado sôbre (*sic)* o valor venal dos bens, direitos ou ações transmitidos, cedidos ou consolidados, à data do fato gerador da obrigação tributária principal, **determinado por arbitramento da autoridade administrativa** ou, em caso de contestação, por **avaliação contraditória**, administrativa ou judicial, observado, sendo caso, o disposto no art. 54 (Brasil, 1954, p. 279, grifos nossos).

Pela transcrição anterior, não há necessidade de estarem presentes elementos indicativos de má-fé ou omissão, porque a redação proposta remetia à aferição da grandeza, primeiramente, para a autoridade administrativa, cabendo ao

[64] Para o caso em questão, o valor locativo era a grandeza eleita como opção principal e o valor venal seria utilizado em situações especificamente autorizadas. Adiante, será transcrito o trecho pertinente da proposta, onde será possível constatar a presente sistemática.

contribuinte contraditá-la em caso de discordância. Dessa forma, diferentemente do que se encontra na atual redação do artigo 148 do CTN, o arbitramento não seria uma ferramenta estatal para contrapor-se ao contribuinte, mas sim, uma forma de aferição direta da base de cálculo *in concreto*.

Neste ponto, vale lembrar que o autor do Anteprojeto estava consciente da distinção preço *versus* valor, de forma que é importante constatar o seguinte: a atribuição para aferição direta por arbitramento apenas era dada para os casos em que a grandeza a ser aferida era o valor venal e não quando se tratava do preço do negócio jurídico. Com isso, não se quer defender que o arbitramento, a juízo de Rubens Gomes de Sousa, seria cabível apenas para os casos em que a grandeza a ser aferida fosse o valor venal e, por desdobramento, que esse método estivesse proibido para aferição do preço do negócio jurídico. Adiante, essa questão será retomada, mas por agora, veja-se a redação dada ao artigo que disciplina a base de cálculo do Imposto Predial, pois ela é elucidativa nesse sentido, a saber:

> Art. 67. O impôsto (*sic)* é calculado sôbre (*sic)* o **valor locativo** do imóvel, constante do respectivo contrato de locação ou recibo de aluguel, podendo a lei tributária fixar expressamente um limite mínimo em função do valor venal do imóvel, **determinado por arbitramento da autoridade administrativa** ou, em caso de contestação, por **avaliação contraditória**, administrativa ou judicial. §1.º A lei tributária poderá autorizar expressamente a autoridade administrativa a **arbitrar o valor locativo**, quando sejam **omissos ou não mereçam fé os documentos expedidos pelas partes**, ou quando se tratar de imóvel ocupado pelo proprietário ou cedido a título gratuito, ressalvada, nos dois últimos casos, a **avaliação contraditória**, administrativa ou judicial (Brasil, 1954, p. 282, grifos nossos)

A transcrição deixa clara a competência da autoridade administrativa em arbitrar o valor venal e, também, o valor locativo, definindo esse como sendo aquele "[...] constante do respectivo contrato de locação ou recibo de aluguel [...]", isto é, trata-se do preço do negócio jurídico de locação (Brasil, 1954, p. 282).

O contraste entre as duas possibilidades para que se proceda com o arbitramento, decorre da questão relacionada à omissão ou má-fé, a saber: quando se trata do valor venal, aquela ferramenta não está subordinada à presença de elementos que autorizam uma acusação; já, na hipótese do valor locativo, a constatação daqueles indícios, torna-se condição necessária. Em ambas, vale frisar,

está prevista a possibilidade de o contribuinte contraditar o arbitramento realizado pela autoridade fiscal.

Como já mencionado, a Comissão Especial de 1953 terminou deliberando no sentido de cunhar um único dispositivo para tratar da competência das autoridades fiscais em procederem com o arbitramento, de modo que, no Projeto de Código Tributário Nacional de 1954, constava o seguinte texto:

> Art. 187. 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 administrativa, mediante processo regular, **arbitrará** aquêle (*sic)* **valor** ou **preço**, ou qualquer dos elementos de um ou de outro, sempre que sejam **omissos ou não mereçam fé** os documentos expedidos pelos contribuintes ou por terceiros, ressalvada, em caso de contestação, a **avaliação contraditória**, administrativa ou judicial (Brasil, 1954, p. 74, grifos nossos).

O primeiro ponto a destacar refere-se à necessidade de cunhar redação genérica, de forma que seja possível abranger várias situações distintas. Como antes havia um texto separado para cada exação, tornava-se possível inserir características específicas conforme cada caso. Agora, com a utilização de um único dispositivo, demandava-se esforço para aglutinar comandos distintos num só texto.

Explicando de forma mais específica.

No Anteprojeto de Rubens Gomes de Sousa, vários dos dispositivos mencionados anteriormente tratavam do arbitramento do valor venal, mas sem subordiná-lo a elementos indicativos de omissão ou má-fé. Porém, quando se tratava de arbitrar o valor locativo, que configura o preço do negócio jurídico de locação, o texto da proposta apontava a necessidade daqueles pressupostos. No Projeto de Código Tributário Nacional de 1954, por causa da cunhagem de artigo único para tratar do tema, foi necessário construir texto que aglutinasse tais características, a fim de permitir que o arbitramento fosse realizado em situações diversas.

O primeiro problema na execução dessa estratégia adotada pela Comissão Especial de 1953 foi a circunstância de o texto, na forma que ficou consignado, indicar a subordinação do arbitramento aos pressupostos de omissão ou má-fé para qualquer grandeza a ser aferida, seja para o caso de valor, seja para a hipótese de preço. Tal como mencionado, o Anteprojeto previa essa vinculação necessária apenas para o caso de arbitramento do valor locativo, no caso, o preço do negócio jurídico de locação.

O segundo ponto a ser destacado refere-se ao texto indicar o arbitramento como sendo uma atribuição da autoridade fiscal em contraposição à conduta prévia adotada pelo contribuinte, sem abrir margem para outras possibilidades.

Lembre-se que, no Anteprojeto de Rubens Gomes de Sousa, vários dos dispositivos que abordavam o tema inseriam o arbitramento como sendo a via principal para aferição da base de cálculo *in concreto*, podendo o contribuinte contraditá-la, caso discordasse, ou seja, primeiro, a autoridade fiscal arbitrava o valor e, em seguida, poderia o contribuinte impugná-lo. De outro lado, havia também o caso do arbitramento do valor locativo em que, por existir suspeita sobre a conduta prévia do contribuinte, poderia a autoridade fiscal proceder com o arbitramento. Enfim, conforme o caso, ambos os roteiros coexistiam no referido Anteprojeto.

Todavia, no Projeto de Código Tributário Nacional de 1954, o texto do artigo 187 não diferencia tais situações, podendo levar o intérprete a defender tese no sentido de que o arbitramento apenas pode ser aplicado após uma ação advinda do sujeito passivo.

Importante frisar: a previsão de contraditório no artigo transcrito do projeto, aplicável a quaisquer das situações listadas no texto, encontra respaldo na sucessão de eventos aqui elencados, pois, esse preceito estava, originalmente, indicado em toda a diversidade de situações, seja quando se tratasse de aferir valor ou preço, seja quando o arbitramento fosse de iniciativa da autoridade fiscal, ou em ação posterior à conduta prévia do contribuinte.

Na sequência do tempo, tem-se o Projeto de Código Tributário Nacional de 1966 que contém a seguinte redação, inspirada no trabalho realizado pela Comissão Especial de 1953:

> 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, arbitrará aquêle (*sic)* 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 (Brasil, 1966a, grifos nossos).

Comparando essa redação com aquela existente no Projeto de Código Tributário Nacional de 1954, percebem-se pequenas variações que não interferem nas questões objeto do presente estudo. Em negrito, foram destacados os pontos

adicionados ou modificados, a saber: optou-se pela expressão “autoridade lançadora”, no lugar de “autoridade administrativa”; foram adicionadas “as declarações ou os esclarecimentos prestados”, além dos “documentos expedidos” que já constavam originalmente; e, por fim, adicionou-se a advertência de que os “terceiros” de que trata o texto são aqueles “legalmente obrigados”.

O dispositivo transcrito do Projeto de Código Tributário Nacional de 1966, inclusive no que tange à sua numeração, passou incólume no processo legislativo, de modo que a redação atual do artigo 148 do CTN é idêntica à proposta encaminhada pelo Poder Executivo.

Finalmente, por causa dessa decisão, por aglutinar de várias hipóteses anteriormente presentes em dispositivos distintos, o texto da atual codificação conduziu praticamente todos os comentadores para o mesmo resultado interpretativo, em outras palavras, passaram a defender que o arbitramento é atribuição exclusiva da autoridade fiscal, entendida como uma técnica aplicável no lançamento de ofício, que apenas pode ser utilizada para contrapor-se à conduta prévia do sujeito passivo e, ainda, somente se estiverem presentes elementos indicativos de omissão ou má-fé.

4.1.2.4 Análise da modificação havida na legislação paulistana

Dados esses pressupostos, analise-se agora o caso da legislação paulistana.

Se, a juízo desta pesquisa, o arbitramento pode ser realizado sem qualquer acusação relacionada à omissão ou má-fé sobre a conduta do contribuinte, ao menos, em princípio, é sustentável a alteração no artigo 24 da lei de regência, ocorrida com a edição da Lei Ordinária Municipal n.º 13.402, de 5 de agosto de 2002. Porém, a fim de melhor explicar o posicionamento, vale abordar cenários plausíveis de aplicação do dispositivo citado (São Paulo, M., 2002).

Como tratado em seção própria, a legislação paulistana fixa a base de cálculo do ITBI como sendo o valor venal, mas utiliza o preço declarado, quando esse for maior que a estimativa oficial (São Paulo, M., 2014, artigo 8º, §3º, I). A verificação concreta dessa ocorrência decorre da instituição e utilização automatizada de uma tabela de valores de referência: se o sujeito passivo informa um preço declarado

inferior ao da tabela, o sistema utiliza esse para confecção do boleto de pagamento antecipado, do contrário, utilizará aquele.

A questão inicial poderia ser a seguinte: em alguma das duas opções indicadas - preço declarado inferior ou superior ao fixado na tabela - teria havido arbitramento com base no mencionado artigo 24 da lei paulistana? A juízo desta pesquisa, a resposta seria negativa.

Não é sustentável advogar que tenha havido um arbitramento com base no dispositivo mencionado, porque não há qualquer análise da autoridade fiscal acerca da conduta realizada pelo contribuinte, seja no caso de preço declarado inferior ou superior à estimativa oficial.

Quando o preço é inferior ao da tabela de valores de referência, não se trata da hipótese fixada naquele dispositivo da lei paulistana, porque ele prevê o caso em que a autoridade fiscal discorda do sujeito passivo e instaura "[...] o **respectivo procedimento administrativo de arbitramento da base de cálculo e aplicação das demais cominações legais**" (São Paulo M., 1991, artigo 24, *caput*, grifo nosso). Como já mencionado, no caso em questão, não vai existir procedimento formal, já que se trata de simples emissão de boleto bancário para fins de pagamento antecipado e, por via de consequência, também não haverá qualquer tipo de aplicação de cominação legal. Essa mesma opinião é partilhada por Macedo *In*: Leite (2022, p. 440-441).

Quando o preço declarado é superior ao da tabela de valores de referência, inexiste discordância por parte do órgão fazendário, logo, não faz sentido sustentar que tenha havido arbitramento com base no artigo citado.

Sendo assim, pergunta-se: em que casos caberia a aplicação daquele dispositivo?

Como a lei paulistana coloca o arbitramento do artigo 24 como sendo uma ação oriunda da autoridade fiscal e, praticada em função de haver discordado da conduta do sujeito passivo, conclui-se que tal circunstância apenas seria possível após o pagamento antecipado do ITBI. Lembre-se que, atualmente, a lei de regência prevê, como regra, o lançamento por homologação.

Em algum momento, ao longo do prazo decadencial, poderia ocorrer a não homologação do pagamento antecipado, a partir de análises efetuadas pelo órgão fazendário. Nesses casos, ao discordar da conduta do contribuinte, ter-se-ia a incumbência de efetuar o lançamento de ofício de eventuais diferenças.

Haveria, em tese, duas possibilidades para motivar a não homologação: ou o preço declarado não exemplificaria o valor venal ou ele estaria sob suspeita de inidoneidade. Entretanto, no contexto que está sendo analisado, não caberia a primeira hipótese.

Não faria sentido uma discordância da autoridade fiscal unicamente fundada na não aceitação do preço declarado como exemplificativo do valor venal, porque a operacionalização automatizada da tabela de referência já concretizou essa possibilidade para todos os casos em que ela ocorreu.

Por outro lado, seria ainda menos sustentável que a autoridade fiscal discordasse para utilizar uma estimativa maior que o da tabela de referência, alegando que esse não teria sido representativo do valor venal. Ora, se o preço declarado era inferior e o pagamento antecipado foi realizado com base na estimativa oficial, não faria sentido a edilidade discordar do valor que ela própria estipulou.

Significa dizer, portanto, que a discordância apenas poderia ocorrer se estivesse fundada na suspeita sobre a conduta do contribuinte: ou não informou o preço genuíno do negócio jurídico ou omitiu/falseou algum outro elemento das circunstâncias de fato que influenciou no cálculo da exação.

Vale lembrar que, nesse caso, está-se tomando como pressuposta a ideia de que a legislação paulistana apresenta ambiguidade em relação às grandezas elegíveis, ou seja, ela opta, em princípio, pelo valor venal, mas faz uso do preço do negócio jurídico, quando esse for superior (São Paulo, M., 2014, artigo 8º, §3º, I). Quer-se dizer, portanto que, na hipótese sob análise, não está sendo admitida a tese possivelmente defendida pelo Município no sentido de presumir que os valores venais com os quais trabalha estariam desatualizados sempre “para menor”, conforme foi explicado em seção própria.

Como já esclarecido, uma investigação sobre a conduta do sujeito passivo apenas influencia no cálculo da exação se a grandeza a ser medida for o preço, não sendo cabível nos casos em que se deseja aferir o valor venal. Significa dizer que as situações nas quais a autoridade fiscal não vai homologar o pagamento antecipado, somente se justificam quando a lei paulistana fixa o preço do negócio jurídico como sendo a base de cálculo do ITBI, pois, para estimar o valor venal *in concreto*, não seria necessário investigar as circunstâncias do negócio jurídico.

Ora, se a conduta do contribuinte está sob suspeita, deverá ser aberto o devido procedimento de investigação, conforme a legislação pertinente, a fim de

decidir sobre o verdadeiro montante concreto da transação e, ainda, sobre a eventual aplicação das penalidades cabíveis, por causa da infração cometida, sem prejuízo de representação fiscal para fins penais.

Nesses casos, apenas será arbitrado o preço do negócio jurídico se a quantia exata não puder ser descoberta com margem razoável de segurança, porque, tal como já explicado alhures, aquela técnica configura método indireto para aferição da base de cálculo, quando a grandeza legalmente eleita se constitui como preço.

Essa constatação implica dizer que o artigo 24 da lei paulistana, por disciplinar casos de simples discordância, não seria adequado para regular a hipótese em que há uma investigação que suspeita da idoneidade da conduta do contribuinte. Para o presente caso, ter-se-ia de fundamentar o procedimento noutro dispositivo do arcabouço normativo municipal. Sendo assim, pergunta-se: por que então se decidiu mudar a redação do dispositivo? Ele ainda permanece tendo alguma utilidade?

No que tange à primeira questão, sua função pode ser mais bem aquilatada a partir da lembrança do contexto histórico no qual veio à lume.

Antes da instituição do valor de referência, tal como já mencionado, o pagamento antecipado ficava sujeito à posterior homologação durante todo o prazo decadencial, sem que se soubesse a estimativa oficial do Município. Naquele contexto, a simples discordância que, eventualmente, poderia existir, terminaria redundando na instauração de procedimento de arbitramento para fins de aferição da grandeza, sem prejuízo da cobrança de multa de mora e juros de mora sobre a diferença apurada. Nesse caso, o "[...] contribuinte poderá oferecer **avaliação contraditória** ao valor arbitrado, na forma, condições e prazos regulamentares" (São Paulo M., 1991, artigo 24, parágrafo único, grifo nosso).

Veja-se que não se estava tratando de situação em que havia uma suspeita sobre a conduta do sujeito passivo, mas apenas de uma discordância da autoridade fiscal acerca de o preço declarado, ou seja, o órgão fazendário entendia que o montante fixado da transação não era exemplificativo do valor venal *in concreto*.

No cenário atual, desde a instituição e operacionalização automatizada da tabela de valores de referência, não irá ocorrer o arbitramento por simples discordância, porque o preço declarado, quando inferior, não será utilizado para pagamento antecipado e, como já se mencionou, não iria fazer sentido que a Administração Tributária agisse contra seu ato, discordando do valor por ela própria estipulado, a fim de lançar, de ofício, eventual diferença.

Conclui-se, dessa forma, que o artigo 24 da lei paulistana, desde a operacionalização automatizada da tabela do valor de referência, iniciou trajetória em direção ao desuso, restando-lhe uma possibilidade de cabimento quando o imóvel transacionado não estivesse contemplado na respectiva tabela, algo que, nos momentos imediatamente posteriores à implantação da nova sistemática, deva ter ocorrido com maior frequência, mas após sua consolidação, tendeu a não ocorrer ou a restringir-se a casos remotos.

4.2 DECISÕES JUDICIAIS

Esta seção destina-se a apontar observações críticas aos posicionamentos jurisprudenciais descritos quando se contextualizou a controvérsia, objeto da presente pesquisa. Alguns dos pontos a serem tratados, constituem-se nas mesmas questões já colocadas ao se abordar a legislação paulistana, todavia, como se verá adiante, outros temas surgiram, especificamente, no discurso encontrado nas decisões judiciais.

4.2.1 Confusão conceitual preço *versus* valor: a contradição entre a enunciação e sua aplicação

Nesta seção, abordar-se-á os trechos nos quais o discurso jurisprudencial define e aplica o conceito de valor venal. Será possível perceber que, apesar de enunciá-lo adequadamente, sua operacionalização demonstra que o julgador não o compreendeu bem.

Veja-se, inicialmente, o caso da Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000. O relator, Desembargador Paulo Dimas Mascaretti, faz a seguinte constatação, *in verbis*:

> Ora, o artigo 38 do Código Tributário Nacional estabelece textualmente que a base de cálculo do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis 'é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos', **sendo exatamente nesse mesmo sentido a redação original do artigo 7º da Lei Municipal nº 11.154/91** (São Paulo, E., 2015, grifo nosso).

Como visto, para o relator o conteúdo do artigo 38 do CTN coincide, exatamente, com o comando normativo da lei paulistana, na sua redação original. De fato, as redações coincidiam inteiramente, algo que foi mencionado na seção que descreveu o surgimento da controvérsia, objeto da presente pesquisa. Lembre-se que ambos os dispositivos não contêm a definição da expressão "valor venal".

Na sequência, o relator se socorre de dicionário jurídico, a fim de fundamentar a delimitação conceitual de valor venal:

> Segundo De Plácido e Silva, valor venal é o 'valor de venda, ou o valor mercantil, isto é, o preço por que as coisas **foram, são ou possam ser** vendidas' (v. 'Vocabulário Jurídico', 27ª edição, Rio de Janeiro, Forense, 2006, p. 1.459) (São Paulo, E., 2015, grifo nosso).

Perceba-se que a definição proposta pelo autor abrange passado, presente e futuro, ou seja, propõe grande amplitude semântica à expressão "valor venal". A conclusão, até o presente momento, seria no sentido de que o julgador estaria respaldando a lei paulistana, tanto porque estaria em sintonia com o artigo 38 do CTN, como também porque estaria abarcada pela delimitação muito ampla existente na fonte citada.

Todavia, o parágrafo imediato contém a seguinte propositura:

> Daí decorre que, segundo estabelece o **Código Tributário Nacional**, a base de cálculo do ITBI corresponde ao valor da transação **realizada** com o imóvel objeto da operação tributada, previsão que encontra **eco** na disposição legal municipal ora questionada (São Paulo, E., 2015, grifos nossos).

Há impropriedade. O julgador afirma que a conclusão válida seria entender a base de cálculo do ITBI como sendo o preço do negócio jurídico e, ademais, que esse resultado estaria em harmonia com o Código Tributário Nacional e com a lei paulistana.

Ora, como as redações dos dispositivos citados - CTN e a lei paulistana - não trazem a definição da expressão "valor venal" e o dicionário jurídico utilizado propõe uma delimitação bastante ampla, como se chegou à conclusão de que a base de cálculo do ITBI seria o preço do negócio jurídico? Não há uma explicação.

Nos dois parágrafos imediatamente seguintes, percebe-se a continuidade da incompreensão conceitual. Veja-se o primeiro:

> Com a superveniência das Leis Municipais n.º 14.125/2005 e 14.256/2006, a redação do *caput* do artigo 7º da Lei Municipal nº 11.154/1991 **foi modificada**, para considerar como valor venal o valor de mercado do imóvel objeto do negócio jurídico tributável, assim entendido aquele preço pelo qual **seria** negociado à vista, em condições normais de transação (São Paulo, E., 2015, grifos nossos).

O desembargador registra a alteração ocorrida na redação do dispositivo. Lembre-se que, com a nova redação dada ao artigo 7º da Lei Ordinária Municipal n.º 11.154, de 30 de dezembro de 1991, acrescentou-se a delimitação conceitual nos mesmos termos da tradição jurídica nacional. O julgador, inclusive, parafraseia o texto atual do dispositivo ao enunciar que deva ser entendido como o "preço pelo qual seria negociado à vista, em condições normais de transação".

Em que pese o exposto, no parágrafo imediatamente seguinte, é extraída seguinte conclusão:

> **E não se vislumbra nessa disposição legal municipal qualquer afronta** ao princípio da legalidade, inserido no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, ou à segurança jurídica, pois a leitura dessa norma conduz à interpretação de 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, efetivamente, o **real** valor de mercado do bem comercializado (São Paulo, E., 2015, grifos nossos).

Primeiro, declara que o artigo 7º da lei paulistana, na redação atual, não estaria eivado de qualquer vício que importasse violação aos princípios citados e, em seguida, afirma que a interpretação do mencionado dispositivo indica que a apuração da exação deva ser feita com base no preço do negócio jurídico: obviamente, a conclusão não faz sentido. Ocorrência dessa natureza somente pode ser explicada por causa da não compreensão do conceito de valor venal.

O relator afirma na passagem transcrita, que o preço declarado refletiria o "real valor de mercado do bem comercializado". Tal como já foi descrito alhures, valor venal é uma estimativa, não se trata de quantia exata, logo, ele não é compatível com a ideia de um "real valor de mercado". Em verdade, cogitação dessa natureza apenas poderia existir sobre qual teria sido o preço real do negócio jurídico, principalmente, se o montante declarado for inferior ao valor venal. Concebe-se, portanto, que a

“busca” do julgador pelo “valor real de mercado” decorre da confusão conceitual entre as categorias de preço e valor.

Observa-se, agora, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), instrumentalizado por meio do processo n.º 2243516-62.2017.8.26.0000.

O relator, Desembargador Luiz Burza Neto, logo no início do voto, serve-se do mesmo dicionário jurídico utilizado na arguição de inconstitucionalidade, a fim de apresentar a definição de valor venal:

> É que valor venal ‘É o valor de venda, ou o valor mercantil, isto é, o preço por que as coisas **foram, são ou possam ser** vendidas’ (De Plácido e Silva, Vocabulário Jurídico, 27ª ed., p. 1.461, Rio de Janeiro, Forense, 2008) (São Paulo, E., 2019, grifo nosso).

Trata-se de delimitação conceitual ampla, tal como foi comentado acima.

Na sequência, após três parágrafos, colaciona fontes doutrinárias para melhor especificar o conceito. A primeira é Hugo de Brito Machado:

> Nesse sentido leciona Hugo de Brito Machado: ‘A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos (CTN, artigo 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 ('Curso de Direito Tributário', 7ª ed., Malheiros, 1993, p. 291) (São Paulo, E., 2019, grifos nossos).

Até aqui, tudo em conformidade com o que já foi debatido e defendido ao longo da presente pesquisa, porquanto, em que pese a definição bastante ampla que fora citada no início, logo em seguida, faz-se a especificação do sentido e alcance da expressão, já no âmbito do Direito Tributário.

Todavia, no parágrafo imediatamente seguinte, tem-se outra citação doutrinária:

> E, ainda, para 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 nº 9.591, de 30-12-66). (*In* 'Direito Tributário Municipal', segunda edição, São Paulo, Editora Atlas, p. 94 e 96) (São Paulo, E., 2019, grifos nossos).

Tal como já declinado alhures, quando se trabalhou a questão de qual seria a base de cálculo do ITBI, o posicionamento de Kiyoshi Harada (2014) é bastante peculiar. O referido autor entende que há um conceito doutrinário de valor venal, correspondente ao da tradição jurídica, mas afirma que a lei de cada Município deva fixar concretamente o valor do metro quadrado de terreno e de edificação, não podendo a autoridade administrativa fazer pesquisas de mercado, a fim de aferir o valor venal *in concreto*.

Para Kiyoshi Harada (2021), as pesquisas de mercado podem e devem ocorrer no momento prévio à elaboração do projeto de lei. Dessa forma, entende que as bases de cálculo *in abstracto* do IPTU e do ITBI são as mesmas, no caso, o valor venal. Todavia, a aferição da grandeza caberia ao Legislador e não ao Poder Executivo, inclusive, afirma que as bases calculadas podem ser diferentes, caso haja lei específica para uma e para outra exação.

Perceba-se, dessa forma, que as opiniões das fontes citadas pelo relator têm visões diferentes sobre o tema. Ambas conceituam valor venal de igual modo e pugnam que a grandeza a ser medida no ITBI é o valor venal, mas apenas Kiyoshi Harada (2016) defende um "valor venal formal", no sentido de que essa aferição deva estar fixada em lei.

No parágrafo seguinte, recorre à nova citação doutrinária:

> A respeito do tema escreveu Aires Fernandino Barreto: 'A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos ou cedidos. O valor venal [não] é necessariamente o valor do negócio realizado. A Constituição e o Código Tributário Nacional não exigem que o valor venal coincida com o valor da efetiva transação imobiliária, onde até os fatores subjetivos poderiam interferir na sua fixação [...]' Não se olvide que valor venal é o preço provável que o imóvel alcançará para compra e venda à vista, diante de mercado estável e quando comprador e vendedor têm plena consciência do potencial de uso e ocupação que ao imóvel pode ser dado. Não se esqueça que o valor venal é mensuração extremamente difícil, porque influenciada por uma série de fatores internos e externos, de natureza subjetiva, o que impede seja transformada em número inconteste. **Muito cuidado deve ter o aplicador da lei para que não extrapassar o valor dos imóveis** (*In* 'Curso de Direito Tributário Municipal', Editora Saraiva, 2009, p. 294 e 295) (São Paulo, E., 2019, grifo nosso).

Divisa-se que a opinião de Aires Fernandino Barreto é a mesma de Hugo de Brito Machado: ambos diferenciam preço e valor, defendendo que a base de cálculo do ITBI constitui-se no valor venal. O destaque em Aires Fernandino Barreto fica por causa da menção expressa no sentido de que a aferição da grandeza seja atribuição do "aplicador da lei", em descompasso com a opinião de Kiyoshi Harada (2016).

O uso de fontes que apontam para opiniões distintas indica que o relator, muito provavelmente, não estava consciente da diferença de entendimento existentes nelas. Isso fica mais perceptível quando, após certo arrazoado, conclui o voto, nos seguintes termos:

> Por essas razões, a base de cálculo do ITBI deve corresponder ao valor venal do bem imóvel transferido e, caso este valor seja inferior ao da negociação, deve prevalecer este último. Ocorrendo isto, pelo meu voto, no julgamento do incidente, FIXO 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** (São Paulo, E., 2019, grifo nosso).

No contexto da manifestação do relator, quando cita "valor venal do imóvel", quer significar valor venal fixado concretamente em decorrência da Planta Genérica de Valores, para fins de cálculo do IPTU, ou seja, a tese é no sentido de que se deva utilizar esse montante ou o preço do negócio jurídico, o que for maior.

Não há uma correspondência lógica entre as fontes doutrinárias utilizadas e o resultado encontrado na parte dispositiva da decisão. Nenhum dos autores mencionados defendem o preço do negócio jurídico como sendo a grandeza que teria sido eleita pelo CTN, para figurar no critério quantitativo da exação, isto é, todas as três fontes entendem que a base de cálculo do ITBI é o valor venal, no sentido da tradição jurídica nacional.

Seria possível especular que o relator estivesse se referindo ao preço do negócio jurídico, não como sendo, efetivamente, a base de cálculo do ITBI, mas, atribuindo-lhe uma função instrumental: como o valor concretamente fixado para o IPTU está frequentemente desatualizado, utilizar-se-ia a comparação desse com o preço constante no instrumento contratual, pois ele tenderia a refletir melhor a estimativa de pagamento à vista, em condições normais de mercado.

Em que pese essa hipótese ser possível, não há qualquer argumentação específica do desembargador a fim de esclarecer esse ponto, dessa forma, não se

pode ter certeza se optou por atribuir ao preço do negócio jurídico uma função instrumental ou se admite uma base de cálculo ambivalente. Vale salientar que a circunstância de a legislação paulistana prever essa possibilidade interpretativa pode, inclusive, ter influenciado o julgador nessa direção, ou seja, no sentido de entender que o preço do negócio jurídico também faça parte do critério quantitativo da exação. Não se esqueça, também, de que parte da Doutrina especializada sustenta esse posicionamento.

Bem, apesar de toda essa digressão, mesmo que se admita que o relator estava atribuindo um papel instrumental ao preço do negócio jurídico, ainda assim, continuaria a existir incompatibilidade entre o entendimento das fontes doutrinarias utilizadas e a tese fixada no dispositivo do acórdão. Tal como já explicado, o posicionamento de Kiyoshi Harada (2016) é contrário à ideia de se apurar a base de cálculo do ITBI com base no instrumento contratual, já que defende o uso do critério objetivo que estivesse previamente fixado na lei de regência.

Por último, a fixação de tese para o Tema Repetitivo n.º 1.113, no âmbito do Recurso Especial n.º 1.937.821/SP. No acórdão, é possível encontrar também trechos em que fica constatada a confusão conceitual entre preço e valor.

Ao iniciar a abordagem do mérito da demanda, o relator, Ministro Gurgel de Faria, afirma o seguinte:

> No que tange à base de cálculo, a expressão 'valor venal' contida no art. 38 do CTN deve ser entendida como o **valor considerado em condições normais de mercado para as transmissões imobiliárias** (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso).

Perceba-se que enuncia adequadamente a definição conforme a tradição jurídica nacional e, ainda, afirma que essa é a grandeza que fora eleita pelo artigo 38 do CTN para figurar no critério quantitativo da exação. Entretanto, com o intuito de exemplificar a aplicação do conceito apresenta, logo em seguida, três julgados da própria Corte.

Leia-se o trecho mais relevante do primeiro:

> III - É cediço na doutrina majoritária e na jurisprudência dessa Corte que a base de cálculo do ITBI é o **valor real da venda do imóvel ou de mercado** sendo que até nos casos em que não houve

> recolhimento, pode-se arbitrar o valor do imposto, por meio de procedimento administrativo fiscal, com posterior lançamento de ofício [...] (AgRg no REsp 1057493/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/08/2008, DJe 04/09/2008) (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso).

Em contradição com o que fora dito pelo relator a respeito do artigo 38 do CTN, esse acórdão transcrito opta por uma base de cálculo, no mínimo, ambivalente, pois, concomitantemente ao valor de mercado, refere-se ao "valor real da venda", ou seja, afirma que o valor de mercado (valor venal) e o preço real do negócio jurídico, ambos, compõem o critério quantitativo da exação.

O segundo julgado aponta resultado interpretativo diferente, a saber:

> 2. O 'valor venal', base de cálculo do ITBI, é o valor de mercado do imóvel transacionado, **que pode, ou não, coincidir com o valor real da operação**. (...) (RMS 36.966/PB, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/11/2012, DJe 06/12/2012) (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso).

Nesse acórdão, é tomada decisão no sentido de que a base de cálculo da exação constitui-se no valor venal, inclusive, diferenciando-o do conceito de preço do negócio jurídico, algo que está em harmonia com o início do discurso do relator e com o posicionamento defendido nesta pesquisa.

O terceiro acórdão contém o seguinte trecho relevante:

> O preço efetivamente pago pelo adquirente do imóvel tende a **refletir**, **com grande proximidade**, seu valor venal, considerado como o valor de uma venda regular, em condições normais de mercado [...] AgRg no AREsp 847.280/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/03/2016, DJe 17/03/2016) (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso)

Nesse julgado, é atribuído ao preço do negócio jurídico uma função instrumental, mas, além disso, em face da ênfase que é colocada, advoga-se um protagonismo dele em refletir o valor de mercado. Obviamente, pela própria conexão entre os conceitos, o montante concreto da transação tende a exemplificar o valor venal, porém, tal como já explicado alhures, há casos genuínos nos quais isso não ocorre. No entanto, em que pese essa circunstância, deseja-se ressaltar aqui a desconexão entre os precedentes utilizados no voto do relator.

Essa contradição ou ambiguidade, que também foi percebida por Macedo *In*: Leite (2023, p. 423), decorre da alternância de critérios: ora o discurso parece estar em acordo com o conceito tradicional de valor venal, ora parece ir na direção do conceito de preço do negócio jurídico. Não se sabe, com segurança, se o relator está consciente dessa oscilação.

Como forma de arremate, logo após citar os três precedentes indicados anteriormente, o Ministro apresenta as seguintes ilações:

> Importa ressaltar que, embora seja possível dimensionar o valor médio dos imóveis no mercado, segundo critérios, por exemplo, de localização e tamanho (metragem), a avaliação de mercado específica de cada imóvel transacionado pode sofrer oscilações para cima ou para baixo desse valor 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 os **interesses pessoais do vendedor (necessidade da venda para despesas urgentes, mudança de investimentos, etc.) e do comprador (escassez do imóvel na região, proximidade com o trabalho e/ou com familiares, etc) no ajuste do preço** (Brasil/STJ, 2022a, grifos nossos).

O texto tenta defender que existe um valor médio de mercado e um "real valor da coisa" e, ainda, que esse dependeria de circunstâncias ligadas aos interesses pessoais do vendedor e do comprador. Percebe-se, novamente, contradição entre o que fora enunciado como sendo a definição de valor venal e o que se está advogando na passagem transcrita.

A ideia de "real valor da coisa" e de que esse apenas pode ser descoberto se se conhecer as motivações pessoais dos negociantes remete, obviamente, ao conceito de preço do negócio jurídico e não ao de valor venal.

Resumindo, o roteiro percorrido até aqui: primeiro define adequadamente valor venal, afirmando que esse é a base de cálculo do ITBI; depois, transcreve acórdãos que têm posicionamentos contraditórios; e, em seguida, extrai e defende conclusões que apenas são plausíveis, se se tratasse do conceito de preço.

No parágrafo imediatamente posterior, lê-se o seguinte:

> Especificamente no caso de alienação por hasta pública, salvo hipóteses de preço vil, o valor da arrematação corresponde ao valor de mercado, pois presume-se que esses mesmos fatores foram **ponderados pelo arrematante para a realização de seu lance** (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso).

Em outros termos, confirma o uso do conceito de preço, porque, novamente, utiliza o montante concretamente fixado na arrematação para fins de definir o cálculo da exação. Apenas abre exceção para o caso de preço vil.

Logo na sequência, como forma de ressalva ao que fora dito no parágrafo antecedente, afirma:

> Aqui não se está afirmando que o preço de venda necessariamente reflete o valor de mercado, pois eventual alienação por preço nitidamente incompatível com este (valor de mercado), independentemente de sua motivação, **não permite a adoção dele (o preço de venda) como parâmetro para definição da base de cálculo** (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso).

Essa passagem trata-se de observação que tem respaldo nos resultados defendidos na presente pesquisa, o problema é que o conjunto da argumentação realizada pelo relator indica o contrário. Primeiro, porque defendeu que se deve encontrar o "real valor da coisa" por meio do conhecimento dos interesses pessoais; segundo, porque interpreta o lance vencedor no leilão como sendo correspondente ao "real valor de mercado". Ora, em face disso, seria plausível perguntar: em que circunstância o preço declarado não seria utilizado como base de cálculo da exação? Ao que tudo indica, pelo entendimento do relator, apenas se houvesse suspeita de inidoneidade.

Observa-se o exemplo: se, para o relator, as circunstâncias pessoais são levadas em consideração, uma transação realizada na qual o vendedor recebe metade do valor venal, porque precisa arcar com despesas médicas urgentes, teria como base de cálculo *in concreto,* o preço genuíno do negócio jurídico e não o valor venal, pois, nesse caso, seria possível comprovar a idoneidade do preço declarado. O mesmo poderia ocorrer se se tratasse de imóvel arrematado em leilão, no qual se sabe que há pessoas residindo e que, adiante, ter-se-á que disputar a posse judicialmente.

Inclusive, sobre o caso da arrematação, vale mencionar opinião manifestada anteriormente:

> Em verdade, há bastante tempo, o STJ vem entendendo que a base de cálculo do ITBI corresponderia ao preço, no lugar de identificá-la como valor venal, sendo o caso da hasta pública bastante representativo dessa concepção. Em decorrência do que foi exposto acima, é possível perceber que a aquisição por arrematação, no curso de processo executivo, constitui um mercado restrito, ou seja, não configura o mercado principal e, em face disso, a quantia paga não exemplifica o valor justo, nem o preço de equilíbrio e, obviamente, nem o valor venal (Aranha Neto *In*: Leite, 2023, p. 157).

O relator, ao utilizar o entendimento sedimentado no STJ acerca da arrematação em leilão, termina reproduzindo a confusão conceitual: apesar de definir, adequadamente, valor venal e defendê-lo como sendo a base de cálculo do ITBI, advoga que o lance vencedor corresponde ao "real valor de mercado" do bem imóvel. Como mencionado na passagem anterior, trata-se de mercado restrito, ou seja, não configura o mercado principal, logo, não seria possível, por definição, alcançar o valor justo do bem transacionado nesse contexto (CPC, 2012, itens 16 a 19).

Inclusive, vale salientar que a viabilidade econômica dessa operação que frequentemente ocorre nos leilões advém, justamente, da circunstância de não se tratar do mercado principal, isto é, decorre da razão de configurar-se num mercado restrito, no qual o lance vencedor será inferior ao valor venal, a saber:

> Por conta da impossibilidade de estabelecerem-se as circunstâncias normais de negociação, o imóvel é adquirido por preço inferior ao valor de mercado e isso fica evidente no Código de Processo Civil (arts. 879 e seguintes) que, a fim de melhorar as expectativas de satisfação do credor, prevê, por exemplo, a alienação por inciativa particular. Além disso, é importante lembrar que há pessoas especializadas em auferir o lucro imobiliário (ganho de capital), justamente a partir desse deságio. Enfim: se não existisse a diferença apontada, a regra do diploma processual perderia uma de suas motivações principais e, por outro lado, não teria surgido aquele nicho como atividade econômica regular (Aranha Neto *In*: Leite, 2023, p. 157-158).

Isso posto, tudo se dá como se o STJ entendesse que a base de cálculo ITBI fosse o preço do negócio jurídico e não o valor venal, apesar de, inicialmente, enunciar adequadamente a definição e defendê-lo como sendo um dos componentes do critério quantitativo da exação.

Tal como já foi dito alhures, quando se analisou as várias vertentes doutrinárias sobre o tema, para que essa tese fosse defendida, seria necessário utilizar uma de duas vias, a saber: ou se advoga que a expressão constante no artigo 38 do CTN, no contexto em que veio à lume, significa preço do negócio jurídico ou se sustenta um juízo de constitucionalidade a fim de realizar uma interpretação conforme a Constituição Federal de 1988.

Todavia, o acórdão não utiliza quaisquer das duas alternativas, uma vez que define a expressão "valor venal" do mencionado dispositivo, no mesmo sentido e alcance da tradição jurídica nacional, não abordando qualquer possível incompatibilidade entre ele e a atual ordem constitucional. Esse segundo ponto é compreensível porque, vale lembrar que, não seria cabível ao STJ fixar tese em tema repetitivo, com base num juízo de constitucionalidade, por faltar-lhe a respectiva competência.

4.2.2 Confusão conceitual no arbitramento: uso inadequado do Princípio da Boa-fé Objetiva como desdobramento do suposto protagonismo do preço declarado

Nesta seção, será abordado caso específico em que a aplicação conceitual denuncia a compreensão inadequada de valor venal.

Anteriormente, foi possível observar vários exemplos nos quais os julgadores enunciavam adequadamente a definição de valor venal, porém, na sequência de seus discursos, percebiam-se contradições. Aqui, será analisada a questão do arbitramento da base de cálculo do ITBI como cenário ilustrativo dessa má compreensão.

Ao abordar a técnica arbitramento, defendeu-se que apenas faz sentido colocar sob suspeita a conduta do contribuinte, caso a grandeza a ser aferida seja o preço do negócio jurídico. Ou seja, se a base de cálculo da exação é o valor venal, não caberia, para fins de aferi-la, uma investigação sobre a eventual inidoneidade do preço declarado.

Obviamente, não se está defendendo que investigar eventual simulação seja vedado, mas apenas se está ressaltando que o seu resultado não seria determinante para a apuração do valor venal, uma vez que esta grandeza decorre dos movimentos

das curvas de oferta e demanda no mercado e não das circunstâncias específicas da negociação concreta.

Veja-se o que afirma o Desembargador Paulo Dimas Mascaretti na Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000:

> É de se ressaltar, portanto, que, por ocasião do registro das escrituras públicas de compra e venda, não poderá ser exigido o recolhimento do ITBI segundo um valor venal de referência; nessa oportunidade, o contribuinte deverá proceder ao recolhimento do imposto apurado com base no valor do negócio jurídico tributado, cabendo à Administração lançar mão do procedimento previsto no artigo **148 do Código Tributário Nacional, caso discorde das declarações prestadas pelo sujeito passivo**. O arbitramento administrativo do valor da exação, destarte, é **providência excepcional e tem lugar apenas na hipótese de ser constatada eventual incorreção ou falsidade na documentação comprobatória do negócio jurídico tributável, dependendo sempre da prévia instauração do competente procedimento administrativo, na forma do art. 148 do Código Tributário Nacional** (São Paulo, E., 2015, grifos nossos).

Na visão do relator, a autoridade fiscal, em caso de discordância em relação ao preço declarado, deveria arbitrar a base de cálculo da exação, fundamentando sua atividade no artigo 148 do CTN e, como já trabalhado em seção própria, esse dispositivo vincula o método do arbitramento à suspeita de omissão ou má-fé.

Fica muito evidente que o relator não apenas cita o dispositivo mencionado, mas, além disso, realmente o interpreta no mesmo sentido e alcance da Doutrina majoritária, ou seja, entende que ele é aplicável quando se está diante de acusação acerca da conduta do sujeito passivo.

Inclusive, o desembargador adiciona a concepção de que tal providência deva ser considerada como medida excepcional. Esse ponto reforça a suposição de que o julgador ou admite uma base de cálculo ambígua ou, no mínimo, atribui ao preço declarado um suposto protagonismo, incompatível com a aceitação do valor venal como base de cálculo do ITBI.

Trata-se de algo semelhante ao que ocorreu anteriormente, quando se comentou trechos da decisão tomada para definição das teses no Tema Repetitivo n.º 1.113 do STJ. Também aqui na arguição de inconstitucionalidade, não há texto que esclareça os detalhes do posicionamento do desembargador, não sendo possível identificar com exatidão, se adota a tese da ambiguidade ou um protagonismo

exacerbado do preço declarado. De qualquer forma, ambos os caminhos seriam inconsistentes com a defesa de valor venal como sendo a base de cálculo do ITBI.

A incompatibilidade vem da circunstância de subordinar a recusa ao preço declarado, apenas se existirem elementos indicativos de omissão ou má-fé. Quer dizer, se o relator realmente considerasse o conceito adequado de valor venal, não colocaria esses pressupostos como obrigatórios. Ao colocá-los, fica desnuda sua compreensão equivocada do conceito.

Adiante, com intuito de fundamentar seu posicionamento, aborda dois julgados do Superior Tribunal de Justiça. O primeiro contém o seguinte trecho:

> A propósito, precedente do Egrégio Superior Tribunal de Justiça assentou, na justa medida, que: '[...] se o valor apresentado pelo contribuinte no lançamento do ITBI (por declaração ou homologação) **não merece fé**, o Fisco igualmente pode questioná-lo e arbitrá-lo, no curso de regular procedimento administrativo, na forma do **artigo 148 do CTN** [...]' AgRg no REsp 1057493/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/08/2008, DJe 04/09/2008) (São Paulo, E., 2015, grifos nossos).

O segundo também segue no mesmo sentido:

> Constituindo o valor venal do bem transmitido à 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. Min. JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, DJ 06/11/2000, p. 192)" (v. REsp. nº 1.199.964/SP, Segunda Turma, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, j. 3/09/2013, DJe 23/10/2013) (São Paulo, E., 2015, grifos nossos).

Nota-se que ambos os julgados utilizados para fundamentar o voto tratam da questão do arbitramento, socorrendo-se do texto consignado no artigo 148 do CTN. No primeiro, cita-se a suspeita de má-fé e afirma-se a necessidade de respeitar o procedimento regulado pelo mencionado dispositivo. No segundo, faz-se referência à suspeição, afirmando que se trataria de preço declarado "nitidamente inferior ao valor de mercado", devendo a autoridade fiscal atender às determinações do artigo citado.

O uso dos precedentes mencionados reforça a percepção de que o desembargador utiliza a técnica de arbitramento da base de cálculo no âmbito do ITBI, como se essa fosse o preço do negócio jurídico e não o valor venal.

No Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), instrumentalizado por meio do processo n.º 2243516-62.2017.8.26.0000, o relator, Desembargador Luiz Burza Neto, não confecciona texto próprio sobre a questão do arbitramento. Existe apenas uma breve menção indireta ao tema, quando transcreve a ementa completa da Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000. Sendo assim, por inexistir manifestação expressa, não é possível detectar seu posicionamento sobre a matéria.

Por outro lado, na fixação de tese para o Tema Repetitivo n.º 1.113, no âmbito do Recurso Especial n.º 1.937.821/SP, é possível identificar o entendimento do relator Ministro Gurgel de Faria, a saber:

> Além disso, a adoção desse valor de referência como primeiro parâmetro para a fixação da base de cálculo do ITBI, com a inversão do ônus da prova ao contribuinte para demonstrar o contrário, subverte o procedimento instituído no **art. 148 do CTN**, pois, a toda evidência, resulta em arbitramento da base de cálculo **sem prévio juízo quanto à fidedignidade da declaração do sujeito passivo**. Esse denominado valor venal de referência, ou equivalente, quando muito, poderá justificar a ação fiscal para apurar a **veracidade** da declaração prestada, mas, em hipótese alguma, pode servir para antecipar tal juízo, porquanto, além de não abranger todas as áleas definidoras do valor de mercado daquele específico imóvel, **acaba por subtrair a garantia do contraditório assegurada ao contribuinte, cujo exercício pressupõe a prévia instauração de regular processo administrativo** (Brasil/STJ, 2022a, grifos nossos).

Fica evidente que o julgador entende que se trata de acusação sobre a conduta do contribuinte, pois, além de citar explicitamente o artigo 148 do CTN, faz questão de ressaltar o respeito às garantias constitucionais pertinentes à persecução penal *latu sensu*.

Em verdade, não se trata de um posicionamento isolado do referido Ministro. Em determinado trecho do acórdão, lê-se o seguinte:

> Quanto à necessária observância do procedimento de arbitramento da base de cálculo preconizado no art. 148 do CTN, cito os seguintes julgados [...] 4. A jurisprudência do STJ já se manifestou no sentido de que, 'constituindo o valor venal do bem transmitido à 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**. [...] (AREsp 1452575/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/05/2019, DJe 27/06/2019) (Brasil/STJ, 2022a, grifos nossos).

Em seguida, cita outro precedente no mesmo sentido:

> [...] Todavia, se o valor apresentado pelo contribuinte no lançamento do ITBI (por declaração ou por homologação) **não merece fé**, o Fisco igualmente pode questioná-lo e arbitrá-lo, no curso de regular **procedimento administrativo, na forma do art. 148 do CTN** [...] (AgRg no AREsp 847.280/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/03/2016, DJe 17/03/2016) (Brasil/STJ, 2022a, grifos nossos).

Perceba-se que, em ambos os acórdãos citados, a mesma ideia está fixada: suspeita sobre a idoneidade e conduta do contribuinte e, o respeito ao procedimento previsto no artigo 148 do CTN.

Na citação imediatamente seguinte aos trechos em que transcreve os precedentes, o relator faz o seguinte comentário:

> Nesse panorama, verifica-se que base de cálculo do ITBI é o valor venal em condições normais de mercado e, como esse valor não é absoluto, mas relativo, pode sofrer oscilações diante das peculiaridades de cada imóvel, do momento em que realizada a transação e **da motivação dos negociantes**. Em consequência, presume-se que o valor de mercado daquele específico imóvel corresponde ao valor da transação informado na declaração do contribuinte, com **base no princípio da boa-fé, sendo que, reitera-se, essa presunção pode vir a ser afastada pelo fisco em regular processo administrativo, desde que observado o procedimento disposto no art. 148 do CTN** (Brasil/STJ, 2022a, grifos nossos).

Essa passagem é ilustrativa porque relaciona a concepção inadequada de valor venal ao Princípio da Boa-fé Objetiva, passando pelo arbitramento fixado no artigo 148 do CTN, ou seja: o trecho condensa as ideias contraditórias, tornando mais clara a inadequação na operacionalização dos conceitos.

Entende-se que o relator apenas defende que deva ser observado o Princípio da Boa-fé Objetiva, por causa da má compreensão acerca do conceito de valor venal:

como o entende no mesmo sentido e alcance de preço do negócio jurídico, somente admite sua desconsideração nos casos em que haja fundada suspeita sobre a idoneidade da conduta do sujeito passivo e, ainda assim, após a instauração e conclusão de procedimento administrativo regular, fundado no artigo 148 do CTN.

O recurso ao Princípio da Boa-fé Objetiva faria sentido, caso a grandeza a ser aferida fosse o preço do negócio jurídico. Nessa hipótese, o preço declarado ou utilizado para pagamento antecipado gozaria da presunção relativa de legitimidade, justamente porque não seria juridicamente plausível presumir o contrário, pois, não se presume a má-fé.

Apenas quando o preço declarado ou utilizado para pagamento antecipado destoasse da margem de valor venal com a qual a autoridade fiscal trabalha, ter-se-ia o indicativo para selecionar o caso e iniciar o procedimento investigativo. Ao final, caso não se pudesse confirmar a veracidade das informações e, justamente, por não se ter margem de segurança sobre qual fora a quantia exata acordada pelas partes, arbitrar-se-ia a base de cálculo.

Nesse cenário, o arbitramento estaria sendo utilizado como ferramenta excepcional e indireta: excepcional, porque a regra seria presumir a boa-fé e apenas levantar suspeita caso haja indícios suficientes para tanto; e, indireta, porque a lei de regência escolhera o preço do negócio jurídico e não o valor venal, logo, violaria o Princípio da Legalidade em matéria tributária (Brasil, 1988, artigo 150, inciso I) permitir a adoção de outra grandeza, sem justificativa quanto à impossibilidade ou relevante dificuldade na aferição direta.

Sendo assim, não faz sentido defender que a base de cálculo do ITBI seja o valor venal, inclusive enunciando corretamente sua definição e, adiante, atribuir à declaração do sujeito passivo um *status* jurídico que somente seria sustentável caso a grandeza a medir fosse o preço do negócio jurídico.

A solução proposta pelo STJ, tanto ao fixar a tese, como em precedentes anteriores, afirma um suposto protagonismo para o preço declarado, a partir de um inadequado uso do Princípio da Boa-fé Objetiva, tudo por causa da má compreensão do conceito de valor venal.

4.2.3 Confusão conceitual nas bases de cálculo *in abstracto* e *in concreto*: o "fio condutor" nas questões da identidade e da tabela de valores de referência

A presente seção abordará os discursos jurisprudenciais que tentaram solucionar as questões relacionadas à identidade e à tabela de valores de referência.

O primeiro questionamento citado refere-se à circunstância de um mesmo ente tributante, para um mesmo imóvel, utilizar valores distintos para cobrar IPTU e ITBI. O outro ponto controvertido, relaciona-se à acusação de ilegalidade dirigida ao ato que institui uma tabela de valores de referência para o recolhimento do referido imposto de transmissão.

Antes de abordar diretamente os temas citados, será necessário descrever e compreender, previamente, vários pressupostos e questões correlatas, algo que será feito nas seções imediatamente seguintes.

4.2.3.1 A questão da identidade: origem remota, consolidação e desdobramentos

Na introdução do presente trabalho, foi abordado o ambiente no qual surgiu o debate sobre a viabilidade jurídica de um mesmo ente tributante utilizar valores distintos para a cobrança de IPTU e de ITBI, quando incidentes sobre um mesmo imóvel. Aqui, o desenrolar dos eventos será relembrado com maior nível de detalhamento e, além disso, avançar-se-á no tempo, de forma a vincular o presente texto com a contextualização da controvérsia que foi apresentada na seção inaugural do desenvolvimento deste trabalho.

No final da década de 70 do século XX, o STF adotou posicionamento no sentido de que seria vedado ao Município, para fins de cálculo do IPTU, reajustar o valor venal *in concreto* dos imóveis por meio de ato infralegal. O tribunal já havia sido provocado anteriormente sobre a mesma controvérsia, mas não chegou a pronunciar-se sobre o mérito, por não ter conhecido o recurso extraordinário naquela ocasião (Brasil/STF, 1976).

Entretanto, em 7 de junho de 1979, foi julgado o Recurso Extraordinário n.º 87.763-PI, de relatoria do Ministro Moreira Alves, no qual se lê a seguinte ementa:

> Imposto predial. Alteração do valor venal do imóvel mediante decreto. O **§2º do artigo 97** do Código Tributário Nacional diz respeito, **somente**, à correção monetária do valor venal do imóvel (base de cálculo) do imposto predial), não alcançando a reavaliação da mesma (reavaliação econômica) desse valor venal. Para se atribuir outro valor venal ao imóvel, que não decorrente do anterior mais a correção monetária, **é mister lei, não bastando, para isso, simples decreto**. Recurso extraordinário conhecido e provido (Brasil/STF, 1979, grifos nossos).

Tratava-se de caso no qual o Prefeito do Município de Parnaíba, no Piauí, havia utilizado decreto, a fim de modificar e reajustar os critérios utilizados para calcular os valores venais *in concreto* dos imóveis sujeitos ao IPTU. Determinado conjunto de contribuintes, a fim de impugnar judicialmente o ato de lançamento, impetrou mandado de segurança que, ao final do procedimento na justiça local, terminou sendo denegado. Na sequência do procedimento, foi interposto recurso extraordinário ao STF.

A Corte entendeu não estar caracterizada a situação prevista no artigo 97, §2º, do CTN, ou seja, não se tratava de hipótese em que se estava, simplesmente, implementando uma atualização monetária, pois, os novos valores, quando comparados com os anteriores, não resultavam da aplicação de qualquer índice inflacionário. Sendo assim, por não restar configurada a situação de exceção, devia-se seguir a regra geral conforme fixada no inciso II do artigo 97 do mesmo diploma legal, isto é, exigir-se-ia lei em sentido formal.

No início do ano subsequente, em 9 de abril de 1980, a Corte confirma seu posicionamento, nos seguintes termos:

> Constitucional. Imposto territorial urbano. A majoração de sua base de cálculo, que o torne mais oneroso, **depende de lei**, ressalvada a atualização do respectivo valor pelos índices oficiais de correção monetária (Constituição, art. 153, §2º; Lei nº 5.172, de 25.10.66, Código Tributário Nacional, art. 97, II, c/c §§1º e 2º). **Precedente: RE 87.763, Pleno de 7.6.79** (Brasil/STF, 1980, grifos nossos).

Nota-se que o julgado do ano anterior é utilizado como precedente, a fim de deixar claro que ambos estão em sintonia e, portanto, representam a consolidação do entendimento perante a Corte. Inclusive, vale ressaltar que, pelas regras regimentais da época, as decisões foram tomadas no plenário do tribunal.

Esse é o resumo do entendimento que, na época, restou pacificado no âmbito do STF. Porém, para entender com maior profundidade a questão, será necessário detalhar os fundamentos e argumentos trabalhados no primeiro julgamento, mas isso não será realizado aqui. Deixar-se-á tal abordagem para momento posterior, em seção própria, quando se for construir o discurso contraposto à tese firmada.

Seguindo com os eventos históricos associados ao tema.

A Constituição Federal de 1988, em meio a várias medidas que visavam reforçar a autonomia financeira dos Municípios - recém alçados à condição de entes federativos -, alterou as competências tributárias, a fim de "desmembrar" o antigo Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos, regulados nos artigos 35 a 42 do CTN. Parte dos eventos tributáveis foram destinados à competência da edilidade, dando origem ao atual ITBI e, por outro lado, o campo restante permaneceu na órbita dos Estados, com o atual ITCMD. Lembrando que o Distrito Federal participa em ambos os casos.

A mudança na ordem constitucional, associada ao entendimento que se tornou dominante em relação à atualização da PGV, gerou o contexto para surgimento de outra controvérsia que relaciona as duas exações municipais mencionadas.

A partir do uso da nova competência, os Municípios instituem e iniciam a cobrança do ITBI. Em regra, o lançamento era efetuado por declaração, na qual a autoridade fiscal calculava o tributo devido após fixar a base de cálculo *in concreto*, podendo ou não concordar com o preço declarado pelo contribuinte. Com o avanço dos sistemas informatizados, foi sendo progressivamente introduzido o lançamento por homologação, no qual o cálculo era realizado pelo sujeito passivo, a partir da quantia fixada no instrumento contratual que, nesse caso, servia como sua estimativa do valor venal *in concreto*.

Nessa etapa inicial, já existia potencial para surgirem controvérsias sobre a divergência entre os cálculos de ITBI e do IPTU, pois tal como mencionado alhures, os artigos 33 e 38 do CTN, que fixam as bases de cálculos das duas exações, utilizam a mesma expressão em suas redações, a saber: "valor venal". Nos termos do que já foi defendido no âmbito desta pesquisa, não se considera sustentável advogar que se trate de grandezas distintas, ou seja, em ambos os casos, a aferição busca o mesmo objeto: o valor que seria pago à vista, em condições normais de mercado.

Ocorre que o valor venal *in concreto* decorrente da PGV tendia, cada vez mais, a distanciar-se dos preços praticados no mercado imobiliário e, por outro lado,

o ITBI, seja no lançamento por declaração ou por homologação, seguia na tentativa de acompanhar os movimentos das curvas de oferta e demanda.

Logo em meados da década de 90 do século passado, com a intenção de pôr fim a qualquer expectativa de rediscussão judicial da matéria, é aprovada a Súmula n.º 160, sustentando que "[...] é defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária". Como o entendimento do STF já estava consolidado, havia tentativas de provocação do recém-criado STJ, a fim de saber se, por intermédio de interpretação apenas dos dispositivos pertinentes do CTN, poder-se-ia advogar a tese de que seria permitido ao Poder Executivo atualizar a PGV, com intuito de acompanhar os movimentos do mercado imobiliário local (Brasil/STJ, 1996).

Sendo assim, como esse entendimento jurisprudencial passou a ser dominante, tanto em nível constitucional, como infraconstitucional, a dificuldade em fazer com que o IPTU, de fato, tributasse a riqueza patrimonial expressada pelo contribuinte, passou a ser regra em vários Municípios do País.

Ante os obstáculos para aprovação de lei, a atualização ou instituição de uma nova PGV terminava não ocorrendo por longos períodos, levando a situações críticas. Veja-se:

> O presente estudo demostra que o impacto da depreciação na base de cálculo do IPTU do município de **Fortaleza não é compensado com o índice de reajustes anuais sucessivos adotados pelo índice IPCA-E** [...] A base de cálculo do IPTU não tem avaliação em massa pela Planta Genérica de Valores do IPTU há **17 anos**, essa situação pode ser revertida com ajuda do observatório de valores imobiliários do ITBI e a baixo custo, sempre associada a uma atualização cadastral. Apesar do IPCA-E incidir anualmente, a defasagem revelada é **329% em 2019** [...] (Freire, 2020, p. 54, grifos nossos)
>
> O presente artigo realizou um ensaio de Web Scraping para comparar valores de mercado com valores da planta de imóveis de **Uberlândia**. A defasagem mostra há valores defasados entre **seis a vinte vezes** [...] as últimas atualizações da planta de valores foram realizadas apenas através do uso de **correção monetária e isso vem sendo reproduzido desde os anos 80 descolando por completo da realidade do mercado imobiliário local** (Neder *et al.*, 2017, p. 25 e 38, grifos nossos).
>
> A cobrança de IPTU na cidade de **Porto Alegre** é regulamentada através da Lei Complementar no 7/1973, que institui e disciplina os tributos de competência do município. Foi atualizada por diversas normas, dentre as quais a Lei Complementar no 212/1989, que

> instituiu que a base de cálculo de cobrança do imposto se daria por meio do valor venal do imóvel e das Leis Complementares no 249/1991 e no 260/1991, **que foram as últimas a tratarem sobre a atualização do valor venal do IPTU na cidade** (Poeta, 2019, p. 35 e 71, grifos nossos).

Há outros exemplos, tais como: Faria Filho; Gonçalves e Luiz (2019) que abordam a questão da defasagem em vários Municípios de área margeada pelo Rio Paranaíba, em Minas Gerais; e, o caso de Blumenau, em Santa Catarina, que não atualizava sua PGV desde 1993, foi objeto de estudo realizado por Silva (2006).

Em João Pessoa, a situação é semelhante:

> [...] **a última tentativa de alteração da PGV foi realizada por meio da Lei Complementar n. 12, de 3 de dezembro de 1997**. A mesma foi inicialmente aplicada para o lançamento do exercício de 1998, contudo, após contestações das mais diversas origens - inclusive judiciais -, veio a ser revogada pela Lei Complementar n. 14, de 20 de novembro de 1998, que, no seu artigo 2º, determinou o seguinte: 'A Planta Genérica de Valores de Terrenos e a Tabela de Preços de Construção vigentes para o lançamento do IPTU, exercício de 1998, serão reajustadas em 10% (dez por cento) e o valor resultante corrigido pela inflação deste exercício, para efeito de lançamento do IPTU para o exercício de 1999.' (Aranha Neto, 2022, p. 152, nota de rodapé 6, grifo nosso).

De outro lado, por inexistir pronunciamento jurisprudencial que sustentasse restrição semelhante no âmbito do ITBI, esse seguia sendo cobrado via lançamento por declaração ou por homologação com estimativas que tendiam a refletir os preços praticados no mercado imobiliário.

O novo arranjo de atribuições decorrente da ordem constitucional vigente, faz com que o mesmo ente federado detenha competência para tributar um mesmo imóvel por meio de exações distintas. Essa situação, aliada ao fato de que esse mesmo ente irá utilizar valores muito díspares entre si, formou o contexto necessário para surgimento da controvérsia sobre a viabilidade jurídica dessa prática.

Essa problemática não estava em evidência anteriormente, porque o conjunto de eventos sujeitos ao atual ITBI encontrava-se sob competência estadual, logo, não havia cenário favorável para que o sujeito passivo realizasse uma comparação.

Diante desse panorama, várias questões podiam ser levantadas, tal como foi sumariamente descrito na introdução deste trabalho, a saber: o mesmo ente tributante pode utilizar, concomitantemente, mais de uma estimativa oficial de valor para o

mesmo imóvel? Se apenas puder haver um valor oficial, qual deve prevalecer? O fato de um deles decorrer de lei em sentido formal - PGV - implicaria numa precedência desse em relação àquele? Por outro lado, apesar de as expressões serem as mesmas, será que teriam sido utilizadas pelo Legislador com sentido e alcance distintos? Mesmo que sua concepção original fosse uníssona, será que, para compatibilizarem-se com a nova ordem constitucional, ambas teriam de passar a ser interpretadas e aplicadas de forma distinta? Se for possível a existência concomitante de dois valores, seria permitido utilizar um deles como "piso" para o outro?

Ao delimitar os conceitos de valor venal e preço do negócio jurídico e, ainda, ao sustentar a tese de que aquele é, de fato, a grandeza eleita pelo Legislador para figurar no critério quantitativo do ITBI, várias das questões postas anteriormente foram respondidas. Entretanto, em paralelo a tais questionamentos, outro ponto controvertido veio à lume.

Como mencionado, os Municípios seguiam cobrando o ITBI com base em estimativa concreta de valor venal, que não estava previamente fixada em lei formal, mas com o avanço no uso de sistemas informatizados, foi possível automatizar a operacionalização de avaliação em massa para essa finalidade.

No lugar de seguir utilizando procedimento pontual, iniciou-se metodologia que consistia em editar e divulgar tabela de valores venais *in concreto* para fins de cálculo do ITBI, conforme percurso que fora descrito quando se abordou a sucessão de eventos ocorridos no âmbito da legislação paulistana.

A nova estratégia ressuscitou o antigo questionamento sobre qual seria o veículo adequado para atualização da PGV, sendo que, agora tendo por objeto os atos infralegais que instituíam e atualizavam a denominada tabela de valores de referência, consoante a nomenclatura utilizada no Município de São Paulo.

Como é possível intuir, a questão em voga era a seguinte: se para o caso do IPTU, os critérios concretos da estimativa de valor venal devem estar fixados em lei formal, não seria o caso de exigir o mesmo para a edição de tabela aplicável ao ITBI? Noutras palavras, a instituição da referida tabela por ato infralegal estaria violando o Princípio da Legalidade em matéria tributária, seja na expressão constitucional (Brasil, 1988, artigo 150, inciso I), seja na especificação fixada pela ordem infraconstitucional? (Brasil, 1966b, artigo 97, IV e §1º).

Além do questionamento referente à legalidade do ato que institui a tabela de valores de referência, os contribuintes procuravam o Poder Judiciário para submeter

também as várias questões citadas alhures, ou seja, aquelas relacionadas à dúvida jurídica sobre a possibilidade de um mesmo ente utilizar estimativa de valores distintos para um mesmo imóvel.

Esse, portanto, é o complemento textual necessário para a compreensão mais abrangente do cenário de disputa judicial que fora descrito alhures, na seção que abordou o surgimento e a delimitação da controvérsia que permeia a presente pesquisa.

A questão relacionada à vedação de atualização da PGV por ato infralegal está na origem da controvérsia que discute a possibilidade de um mesmo ente utilizar valores distintos para tributar um mesmo imóvel e, além disso, ressurge, quando os contribuintes provocam o Poder Judiciário, questionando a legalidade do ato que edita uma tabela de valores venais *in concreto* para fins de ITBI. Significa dizer que há uma interrelação entre esses temas, seja por causa da sucessão de eventos históricos, seja por causa da conexão conceitual que existe entre eles, exigindo, assim, uma análise mais acurada dessas questões.

Como será possível identificar adiante, a confusão entre os conceitos de base de cálculo *in abstracto* e *in concreto* atuou como "fio condutor" nas três questões controvertidas citadas anteriormente.

4.2.3.2 Questões controvertidas e interrelacionadas: o panorama doutrinário

Esta seção destina-se a analisar o cenário da Doutrina especializada a respeito das 3 (três) controvérsias interrelacionadas, indicadas logo anteriormente.

A primeira refere-se à possibilidade de uso de ato infralegal para atualizar a PGV em patamares superiores ao índice oficial de inflação.

A segunda está vinculada ao questionamento sobre a possibilidade de um mesmo ente utilizar valores distintos para tributação de um mesmo imóvel.

A terceira relaciona-se à legalidade do ato que estabelece uma tabela de valores venais *in concreto* para fins de cálculo do ITBI.

O estudo proposto compõe parte do suporte teórico que servirá de parâmetro para que se realize a última etapa de análise crítica das decisões judiciais, objeto da presente pesquisa.

Quanto à primeira questão, a Doutrina especializada encontra-se atualmente dividida. No levantamento de fontes necessárias para a presente pesquisa, foi possível elaborar o Apêndice D, intitulado “PGV: lei ou ato infralegal?”, no qual foram coletados posicionamentos de diversos autores.

Muitas referências não foram úteis ao presente debate, porque não abordavam a questão relacionada à qual seria o veículo adequado para atualizar a PGV. Em que pese esse fato, foi possível colacionar 24 (vinte e quatro) manifestações sobre a controvérsia, sendo que, no referido apêndice, as transcrições textuais foram divididas em dois grupos: os que defendem o uso exclusivo de lei formal, contabilizando 14 (quatorze) opiniões; e, as que sustentam a possibilidade de se utilizar ato infralegal, totalizando 10 (dez) posicionamentos.

Quando se analisa o texto de cada fonte, percebe-se que a distinção ou a confusão entre os conceitos de base de cálculo e base calculada é fator determinante para indicar o posicionamento que foi adotado.

Na maior parte dos casos, quando o autor optava pela permissão de uso de ato infralegal, fazia-o por causa da referida diferenciação, atribuindo à lei o papel de veicular diretrizes abstratas e ao Poder Executivo à tarefa de praticar atos de concretização daqueles comandos. São exemplos dessa vertente:

> A base de cálculo do IPTU deve ser prevista **abstratamente** por lei, sendo que o art. 33 do CTN dispõe que se trata do valor venal do imóvel. **Ela também deve ser diferenciada da base calculada do imposto; a lei edita critérios abstratos da base de cálculo, já o ato administrativo de lançamento, estabelece o valor concreto segundo os critérios abstratos (base calculada), ou base de cálculo em concreto**. A Planta Genérica de Valores deve ser feita ano a ano, não necessitando constar de edição legislativa, ainda que ultrapasse o índice da correção monetária, e será elaborada com base no preço corrente de mercado, observados os seguintes elementos [...] Esse, no entanto, não é entendimento do STJ e do STF , que têm entendido que a Planta Genérica de Valores deve, necessariamente, ser publicada por lei (RE 87.763-19 e Súmula do STJ 160), o que é, diante dos fundamentos supracitados, um grande equívoco (Fernandes *In*: Grillo; Silva, 2014, p. 141, grifos nossos).

> Não nos parece que seja assim, data máxima vênia. Uma coisa é a definição, **em tese**, da base de cálculo do tributo. Essa definição somente a lei pode fazer. E fez, estabelecendo que a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel. **Coisa diversa, porém, é a determinação dos elementos que, em concreto, se fazem presentes a compor a base de cálculo do tributo**. Elementos que se prestem para indicar, no caso do IPTU, qual deve ser o valor de cada imóvel. **Esta deve ser feita por ato administrativo, em cada**

> **caso. E nada impede que um ato administrativo de caráter normativo estabeleça parâmetros a serem seguidos nessa tarefa de avaliação**, desde que reste assegurado ao contribuinte o direito de discordar dos critérios adotados e pleitear uma avaliação contraditória, administrativa ou judicialmente, nos termos do art. 148 do Código Tributário Nacional (Machado, 2015, p. 353, grifos nossos).

Por outro lado, quando a fonte sustenta a tese contrária, frequentemente, aponta o posicionamento sem desdobrar a questão, ou seja, atribuí a tarefa de atualização da PGV à lei formal, mas sem parecer estar consciente de que isso implica numa estimativa de valores concretamente definidos, a saber:

> A base de cálculo é o valor venal do imóvel (art. 33 do CTN). Esse valor ou é apurado **casuisticamente no lançamento ou é indicado em planta genérica**, elaborada de acordo com critérios estabelecidos em lei. Os valores da planta só podem ser majorados, pelo Poder Executivo, de acordo com os índices de atualização monetária; apenas a lei formal pode aumentá-los em percentuais maiores que a inflação, eis que esta matéria está sob a reserva da legalidade (Torres, 2011, p. 401, grifo nosso).

> O art. 33 do CTN define como base de cálculo o 'valor venal do imóvel', ou seja, seu valor no mercado imobiliário. Tal valor não é verificado imóvel a imóvel e sim presumido conforme tabelas chamadas 'planta fiscal de valores', **que definem o valor do metro quadrado** conforme a localização, a natureza e o nível da construção. Essas tabelas, normalmente constantes de anexos às leis instituidoras do IPTU, podem ser atualizadas mediante decreto, mas não em percentual superior ao índice oficial de correção monetária, conforme se vê da Súmula 160 do STJ (Paulsen, 2022, p. 407).

Adiante-se uma análise sobre esse tema: a mesma confusão conceitual que teve lugar nos precedentes do STF, também repercutiu na Doutrina especializada, isto é, por não diferenciarem os conceitos, terminam atribuindo à lei formal um conteúdo que, em regra, é-lhe incompatível.

Agora, veja-se o cenário relacionado à segunda questão.

No que tange à possibilidade de um mesmo ente utilizar valores distintos para tributar um mesmo imóvel, há de se realizar um recorte preliminar.

Quando essa questão é colocada, há duas formas de abordá-la: considerando a distinção entre base de cálculo e base calculada ou, de outro modo, não distinguindo esses conceitos. Em harmonia com o entendimento defendido neste trabalho, utilizar-se-á a diferenciação conceitual para realizar a análise das manifestações.

Primeiro, será apreciada a questão sobre a identidade, ou não, das bases de cálculo *in abstracto*.

Na seção em que foi abordada a celeuma sobre qual seria a base de cálculo do ITBI, fez-se a descrição e classificação dos vários entendimentos doutrinários pertinentes ao tema. Com aquele material, é possível deduzir a opinião de cada fonte sobre a identidade, ou não, das bases de cálculo *in abstracto* do ITBI e do IPTU.

Se o autor entende que, no cálculo do ITBI, deve ser aferido o valor venal, significa que advoga a identidade *in abstracto* de ambas as grandezas, visto que, para o caso do IPTU, não há opiniões discrepantes quanto ao componente que deva constar no seu critério quantitativo.

Se sustenta que a base de cálculo do ITBI é o preço do negócio jurídico, ocorre o inverso do que foi constatado no parágrafo anterior, ou seja, posiciona-se no sentido de que não haveria uma identidade entre as grandezas que devam ser aferidas nos dois impostos mencionados.

Caso a fonte afirme que há liberdade para que o Legislador municipal possa optar entre valor venal e preço do negócio jurídico, significa dizer que, também, na questão da identidade *in abstracto*, sustenta uma posição de ambivalência, pois, poderá, ou não, existir a coincidência, conforme a lei de regência em cada local.

Quando, no texto consultado, não se identifica o posicionamento do autor em relação à qual seria a grandeza a ser aferida no caso do ITBI, não foi possível também classificá-lo dentre as categorias indicadas nos parágrafos anteriores. Essa circunstância ocorreu para os casos em que a referência utilizada, encontrava-se numa de duas situações, a saber: ou não tinha abordado a questão da base de cálculo do ITBI; ou, mesmo tocando no tema, limitou-se a transcrever ou parafrasear o dispositivo legal pertinente (Brasil, 1966b, artigo 38).

Diante das diretrizes enunciadas, tem-se o seguinte quadro: 19 (dezenove) manifestações foram classificadas na primeira categoria, denominada de “Idênticas”; 9 (nove) foram inseridas na segunda vertente, intitulada de “Não-idênticas”; 3 (três) encontram-se na terceira corrente, designada como “Ambivalente”; e, por fim, 14 (quatorze) formam o grupo denominado de “Indefinido”.

Elaborou-se o Apêndice E, nominado de “Identidade *In Abstracto*”, para permitir a visualização de quais foram as referências classificadas em cada grupo. Todavia, vale esclarecer que o referido apêndice contém apenas a indicação da fonte, sem qualquer transcrição textual, porque o critério utilizado para classificação foi o

posicionamento em relação a qual seria a base de cálculo do ITBI e, como todas as manifestações relacionadas à essa questão já foram declinadas na seção própria, não se fazia necessário reproduzi-las.

Agora, em relação à questão da identidade, ou não, das bases de cálculo *in concreto*.

Várias das fontes consultadas para esta pesquisa não abordavam a presente questão de forma específica. É razoável supor que a não diferenciação dos conceitos de base de cálculo *in abstracto* e *in concreto* tenha influenciado nesse resultado, ou seja, se não houver no repertório do autor tais categorias como distintas, também não iria existir discurso sobre esse tema.

Analisando os textos das referências que tratam de forma específica sobre a matéria, foi possível identificar 2 (dois) grupos, a saber: os que apresentam opinião coerente, inclusive se comparada com aquela formulada sobre a questão da identidade *in abstracto*; e, os que constroem discurso contraditório, pois, contém trechos incompatíveis entre si, quando apresentam as razões que sustentam seus posicionamentos.

No Apêndice F, intitulado "Identidade *In Concreto*", tem-se as transcrições textuais correspondentes a cada referência. São 12 (doze) fontes na primeira vertente, denominada de "Coerente", e apenas 2 (duas) na segunda, nomeada de "Contraditório".

No primeiro grupo, existem fontes que, em relação à análise sobre a base de cálculo *in abstracto*, foram classificadas em categorias diversas, tais como: "Idênticas", "Ambivalente" e Não Idênticas". Observa-se alguns exemplos:

> **Obviamente que a base tributável do ITBI não está atrelada à planta genérica de valores**, diploma que é usado, em regra, no campo do IPTU. Claro que, circunstancialmente, **pode ser utilizada inclusive para informar o valor tributável para fins de ITBI, mas não que isso seja obrigatório**. Alguns municípios, principalmente os que apresentam precários aparelhos de fiscalização tributária, preferem eleger a planta de valores como base inclusive para o ITBI. O STJ pacificou a exegese quanto a esse aspecto. Atualmente é tranquilo, pois, **que a base de cálculo do ITBI não precisa observar os valores previstos na Planta Genérica de Valores do IPTU** (PGV) (Mangieri *In*: Mangieri e Melo, 2015, p. 216, grifos nossos).

Na questão da base de cálculo *in abstracto*, a fonte transcrita acima foi classificada no grupo "Idênticas", porque defende o valor venal como sendo a

grandeza a ser aferida no ITBI. Nessa passagem, o autor sustenta a possibilidade de o Município utilizar, para o mencionado imposto de transmissão, o valor equivalente ao que fora definido concretamente na PGV, porém, faz a ressalva de que isso não seria obrigatório. Significa dizer, portanto, que mesmo não tendo feito uso da nomenclatura base calculada ou base de cálculo *in concreto*, está consciente da distinção entre a definição da grandeza pela lei e o resultado do cálculo decorrente da atividade administrativa.

Veja-se a seguinte referência, que fora classificada como “Ambivalente”:

> Como vimos, um imposto sobre a transmissão onerosa de bem imóvel tem como base de cálculo possível, o valor do bem imóvel. Mas, considerando as duas etapas que a materialidade transmissão apresenta (escritura pública e registro do título aquisitivo) no seu rito solene, pode dar ensejo, ao menos, à utilização de três grandezas que representam presunções relativas do valor do bem imóvel: **(i) o preço declarado pelas partes no negócio jurídico; (ii) o valor venal do IPTU, com os critérios legais previstos para sua apuração; e (iii) o valor de mercado atualizado do imóvel** [...] De fato, a base de cálculo, como evento trazido do mundo da realidade, também deve estar posta na generalidade da norma, como um conceito, enunciado conotativo que servirá de modelo a **orientar, ao longo do processo de positivação do direito, a construção de enunciados protocolares constituidores do fato concreto, os valores individualizados** (Macedo, 2009, p. 202-203 e 209, grifos nossos).

Além de estar consciente da distinção entre base de cálculo e base calculada, afirma que três estimativas de valor são possíveis para aferição do ITBI, dentre elas, o uso da PGV. Enfim, constrói discurso coerente, inclusive no que tange à comparação com seu posicionamento em relação à base de cálculo *in abstracto*.

Veja-se, agora, autor que fora classificado no grupo “Não Idênticas”:

> Em conclusão, portanto, posicionamos nosso entendimento no sentido de considerar **a base de cálculo do ITBI como sendo o valor da efetiva transmissão**, por entender que esta é o elemento inerente ao critério material da hipótese de incidência do tributo, **não devendo ser adotado qualquer outro critério, a exemplo do valor venal do IPTU ou ainda fórmulas adotadas pela Fazenda Pública para estimar o valor de venda**. Há de prevalecer o valor ajustado contratualmente e registrado no respectivo Registro de Imóveis, que goza de fé pública. Diante desse raciocínio, concluímos que a redação do Código Tributário Nacional, em relação à base de cálculo para o ITBI, não foi recepcionada pela Constituição de 1988 (Kfouri Júnior, 2018, p. 503, grifos nossos).

Perceba-se que a fonte não detalha a questão a partir da distinção conceitual entre base de cálculo *in abstracto* e *in concreto*, porém, ao sustentar que o preço do negócio jurídico é a grandeza a ser aferida no caso do ITBI, conclui que não se poderia utilizar o valor venal concretamente definido para fins de IPTU. Significa dizer, portanto, que constrói discurso coerente.

Por outro lado, há o grupo intitulado de "Contraditório", composto por 2 (duas) fontes que apresentam pontos conflitantes no seu texto. Veja-se o caso da primeira referência:

> Portanto, ao nosso entender, a forma de apuração da base de cálculo e a modalidade de lançamento do IPTU e do ITBI são diversas, não sendo possível vincular os valores, que em regra serão diferentes, dessa forma podemos firmar que**, não há modificação na base de cálculo do IPTU ou do ITBI**, uma vez que em que pese o primeiro possuir como base de cálculo o valor venal do imóvel, e o segundo considerar como base imponível o valor dos bens ou direitos transmitidos, de fato o que na realidade difere **é tão somente o método ou a sistemática de apuração desse valor**, que possibilita e proporciona a diferença numérica entre os dois tributos municipais (Almeida, 2017, p. 41, grifos nossos).

O autor, no que tange à base de cálculo *in abstracto*, foi classificado no grupo "Não Idênticas", contudo, quando vai abordar a questão sobre a possibilidade de o Município utilizar concretamente valores distintos, constrói discurso em que é sustentada a tese de que a diferença entre os montantes calculados derivaria, apenas, do "método" ou da "sistemática de apuração". Há, portanto, contradição com o discurso anteriormente citado neste trabalho, isto é, quando a referida fonte defendeu o preço do negócio jurídico como sendo a grandeza a ser aferida no caso do ITBI.

Nota-se: o problema não está em constatar que o uso de modalidades diversas de aferição resulta em montantes diferentes entre si, mas na sustentação da ideia de que, no caso dos dois impostos mencionados, a única razão para tal ocorrência seria a utilização de metodologias distintas. A defesa realizada dessa forma implica na admissão de que o pressuposto do autor seria a de que as grandezas a medir seriam idênticas.

Em verdade, se analisado o trecho acima com mais atenção, percebe-se que a distinção entre as bases de cálculo *in abstracto* realmente fica sob dúvida. A parte inicial da passagem, quando afirma não existir "modificação na base de cálculo do IPTU ou do ITBI", permite reforçar o questionamento sobre se a fonte realmente

defende o preço do negócio jurídico como sendo a grandeza a ser aferida no caso do mencionado imposto de transmissão.

Essa oscilação entre ideias contraditórias foi, inclusive, objeto de apontamento específico, quando, em seção própria, analisou-se a opinião do autor sobre a questão da base de cálculo *in abstracto* do ITBI. Naquela oportunidade, a justificativa para classificá-lo como defensor do preço do negócio jurídico levou em consideração, fundamentalmente, o conjunto global do texto consultado.

A outra referência que foi classificada no presente grupo:

> Nesta lógica, defende-se que a base de cálculo do ITBI não deve necessariamente ser a mesma do IPTU **porque embora em ambos os casos a previsão legal seja o valor venal do imóvel,** são impostos com fatos geradores diferentes (Struecker, 2021, p. 52, grifo nosso).

Essa fonte também foi classificada no grupo "Não Idênticas", isto é, o autor sustenta que a grandeza a ser aferida no caso do ITBI é o preço do negócio jurídico, contudo, a passagem anterior, afirma que teriam bases de cálculo *in abstracto* idênticas. A análise feita por Almeida (2017) pode ser aplicada também aqui, apenas é preciso ressaltar que, na passagem logo anterior, não há um desdobramento maior, a fim de, explicitamente, utilizar a metodologia de aferição como critério para distinguir os valores concretamente calculados.

Vale lembrar que, para o caso de Struecker (2021), também houve dificuldades classificatórias quanto ao seu posicionamento acerca da base de cálculo *in abstracto* do ITBI. O texto do autor, na sua parte inicial, tende a defender o valor venal, porém, em momento posterior, há um conjunto de manifestações no sentido de advogar o preço do negócio jurídico, inclusive, apoiando-se em precedentes jurisprudenciais. Significa dizer, portanto, que a manifestação do citado autor, relativamente à base de cálculo *in concreto* nas exações sob análise, é apenas novo exemplo da oscilação entre ideias contraditórias que já foram constatadas, no que tange à base de cálculo *in abstracto*.

Agora, perceba-se o cenário da Doutrina especializada em relação à terceira questão, isto é, quando aborda a legalidade da tabela de valores venais *in concreto*, especificamente instituída para o cálculo do ITBI.

O primeiro ponto a destacar é a constatação de que há poucas fontes que manifestam opinião acerca do tema, pois de todos os textos consultados para a

presente pesquisa, apenas 8 (oito) abordavam especificamente a questão. Inclusive, vale registrar que 3 (três) desses textos são de um mesmo autor, no caso, Harada (2014, 2016 e 2021), implicando na conclusão de que, ao total, foi possível catalogar apenas os posicionamentos de 6 (seis) autores distintos.

Com o material coletado, elaborou-se o Apêndice G, denominado "Valor de Referência ITBI", fazendo alusão à nomenclatura utilizada na legislação paulistana. No referido apêndice, as transcrições textuais foram divididas em 2 (dois) grupos, a saber: o primeiro, intitulado de "Ilegal", com 7 (sete) manifestações, sustentando a antijuridicidade da mencionada tabela; e, o segundo, denominado de "Legal", com apenas 1 (uma) transcrição textual, considerando juridicamente correto o uso daquele instrumento.

Analisando os posicionamentos inseridos no grupo intitulado de "Ilegal", percebe-se que há 2 (dois) subgrupos, conforme as diferentes razões utilizadas para julgar a tabela de valores de referência: os que deduzem seu entendimento da circunstância de defenderem o preço do negócio jurídico como base de cálculo *in abstracto* do ITBI; e, os que justificam a opinião com fundamento na expressão constitucional do Princípio da Legalidade em matéria tributária (Brasil, artigo 150, I).

O primeiro subgrupo contém 3 (três) fontes: Franca Júnior (2021, p. 77-79); Oliveira (2022, p. 567); e Teodorovicz (2020, p. 190-191). A seguir, serão utilizados alguns trechos para ilustrar a tese:

> Entretanto, antes de concluir, não podemos perder de vista que para o IPTU a jurisprudência admite plantas genéricas e os valores de referência, resguardando o direito de contestação pelos contribuintes, e **a não aceitação desses elementos quanto ao ITBI deriva apenas de que este incide sobre os negócios jurídicos em que há um preço contratado especificamente, o qual vale até ser demonstrada sua inveracidade em processo regular** (Oliveira, 2022, p. 567, grifo nosso).

O motivo alegado decorre do posicionamento sobre a base de cálculo *in abstracto* do ITBI: como entende ser ela o preço do negócio jurídico, conclui que não seria juridicamente permitido o uso de uma estimativa prévia do valor venal *in concreto*.

De fato, se a grandeza eleita pela lei de regência for o preço do negócio jurídico, o arbitramento apenas poderia ser utilizado como um instrumento indireto de aferição, após investigação em que não se consiga, com margem razoável de

segurança, identificar o montante efetivamente contratado. Essa afirmação já foi defendida anteriormente, em seção própria.

Significa dizer que o posicionamento do autor sobre a tabela de referência está coerente com sua sustentação acerca da questão sobre qual é a base de cálculo *in abstracto* do ITBI. É preciso pontuar, apenas, que não corresponde à tese defendida nesta pesquisa.

Uma segunda fonte desse mesmo subgrupo aponta desdobramento adicional, *in verbis*:

> Não por acaso, os artigos 7-A e 7-B da Lei 11.154/1991, **ao permitirem a estimativa prévia e unilateral do valor, invertendo a ordem prevista no artigo 148 do CTN**, foram declarados inconstitucionais pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça, em 25.03.2015, na **Arguição de Inconstitucionalidade n. 0056693-19.2014.8.26.0000**, pois 'subvertem o procedimento estabelecido na legislação complementar, em afronta ao princípio da legalidade estrita, inserido ao artigo 150, inciso I, da Constituição Federal' (Teodorovicz, 2020, p. 190-191, grifos nossos).

O detalhamento corresponde ao fundamento apontado: o uso de arbitramento prévio para o caso de uma exação que tem o preço do negócio jurídico como base de cálculo *in abstracto* violaria o artigo 148 do CTN. Essa foi, inclusive, a alegação utilizada no precedente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, citado no trecho, quando afirma que "subvertem o procedimento estabelecido na legislação complementar".

Vale citar que o referido tribunal também utilizou a fundamentação no princípio constitucional citado na passagem acima, mas sob uma perspectiva de a afronta ter supostamente ocorrido por causa de o Município não ter seguido o padrão definido na codificação, ou seja, tratar-se-ia de uma violação da Constituição Federal de 1988 por via reflexa.

Por outro lado, há o segundo subgrupo, que congrega 2 (dois) autores e 5 (cinco) transcrições, a saber: Mangieri *In*: Mangieri e Melo (2015, p. 200-201) e Harada (2014; 2016, p. 161-162; e, 2021, p. 600). Utilizar-se-á apenas um trecho, a fim de exemplificar a opinião:

> **Apenas por meio de lei** seria possível a instituição de nova planta genérica de valores, seja para fins de IPTU ou ITBI [...] Portanto, no que toca à aplicação de valores supostos de mercado para o ITBI, **sem autorização legal**, entendemos que o Decreto n.º 46.228/**2005 não passa pelo teste de constitucionalidade** (Mangieri *In*: Mangieri e Melo, 2015, p. 200-201, grifos nossos).

A razão apontada corresponde ao antigo questionamento feito quanto ao uso de ato infralegal para atualização da PGV em valores superiores ao índice oficial de inflação: se tal conduta é vedada para o IPTU, também o seria o caso análogo, no âmbito do ITBI. A juízo do referido autor, estaria havendo uma violação à expressão constitucional do Princípio da Legalidade em matéria tributária (Brasil, 1988, artigo 150, I).

Finalmente, cita-se o único representante do segundo "grupo", no qual a manifestação é no sentido de sustentar a legalidade da tabela de valores de referência:

> **É possível, ainda, que o Município estabeleça valores venais com base em uma pauta fiscal, como ocorre com o IPTU, estabelecida com base em informações do mercado**. Nesse caso, o contribuinte também poderá se insurgir contra o valor previsto, pois este também corresponde a uma presunção *juris tantum* (Pimenta, 2021, p. 1865, grifo nosso).

Para fins de esclarecimento da opinião sustentada nessa passagem, apresenta duas notas de rodapé, nos seguintes termos:

> 23. **O art.117, §1º da Lei do Município de Salvador permite a divulgação pela Secretaria da Fazenda dos valores venais atualizados dos imóveis inscritos no Cadastro Imobiliário Fiscal do Município.** 24. Nesse sentido, a Lei do Município de Salvador prevê em seu art.117, §2º o seguinte: 'caso não concorde com **a base de cálculo do imposto divulgada pela Secretaria Municipal da Fazenda**, o contribuinte poderá requerer avaliação especial do imóvel, apresentando os dados da transação e os fundamentos do pedido, na forma prevista em Portaria da Secretaria Municipal da Fazenda, que poderá, inclusive, viabilizar a formulação do pedido por meio eletrônico' (Pimenta, 2021, p. 1865, grifos nossos).

O posicionamento do autor é extraído de dois pressupostos: de um lado, ele sustenta que a base de cálculo *in abstracto* do ITBI é o valor venal, o que viabiliza a estimativa prévia e de ofício, sem a participação do contribuinte; do outro, compreende que se tem uma aferição *in concreto*, ao afirmar que se trata de pauta fiscal

"estabelecida" para a referida exação, ou seja, atribui essa competência ao Poder Executivo e não ao Legislador.

4.2.3.3 O discurso contraposto na questão da atualização da PGV por lei formal: outro pressuposto necessário à análise das decisões judiciais

Nesta seção, será construído o discurso contraposto à tese firmada no âmbito do STF e do STJ, que defende a necessidade de lei formal para atualizar a PGV em montante superior ao índice oficial de inflação.

Igualmente às seções anteriores, esta etapa constitui-se como pressuposto necessário para que seja possível a análise crítica do discurso jurisprudencial, quando se debruçou sobre as questões da identidade e da tabela de valores de referência.

De plano, registra-se que o discurso abaixo também serve de complementação ao tema que fora desenvolvido alhures.

Ao final da seção em que se discutiu qual seria a base de cálculo do ITBI, foram apresentados argumentos adicionais vinculados a questões correlatas. Na oportunidade, mencionaram-se certas vantagens comparativas, quando não se opta pelo preço do negócio jurídico, dentre elas, citou-se a questão do estabelecimento prévio de estimativa oficial. O referido conjunto argumentativo soma-se ao que será declinado nesta seção, a fim de complementar a sustentação de que o uso de ato infralegal para instituir uma tabela de valores venais *in concreto*, aplicável ao ITBI, não viola o Princípio da Legalidade em matéria tributária, seja na expressão constitucional (Brasil, 1988, artigo 150, inciso I), seja na especificação fixada pela ordem infraconstitucional (Brasil, 1966b, artigo 97, IV e §1º).

Para poder compreender os motivos pelos quais é incorreta a tese que defende a necessidade de lei formal para atualizar a PGV em montante superior ao índice oficial de inflação, será necessário aprofundar os detalhes do julgamento havido em 7 de junho de 1979, quando foi julgado o Recurso Extraordinário n.º 87.763-PI.

Ao redigir seu voto, o relator, Ministro Moreira Alves, transcreveu parte da petição utilizada para impetração do mandado de segurança, a saber:

> [...] antes da administração do atual Prefeito, Sr. Elias Ximenes do Prado, aqui apontada como autoridade coatôra (*sic)*, as bases para lançamentos e cobranças dos mencionados impostos [refere-se ao Imposto Territorial Urbano e o Importo Predial Urbano previsto no Código Tributário Municipal] fôram (*sic)* fixados na Lei Municipal nº 718, de 30-12-71, do seguinte modo:
>
> IMPOSTO TERRITORIAL URBANO
>
> - Centro, área calçada Cr$ 6,00 m²
> - Centro, sem calçamento Cr$ 5,00 m²
> - Bairros, área calçada Cr$ 4,00 m²
> - Bairros, sem calçamento Cr$ 2,50 m²
>
> IMPOSTO PREDIAL URBANO
>
> - 1ª Classe Cr$ 100,00 m²
> - 2ª Classe Cr$ 75,00 m²
> - 3ª Classe Cr$ 50,00 m²
> - 4ª Classe Cr$ 25,00 m²
> - 5ª Classe Cr$ 10,00 m² (Brasil/STF, 1979).

Perceba-se que a lei municipal fixa valores de metro quadrado de área de terreno e de área edificada, em Cruzeiros (Cr$), agrupados conforme algumas poucas características. Para os terrenos, são utilizadas a localização e a presença, ou não, de calçamento. Para os imóveis edificados, são divididos padrões construtivos em 5 (cinco) níveis.

Na sequência, continua a transcrever a petição inicial do mandado de segurança:

> Ocorre que o atual chefe da edilidade parnaíbana entendeu de majorar a tabela acima transcrita, para efeito de cobrança no exercício em curso, não obstante ser público e notório não só a crise econômica e financeira que todas as classes de contribuintes atravessam, como também os graves danos decorrentes do prolongado e intenso inverno, mas majorar excessiva e ilegalmente os ditos tributos. Com esse propósito o Prefeito remeteu à Câmara Municipal um Projeto de Lei que, tendo sido rejeitado pelo legislativo municipal, êle (*sic)* resolveu, inconformado, converter em Decreto, que tomou o número 013, datado de 8.10.1973, publicado no jornal "O NORTE DO PIAUÍ", edição de 16.10.1973, pág. 3 - doc. 2. Nesse fôram (*sic)* consignadas as seguintes tabelas para lançamentos e cobranças daqueles impostos, conforme se vê a seguir:

IMPOSTO TERRITORIAL URBANO
VALOR POR METRO QUADRADO

Centro comercial Cr$ 20,00
Centro residencial preferencial Cr$ 12,00
Centro residencial secundário Cr$ 9,00

Bairros

Zona suburbana preferencial, calçada Cr$ 5,00
Zona suburbana preferencial, s/calçamento Cr$ 3,00
Zona suburbana secundária, calçada Cr$ 4,00
Zona suburbana secundária, s/calçamento Cr$ 2,50

IMPOSTO PREDIAL URBANO
Valor por metro quadrado de construção

1ª Classe Cr$ 300,00 m²
2ª Classe Cr$ 150,00 m²
3ª Classe Cr$ 100,00 m²
4ª Classe Cr$ 50,00 m²
5ª Classe Cr$ 20,00 m² (Brasil/STF, 1979).

Por não ter conseguido obter a aprovação perante a Câmara Municipal, o prefeito editou decreto no qual promove alterações nos critérios e nos valores existentes na lei que regia a matéria. Para o caso dos imóveis territoriais, inseriram-se novas subdivisões para o território municipal, além da majoração dos valores de metro quadrado. No caso dos imóveis edificados, não houve reestruturação dos critérios utilizados na tabela, mas apenas reajuste dos valores aplicáveis.

Como foi dito, o STF adotou tese no sentido de vedar a utilização de ato infralegal para reajustar os valores de metro quadrado fixados na lei, caso a majoração seja em montante superior ao índice oficial de inflação, sob pena de violação ao Princípio da Legalidade.

Pergunta-se: estaria correto o entendimento? Para poder julgar se o posicionamento do tribunal está correto, é necessário entender bem o conteúdo da Lei Municipal n.º 718, de 30 de dezembro de 1971.

A metodologia utilizada na cidade de Parnaíba, no Piauí, é muito usual e corresponde a já mencionada Planta Genérica de Valores (PGV), estratégia que é utilizada para cálculo do IPTU na maioria dos Municípios do País. Esse instrumento varia no seu formato, podendo ser mais simples, tal como no exemplo piauiense do século passado, ou dotado de maior nível de complexidade, quando são adicionados outros fatores. Contudo, o que será declinado adiante, aplica-se ao caso da cidade

piauiense, mas também, aos outros Municípios, pois como se verá, a questão central não está relacionada ao quantitativo de fatores ou subdivisões utilizadas.

Que significa fixar, na unidade monetária vigente, os valores de metro quadrado de terreno e de edificação? Resposta: ao prever tais quantias, a lei está arbitrando a grandeza em questão, no caso, está fixando o valor venal *in concreto*.

Sendo mais exato, não se trata da fixação do valor venal *in concreto* para cada imóvel, pois a autoridade fiscal terá de classificar a unidade imobiliária existente no cadastro oficial, conforme os tipos e subtipos existentes na tabela transcrita para, em seguida, multiplicar o valor do metro quadrado definido nela pela área, em metros quadrados, do imóvel em questão, seja ele territorial ou predial.

Não obstante, em que pese a ressalva feita, observa-se que, nesse caso, a autoridade fiscal não estaria realizando, propriamente, o arbitramento da grandeza, pois, o valor de metro quadrado já se encontra definido na respectiva tabela. A atividade administrativa seria limitada a uma simples classificação, seguida de uma multiplicação, sem qualquer margem para realização de uma avaliação. Percebe-se, inclusive, que esse cálculo remanescente, na atual conjuntura, nem dependeria mais de ação humana pontual, tendo em vista o uso quase onipresente dos programas de computador. Conclusão: a verdadeira ação de aferir a grandeza foi realizada diretamente pela lei.

Porém, a pergunta que deveria ser feita é a seguinte: o cenário descrito harmoniza adequadamente os interesses em conflito? A juízo desta pesquisa, a resposta seria negativa.

De um lado, existe o interesse do contribuinte.

Pela garantia da propriedade privada (Brasil,1988, artigo 5º, XII), o cidadão apenas será chamado ao dever de arcar com as finanças estatais, se houver lei formal para essa finalidade, atendendo a postulado decorrente do Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988, artigo 1°).

De outro lado, tem-se o interesse fiscal.

Em última análise, o interesse fiscal é apenas instrumento para o atingimento do bem-comum, expresso em linhas gerais nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988, artigo 3º). Particularmente, no caso descrito, a atualização dos valores praticados pela edilidade também se constitui no meio de realização do Princípio da Capacidade Contributiva (Brasil, 1988, artigo 145, §1º), ou

seja, a intenção é eleger a propriedade privada como índice de riqueza para graduar o esforço financeiro que será solicitado de cada cidadão-contribuinte.

Sendo assim, é possível conjecturar.

Se o Poder Judiciário acata como válida lei cujo conteúdo é bastante vago e impreciso, o interesse do cidadão-contribuinte resta prejudicado, visto que a autoridade administrativa passará a deter margem de liberdade que, no contexto em análise, seria considerada excessiva ou abusiva. Por exemplo, se a lei remetesse ao Poder Executivo, a decisão de escolha sobre qual seria a base de cálculo da exação, sem definir qual a grandeza que devesse ser aferida.

Se o entendimento prevalecente for no sentido de que o Legislador deva, não apenas estipular qual seria a grandeza a ser aferida, mas também, fixar a própria estimativa de valor dela, nesse contexto, nada, ou quase nada, restaria para a autoridade fiscal.

A segunda hipótese é admissível caso se trate de tributo fixo, tal como é frequentemente visto no caso das taxas. Porém, se o critério quantitativo da exação é composto por base de cálculo e alíquota, esse tipo de solução tende a não ser utilizada, principalmente, se se tratar de grandeza extraída da realidade econômica.

No caso em espécie, o valor venal é a base de cálculo do IPTU (Brasil, 1966b, artigo 33) e, tal como já descrito alhures, salvo nuances em aplicações específicas, preço de equilíbrio, valor de mercado, valor justo e valor venal correspondem ao mesmo conceito. Significa dizer, portanto, que a estimativa concreta dessa grandeza é informação que apenas pode ser obtida em consulta realizada no mercado imobiliário.

Sendo assim, pergunta-se: para fins de harmonização dos interesses mencionados, seria adequado utilizar lei formal para captar e fixar o mencionado valor?

Não parece ser a melhor forma de solucionar o conflito de interesses, pois exigiria do Legislador um acompanhamento deveras frequente dos deslocamentos das curvas de oferta e demanda.

Tal como fora detalhado na seção que abordou as contribuições da Economia para compreensão do conceito de valor venal, pessoas racionais respondem a estímulos e, por causa dessa mudança comportamental, as curvas de demanda e oferta deslocam-se constantemente alterando o preço de equilíbrio.

Foi o que se tentou demonstrar ao descrever os estudos que abordavam os índices de preços no âmbito do mercado imobiliário: existem flutuações relacionadas ao cenário macroeconômico, tal como abordado em Lima Júnior (2021) e Paixão (2015); as que decorem do impacto havido com a implantação de políticas públicas, como cita Albuquerque *et al.* (2018); e, outras estão relacionadas ao fluxo de imigração de pessoas e de capitais, como no estudo de Bezerra *et al.* (2013). Enfim, esses são apenas exemplos, porque existem inúmeros outros fatores que podem influenciar na tomada de decisão de uma quantidade significativa de agentes no mercado e, portanto, promover novos movimentos nas curvas da demanda e da oferta.

À semelhança ao que ocorre na maior parte dos Município do País, a lei parnaibana fixava, em Cruzeiros, o valor do metro quadrado de área de terreno e de edificação, significa dizer, portanto, que o Legislador teria "extraído uma fotografia" de determinado momento específico do mercado imobiliário local. Sabendo que o preço de equilíbrio é dinâmico, tal estimativa tende a estar desatualizada logo em breve, não se sustentando, por exemplo, para o exercício subsequente ao de sua definição.

Caso se constate, no ano seguinte, uma desatualização superior ao índice oficial de inflação, como corrigir o problema?

A autoridade fiscal, como foi exposto, não poderia solucioná-lo, pois a única tarefa que lhe fora atribuída seria a de classificar determinado imóvel nos tipos e subtipos para, em seguida, multiplicar o valor de metro quadrado da tabela pela área do terreno ou da edificação.

Por outro lado, a juízo do posicionamento defendido pelo STF e STJ, o Chefe do Poder Executivo também não poderia corrigir o problema, pois lhe é vedada a possibilidade de editar decreto para realizar nova estimativa oficial e, assim, poder atualizar os valores de metro quadrado, a fim de acompanhar as flutuações do mercado imobiliário.

Segundo a jurisprudência, restaria ao Legislador a tarefa de realizar nova aferição da grandeza de forma que a exação pudesse ser efetivamente calculada com base no valor econômico que o imóvel representa no mercado imobiliário local e, dessa forma, poder atender ao Princípio da Capacidade Contributiva (Brasil, 1988, artigo 145, §1º).

Todavia, tal como indicado na transcrição da petição inicial do mandado de segurança, houve tentativa de alteração da lei que havia sido publicada em 1971, mas o Poder Legislativo rejeitou a proposta oriunda do Poder Executivo.

O entendimento jurisprudencial está baseado numa confusão conceitual entre lei e ato administrativo, mais especificamente, entre base de cálculo e base calculada ou base de cálculo *in abstracto* e *in concreto*, respectivamente.

Dentre outras características, a lei é dotada de abstração, ou seja, compõe-se de modelos hipotéticos, a fim de que seja possível aplicá-la para qualquer situação concreta que se enquadre na parte descritiva de seu texto:

> Visando a atingir o maior número possível de situações, a norma jurídica é **abstrata**, regulando os casos dentro do seu denominador comum, ou seja, como ocorrem via de regra. Se o método legislativo pretendesse abandonar a abstratividade em favor da casuística, para alcançar os fatos como ocorrem singularmente, com todas as suas variações e matizes, além de se produzirem leis e códigos muito mais extensos, o legislador não lograria o seu objetivo, pois a vida social é mais rica do que a imaginação do homem e cria sempre acontecimentos novos e de formas imprevisíveis (Nader, 2014, p. 104, grifo nosso).

Por outro lado, o ato administrativo tem por característica ser concreto, no sentido de que tem conteúdo voltado para situações especificamente determinadas. Eventualmente, tem-se lei que destoa desse padrão abstrato, a exemplo do que ocorre no caso do orçamento público, mas trata-se de situação excepcional (Brasil, 1988, artigo 165, I, II e III).

Pois bem, no caso em análise, o STF e o STJ confundiram os conceitos mencionados, passando a defender a tese que, na prática, redundava no efeito de exigir edição de lei em sentido formal para fixar a base calculada do IPTU e, não apenas para estabelecer as diretrizes para o cálculo. Diz-se, em sentido formal, porque não o é em sentido material, já que norma com esse conteúdo no mencionado contexto, não estaria dotada de abstração suficiente para a condição que lhe é própria.

Ao fixar o valor do metro quadrado na unidade monetária vigente, a lei quase esgotou todas as etapas necessárias para a realização do ato de lançamento, pois aferiu, *in concreto*, o preço de equilíbrio do mercado imobiliário local, em determinada data específica. Essa solução jurisprudencial viola o Princípio da Separação de Poderes (Brasil, 1988, artigo 2º) ao retirar do Poder Executivo a competência para aferir a grandeza, sob o argumento de que se trata da definição da base de cálculo da

exação. Está incorreto, pois o artigo 97, III, do CTN (Brasil, 1966b), ao determinar que somente a lei pode fixar aquele componente do critério quantitativo, deseja comandar que apenas a eleição da grandeza e as diretrizes abstratas para aferi-la devam estar contidas em lei formal.

No caso do IPTU, o CTN já elegeu o valor venal como a grandeza que deva compor o critério quantitativo, dessa forma, cabe ao Legislador local respeitar o padrão definido pelo artigo 33 da codificação. Além disso, no exercício legítimo de sua competência legislativa, pode a lei de regência enunciar a definição de valor venal e construir diretrizes gerais para sua aferição, considerando inclusive características locais. Dentro desse âmbito, portanto, deveria estar contido o escopo abarcado pelas PGVs.

Para melhor explicar, relembre-se o que fora dito anteriormente.

Na oportunidade em que se discutiu as contribuições da Economia para delimitação do conceito de valor venal, foram apresentados estudos empíricos que utilizaram o método hedônico para analisar a formação do preço de equilíbrio no mercado imobiliário. Essa ferramenta decorre da constatação de que o imóvel se constitui como mercadoria heterogênea, ou seja, agrega, concomitantemente, várias características, sendo assim, a tomada de decisão pelo agente de mercado vai demandar análise das várias valências ali existentes.

Por constatar essa circunstância, os estudos utilizam a estratégia de considerar cada característica como um mercado em particular, de forma que seja possível compreender, de forma mais abrangente, as motivações que levam à tomada de decisão e, ainda, como tais fatores “pesam” positivamente ou negativamente no estímulo à aquisição do bem.

A PGV, no lugar de fixar concretamente a estimativa da grandeza, pode ser bastante útil para categorizar e ponderar tais valências, tendo em vista a constatação do imóvel como mercadoria heterogênea.

Lembre-se do exemplo da cidade de Parnaíba, no Piauí.

A lei desse Município classificou os imóveis territoriais consoante duas características: a localização e a existência de um item de infraestrutura. Por outro lado, categorizou os edificados em 5 (cinco) níveis, conforme o padrão construtivo. O uso dos fatores mencionados corresponde à constatação do imóvel como mercadoria heterogênea, pois é sabido que a tomada de decisão pelos agentes de mercado é influenciada por tais características. O problema da estratégia foi fixar, em unidades

monetárias, o valor do metro quadrado de área de terreno e de edificação. Não seria papel da lei formal definir a própria estimativa concreta da grandeza, bastaria estabelecer as proporções relativas entre elas, ou seja, atribuir pesos para essas variáveis.

Por exemplo, no caso dos imóveis prediais, existiam 5 (cinco) níveis na lei de 1971, relembre-se:

IMPOSTO PREDIAL URBANO

- 1ª Classe Cr$ 100,00 m²
- 2ª Classe Cr$ 75,00 m²
- 3ª Classe Cr$ 50,00 m²
- 4ª Classe Cr$ 25,00 m²
- 5ª Classe Cr$ 10,00 m² (Brasil/STF, 1979).

Perceba-se que é possível identificar a proporção entre eles, sem a necessidade de estipular o valor de metro quadrado em unidades monetárias. No caso, ter-se-ia o seguinte: 5ª classe, peso 1; 4ª classe, peso 2,5; 3ª classe, peso 5; 2ª classe, peso 7,5; e, 1ª classe, peso 10.

Além disso, a lei de regência poderia definir o modelo matemático no qual as variáveis do cálculo estariam presentes, estabelecendo diretrizes para a atividade administrativa. No caso do imóvel predial, seria uma fórmula muito simples, algo como: IPTU = Ac x Fp x Fb, onde:

a) IPTU - corresponde ao montante concretamente calculado da exação para o imóvel objeto do ato de lançamento;

b) Ac - refere-se à área construída da unidade edificada, constante no cadastro imobiliário da edilidade;

c) Fp - seria o fator do padrão construtivo, atribuído para o imóvel em questão e constante no cadastro imobiliário da edilidade, conforme os pesos de 1 a 10, definidos na respectiva tabela; e,

d) Fb - corresponde ao fator básico. O fator básico seria definido como a estimativa oficial do valor de metro quadrado, em unidades monetárias, aferido no mercado imobiliário local, para a área construída de imóveis classificados na 5ª categoria de padrão construtivo. Esse valor poderia até ser, inicialmente, fixado na lei instituidora da tabela, mas sua atualização, por

decorrer da flutuação do preço de equilíbrio, deve ser atribuída ao Poder Executivo, a partir do acompanhamento do mercado imobiliário local.

A lei, inclusive, poderia instituir diretrizes para orientar a autoridade administrativa em classificar os imóveis edificados dentre os níveis de padrão construtivo, porém, evidentemente, não deveria, de plano, enquadrar cada unidade concretamente, visto que essa característica é dinâmica, a exemplo do que ocorre com o preço de equilíbrio.

A estratégia acima descrita poderia ser aplicada também aos imóveis territoriais, onde haveria fatores - localização e calçamento - para os quais seriam atribuídos pesos relativos a serem colocados num modelo matemático específico. Igualmente, caberia ao Poder Executivo atualizar o respectivo fator básico para tais imóveis, conforme a flutuação do preço de equilíbrio.

À medida que o mercado imobiliário da cidade piauiense ganhasse complexidade, a quantidade de fatores poderia ser aumentada, tanto para imóveis territoriais, como para os prediais. Por exemplo, poderia haver novos itens para indicar outros elementos da infraestrutura que interferem no valor de metro quadrado de terrenos, além disso, poderia ser incluído variável que representasse o estado de conservação da edificação, entre outros. Vale registrar, até mesmo, que muitas PGVs apresentam esses e outros itens de forma que existe notável variedade nessa questão, algo que é compreensível, dado o quantitativo e a diversidade de Municípios existentes no Brasil.

Dessa forma, com esse exemplo hipotético baseado no caso do Município do Piauí, haveria uma harmonização mais adequada dos interesses em conflito: de um lado, o cidadão-contribuinte estaria razoavelmente protegido, porque poderia confrontar a conformidade do seu caso concreto com as diretrizes abstratas da lei; de outro, o Poder Executivo poderia continuar utilizando o patrimônio como índice de riqueza, a fim de obtenção dos recursos que atendem ao interesse fiscal, portanto, ao bem-comum. Além disso, como se teria de divulgar o fator básico em cada exercício, a sociedade e os órgãos/instituições pertinentes poderiam acompanhar e, eventualmente, contestar a atualização oficial, seja por pressão política, seja por meio de algum instrumento judicial ou extrajudicial de resolução conflitos.

Por outro lado, o que de fato ocorreu?

A tese adotada no STF tornou-se dominante, foi encampada pelo STJ e o resultado foi o contexto citado alhures, quando se mencionou os estudos que constatam nas PGVs de vários Municípios uma desatualização de notável magnitude.

Portanto, quer-se adicionar o seguinte: os efeitos presumíveis do entendimento jurisprudencial que, nas décadas de 80 e 90 do século passado, poderiam ser apenas classificados como hipóteses plausíveis, foram constatados empiricamente por pesquisas de coleta e análise de dados. Significa dizer que a solução dada pelos tribunais, no lugar de harmonizar os interesses em conflito, desequilibrou a balança da Separação de Poderes (Brasil, 1988, artigo 2º), de forma que o IPTU concretamente cobrado na maior parte dos Municípios do País passou, gradativamente, a perder seu papel de representar uma tributação sobre o patrimônio, em clara violação ao Princípio da Capacidade Contributiva (Brasil, 1988, artigo 145, §1º).

Para defender a tese de que a PGV deveria ser atualizada por lei formal, haveria duas vias possíveis: ou sustentar que, na espécie, não se tratava de aferição *in concreto* da grandeza, permanecendo a lei na sua função própria; ou advogar que se estaria diante de um caso de exceção, no qual se exigiria aquele instrumento para veicular comandos concretos, a exemplo do que ocorre para o caso do orçamento público. O problema é que, em ambas as situações, é pressuposto do discurso que se esteja consciente da distinção conceitual apontada, mas não parece ter sido esse o caso.

Não se está presumindo que os ministros e os autores da Doutrina especializada não conheçam a distinção entre lei e ato administrativo, mas apenas que não estavam visualizando sua aplicação nesse contexto específico.

Enfim, o texto anterior já seria suficiente para construir o arrazoado que dá suporte à tese contraposta ao posicionamento jurisprudencial, porém, com intuito de arremate, vale adicionar uma última reflexão.

A consolidação desse entendimento aplicável ao IPTU é algo singular, quando se visualiza exações semelhantes. O Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) podem ser utilizados como exemplo.

Tal como mencionado, a base de cálculo da mencionada exação federal é o Valor da Terra Nua Tributável (VTNt), que será "[...] obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável e a área total" (Brasil, 1996, artigo 10, §1º, III).

Nos termos da lei, entende-se “VTN” como Valor da Terra Nua, levando à conclusão de que o VTNt nada mais é que uma parcela do próprio VTN.

Por determinação normativa, o VTN “[...] refletirá o preço de mercado de terras, apurado em 1º de janeiro do ano a que se referir o DIAT”. Como a legislação prevê apenas a diretriz para que se realize o cálculo, constata-se que se trata de regra dotada de abstração compatível com o conceito de lei em sentido material (Brasil, 1996, artigo 8º, §2º).

Nesse contexto, pergunta-se: há lei formal definindo concretamente o VTN? A resposta é negativa.

Como já explicado alhures, o ITR, em regra, é lançado por homologação (Brasil, 1996, artigo 10, *caput*). Significa dizer que caberá ao contribuinte realizar o pagamento antecipado e aguardar o pronunciamento da autoridade fiscal. Para poder recolher a exação, o sujeito passivo terá de calculá-la, isto é, terá de apurar a base de cálculo *in concreto* e aplicar-lhe as alíquotas pertinentes.

Além de inexistir lei formal definindo concretamente a grandeza tributável, na maior parte das vezes, nem haverá qualquer ato oficial estimando a base de cálculo *in concreto*, porque muitos dos pagamentos serão homologados tacitamente. Porém, mesmo que não haja homologação, a eventual discordância da autoridade fiscal, o conduzirá a lançar de ofício a eventual diferença, a partir de estimativa de valor que é construída administrativamente, sem fixação prévia em lei formal, a saber:

> Art. 14. No caso de falta de entrega do DIAC ou do DIAT, bem como de subavaliação ou prestação de informações inexatas, incorretas ou fraudulentas, a Secretaria da Receita Federal procederá à determinação e ao lançamento de ofício do imposto, **considerando informações sobre preços de terras, constantes de sistema a ser por ela instituído**, e os dados de área total, área tributável e grau de utilização do imóvel, apurados em procedimentos de fiscalização (Brasil, 1996, grifo nosso).

Além do ITR, o IPVA configura outro exemplo ilustrativo. Não há lei nacional sobre o tema, mas tal como foi detalhado alhures, essa exação, em regra, é lançada de ofício para os veículos usados, tendo como base de cálculo o seu valor venal ou, noutras palavras, a estimativa de seu valor médio de mercado. Como exemplo, veja-se o caso da lei de regência no Estado da Paraíba:

> Art. 13. A base de cálculo do imposto é: [...] II - para veículos usados, observado o § 1º deste artigo, o maior entre: a) o valor venal com base nos preços médios praticados no mercado; b) **o valor constante em tabela anualmente elaborada ou aprovada pela Secretaria de Estado da Receita - SER** (2017a, grifo nosso).

Apesar de a lei apontar duas vias possíveis, a segunda opção vem sendo utilizada habitualmente. A regulamentação apresenta maiores detalhes sobre o tema, a saber:

> Art. 13. [...] § 3º O valor da base de cálculo constante na **tabela anualmente aprovada e divulgada pela Secretaria de Estado da Receita** é calculado com base nos preços médios praticados no mercado, pesquisado por **empresa especializada**, levando-se em consideração, dentre outras características do veículo, a potência do motor, o tipo de combustível, a marca, o modelo e o ano de fabricação. [...] Art. 17. A Secretaria de Estado da Receita divulgará no mês de dezembro de cada ano, **tabela com os valores do imposto, expressos em moeda corrente**, a serem recolhidos no exercício seguinte (2017b, grifos nossos).

Conforme consta na legislação, a tabela é aprovada e divulgada anualmente pela pasta mencionada, com base em pesquisas de mercado realizada por empresa especializada, isto é, a aferição da grandeza, em princípio, é realizada de forma terceirizada, sendo que se torna a estimativa oficial, após a homologação decorrente da edição da tabela.

A fim de reforçar a competência do órgão oficial, a norma atribui ao titular da pasta atribuição para modificar, a qualquer tempo, "[...] a tabela prevista no '*caput*' deste artigo, para incluir item ou reduzir o valor do imposto de algum item, sempre que as condições do mercado de veículos assim o exigirem." (Paraíba, 2017b, artigo 17, parágrafo único).

No caso descrito, em observância ao Princípio da Separação de Poderes (Brasil, 1988, artigo 2º), não há lei formal definindo concretamente o valor venal dos veículos usados, sendo essa tarefa destinada ao Poder Executivo, algo compatível com a distinção conceitual entre lei e ato administrativo ou, noutras palavras, entre base de cálculo e base calculada.

Abrindo um parêntese final nesta seção.

Em 20 de dezembro de 2023, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 132, que promoveu várias mudanças no Sistema Tributário Nacional, dentre as

alterações, há uma que pretende pôr fim à controvérsia relacionada à atualização PGV. Trata-se da inclusão do inciso III no §1º do artigo 156, afirmando que o IPTU poderá "[...] ter sua base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal" (Brasil, 2023, artigo 1º).

Não se sabe se a intenção surtirá o efeito desejado, pois o STF ainda não foi provocado acerca do dispositivo incluído.

4.2.3.4 Questão da identidade: a indefinição sobre a base de cálculo in abstracto

Na presente seção, será realizada a análise do discurso jurisprudencial que abordou o questionamento sobre a viabilidade jurídica de um mesmo ente tributante utilizar valores distintos para a cobrança de IPTU e de ITBI num mesmo imóvel.

Na Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000, o relator, Desembargador Paulo Dimas Mascaretti, delimita a controvérsia da seguinte forma:

> A questão posta nos autos diz respeito, em síntese, à suposta ilegalidade na 'instituição de um valor venal como base de cálculo para o ITBI, **distinto daquele utilizado** para o Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU, em afronta ao **princípio da segurança jurídica**', além da ausência de fixação pela Lei Municipal nº 14.256/2006 dos 'critérios de avaliação das mencionadas 'condições normais de mercado', **contrariando o disposto no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal'** (São Paulo, E., 2015, grifos nossos).

Alegava-se, portanto, duas violações para justificar a impossibilidade jurídica de um mesmo ente utilizar valores distintos para tributar um mesmo imóvel, no caso, foram utilizados o Princípio da Segurança Jurídica e o Princípio da Legalidade, conforme citados na passagem.

Logo na sequência, o relator cita dois precedentes do STJ que decidiram por não haver obrigatoriedade para que o Município utilize o valor fixado para o IPTU, quando do cálculo do ITBI. Um dos precedentes é transcrito quase integralmente e, no seu conteúdo, percebe-se que a justificativa para a diferenciação se refere à diversidade existente na forma de apuração cabível em cada exação.

Após a longa transcrição mencionada, o desembargador apresenta a definição bastante ampla de valor venal presente no dicionário jurídico De Plácido e

Silva, já declinada alhures, concomitantemente, ao tempo em que cita os artigos do CTN e da legislação paulistana, que também tratam daquela grandeza ao definirem-na como sendo a base de cálculo do ITBI. Desse contexto, extrai-se a seguinte conclusão:

> **E não se vislumbra nessa disposição legal municipal qualquer afronta ao princípio da legalidade, inserido no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, ou à segurança jurídica**, pois a leitura dessa norma conduz à interpretação de 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, efetivamente, o real valor de mercado do bem comercializado (São Paulo, E., 2015, grifos nossos).

Perceba-se o que ocorre.

Quando se abordou, em seção própria, a questão relacionada à incompreensão do conceito de valor venal, foi possível visualizar que o referido relator apresentava discurso em que se confundiam os conceitos de preço e valor. Aqui, deseja-se apontar a não distinção entre os conceitos de base de cálculo *in abstracto* e *in concreto* como elemento adicional para analisar criticamente o texto.

A incompreensão do conceito de valor venal, juntamente com a não distinção conceitual de base de cálculo e base calculada, termina fazendo com que o discurso sob análise, oscile entre dois pontos ou, no mínimo, não tenha precisão suficiente para que se identifique com segurança qual seria o seu posicionamento: ao final, para o referido julgador, as bases de cálculo *in abstracto* do IPTU e do ITBI são idênticas, havendo apenas a possibilidade de diferenciação quanto aos valores venais *in concreto*? Ou, já existiria distinção, considerando as bases de cálculo *in abstracto*?

Veja-se com mais detalhes essa questão.

Por um lado, uma parte do discurso é no sentido de que haveria identidade *in abstracto* e apenas diferenciação de valores *in concreto*.

Quando transcreve o longo precedente do STJ[65], a justificativa ali declinada é a seguinte:

---

[65] Trata-se do Recurso Especial n.º 1.199.964/SP, Segunda Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 3 de setembro de 2013.

> Na verdade, a distorção existe relativamente ao IPTU, e não ao ITBI, tributo em análise neste processo [...] É cediço que as quantias existentes nas plantas genéricas de valores acabam situando-se abaixo, muitas vezes, do valor de mercado dos imóveis, **não apenas por conta da sistemática adotada em sua elaboração, mas principalmente pelo fato de não serem, no mais das vezes, refeitas anualmente**. Com efeito, sabemos que a jurisprudência não aceita o reajuste real das plantas genéricas de valores por ato do Executivo [...] **A sistemática de cálculo e cobrança** do ITBI é muito mais próxima da realidade. Nesse caso, o lançamento é por homologação ou por declaração. Ou seja, em vez de milhões de lançamentos de ofício anuais, caso do IPTU paulistano, há apenas milhares de operações claramente individualizadas, com a declaração do real valor de venda do imóvel pelos próprios particulares que transmitem os bens [...] **perceba-se, portanto, que, se há divergência entre a base de cálculo do IPTU e a do ITBI, a distorção estará, em regra, no valor referente ao imposto sobre a propriedade, diferentemente do que decidiu o TJ-SP** (São Paulo, E., 2015, grifos nossos).

Trata-se de distinção apoiada apenas na forma de apuração de cada exação. Segundo o precedente, por serem diferentes as metodologias aplicadas, os valores concretamente calculados resultariam distintos.

Logo nos parágrafos imediatamente seguintes, o relator da arguição de inconstitucionalidade, para dar melhor sustentação ao seu discurso, transcreve o artigo 38 do CTN, afirmando que a mesma redação é encontrada na versão original do artigo 7º da lei de regência do ITBI no Município de São Paulo. Além disso, apresenta a definição de valor venal encontrada no dicionário jurídico mencionado, afirmando que seria o "[...] valor de venda, ou o valor mercantil, isto é, o preço por que as coisas foram, são ou possam ser vendidas" (De Plácido e Silva, 2006, p. 1.459[66] *apud* São Paulo, E., 2015).

Do cenário construído até este ponto, mesmo que não tenha feito uso da nomenclatura utilizada nesta pesquisa, tudo levaria a crer que, na opinião do relator, as bases de cálculo *in abstracto* do IPTU e do ITBI seriam idênticas, havendo apenas a possibilidade de os valores *in concreto* serem distintos.

Agora, veja-se outra parte do discurso, no qual a sustentação é no sentido de que já não haveria identidade *in abstracto*.

O primeiro ponto refere-se à menção ao "[...] **valor do negócio jurídico realizado**, tendo em consideração as declarações prestadas pelo próprio contribuinte,

[66] Trata-se da obra Vocabulário Jurídico. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

o que, em princípio, espelharia, efetivamente, o **real valor de mercado** do bem comercializado". Tal como já declinado alhures, essa passagem está inserida no parágrafo imediatamente posterior ao momento em que o relator estava parafraseando os artigos 38 do CTN c/c 7º da lei paulistana e, ainda, transcrevendo a definição do dicionário jurídico mencionado. Aqui, inicia-se a dúvida, pois, conforme a parte destacada no trecho, o desembargador conclui algo que não parece estar em sintonia com o conceito de valor venal (São Paulo, E., 2015, grifos nossos).

Lembre-se que a crítica a essa passagem já fora feita, quando se analisou o discurso do relator, no que tange à incompreensão do conceito de valor venal.

Entretanto, na intenção de "salvar" a coerência interna do discurso, seria possível advogar que o desembargador estivesse dando ao preço apenas numa função instrumental, pois cita, no final do trecho, que ele "espelharia" o valor de mercado do bem, ou seja, refletiria o valor venal.

Em que pese o exposto, a sequência do voto vai no sentido de confirmar a dificuldade de manutenção dessa coerência interna.

Tal como já mencionado, o julgamento sob análise trata o preço declarado como tendo um protagonismo que apenas seria sustentável se a base de cálculo *in abstracto* fosse o preço do negócio jurídico. Refere-se à questão relacionada ao arbitramento, que fora tratada em seção própria. Relembremos a passagem do acórdão em que é abordado o tema:

> É de se ressaltar, portanto, que, por ocasião do registro das escrituras públicas de compra e venda, não poderá ser exigido o recolhimento do ITBI segundo um valor venal de referência; nessa oportunidade, o contribuinte deverá proceder ao recolhimento do imposto apurado com base no valor do **negócio jurídico tributado,** cabendo à Administração lançar mão do procedimento previsto no artigo **148 do Código Tributário Nacional, caso discorde das declarações prestadas pelo sujeito passivo**. O arbitramento administrativo do valor da exação, destarte, é **providência excepcional e tem lugar apenas na hipótese de ser constatada eventual incorreção ou falsidade na documentação comprobatória do negócio jurídico tributável, dependendo sempre da prévia instauração do competente procedimento administrativo, na forma do art. 148 do Código Tributário Nacional** (São Paulo, E., 2015, grifos nossos).

Afirmar que seria necessário investigar a conduta do contribuinte, suspeitando de possível infração como pressuposto para poder desconsiderar o preço

declarado, equivale a defender que esta grandeza - e não o valor venal - seria a base de cálculo *in abstracto* do ITBI.

Tal como já declinado, se a aferição busca o valor venal, a identificação do preço efetivamente pactuado não é condição necessária para definição da base de cálculo *in concreto*, já que o preço de equilíbrio decorre da confluência entre as curvas de demanda e oferta, pois, lembre-se: existem casos genuínos em que o montante financeiro entregue pelo adquirente é superior ou inferior, sem que isso devesse interferir no valor da exação.

Adiante, o relator aborda a tabela de valores de referência, a fim de sustentar sua ilegalidade. Alguns detalhamentos das razões que o levaram a essa conclusão não serão abordados aqui, visto que será objeto de análise específica em seção própria, porém, ressalta-se um ponto.

Em consonância com o discurso sobre a aplicação do artigo 148 do CTN, é feita a afirmação de que aquela tabela poderia servir para subsidiar a autoridade fiscal, no sentido de indicar a suspeita sobre a idoneidade da conduta do contribuinte, a saber:

> Em suma, a criação de um 'valor venal de referência', distinto daquele que serve de base de cálculo para o IPTU, apurado e constantemente atualizado pelo Município de São Paulo, nos termos do artigo 7º da Lei Municipal nº 11.154/91, não representa, por si só, conduta ilegítima, **consistindo, porém, em simples parâmetro para verificação da consistência das declarações consignadas nos negócios jurídicos tributados pelo ITBI** (São Paulo, E., 2015, grifo nosso).

O desembargador, ao atribuir o referido papel à tabela de valores de referência, termina reforçando a contradição que está sendo analisada, porque serve de argumento adicional para interpretar seu voto como defensor do preço do negócio jurídico como base de cálculo *in abstracto* do ITBI.

Relembre-se: apenas faz sentido verificar a "consistência das declarações consignadas nos negócios jurídicos tributados pelo ITBI", se a grandeza a aferir for o preço do negócio jurídico e não o valor venal.

Sendo assim, em face de todo o contexto descrito, não é possível saber com precisão, o posicionamento do julgador acerca da questão. Caso o conceito de valor venal estivesse bem estabelecido e distinto de preço do negócio jurídico e, além disso, se a diferenciação entre as bases de cálculo *in abstracto* e *in concreto* estiver bem

delimitada, a opinião, muito provavelmente, teria sido colocada de modo coerente, claro e completo.

Concluindo a análise desse precedente, é possível acrescentar que, apesar da ambiguidade nos fundamentos e argumentos, o julgamento termina resultando na autorização para que o Município, quando se tratar de IPTU e de ITBI, possa praticar, para um mesmo imóvel, valores venais concretamente diferentes entre si, ainda que não saibamos, com segurança, se havia uma sustentação de distinção já no plano abstrato.

No Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), formalizado pelo processo n.º 2243516-62.2017.8.26.0000, ocorre algo semelhante ao que se passou na Arguição de Inconstitucionalidade analisada anteriormente.

O relator, Desembargador Luiz Burza Neto, delimita a controvérsia nos seguintes termos:

> O caso sub judice visa discutir e determinar a **correta base de cálculo** a ser utilizada pelos Municípios do Estado de São Paulo, quando do lançamento tributário do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) (São Paulo, E., 2019, grifo nosso).

Logo no parágrafo seguinte, antecipa seu veredicto:

> Em relação à base de cálculo do ITBI, cumpre observar que é **ilegal** a instituição de um valor venal distinto daquele utilizado para o IPTU, uma vez que implica em afronta ao princípio da segurança jurídica (São Paulo, E., 2019, grifo nosso).

Em sequência, após ter apresentado definição bastante ampla de valor venal - aquela encontrada no dicionário jurídico de De Plácido e Silva -, afirma o seguinte:

> Nesse sentido, não obstante o IPTU e o ITBI possuam regimes jurídicos próprios, **tendo ambos a mesma base de cálculo definida em lei complementar (arts. 33 e 38 do CTN)**, não pode o legislador ordinário diferenciar a **expressão monetária** do valor venal conforme se refira à propriedade ou à transmissão do bem ou do direito (São Paulo, E., 2019, grifos nossos).

Nesse trecho, apesar de não fazer uso da nomenclatura utilizada nesta pesquisa, o relator está defendendo que as bases de cálculo *in abstracto* e *in concreto,* das duas exações citadas, devam ser idênticas, inclusive sustentando que a

circunstância de terem "regimes jurídicos próprios" não se constituiria como argumento legítimo para conduzir o intérprete a resultado diverso.

Logo depois, conclui:

> Assim, configura afronta ao **princípio da segurança jurídica** (art. 5º, *caput*, da CF) e ao da **legalidade estrita** (arts. 37, *caput* e 150, I, da CF), caso, no mesmo exercício, 3a Prefeitura Municipal adote um valor venal para o cálculo do IPTU e outro, valor venal, mais elevado, para o cálculo do ITBI. Ademais, caso a Administração Pública pretenda majorar o valor venal dos imóveis, inclusive para corrigir eventual defasagem, **deve proceder à revisão da planta genérica de valores, sendo que o valor alcançado deve valer para todo o exercício fiscal** (São Paulo, E., 2019, grifos nossos).

No raciocínio do julgador, seria necessário utilizar para o ITBI o mesmo valor venal concretamente definido para o IPTU, sob pena de violação dos princípios citados. Inclusive, caso o Município desejasse corrigir a notória defasagem já abordada alhures, teria de, necessariamente, aprovar revisão na PGV que estivesse em vigor.

Até esse momento, fica bem consolidada a interpretação do voto que o visualiza defendendo, para um mesmo imóvel, a identidade entre as bases de cálculo *in abstracto* e *in concreto* para as duas exações sob análise. Em que pese a conclusão enunciada, o discurso que se segue termina contradizendo esse resultado.

O primeiro ponto refere-se às transcrições de passagens da Doutrina especializada quando abordam a base de cálculo do ITBI. Anteriormente, em seção própria, já se comentou que os autores utilizados nesse trecho do voto têm opiniões que não são coincidentes entre si, havendo pontos de divergência. Das fontes utilizadas, a única que realmente se coaduna com o discurso até então sustentado pelo relator é Kiyoshi Harada[67], pois, lembre-se, esse jurista defende a identidade *in abstracto* e *in concreto* das bases de cálculo das duas exações sob análise.

Adiante, o desembargador transcreve trechos de 4 (quatro) julgamentos do próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e, novamente, serve-se de fundamentações conflitantes entre si.

---

[67] Ao citar Kiyoshi Harada, o relator não descreve todos os elementos obrigatórios da referência, faltando o ano da obra. Dessa forma, os dados que constam, *ipse litteris*, no seu voto são os seguintes: Direito Tributário Municipal, segunda edição, São Paulo, Editora Atlas, páginas 94 e 96.

Veja-se o primeiro:

> Apelação. ITBI. Existência de dois valores venais para um mesmo imóvel, um para cálculo do valor de IPTU, outro para o ITBI. Decreto Municipal 46.228/05 e Lei Municipal 14.256/06. **Ilegalidade**. Recursos não providos (TJSP 18ª Câmara de Direito Público Apelação com revisão n.º 806.295.5/8-00 rel. Des. Jair Martins j. 28.11.08) (São Paulo, E., 2019, grifo nosso).

Esse é o único que está em consonância com o que vinha sendo defendido até então, ou seja, pugna pela identidade entre as bases de cálculo e calculadas do IPTU e do ITBI.

Agora, vejam-se o segundo e o terceiro:

> A base de cálculo do ITBI encontra-se definida sobre dois parâmetros: ou é o **valor venal** do qual o contribuinte já tem prévio conhecimento e é definido pela Fazenda Pública, ou então é o **valor indicado no instrumento de venda e compra** [...] (TJSP. 14ª Câmara de Direito Público. Apelação nº 1000337-22.2014.8.26.0053; rel. Des. Silvana M. Mollo; j. 05/02/2015) (São Paulo, E., 2019, grifos nossos).

> APELAÇÃO Base de cálculo de ITBI Artigo 35 do CTN dispõe que é o **valor venal** do bem imóvel. Utilização, para fins de tributação, do **valor venal utilizado para a cobrança do IPTU ou valor do negócio traduzido no instrumento de transmissão**, o que for maior Precedentes RECURSO PROCEDENTE. (TJSP. 14ª Câmara de Direito Público. Apelação / Reexame Necessário nº 1001992-29.2014.8.26.0053; rel. Des. Mônica Serrano; j. 11/12/2014) (São Paulo, E., 2019, grifos nossos).

Esses dois julgados transcritos sustentam que o cálculo do ITBI deva basear-se na PGV ou no instrumento contratual, estando em descompasso com todo o arrazoado anterior. Nesse ponto, já não se sabe a opinião do relator sobre qual é a base de cálculo *in abstracto* do ITBI: permanece sendo o valor venal ou admite uma ambivalência entre preço e valor?

Com intuito de dificultar ainda mais a compreensão, o quarto precedente utilizado é, justamente, a Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000. Vale mencionar, inclusive, que a ementa é transcrita por completo, ou seja, não se optou, por exemplo, em utilizar certos trechos que pudessem estar mais em harmonia com a parte inicial do discurso construído no incidente de resolução de demandas repetitivas.

Observa-se a dificuldade para conciliar as partes conflitantes: a arguição de inconstitucionalidade é ambígua acerca de qual seria a base de cálculo *in abstracto* do ITBI e, além disso, teve pronunciamento que resultou na permissão para uso de valores concretos distintos para um mesmo imóvel; por outro lado, a parte inicial do voto elaborado no incidente de resolução de demandas repetitivas, sustentava uma identidade tanto entre as bases de cálculo *in abstracto* como *in concreto*. O contraste é bastante significativo.

Depois de citar os julgados, fixa a tese já apresentada alhures, lembre-se:

> Ocorrendo isto, pelo meu voto, no julgamento do incidente, FIXO 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** (São Paulo, E., 2019, grifo nosso).

No contexto do discurso do desembargador, o "valor venal" citado no trecho corresponde à base de cálculo concretamente fixada para o IPTU, sendo assim, segundo a tese posta, o ITBI teria de seguir um de dois caminhos: ou utilizaria o valor decorrente da PGV ou o montante indicado no instrumento contratual, o que for maior.

Além de a conclusão não estar em sintonia com o início do voto, questiona-se: por que na comparação entre PGV *versus* instrumento contratual, será utilizado o maior valor?

Tal como fora apontado anteriormente, quando se analisou as incompreensões sobre o conceito de valor venal presente nesse voto, seria razoável supor que a tese da ambivalência, sustentada por parte da Doutrina especializada, tenha influenciado nessa questão. Vale lembrar, inclusive, que a legislação do Município de São Paulo, conforme fora tratado em seção própria, também pode ser interpretada como tendo optado por uma ambivalência na definição da base de cálculo *in abstracto*.

Enfim, por causa da tese fixada, o julgamento termina resultando no uso de valores concretamente distintos – PGV - ou instrumento contratual, o que for maior. Contudo, em função das contradições e ambiguidades, não se pode afirmar, com segurança, qual é a opinião do relator acerca da controvérsia sob julgamento: ao final, ele entende que, para as exações sob análise, há identidade entre as bases de cálculo *in abstracto* e *in concreto* ou, de outro modo, comunga da tese que permite ao Município adotar uma ambivalência? Vale, portanto, a mesma observação feita em

relação à arguição de inconstitucionalidade: caso houvesse uma compreensão adequada de valor venal, distinguindo-o de preço do negócio jurídico e, além disso, estivessem bem delimitados os conceitos de base de cálculo *in abstracto* e *in concreto*, muito provavelmente, o discurso teria sido mais claro, preciso e completo.

No Recurso Especial n.º 1.937.821/SP, também ocorre algo semelhante ao que foi descrito para os precedentes julgados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Ao delimitar a controvérsia, o relator Ministro Gurgel de Faria, faz o seguinte apontamento:

> Conforme relatado, por ocasião do juízo de afetação desse recurso especial à sistemática dos repetitivos, a Primeira Seção assim identificou as questões de direito a serem dirimidas: 'Definir: a) **se a base de cálculo do ITBI está vinculada à do IPTU**; b) se é legítima a adoção de valor venal de referência previamente fixado pelo fisco municipal como parâmetro para a fixação da base de cálculo do ITBI.' **A solução desses dois pontos controvertidos passa, necessariamente, pelo estudo acerca da modalidade de lançamento desse imposto, o qual tem início com a análise de seu fato gerador, previsto no art. 35 do CTN** (Brasil/STJ, 2022a, grifos nossos).

O primeiro ponto a destacar é a forma de delimitar o ponto controvertido. Não se está diferenciando os conceitos de base de cálculo e base calculada. A pergunta contida no trecho, sobre "se a base de cálculo do ITBI está vinculada à do IPTU", pode ser interpretada como se referindo a um dos dois conceitos ou a ambos.

O segundo item a ser destacado é o seguinte: a juízo do relator, o deslinde das questões "a" e "b" passa pelo "estudo acerca da modalidade de lançamento" do ITBI e, ainda, que tal empreitada deveria ser iniciada pela "análise de seu fato gerador", ou seja, tanto para a questão da identidade, como para a controvérsia sobre a tabela dos valores de referência, o entendimento das diferenças na forma de apuração seria determinante. A partir dessa proposição, já se percebe que o discurso a ser construído tenderia a confundir os conceitos de base de cálculo *in abstracto* e *in concreto*: como não é realizada, de plano, uma distinção conceitual, haveria grandes chances de se sustentar um vínculo inadequado entre a grandeza que está sendo aferida e a metodologia adotada para sua apuração.

De fato, isso terminou ocorrendo, sendo necessário detalhar o percurso.

Tal como proposto, o ministro inicia o estudo a partir da apresentação dos dispositivos do CTN que definem a hipótese de incidência e a base de cálculo *in abstracto* do ITBI para, logo em seguida, concluir:

> Em sendo a transmissão ou a cessão realizada entre vivos, caso do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), temos que o fato gerador do imposto decorre de um **negócio jurídico, porque nasce de um acordo de vontades entre o alienante e o adquirente** (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso).

Perceba-se que, após analisar os dispositivos pertinentes, o relator dá relevo à circunstância de que o fato gerador se constitui como um negócio jurídico. Como vai ser possível identificar, essa ênfase será importante para a conclusão que está sendo preparada pelo relator no final de seu voto, mas, por hora, veja-se a continuidade do raciocínio.

No parágrafo seguinte, afirma que, em relação "[...] à base de cálculo, a expressão 'valor venal' contida no art. 38 do CTN deve ser entendida como o valor considerado **em condições normais de mercado** para as transmissões imobiliárias" (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso).

Na sequência, após definir valor venal e sustentar que ele é a grandeza a ser medida no ITBI, cita 3 (três) julgados da mesma Corte, que já foram objeto de análise em seção própria. Lembre-se o teor deles: o primeiro adota uma ambivalência; o segundo opta pelo valor venal; e, o terceiro, adota um protagonismo do preço do negócio jurídico, apesar de citar o valor venal.

Tal como explicado alhures, é nesse ponto que se inicia uma confusão: apesar de enunciar adequadamente o conceito, percebe-se sua incompreensão, tendo em vista as aplicações que são propostas a partir dele. Todavia, aqui, para fins da análise pretendida, deve-se somar a confusão conceitual entre valor venal *versus* preço do negócio jurídico, com a não distinção entre base de cálculo *in abstracto* e *in concreto*.

Adiante, o relator vai atribuir mais ênfase ao preço do negócio jurídico.

Pede-se vênia para transcrever, novamente, a passagem em que se inicia o discurso que reforça o protagonismo do montante concretamente definido pelas partes:

> Importa ressaltar que, embora seja possível dimensionar o valor médio dos imóveis no mercado, segundo critérios, por exemplo, de localização e tamanho (metragem), a avaliação de mercado específica de cada imóvel transacionado pode sofrer oscilações para cima ou para baixo desse valor 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 os **interesses pessoais do vendedor (necessidade da venda para despesas urgentes, mudança de investimentos, etc.) e do comprador (escassez do imóvel na região, proximidade com o trabalho e/ou com familiares, etc) no ajuste do preço** (Brasil/STJ, 2022a, grifos nossos).

A menção às circunstâncias pessoais das partes no negócio jurídico e a busca pelo "real valor da coisa" são os indicativos de que se está "descartando" o conceito de valor venal, apesar de se ter iniciado o voto definindo-o adequadamente e, ainda, confirmando-o como sendo a grandeza que deve ser aferida no âmbito do ITBI, conforme a determinação constante no artigo 38 do CTN.

Novo reforço para consolidar o afastamento do conceito de valor venal é dado nos 2 (dois) parágrafos seguintes, quando o ministro cita o entendimento consolidado da Corte para os casos de arrematação em leilão. Lembre-se: a juízo do tribunal, deve-se calcular o ITBI sobre o lance vencedor que pode ser compreendido como um paralelo ao preço do negócio jurídico.

Com esse arrazoado, o ministro conclui seu estudo sobre fato gerador e base de cálculo do ITBI e, qual foi o saldo até aqui. Apesar de enunciar adequadamente o conceito de valor venal e afirmar que ele é a grandeza a ser medida no ITBI, o restante do discurso lhe é contraditório.

A ausência de diferenciação dos conceitos de base de cálculo *in abstracto* e *in concreto*, inclusive, reforça a constatação do caráter contraditório e/ou ambíguo, pois não há como, por exemplo, "salvar" o discurso sob a alegação de que a ênfase dada ao preço do negócio jurídico seria apenas instrumental, isto é, que ele estaria sendo utilizado pelo relator, tão somente, como ferramenta para a aferição do valor venal.

As afirmações feitas até esse ponto já são suficientes para colocar sob dúvida a posição do ministro sobre a base de cálculo *in abstracto* do ITBI: para o referido julgador, a grandeza a aferir seria realmente o valor venal? A continuidade do discurso vai consolidando essa dúvida.

Passada a parte em que o relator abordou o fato gerador e a base de cálculo do ITBI, ele inicia o estudo sobre as modalidades de lançamento dessa exação. Será a partir de uma argumentação baseada nessas premissas que o julgador sustentará a possibilidade de o Município utilizar valores distintos para um mesmo imóvel, a depender do imposto cobrado e, além disso, vai advogar também, a ilegalidade da tabela de valores de referência.

Como já explicado, o discurso jurisprudencial sobre a questão da tabela de valores de referência será objeto de detalhamento maior em seção própria, mas por agora, a fim de concluir a presente análise, faz-se necessário realizar alguns apontamentos.

O relator defende a tese de que o ITBI não poderia ser lançado originariamente de ofício. Segundo ele, quando se tratar de lançamento originário, a exação citada apenas poderia utilizar as modalidades por declaração ou homologação.

Essa afirmação apoia-se em todo o arrazoado anterior, quando foi dando, progressivamente, ênfase ao conceito de preço do negócio jurídico e, na verdade, termina reforçando a suspeita sobre se o julgador considera, de fato, o valor venal como sendo a base de cálculo *in abstracto* do ITBI, ou seja, se realmente entende que a grandeza prevista no artigo 38 do CTN é o valor venal.

Até mesmo, é na sequência de sua exposição sobre as modalidades de lançamento que o relator aborda a questão sobre o arbitramento e incorre no uso inadequado do Princípio da Boa-fé Objetiva.

Essa crítica foi feita na seção em que se analisou o voto sob a perspectiva de aplicabilidade do artigo 148 do CTN. Tal como já explicado, se o preço do negócio jurídico for a grandeza eleita pela lei em determinado tributo, faz sentido abrir-se investigação sobre a conduta do contribuinte, alegando suspeita de inidoneidade e, nesse caso, o arbitramento somente se justifica, se for impossível ou muito difícil, identificar a quantia concretamente fixada pelas partes. Contudo, se for o valor venal, a aferição concreta não fica na dependência necessária desse tipo de procedimento, pois a informação desejada será encontrada por meio de consulta ao mercado imobiliário local, algo que pode muito bem ser obtido diretamente pelo órgão fazendário, independentemente de qualquer conduta prévia do sujeito passivo.

Logo após concluir o texto sobre o estudo das modalidades de lançamento, o relator apresenta sua proposta de resolução para a controvérsia relativa à identidade,

afirmando o seguinte: “[...] a) A base de cálculo do ITBI está vinculada à do IPTU? A resposta é negativa.” (Brasil/STJ, 2022a).

Nos parágrafos seguintes, passa a justificar a resposta dada:

> 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** (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso).

Perceba-se que é sustentada, novamente, a ideia de que o valor venal seria a grandeza eleita pela codificação para ambas as exações, sendo que “a apuração desse elemento quantitativo” iria redundar em valores concretamente distintos por causa das diferenças existentes nos fatos geradores e modalidades de lançamento.

Em princípio, poder-se-ia interpretar que o julgador - em descompasso com parte do que fora declinado e, ainda, iniciando um movimento oscilatório de seu discurso - iria confirmar a identidade entre as bases de cálculo *in abstracto* e sustentar uma distinção no âmbito das bases de cálculo *in concreto*, entretanto, não será isso que vai ocorrer.

Sustentar que a modalidade de lançamento pode redundar em valores concretamente distintos é condizente com os conceitos de base de cálculo e base calculada, tal como vem sendo exposto ao longo dessa pesquisa, contudo, advogar que a diferença nos fatos geradores iria provocar uma distinção de mesma natureza é algo singular.

Observe-se como o relator desdobra a afirmação:

> 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** (Brasil/STJ, 2022a, grifos nossos).

O ministro cita a propriedade como objeto tributado no IPTU e, por causa disso, seria possível o lançamento de ofício. Em contraste, afirma que o ITBI, por pretender alcançar o "valor de mercado do imóvel individualmente considerado", deveria tomar por base o preço declarado pelo contribuinte, que somente poderia ser afastado "por meio de regular instauração de processo administrativo". O julgador estabelece um vínculo entre a hipótese de incidência e o montante concretamente calculado.

No âmbito desta pesquisa, não foi possível identificar qualquer fonte que realizasse ilação dessa natureza. Em verdade, Macedo *In*: Leite, ao comentar o raciocínio do ministro, faz a seguinte crítica:

> Ou seja, no tocante a fatos geradores do IPTU e do ITBI, o Relator os mencionou apenas para, diferenciando o fato gerador do IPTU (ser proprietário) do fato gerador do ITBI (transmissão onerosa), tentar aproximar este último da ideia de que valor venal concreto a ser considerado para este imposto seria o valor declarado pelas partes na transação, o preço, ou o valor real da venda, enquanto no fato gerador do IPTU não haveria como falar de preço [...] Data vênia, não é relevante essa diferenciação entre os fatos geradores, muito menos essa conexão entre fato gerador do ITBI e sua base de cálculo, como se o fato gerador determinasse a definição do conceito de valor venal do ITBI (2023, p. 421-422).

A juízo desta pesquisa, assiste razão à crítica feita.

Há um consenso sobre a necessidade de preservação de conexão lógica entre os critérios material e quantitativo do tributo, devendo-se evitar que a eleição da base de cálculo *in abstracto* possa vir a infirmar o núcleo da hipótese de incidência (Carvalho, 2009, p. 365-368). Entretanto, o relator não está advogando esse tipo de vínculo, ele afirma existir uma implicação na própria base calculada.

Por causa de estar sustentando tese bastante singular, seria necessário seguir roteiro que apresentasse o entendimento corrente e, em sequência, fosse declinando os fundamentos e argumentos para construir um discurso contraposto, a fim de atribuir razoável poder persuasivo para sua proposta, entretanto, isso não é realizado. Em seu lugar, o julgador apenas utiliza a distinção entre os dois fatos geradores para afirmar que existe a alegada implicação na base de cálculo *in concreto*.

Em verdade, seu raciocínio contempla dois pontos que merecem destaque para os fins da análise crítica ora empreendida: de um lado, coloca suspeitas sobre

se realmente compreende bem os conceitos de base de cálculo e base calculada; e, de outro, reforça a dúvida sobre se o relator realmente concorda que a base de cálculo *in abstracto* do ITBI é o valor venal.

A primeira constatação advém da própria crítica feita ao conteúdo e à forma como foi manejado o discurso, mas a segunda decorre da seguinte circunstância: o raciocínio reforça a dúvida sobre qual seria a opinião do ministro acerca da base de cálculo *in abstracto*, porque a distinção entre os fatos geradores foi utilizada para atribuir um insustentável protagonismo ao preço do negócio jurídico.

Veja-se o fechamento da justificativa elaborada pelo relator:

> Em face disso, tem-se a impossibilidade de vinculação da base de cálculo do ITBI à estipulada para o IPTU, nem mesmo como piso de tributação, pois, repita-se, o valor adotado para fins de IPTU considera, apenas, os critérios fixados na Planta Genérica de Valores [...] Tais padrões são gerais e, por isso, embora facilitem a arrecadação, **desconsideram a realidade de cada operação de transmissão da propriedade imobiliária efetivamente realizada, não refletindo, portanto, o real valor de mercado da coisa** (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso).

A passagem deixa bastante evidente a utilização da distinção entre as exações como justificativa para a tese proposta.

Pela lógica do julgador, como o ITBI tem como fato gerador um negócio jurídico, a apuração de sua base de cálculo deveria partir do preço pactuado. Para fins de contraste, é utilizado o IPTU, no qual não é considerada "a realidade de cada operação de transmissão da propriedade imobiliária efetivamente realizada", até porque, nessa exação, nem cabe cogitar sobre eventual transação imobiliária.

Pois bem, vistos os precedentes jurisprudenciais citados anteriormente, seria razoável perguntar: a juízo desta pesquisa, qual deveria ser a solução dada para a questão da identidade?

Obviamente, no que tange à base de cálculo *in abstracto*, já se declinou tese no sentido de que ambas são idêntica e correspondem ao conceito de valor venal encontrado na tradição jurídica nacional.

Ainda que não se possa saber com segurança se realmente entendem que a base de cálculo *in abstracto* é a mesma nas duas exações, os 3 (três) precedentes analisados redundam na permissão de uso de valores distintos, no que tange à base

de cálculo *in concreto*. Vale registrar que o resultado defendido por esta pesquisa também é esse, mas por razões muito diferentes.

Tal como já explicado alhures, se uma grandeza for aferida por métodos distintos, isso implicará em resultados diferentes. Lembre-se, por exemplo, da NBR 14653, que prevê o método comparativo direto de dados de mercado, mas também, o involutivo, evolutivo e o da capitalização da renda (ABNT, 2019, item 8.2). A referida norma indica o primeiro como sendo preferível, contudo, se além de utilizá-lo, o responsável pela aferição também se serve de quaisquer dos outros, haverá resultados distintos, tendo em vista a diversidade nas características de cada qual. Logo, a pergunta fundamental seria: sob o prisma jurídico, o ente tributante poderia prever em sua legislação, que o método de mensuração aplicável no IPTU fosse diferente daquele a ser utilizado para o ITBI? A resposta é negativa.

Primeiro, constituir-se-ia numa violação ao Princípio da Eficiência (Brasil, 1988, artigo 37) que a administração tributária tivesse que avaliar um determinado imóvel para cobrar o IPTU e, no lugar de aproveitar o esforço realizado, dispendesse mais recursos públicos para, novamente, mensurar o mesmo imóvel para fins de calcular o ITBI. Até mesmo, importante lembrar que raciocínio semelhante já foi abordado na seção em que se defendeu o valor venal como base de cálculo *in abstracto* do ITBI; aqui, tem-se a construção de discurso pelo mesmo argumento, sendo que, agora, analisando a questão da base de cálculo *in concreto*.

O segundo ponto refere-se à alegação de violação do Princípio da Segurança Jurídica que, inclusive, foi abordada em alguns dos julgados comentados anteriormente.

O Ordenamento Jurídico pugna pela preservação das expectativas legítimas e o contribuinte espera que o Município utilize o mesmo critério para avaliar seu imóvel, não importando se se trata de IPTU ou de ITBI. Ou seja, como o bem é o mesmo e a grandeza medida também, utilizar valores distintos frusta sua legítima expectativa.

Trata-se de um dever de lealdade, decorrente do Princípio da Boa-fé Objetiva, que o ente tributante não venha a adotar comportamentos contraditórios. Observa-se: cobra, durante anos, o IPTU sob determinado valor concreto e, no momento que é chamado para calcular o ITBI, utiliza avaliação superior, às vezes, muitas vezes maior, surpreendendo e frustrando o sujeito passivo.

Tal prática abre margem para alegações semelhantes ao raciocínio já desenvolvido, quando se analisou a regra da legislação paulistana que prevê o cálculo do ITBI pelo preço declarado, se for maior que o valor de referência. Significa dizer que o uso de métodos distintos, conforme o imposto que se está sendo calculado, poderia ser visto como estratégia para imposição do interesse fiscal, por meio de uso abusivo de sua competência de legislar, violando o Princípio da Razoabilidade.

O terceiro ponto seria a possibilidade de alegar violação ao Princípio da Igualdade em matéria tributária (Brasil, 1988, artigo 150, II). O dispositivo citado veda o tratamento desigual entre contribuintes que estejam em situação equivalente e, no caso sob análise, não são sujeitos passivos distintos. Porém, em que pese a circunstância apontada, a acusação poderia funcionar como argumentação de reforço ao que fora colocado em relação ao Princípio da Segurança Jurídica.

No caso, poder-se-ia questionar se o contribuinte, quando viesse a ser tributado pelo ITBI, não teria o direito de obter do ente tributante o mesmo tratamento dado quando do cálculo do IPTU, visto que a situação seria equivalente, ou seja, em ambos os casos estar-se-ia aferindo o valor venal do mesmo imóvel.

Pois bem, se é assim, por que esta pesquisa concorda com a prática de valores concretamente distintos para cada imposto?

Simplesmente porque a metodologia utilizada para cálculo do IPTU é uma decorrência do equivocado entendimento jurisprudencial que, para o caso dessa exação, terminou resultando na quase impossibilidade factual de o Município poder acompanhar os valores do mercado imobiliário.

Conforme já foi abordado nas seções que precederam imediatamente esta, o ITBI, por não ter sido objeto de semelhante limitação jurisprudencial, seguiu sendo calculado a partir da atividade administrativa, inclusive no que tange à estimativa da grandeza. Entretanto, no caso do IPTU, demandava-se lei formal para atualizar a PGV, leia-se, arbitrar o valor venal *in concreto* dos imóveis, a partir de nova captura do preço de equilíbrio no mercado local.

Como aquela providência de atualização termina não sendo adotada por longos períodos, o IPTU vai progressivamente deixando de atingir - ou quase isso - sua finalidade de tributação do patrimônio. Nesses casos, por causa da mensuração corresponder à parcela muitas vezes irrisória do valor venal, viola-se o Princípio da Capacidade Contributiva (Brasil, 1988, artigo 145, §1º), por meio de desrespeito à

determinação do Legislador que fixou aquela grandeza como sendo a base de cálculo *in abstracto* na referida exação (Brasil, 1966b, artigo 33).

Evidentemente, se fosse juridicamente permitido o uso de ato infralegal, o Município iria calcular o IPTU com base nos preços praticados no mercado imobiliário local, assim, como o faz para o caso do ITBI, já que, por responsabilidade fiscal, não se deve adotar estratégias de renúncia ou diminuição de receitas públicas, salvo se houver justificativa pertinente e mediante os procedimentos cabíveis.

Porém, não se trata disso, pois a prática de valores muito defasados no âmbito do IPTU decorre do equivocado entendimento jurisprudencial e não de um movimento voluntário do ente tributante.

Não se tem notícia de algum sujeito passivo que postule a identidade das bases de cálculo *in concreto*, a partir de unificação por meio da avaliação utilizada no âmbito do ITBI. Como seria razoável esperar, o pleito é sempre no sentido inverso. Todavia, é notoriamente sabido que, dos dois, aquele que destoa do conceito de valor venal determinado pelo CTN é o utilizado no IPTU.

É razoável especular que, senão em todos, mas ao menos em alguns dos julgadores que tiveram a responsabilidade de manifestar seus posicionamentos, ocorreu o seguinte pensamento: se o resultado da decisão for no sentido de determinar a unificação dos valores *in concreto*, ou se estaria julgando contrariamente à jurisprudência consolidada ou, ainda, ir-se-ia submeter o ITBI à mesma defasagem encontrada no IPTU.

Se entendesse que deveria determinar uma unificação com base no valor praticado no ITBI, o IPTU passaria a adotar uma mensuração definida em ato infralegal. Se entendesse que deveria determinar uma unificação com base no valor praticado no IPTU, o ITBI apenas poderia ser atualizado se fosse aprovada lei formal alterando a PGV.

Esse dilema, inclusive, seria mais sensível no âmbito do STJ, porque foi esse tribunal que terminou por consolidar o entendimento jurisprudencial sobre a necessidade de lei formal para atualização a PGV, quando aprovou a Súmula n.º 160, ainda em vigor (Brasil/STJ, 1996).

Enfim, o fato é que os desembargadores e ministros concluíram pela permissão de uso de valores *in concreto* distintos, por meio de fundamentos e argumentos ambíguos e contraditórios, de modo que não é possível afirmar, com

segurança, se realmente defendem que o valor venal seja a grandeza a ser medida no ITBI.

4.2.3.5 Questão da tabela de valores de referência: a incompatibilidade entre a sustentação de ilegalidade e a defesa do valor venal

Nesta seção, abordar-se-á o discurso jurisprudencial que decide a questão sobre a legalidade da tabela de valores de referência utilizada, especificamente, para o cálculo do ITBI. Porém, antes de ingressar nos fundamentos e argumentos declinados pelos julgadores, é necessário realizar breve discurso preliminar.

Os contribuintes procuravam o Poder Judiciário, contestando a instituição e uso da tabela de valores de referência, tal como foi descrito na seção em que se abordou o surgimento e a delimitação da controvérsia relacionada à presente pesquisa.

Uma das alegações referia-se à violação do Princípio da Legalidade em matéria tributária, seja na versão constitucional (Brasil, 1988, artigo 150, I), seja na expressão infraconstitucional (Brasil, 1966b, artigo 97, I, IV e §1º), isto é, "ressuscitava-se" a mesma discussão havida em relação à PGV. A intenção era obter pronunciamento judicial que aplicasse vedação semelhante para o caso do ITBI, impedindo que a tabela de valores de referência fosse instituída e atualizada mediante ato infralegal.

Apesar da alegação, nenhum dos órgãos judiciais adotou esse raciocínio, ou seja, o resultado de cada acórdão, mesmo quando não validava a tabela de valores de referência, terminou por utilizar fundamentos e argumentos diferentes para justificar a decisão tomada.

Esse ponto levanta a seguinte dúvida: por que não se fez uso dessa alegação? Por que foram utilizados fundamentos e argumentos diferentes?

Quando se analisa a acusação de violação do Princípio da Legalidade em matéria tributária, fica claro que as duas situações são equivalentes: de um lado, a estimativa realizada pela PGV e, de outro, a efetuada pela tabela de valores de referência. Em ambas, trata-se de arbitrar a mesma grandeza e para os mesmos imóveis, sendo que a primeira foi realizada mediante lei formal e a outra por meio de ato infralegal.

Não há como negar que ambas as questões deveriam ter a mesma solução interpretativa, pois se seria vedado ao Município utilizar ato infralegal para aferir o valor venal *in concreto* no âmbito do IPTU, por que, ao realizar a aferição da mesma grandeza e para o mesmo imóvel, agora no âmbito do ITBI, seria permitido utilizar decreto, portaria ou outro veículo semelhante?

Fica reforçada a suposição de que havia um dilema para os desembargadores e ministros: se acatassem a tese dos contribuintes, utilizando o mesmo raciocínio já consolidado em relação à PGV, iriam ser responsáveis por produzir no ITBI a mesma defasagem empiricamente constatada no IPTU. Essa afirmação especulativa foi declinada em seção na qual se traz o contexto de eventos históricos que fez surgir a controvérsia sobre a possibilidade de um mesmo ente utilizar, a depender da exação, valores distintos para tributar um mesmo imóvel.

Dessa forma, seria necessário construir outro conjunto discursivo, caso se quisesse conciliar a preservação da jurisprudência consolidada paralelamente à declaração de invalidade da tabela de valores de referência para o ITBI.

Essa afirmação especulativa fica mais plausível por causa de outro fator: não há um discurso específico nos acórdãos, no sentido de desdobrar essa questão controvertida, mesmo tendo havido provocação por parte dos contribuintes. As decisões até citam sua ocorrência, mas não há texto que trabalhe as razões pelas quais a veiculação da tabela de valores de referência, por ato infralegal, não implicaria na violação do Princípio da Legalidade em matéria tributária.

Tudo se dá como se o órgão julgador estivesse deixando de seguir "[...] enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento". A única "exceção" é o incidente de resolução de demandas repetitivas, pois como se verá, o voto parecia querer acatar a jurisprudência consolidada sobre a PGV, mas por causa de contradições e ambiguidades, terminou não sendo essa a tese consignada na parte dispositiva do acórdão (Brasil, 2015, artigo 489, VI)

É sabido que não se precisa abordar todos os pontos colacionados pelas partes, mas apenas "[...] os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador". De fato, a maneira pela qual a questão foi solucionada contempla fundamentos e argumentos que, no âmbito de seu raciocínio, seriam suficientes para decidir o ponto controvertido (Brasil, 2015, artigo 489, §1º).

O problema, portanto, não é de insuficiência num dos elementos essenciais dos acórdãos (Brasil, 2015, artigo 489, II), mas de ausência que permite especular sobre a dificuldade - ou impossibilidade - jurídica de enfrentar a referida questão sem causar o efeito contraditório de afirmar, explicitamente, que aquela violação ao Princípio da Legalidade em matéria tributária permanece para a PGV, mas não ocorre para o ato infralegal que veicula a tabela de valores de referência.

Todavia, ao fugir do risco apontado, constrói-se raciocínio que também não é sustentável, conforme se verá adiante.

Na Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000, o relator Paulo Dimas Mascaretti delimita a controvérsia sobre a tabela de valores de referência do seguinte modo:

> A questão posta nos autos diz respeito, em síntese, à suposta **ilegalidade na 'instituição de um valor venal como base de cálculo para o ITBI**, distinto daquele utilizado para o Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU, **em afronta ao princípio da segurança jurídica', além da ausência de fixação pela Lei Municipal nº 14.256/2006 dos 'critérios de avaliação das mencionadas condições normais de mercado', contrariando o disposto no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal** (v. fl. 397) (São Paulo, E., 2015, grifos nossos).

Veja-se que a problemática da identidade é apresentada em conjunto com a questão da tabela de valores de referência. A afronta seria a dois princípios, a saber: o Princípio da Segurança Jurídica, que está relacionado à expectativa legítima que o sujeito passivo tem de os valores serem concretamente iguais; e, o Princípio da Legalidade, pelo fato de a lei de regência, supostamente, não ter definido os "critérios de avaliação das mencionadas condições normais de mercado".

A solução da questão por meio da aplicação do Princípio da Segurança Jurídica implicaria na unificação dos valores praticados, sendo necessário optar entre a PGV ou a tabela de valores de referência para cumprir o papel de estimar o valor venal *in concreto* dos imóveis. A tendência, nesse caso, seria advogar que a primeira teria precedência, já que é veiculada por meio de lei formal. Todavia, isso redundaria naquele efeito indesejado, conforme a especulação feita no início desta seção, ou seja, causaria o "engessamento" dos valores utilizados para cálculo do ITBI. Até mesmo, na passagem anterior, a questão da violação ao Princípio da Legalidade é

tratada de forma que pode ser interpretada como recebida com atenuações, ante as aspas utilizadas pelo relator, quando vai se referir à alegação dos contribuintes.

Em seguida, cita que haveria, em princípio, inconstitucionalidade, com fundamento nos dois postulados mencionados:

> Entretanto, para aplicação desse conceito de 'valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado', acrescentou-se à legislação municipal os artigos 7ºA e 7º-B; o primeiro (7º-A) atribuiu à Secretaria Municipal de Finanças a apuração periódica dos valores venais atualizados dos imóveis inseridos em sua base cadastral, mediante a pesquisa e coleta de amostras no mercado imobiliário; e o segundo dispositivo citado (7º-B), carreou ao contribuinte o dever de impugnar a avaliação prévia assim realizada, caso com ela não concorde. **Na verdade, tais comandos legais padecem dos vícios de inconstitucionalidade alardeados pelo autor, por afronta ao artigo 150, inciso I, da Constituição Federal e ao princípio da segurança jurídica** (São Paulo, E., 2015, grifo nosso).

A justificativa da conclusão é realizada nos seguintes termos:

> Com efeito, o 'valor venal de referência', ao qual faz alusão o preceito do artigo 7º-A da Lei Municipal nº 11.154/91, pode servir ao Município **tão somente como parâmetro de verificação da compatibilidade da base de cálculo obtida a partir do preço declarado de venda do imóvel, na transação objeto da exação, com a realidade do mercado imobiliário**; **não pode se prestar à prévia fixação daquele montante tributável, obrigando o contribuinte ao recolhimento respectivo**. **O ente público local, à evidência, não está impedido de criar uma tabela de valores venais de referência**, **mas não pode impor ao contribuinte sua adoção sistemática para a apuração do tributo devido** (São Paulo, E., 2015, grifo nosso).

Veja-se que o desembargador não afirma que a edição da tabela de valores de referência por ato infralegal tenha violado qualquer preceito. Inclusive, cita que a mesma, poderia ser adotada pelas autoridades fiscais, a fim de averiguar a compatibilidade do preço declarado com o mercado imobiliário local. O relator aponta a forma de operacionalização da tabela de valores referências como sendo a razão para considerá-la atentatória ao interesse juridicamente protegido do contribuinte.

A fim de desdobrar a questão do porquê estaria havendo uma violação, aponta o ônus de impugnar, previsto na legislação de regência:

> Ademais, segundo a disposição do artigo 7º-B da legislação municipal examinada, o contribuinte deve se submeter à base de cálculo do imposto divulgada pela Secretaria Municipal de Finanças, facultada a possibilidade de impugnação, com o requerimento de avaliação especial do imóvel, **o que claramente desconsidera princípios estabelecidos no Código Tributário Nacional** (São Paulo, E., 2015, grifo nosso).

Em reforço, adiciona:

> Forçoso reconhecer, portanto, que as disposições contidas nos artigos 7º-A e 7º-B da Lei Municipal nº 11.154/91 **subvertem o procedimento estabelecido na legislação complementar tributária, pois deferem ao Poder Público a fixação antecipada da base de cálculo do ITBI, em nítida desconsideração ao preceito do Código Tributário Nacional mencionado anteriormente** (São Paulo, E., 2015, grifo nosso).

A tese é no sentido de que a estimativa oficial do valor venal *in concreto*, ao ser supostamente imposta para fins de pagamento antecipado, subverteria o procedimento estabelecido no CTN. O artigo referido da codificação é o 148, que trata do arbitramento nos casos de suspeita sobre a idoneidade da conduta praticada pelo contribuinte. Em outros termos, para o desembargador, o correto seria o contribuinte realizar o pagamento antecipado - lembre-se que no Município de São Paulo é utilizado o lançamento por homologação -, utilizando o preço do negócio jurídico e, depois disso, a autoridade fiscal, utilizando, ou não, uma tabela de valores de referência, iria verificar a correspondência com os preços praticados no mercado imobiliário local. Se discordasse, faria uso do artigo 148 do CTN, a fim de justificar a apuração de eventual diferença a recolher.

Como a legislação paulistana operacionalizou a estimativa oficial de valores venais *in concreto* de forma que o pagamento antecipado tome por base, no mínimo, o montante fixado na referida tabela, o relator defende que estaria havendo uma subversão do procedimento instituído pelo CTN. Segundo o desembargador, esse vício não poderia nem mesmo ser sanado pela previsão de avaliação especial, facultada ao sujeito passivo pela legislação de regência.

Para fins de conclusão, o relator resume seu raciocínio, nos seguintes termos:

> Em suma, a criação de um 'valor venal de referência', distinto daquele que serve de base de cálculo para o IPTU, apurado e constantemente atualizado pelo Município de São Paulo, nos termos do artigo 7º da Lei Municipal nº 11.154/91, não representa, por si só, conduta ilegítima, consistindo porém em simples parâmetro para verificação da consistência das declarações consignadas nos negócios jurídicos tributados pelo ITBI; inadmissível então impor-se desde logo ao contribuinte a utilização dessa base de cálculo para recolhimento do imposto, obrigando-o a requerer eventual revisão, na hipótese de discordar do arbitramento prévio e unilateral, o que ignora por completo o regime jurídico tributário a que se submete esse imposto municipal, bem como a regra inserida no artigo 148 do Código Tributário Nacional, em afronta ao princípio da estrita legalidade, inserido no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal (São Paulo, E., 2015).

Perceba-se que as questões estão todas relacionadas, a saber: a tabela de valores de referência, a prática de valores distintos para um mesmo imóvel e o procedimento de arbitramento. Essa passagem é singular, justamente por correlacionar todos esses pontos.

No que tange à questão da identidade de valores, termina evitando entrar na discussão sobre a possibilidade de uso de ato infralegal para veiculá-la. Quanto à tabela de valores de referência, reafirma que pode ser, ou não, editada pelo Município, mas sempre como um instrumento auxiliar na atividade da autoridade fiscal. O relator até utiliza o Princípio da Legalidade no final da passagem transcrita, mas apenas para referir-se à suposta violação do procedimento instituído no artigo 148 do CTN.

É justamente por meio da suposta violação ao procedimento instituído pelo CTN que o desembargador defende a ilegalidade da tabela de valores de referência. No caso, utiliza o procedimento de arbitramento do artigo 148 do CTN para sustentar a conclusão de violação ao Princípio da Legalidade.

Em que pese o raciocínio desenvolvido no voto, não há a violação sustentada, simplesmente porque o rito procedimental alegado apenas seria cabível, se se tratasse de preço do negócio jurídico.

Caso a base de cálculo *in abstracto* fosse o montante concretamente definido pelas partes, a estimativa veiculada pelo ato infralegal poderia funcionar, tão somente, como instrumento auxiliar para que a autoridade fiscal selecionasse os casos para posterior análise. Nos Municípios mais estruturados, essa triagem, muito

provavelmente, seria realizada de forma automatizada, por programa de computador. A partir daí, iniciar-se-ia a investigação sobre a idoneidade do preço declarado e, caso não se pudesse chegar, com margem razoável de segurança ao preço efetivamente contratado, a diferença de imposto seria lançada de ofício, tomando por base o arbitramento fixado na tabela de valores de referência.

Mas, se a base de cálculo *in abstracto* é o valor venal, é possível ao ente tributante arbitrar, de plano, a grandeza, sem conduta prévia do sujeito passivo, portanto, sem qualquer tipo de acusação sobre ele, tal como já foi explicado em seção própria. Lembre-se que esse procedimento ocorre no caso do IPTU e do IPVA de veículos usados e, recorde-se também, que há muitas vantagens em editar e divulgar um instrumento no qual se realize a estimativa oficial, tal como foi também abordado em seção própria.

Enfim, quando se analisa o voto, percebe-se que a dificuldade de compreensão do conceito de valor venal e sua confusão com o preço do negócio jurídico influenciaram o relator na forma como interpretou a legislação pertinente.

O julgador, apesar de definir adequadamente valor venal e afirmar que ele é a grandeza eleita pelo Legislador no caso do ITBI, termina defendendo conclusões que apenas seriam sustentáveis se a base de cálculo *in abstracto* fosse o preço do negócio jurídico. Isso tinha ficado perceptível quando o relator defendeu uma aplicação inadequada do Princípio da Boa-fé Objetiva ao preço declarado e, agora, também, concorreu para que ele identificasse uma suposta subversão do procedimento instituído pelo artigo 148 da codificação.

Abrindo um parêntese.

O precedente analisado acima, ao decidir pela ilegalidade da tabela de valores de referência, influenciou o discurso da Doutrina especializada.

Relembre-se o Apêndice G, intitulado de “Valor de Referência ITBI”, no qual foram colacionadas 8 (oito) transcrições textuais, sendo que, em 7 (sete) delas, sustenta-se a ilegalidade do referido instrumento. Lembre-se, ainda, que se tratam de apenas 5 (cinco) autores distintos, pois Kiyoshi Harada figura em 3 (três) oportunidades.

Ao se analisar o discurso de cada um, verifica-se que é possível organizá-los em 2 (dois) subgrupos, conforme os fundamentos e argumentos declinados para sustentar a ilegalidade da tabela de valores de referência, isto é: existem os que usam e os que não usam o mesmo raciocínio discutido no caso da PGV.

No primeiro subgrupo, encontram-se 2 (dois) autores, no caso, Harada (2014), (2016, p. 161-162) e (2021, p. 600); e, Mangieri *In*: Mangieri e Melo (2015, p. 200-201). Já, no segundo, há 3 (três), a saber: Franca Júnior (2021, p. 77-79); Oliveira (2022, p. 567); e, Teodorovicz (2020, p. 190-191).

O primeiro subgrupo caracteriza-se por posicionamentos que não foram influenciados pela decisão tomada na Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000.

A primeira manifestação de Kiyoshi Harada ocorre em 2014, ano imediatamente anterior ao do julgamento da arguição de inconstitucionalidade, logo, não poderia ter sido influenciada por aquele precedente. As demais publicações, em 2016 e 2021, apenas reafirmam seu posicionamento inicial.

Já a opinião de Francisco Ramos Mangieri foi inserida em livro cuja edição foi publicada em 2015, sem a indicação específica do mês. A referida arguição de inconstitucionalidade foi julgada em 25 de março de 2015, o que, em tese, poderia permitir a influência, contudo, não foi esse o caso.

O título da seção da qual foi extraída a manifestação do autor é o seguinte: "É Constitucional o Decreto do Município de São Paulo nº 46.228, de 23.08.2005?", inserida num capítulo denominado de "Casos Polêmicos", ou seja, a intenção era abordar a controvérsia já delimitada no início deste trabalho, quando o Município paulistano passou a adotar a tabela de valores de referência. Todavia, em que pese ter por foco o referido tema, não há qualquer menção sobre o julgamento da citada arguição de inconstitucionalidade ao longo de todo o texto.

Afinal, como se trata de obra especializada para o ITBI; de capítulo no qual se abordam os casos polêmicos dessa exação; em seção na qual o tema é, justamente, o decreto que instituiu o mecanismo da tabela de valores de referência no Município de São Paulo; e, ainda assim, não se fez qualquer menção à arguição de inconstitucionalidade, fica claro que o referido precedente não influenciou a formação da opinião manifestada no texto. Apesar de ter sido publicado no mesmo ano do julgamento daquele precedente, é bastante provável que esse texto tenha sido elaborado pelo autor antes de ter tido conhecimento do resultado judicial.

Por outro lado, o mesmo não pode ser dito dos autores que compõem o segundo subgrupo.

Franca Júnior (2021, p. 77-79) e Teodorovicz (2020, p. 190-191) utilizam, explicitamente, o julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000, a fim de justificarem seus posicionamentos.

Já Oliveira (2022, p. 567) escreveu seu texto com o intuito de comentar o Recurso Especial n.º 1.937.821/SP, quando o STJ fixou as teses para o Tema Repetitivo n.º 1.113 e, como se verá adiante, nesse acórdão, foram reproduzidos os fundamentos e argumentos utilizados na arguição e inconstitucionalidade julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, apenas com a inserção de alguns elementos adicionais.

Significa dizer, portanto, que todos os autores desse segundo subgrupo foram influenciados pelo raciocínio originalmente formulado no âmbito da Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000.

Agora, analise-se o quadro geral.

É sintomático perceber que os posicionamentos concordantes em declarar como ilegal o ato que institui a tabela de valores de referência, utilizando os mesmos fundamentos e argumentos do caso relativo à PGV, foram proferidos sem receber a influência do julgamento havido na mencionada arguição de inconstitucionalidade.

Diferentemente do que ocorre no âmbito de uma decisão judicial, o autor de um escrito doutrinário não está decidindo uma causa em decorrência da qual haverá consequências das mais diversas dimensões. Obviamente, não se está afirmando que os construtores da Doutrina sejam levianos, mas apenas está se ressaltando que o ônus de ter de julgar a demanda influencia, legitimamente, na formação do posicionamento, face a conjuntura concreta que lhe é peculiar.

Pronunciar-se na época em que o cenário jurisprudencial era consolidado em favor do uso de lei formal para atualizar a PGV e, adicionalmente, sem ter de atuar na função de julgador da causa, fornecia ambiente mais favorável à manifestação concordante com as alegações dos contribuintes que desejavam aplicar o mesmo entendimento para o caso da tabela de valores de referência.

Não se quer afirmar que as fontes do primeiro subgrupo fossem mudar seu posicionamento ao tomarem conhecimento do raciocínio consignado na referida arguição de inconstitucionalidade, inclusive porque os textos posteriores de Kiyoshi Harada provam o contrário, ao menos, para o caso deste autor.

Entretanto, é interessante perceber que as manifestações originalmente formuladas após o precedente citado, sempre concordaram com seus fundamentos e

argumentos sem construir qualquer discurso contraposto sobre a recorrente alegação que os contribuintes faziam acerca da ilegalidade da tabela dos valores de referência, ou seja, sem mencionar o porquê deixavam de aplicar, para esse caso, o mesmo entendimento já consolidado em relação à PGV. Incorriam, portanto, na mesma omissão havida quando do julgamento da arguição de inconstitucionalidade.

No caso do segundo subgrupo, ocorreu um de duas situações: ou os autores não tomaram conhecimento do conjunto integral da controvérsia que estava sendo decidida; ou, sabiam daquela alegação, mas não lhe atribuíam relevância suficiente para merecer atenção. Quaisquer das duas hipóteses diminui a força persuasiva dos seus discursos.

Fechado o parêntese, retome-se a análise dos precedentes jurisprudenciais.

No Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n.º 2243516-62.2017.8.26.0000, a manifestação do relator, Desembargador Luiz Burza Neto, não contém texto detalhado sobre as alegações que pesavam sobre tabela de valores de referência.

Os trechos em que é abordada a controvérsia sobre a identidade terminam por desdobramento, tocando na questão da tabela de valores de referência, a fim de resultar na decisão do tribunal por afastar seu uso pela edilidade.

Na seção precedente foi explicado que o voto apresenta um conjunto argumentativo inicial que parecia conduzir o leitor a interpretá-lo como defensor da identidade *in abstracto* e *in concreto* das bases de cálculo do IPTU e do ITBI. Isso implicaria na conclusão de que o uso da tabela de valores de referência seria prática rejeitada pela Corte, já que a tendência seria a unificação através da PGV.

Porém, utilizando citações conflitantes entre si e, em contradição com o que havia sido declinado no início do voto, termina fixando tese para sustentar o uso do valor decorrente da PGV ou o preço declarado, o que for maior.

Se analisada a parte inicial do raciocínio, é possível interpretar que o relator estava acatando alegação de que a estimativa oficial, quando veiculada por ato infralegal, implicaria na violação do Princípio da Legalidade, lembre-se:

> O caso sub judice visa discutir e determinar a correta base de cálculo a ser utilizada pelos Municípios do Estado de São Paulo, quando do lançamento tributário do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Em relação à base de cálculo do ITBI, cumpre observar que é **ilegal a instituição de um valor venal distinto daquele utilizado para o IPTU, uma vez que implica em afronta ao princípio da**

> **segurança jurídica** [...] Nesse sentido, não obstante o IPTU e o ITBI possuam regimes jurídicos próprios, tendo ambos a mesma base de cálculo definida em lei complementar (arts. 33 e 38 do CTN), **não pode o legislador ordinário diferenciar a expressão monetária do valor venal conforme se refira à propriedade ou à transmissão do bem ou do direito** (São Paulo, E., 2019, grifos nossos).

Inclusive, para fins de reforço, adiciona raciocínio que visa unificar os valores venais *in concreto*, através da PGV:

> **Assim, configura afronta ao princípio da segurança jurídica (art. 5º, *caput*, da CF) e ao da legalidade estrita (arts. 37, *caput* e 150, I, da CF), caso, no mesmo exercício, a Prefeitura Municipal adote um valor venal para o cálculo do IPTU e outro, valor venal, mais elevado, para o cálculo do ITBI** [...] Ademais, caso a Administração Pública pretenda majorar o valor venal dos imóveis, inclusive para corrigir eventual defasagem, **deve proceder à revisão da planta genérica de valores**, sendo que o valor alcançado deve valer para todo o exercício fiscal (São Paulo, E., 2019, grifos nossos).

Porém, o texto está mesclado com a questão da identidade e, além disso, não faz referências explícitas ao veículo utilizado para instituir e atualizar a tabela de valores de referência. Tais constatações, somadas ao conjunto de elementos contraditórios e conflitantes que existem no acórdão, termina impedindo que se saiba, com segurança, as razões do posicionamento sobre a ilegalidade da tabela de valores de referência.

Pela parte inicial do voto, teria sido pelo mesmo raciocínio que fora aplicado na jurisprudência consolidada para o caso da PGV, ou seja, uma imposição para uso de lei formal, sob pena de violação do Princípio da Legalidade em matéria tributária, seja na versão constitucional (Brasil, 1988, artigo 150, I), seja na expressão infraconstitucional (Brasil, 1966b, artigo 97, I, IV e §1º).

Pela parte final, poderia ser pela suposta adoção de uma base de cálculo *in abstracto* de caráter ambíguo, já que o conceito de preço de negócio jurídico não se amoldaria com a instituição de uma tabela de valores de referência, salvo para a finalidade que fora declarada anteriormente: selecionar as declarações do sujeito passivo, suspeitas de inidoneidade e, após a investigação não conclusiva, utilizá-la para aferição indireta da base de cálculo *in concreto*.

Perceba-se que são suposições sobre suposições.

Vale registrar que, quaisquer das duas possibilidades interpretativas, a juízo desta pesquisa, incorrem em equívoco, seja porque o entendimento jurisprudencial sobre a atualização da PGV está baseado numa confusão conceitual entre as bases de cálculo *in abstracto* e *in concreto*; seja porque a tese da base de cálculo ambígua ou está apoiada numa concepção limitada e condicionada de Poder Constituinte Originário ou numa insustentável polissemia do artigo 38 do CTN.

Agora, analise-se o Recurso Especial n.º 1.937.821/SP.

O precedente do STJ foi influenciado pelo raciocínio desenvolvido no âmbito da Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000. O voto do relator, Ministro Gurgel de Faria, vai sustentar a ilegalidade da tabela de valores de referência, fazendo uso do mesmo raciocínio declinado no julgado paulista, ou seja, afirmando que a violação teria decorrido da forma com a qual foi operacionalizada a estimativa oficial e não por causa do veículo utilizado, veja-se o seguinte trecho 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 (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso).

Todavia, para além de acatar o mesmo raciocínio desenvolvido na arguição de inconstitucionalidade, o relator utiliza fundamentos e argumentos adicionais para justificar o pensamento, desdobrando outras ilações.

Na seção precedente, foi exposto que o ministro propôs um estudo sobre o ITBI, a fim de compará-lo com o IPTU e, assim, poder decidir sobre a questão da identidade. Esse mesmo estudo foi utilizado pelo relator, com intuito de adicionar elementos na composição do raciocínio que foi utilizado na referida arguição de inconstitucionalidade, quando decidiu pela ilegalidade da tabela de valores de referência.

No seu estudo sobre o ITBI, o julgador apresenta a seguinte conclusão:

> Após cuidadosa reflexão, cheguei à conclusão de que o ITBI, em razão de seu fato gerador, somente comporta duas das modalidades de lançamento originário: **por declaração ou por homologação, a depender da legislação municipal de cada ente tributante, sendo inviável ao fisco proceder, de antemão, ao seu lançamento de ofício** (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso).

Veja-se que o ministro afirma não ser possível utilizar o lançamento de ofício apenas de forma originária, ou seja, ele não aponta uma vedação absoluta, mas restringe a possibilidade de uso dessa modalidade aos casos em que tenha havido, previamente, uma manifestação do sujeito passivo direcionada ao órgão fazendário.

Para o relator, portanto, a autoridade fiscal poderia fazer uso da modalidade de ofício prevista na lei local, mas desde que essa ação fosse praticada em face de análise feita sobre a manifestação já realizada pelo sujeito passivo. Noutras palavras, o ministro defende que essa ação estatal apenas poderia ocorrer por causa de alguma objeção na declaração do sujeito passivo ou no pagamento antecipado, respectivamente, nos lançamentos por declaração ou por homologação.

No caso do lançamento por declaração, o lançamento de ofício posterior teria de estar apoiado, por exemplo, numa constatação em que "[...] se comprove falsidade, erro ou omissão quanto a qualquer elemento definido na legislação tributária como sendo de declaração obrigatória". Obviamente, a ocorrência de outra situação indicada no mesmo artigo também poderia ensejar a cobrança de eventuais diferenças a recolher (Brasil, 1966b, artigo 149, inciso IV).

No caso do lançamento por homologação, o lançamento de ofício posterior estaria apoiado na constatação de qualquer diferença apurada pela autoridade fiscal, que poderia estar fundamentada em ato intencional ou não do sujeito passivo, mas que implicou no juízo de não homologação integral do pagamento antecipado.

Contudo, no âmbito do ITBI, seria correto confinar o lançamento de ofício apenas a essas duas possibilidades?

Essa propositura é passível de contestação. Observa-se o comentário de Macedo *In*: Leite sobre a tese proposta pelo ministro:

> O acórdão em comento não procura apenas atrelar o fato gerador ao valor venal concreto do ITBI, mas também atrelar as modalidades de lançamento supostamente possíveis para o referido imposto [...] Não é da ontologia de um imposto estar atrelado a uma ou mais possibilidades de lançamento. Conforme se dessume facilmente do texto do CTN qualquer imposto suporta qualquer modalidade de lançamento (2022, p. 424-425).

De fato, afirmar que o ITBI não pode ser lançado, originariamente, pela modalidade de ofício é algo que não corresponde ao padrão instituído pelo CTN, nem tem respaldo na realidade prática de aplicação dessa exação. Claramente, nada impede que a legislação local preveja a modalidade de lançamento de ofício, mesmo que não esteja associado à análise de uma declaração efetuada, nem se refira à verificação posterior de um pagamento antecipado.

Não é incomum iniciar-se procedimentos de auditoria em imobiliárias, construtoras e incorporadoras, a fim de identificar transações que não foram levadas ao conhecimento do órgão fazendário. Também, não é incomum fazer-se uso do mesmo tipo de procedimento perante notários e oficiais de registro de imóveis, a fim de averiguar possíveis escrituras e atos registrais para os quais não há comprovação de recolhimento do imposto nem de reconhecimento formal para sua dispensa. Importante registrar que Macedo *In*: Leite (2022, p. 425-426) cita exemplo dessa mesma natureza.

Suponha-se que determinado Município tenha optado pelo lançamento por declaração como sendo a modalidade mais utilizada para cálculo do tributo. Além disso, tenha previsto também o lançamento de ofício. Se uma autoridade fiscal, mediante procedimento de auditoria perante uma incorporadora de imóveis, identificar que há transações não declaradas ao órgão fazendário, teria o dever de efetuar o lançamento, sem que tenha havido qualquer participação anterior do contribuinte ou do responsável legal.

A hipótese do parágrafo anterior estaria fundamentada na lei de regência do ente tributante, em concordância com o padrão definido no CTN (Brasil, 1966b, artigo 149, inciso II), constituindo-se num lançamento de ITBI realizado originariamente de ofício pela autoridade fiscal, inclusive, sob pena de, não o fazendo, poder ser responsabilizado funcionalmente (Brasil, 1966b, artigo 142, parágrafo único).

Contudo, mesmo diante desse cenário adverso para a tese defendida pelo relator, veja-se quais foram as razões apontadas para sustentar a propositura de que não seria cabível o lançamento originariamente realizado de ofício, no âmbito do ITBI:

> E aqui reside 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, in concreto**. **Assim, repita-se, não dispondo de todos os elementos fáticos necessários ao juízo de certeza quanto ao valor do imóvel transmitido**, não há como a Administração dispensar a participação do contribuinte no procedimento regular de constituição do crédito para estabelecer, antecipada e unilateralmente, a base de cálculo (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso).

Novamente, a confusão conceitual valor *versus* preço é responsável pela conclusão inadequada a qual chega o ministro. Ele sustenta que não seria possível o lançamento originariamente de ofício, porque o órgão fazendário não tem "[...] o conhecimento de todas as variáveis determinantes para a composição do valor do imóvel transmitido".

A propositura é incorreta.

Primeiro, porque o conceito de valor venal não está atrelado às circunstâncias particulares de uma transação imobiliária concreta. Segundo, porque a autoridade fiscal, em procedimento de auditoria, pode identificar todos os elementos necessários ao lançamento de ofício do ITBI, sem que tenha havido qualquer participação do contribuinte, tal como foi explicado acima.

Em seguida, a fim de reforçar a sustentação da tese proposta, o relator declara o seguinte:

> 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 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 (Brasil/STJ, 2022a).

O reforço é realizado por meio de raciocínio já trabalhado anteriormente: advoga desdobramentos que apenas seriam sustentáveis se a base de cálculo *in abstracto* do ITBI fosse o preço do negócio jurídico.

Abrindo um parêntese.

É interessante notar a ênfase do relator na defesa de desdobramentos que apenas seriam sustentáveis, caso se defendesse o preço do negócio jurídico como sendo a base de cálculo *in abstracto* do ITBI.

O conjunto argumentativo inicial do voto, quando trata da hipótese de incidência e da base de cálculo do ITBI, somado ao arrazoado relativo às modalidades de lançamento sugere, fortemente, que o julgador não apenas propõe uma distinção entre as bases calculadas das exações sob análise, mas também, uma diferenciação entre as bases de cálculo *in abstracto*. Evidentemente, por haver partes contraditórias e ambíguas, não é possível fazer tal afirmação, sem restar qualquer dúvida.

Tal como já foi dito, quando se analisou as várias vertentes doutrinárias sobre qual seria a grandeza a medir no caso do ITBI para que a tese do preço do negócio jurídico fosse defendida, seria necessário utilizar uma de duas vias, a saber: ou se advoga que a expressão constante no artigo 38 do CTN, no contexto em que veio à lume, significava preço do negócio jurídico; ou, sustenta-se um juízo de constitucionalidade, a fim de realizar uma interpretação conforme à Constituição Federal de 1988.

Todavia, o acórdão não utiliza quaisquer das duas alternativas, pois define a expressão “valor venal”, do mencionado dispositivo, no mesmo sentido e alcance da tradição jurídica nacional e, além disso, não aborda qualquer possível incompatibilidade entre ele e a atual ordem constitucional. Esse segundo ponto é compreensível, pois vale lembrar que não seria cabível ao STJ fixar tese em tema repetitivo, com base num juízo de constitucionalidade, por faltar-lhe a respectiva competência.

Fechado o parêntese, retome-se, especificamente, a controvérsia sobre a tabela de valores de referência.

Depois de ter construído o raciocínio acima, o ministro vai formular a resposta à questão controvertida e inicia seu discurso abordando uma alegação realizada pelo Município de São Paulo:

> De início, cabe refutar a alegação da municipalidade recorrente de que a prévia adoção do valor venal de referência não modifica a modalidade de lançamento do imposto, que, segundo a edilidade, continuaria sendo por homologação (Brasil/STJ, 2022a).

Veja-se que o relator discorda da tese defendida pela municipalidade e, em seguida, passa a expor suas razões:

> Consoante dito antes, o lançamento do ITBI se dá por declaração ou por homologação. No caso, diversamente do afirmado pelo município recorrente, a sua tributação do ITBI não se dá por homologação, visto que não há pagamento antecipado do imposto sem prévio exame do fisco, **mas, ao contrário disso, a Administração impõe ao contribuinte o valor do crédito a ser recolhido** (Brasil/STJ, 2022a, grifo nosso).

Nos termos do CTN, lançamento por homologação dá-se quando a lei de regência incumbe ao sujeito passivo o "[...] dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa [...]". No trecho, o ministro sustenta que houve participação do órgão fazendário, já que o contribuinte teria de utilizar, necessariamente, a base de cálculo *in concreto* estipulada previamente na tabela de valores de referência, salvo, é claro, se o preço declarado for superior (Brasil, 1966b, artigo 150).

Em seguida, reforça a argumentação sobre a impossibilidade jurídica dessa prática:

> Em verdade, ao fixar a base de cálculo com lastro em valor de referência previamente estabelecido, o fisco busca, de fato, **realizar o lançamento de ofício do imposto**, o qual, todavia, está indevidamente amparado em critérios que foram por ele escolhidos unilateralmente e que apenas revelariam um **valor médio de mercado**, de cunho meramente estimativo, visto que despreza as **peculiaridades** do imóvel e da transação que foram quantificadas na declaração prestada pelo contribuinte, que, como cediço, **presume-se de boa-fé** (Brasil/STJ, 2022a, grifos nossos).

Perceba-se que o reforço se baseia em equívocos sobre questões já trabalhadas nesta pesquisa, a saber: a confusão conceitual preço *versus* valor, pois utiliza "peculiaridades" do caso concreto e, ainda, deslegitima o uso de "valor médio de mercado"; e, o suposto protagonismo do preço declarado, por meio da inadequada

aplicação do Princípio da Boa-fé Objetiva, algo que somente seria sustentável, se se a base de cálculo do ITBI *in abstracto* fosse o preço do negócio jurídico.

Ao final, conecta-se novamente com a Arguição de inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000, com intuito de fechar o raciocínio construído para sustentar a ilegalidade da tabela de valores de referência:

> Além disso, a adoção desse valor de referência como primeiro parâmetro para a fixação da base de cálculo do ITBI, com a **inversão do ônus da prova** ao contribuinte para demonstrar o contrário, **subverte o procedimento instituído no art. 148 do CTN**, pois, a toda evidência, resulta em arbitramento da base de cálculo sem prévio juízo quanto à fidedignidade da declaração do sujeito passivo. Esse denominado valor venal de referência, ou equivalente, quando muito, poderá justificar a ação fiscal para apurar a veracidade da declaração prestada, mas, em hipótese alguma, pode servir para antecipar tal juízo, porquanto, além de não abranger todas as áleas definidoras do valor de mercado daquele específico imóvel, **acaba por subtrair a garantia do contraditório assegurada ao contribuinte, cujo exercício pressupõe a prévia instauração de regular processo administrativo** (Brasil/STJ, 2022a, grifos nossos).

Esse trecho final, como apenas replica os fundamentos e argumentos já rebatidos quando se abordou a referida arguição, não será objeto de análise específica, mas apenas cumpre o papel de comprovar a influência que o precedente paulista teve no julgamento realizado perante o STJ.

De outra forma, no que tange à alegação do ministro, ao discordar da tese defendida pela municipalidade, há de se tecer comentários.

O relator cita que o lançamento por homologação ocorre quando o pagamento antecipado é realizado sem verificação por parte do órgão fazendário, algo que é consensual. Porém, sustenta que o Município de São Paulo estaria convertendo o lançamento por homologação em lançamento originariamente de ofício, ao instituir e operacionalizar a tabela de valores de referência. Segundo o ministro, ao instituir a tabela, estar-se-ia realizando um lançamento originariamente de ofício e, além disso, ao operacionalizar-se a tabela, estar-se-ia subvertendo o procedimento do artigo 148 do CTN, com inversão do ônus da prova.

Conforme já foi tratado alhures, o arbitramento de uma grandeza que se constitua como valor pode ser realizado pelo órgão fazendário, sem que tenha havido qualquer conduta prévia do contribuinte e, portanto, sem qualquer acusação sobre possível inidoneidade. Obviamente, isso não seria possível se a grandeza a medir

fosse o preço do negócio jurídico, pois nesse caso, a estimativa oficial serviria apenas para selecionar os casos passíveis de investigação e, adiante, aplicar a metodologia de aferição indireta do arbitramento, se fosse impossível ou muito difícil identificar a quantia pactuada pelas partes.

A simples instituição dessa estimativa oficial não pode, portanto, ser entendida como um lançamento originariamente de ofício.

Se o Município realiza o esforço de avaliar os imóveis inseridos no território municipal, fixando o valor venal *in concreto* de cada um deles, isso não implica que tenha havido lançamento originariamente de ofício do ITBI, até porque a maior parte dos imóveis nem será objeto de qualquer transação sujeita ao referido imposto.

E a forma de sua operacionalização poderia ser vista como um lançamento de ofício, por causa de uma subversão nas regras cabíveis ao lançamento por homologação? Também não.

Macedo *In*: Leite (2022, p. 424-433) explica em detalhes as razões do porquê não estaria configurado um lançamento de ofício, nem um lançamento por declaração e, ainda, porque permaneceria ocorrendo um lançamento por homologação.

Não se trata de um lançamento de ofício, porque o contribuinte não é notificado de qualquer valor a recolher, ou seja, o órgão fazendário não pratica qualquer ato específico, a fim de constituir o crédito tributário, conforme o padrão definido na lei de regência, a saber:

> Art. 142. **Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento**, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível (Brasil, 1966b, grifo nosso).

Como o lançamento é privativo da autoridade fiscal competente e, no caso, não existe qualquer ato notificando o contribuinte a recolher alguma importância, como seria possível sustentar que houve um lançamento de ofício?

Tal como esclarece Macedo *In*: Leite (2022, p. 424-433), qualquer pessoa pode ingressar no sítio da Prefeitura do Município de São Paulo na internet, consultar o valor venal *in concreto* de determinado imóvel constante do cadastro oficial e, em

seguida, inserir as informações necessárias para gerar um boleto para pagamento do ITBI.

Se o boleto ao não ser pago gerasse a posterior cobrança administrativa, ter-se-ia a mesma circunstância que ocorre, por exemplo, nos casos da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF), na qual "[...] a entrega de declaração pelo contribuinte reconhecendo débito fiscal constitui o crédito tributário, dispensada qualquer outra providência por parte do fisco" (Brasil/STJ, 2010, súmula 436). Ainda assim, não seria um lançamento, mas um caso de constituição do crédito tributário pelo sujeito passivo, sem ato de qualquer autoridade fiscal, porém, nem isso ocorre, porque "[...] o não pagamento da guia não acarreta qualquer ônus [...]" (Macedo *In*: Leite, 2022, p. 428).

Por outro lado, também não há como sustentar que teria havido uma subversão do lançamento por homologação, a fim de torná-lo uma hipótese de lançamento por declaração.

Para que tivesse havido um lançamento por declaração, também seria necessário que houvesse notificação por parte do órgão fazendário, pois esta modalidade continua sendo um ato de lançamento e, como se declinou anteriormente, a prática dessa providência é atribuição exclusiva da autoridade fiscal competente (Brasil, 1966b, artigo 142).

O lançamento por declaração ocorre quando a autoridade fiscal competente notifica o contribuinte para recolhimento do tributo após lhe terem sido prestadas as "[...] informações sobre matéria de fato, indispensáveis à sua efetivação" (Brasil, 1966b, artigo 142, *caput*).

Tanto é verdade que a referida modalidade apenas existe se houver a notificação, que a norma permite a manipulação do material informado nas seguintes condições:

> Art. 147. [...] §1º A retificação da declaração por iniciativa do próprio declarante, quando vise a reduzir ou a excluir tributo, só é admissível mediante comprovação do erro em que se funde, e antes de notificado o lançamento (Brasil, 1966b).

A retificação, mesmo que seja para excluir ou reduzir tributo, é facultada ao sujeito passivo, porque é realizada antes de o ato de lançamento ocorrer, leia-se, antes da notificação a ser realizada pela autoridade fiscal competente. Significa dizer,

portanto, que, se não houver uma notificação que aponte o valor a recolher, inexiste também o lançamento por declaração.

No caso do Município de São Paulo, não há como considerar que a inserção de dados para geração de um boleto seja a declaração correspondente ao lançamento desse tipo, porque, novamente, não vai existir qualquer notificação de autoridade fiscal competente. Lembre-se que "[...] o não pagamento da guia não acarreta qualquer ônus [...]" (Macedo *In*: Leite, 2022, p. 428).

A situação configura, portanto, lançamento por homologação, já que o pagamento é antecipado pelo contribuinte sem qualquer ato realizado por autoridade fiscal competente. O simples fato de a estimativa de valor *in concreto* já estar disponibilizada previamente, não configura um lançamento de ofício, nem por declaração. Até mesmo o fato de esse valor ser operacionalizado de forma automatizada para fins de confrontação com o preço declarado, também não desconfigura o lançamento por homologação.

Veja-se: o contribuinte insere os dados no sistema informatizado e esse confronta automaticamente o preço declarado com o valor venal *in concreto* fixado na tabela de valores de referência, se esse for maior, será utilizado para fins de cálculo do ITBI. O que está ocorrendo não é uma subversão do procedimento previsto no artigo 148 do CTN, já que não se trata de qualquer suspeita de inidoneidade, mas apenas de simples discordância, ou seja, o órgão fazendário discorda que o preço declarado esteja refletindo o valor venal *in concreto* do imóvel em questão.

Como a base de cálculo *in abstracto* não é o preço do negócio jurídico, a desconsideração do preço declarado não ocorre por causa da presença de elementos que indiquem uma suspeita sobre a conduta do contribuinte, nem também, implicará numa investigação sobre o montante concretamente pactuado, como condição necessária para fixar a base de cálculo *in concreto*. Repita-se: trata-se de simples discordância do órgão fazendário em considerar que o preço declarado exemplifica o valor venal *in concreto*.

Tal como constata Macedo *In*: Leite (2022, p. 433-439), tem-se caso no qual a legislação optou por instituir presunção relativa em favor da tabela de valores de referência quando comparado com o preço do declarado.

Como o arbitramento oficial e o preço declarado são estimativas *in concreto* da grandeza - no caso, o valor venal -, a legislação paulistana fixou uma presunção

relativa em favor da avaliação oficial que pode ser contestada pelo sujeito passivo, mediante pedido de avaliação especial (São Paulo, M., 1991, artigo 7º-A).

Não se trata, portanto, de uma subversão do procedimento previsto no artigo 148 do CTN: primeiro, porque o dispositivo apenas seria aplicável, se se estivesse cogitando suspeita sobre a conduta do contribuinte, algo somente compatível quando a base de cálculo *in abstracto* é o preço do negócio jurídico; segundo, porque inexiste qualquer regra na codificação que determine ao preço declarado um protagonismo para refletir o valor venal *in concreto*.

Na lei nacional, não há regra que imponha uma precedência da estimativa oficial, mas também, inexiste qualquer outra que aponte o mesmo para o preço declarado. Ora, se não há tal injunção, seja para um ou outro lado, cabe ao ente tributante, por meio do exercício de sua competência legislativa, realizar a escolha de política tributária. Desde que não se trate de resultado que possa ter violado os postulados constitucionais e, dessa forma, termine importando em abuso no exercício de suas atribuições, a opção do Legislador Municipal deve ser respeitada.

No contexto dessa controvérsia, a vocação da edilidade, sua estruturação técnica e a opção pelo caráter relativo da presunção formam, em conjunto, cenário que dificultaria a construção de discurso contrário à referida previsão normativa, quando prefere a estimativa oficial, em comparação com o preço declarado[68].

Segundo o precedente do STJ, a tabela de valores de referência poderia ser instituída, mas apenas para funcionar como instrumento auxiliar nas tarefas das autoridades fiscais envolvidas na sua aplicação.

Perceba-se o que ocorreria, caso fosse adotado esse caminho.

Pelo raciocínio do ministro, quando a edilidade instituísse a tabela de valores de referência, ela não poderia ser "imposta" para determinar a base de cálculo *in concreto* no momento do pagamento antecipado, ou seja, se o preço declarado fosse inferior à estimativa da edilidade, o recolhimento tomaria por base aquele, no lugar dessa.

Obviamente, não só no Município de São Paulo, mas em todos os demais que já façam uso de sistemas informatizados, cada pagamento antecipado que tivesse preço declarado inferior ao da estimativa oficial iria ser objeto de seleção

[68] Mecedo *In*: Leite (2022, p. 438) cita que, em 2021 "[...] houve em torno de cento e oitenta e seis mil guias pagas, foram protocolados apenas oitenta processos de pedido de avalição especial. Portanto, uma taxa de discordância de aproximadamente 0,04%".

automatizada. Esse caminho criaria uma "fila" na malha fiscal, porque a informação seria de domínio público, isto é, os agentes de mercado saberiam que a inserção de um preço declarado inferior conduziria a uma redução no imposto a recolher.

O contribuinte iria ser posteriormente notificado sobre a não homologação do pagamento, em verdade, da homologação parcial, com simples discordância sobre a base de cálculo *in concreto*. Por causa disso, ter-se-ia que realizar o ato de lançamento de ofício da diferença de imposto a recolher, somado aos acréscimos legais e, ainda, abrindo-se prazo para a impugnação administrativa.

Na impugnação administrativa, certamente, a discussão iria ser sobre qual das duas estimativas estão mais adequadas para refletir o valor venal *in concreto* do imóvel em questão: o preço declarado ou o constante na tabela de valores de referência.

Note-se que a divergência não iria ser sobre a idoneidade da conduta do contribuinte, já que a base de cálculo *in abstracto* não é o preço do negócio jurídico, logo, iria caber ao impugnante contratar laudo de avaliação para se contrapor à estimativa oficial.

Se a base de cálculo fosse o preço do negócio jurídico, claramente, a defesa do contribuinte seria menos onerosa, porque caberia a ele trazer aos autos os documentos que demonstrassem as transferências financeiras, a fim de comprovar o montante declinado no instrumento contratual. Porém, não é esse o caso, pois a divergência não é acerca da idoneidade, mas sim, sobre qual seria a estimativa mais acertada da grandeza em questão.

Muitos seriam notificados do lançamento de ofício após a não homologação, mas poucos iriam realmente contratar laudo de avaliação por profissional especializado. Essa constatação iria resultar no indeferimento do pedido do contribuinte, pois ele, muito provavelmente, iria confundir a matéria controvertida: no lugar de discutir o valor venal *in concreto* do imóvel em questão, iria tentar comprovar que o preço declarado foi, de fato, aquele genuinamente pactuado pelas partes.

Após o esforço administrativo de processar e julgar o pleito, inclusive com possibilidade de interposição de recurso administrativo, ter-se-ia, provavelmente, mais um crédito tributário no registro da Dívida Ativa, o que iria redundar em novos esforços de cobrança, seja extrajudicial ou judicial.

Caso não houvesse impugnação do ato de lançamento, o cenário não contaria com todo o percurso administrativo para definição da divergência tributária, mas

novamente, poderia implicar em mais um crédito tributário no registro da Dívida Ativa para futura cobrança.

Em qualquer caso, havendo ou não impugnação, o contribuinte estaria sendo onerado em valor maior que simplesmente o do imposto, pois, lembre-se, o ato de lançamento de ofício da diferença iria calcular, também, os acréscimos legais pertinentes.

Enfim, os reflexos da proposta fixada no precedente do STJ - que, nesse ponto, comunga do entendimento originalmente declinado na arguição de inconstitucionalidade -, além de contribuir para a elevação da litigiosidade na relação jurídica tributária, termina depondo contra o Princípio da Eficiência (Brasil, 1988, artigo 37).

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa abordou o conjunto de controvérsias pertinentes à base de cálculo do ITBI que assumiu notória relevância acadêmica e socioeconômica quando o Superior Tribunal de Justiça (STJ) fixou as teses para o Tema Repetitivo n.º 1.113, por meio do julgamento do Recurso Especial n.º 1.937.821/SP, em 24 de fevereiro de 2022.

O surgimento e delimitação da controvérsia foram apresentados por meio de abordagem descritiva que resgatou o percurso histórico da legislação paulistana e dos eventos havidos na trajetória processual que conduziu à fixação das teses mencionadas.

Foram recrutados os ensinamentos de outros saberes científicos, a fim de declinar as noções de preço de equilíbrio (Economia); valor de mercado (Engenharia de Avaliações); e, valor justo (Contabilidade), com o intuito de compará-los entre si e com o conceito jurídico de valor venal.

Como primeira tese posta, concluiu-se que, salvo nuances em aplicações específicas, as expressões mencionadas correspondem ao mesmo conceito, isto é, a quantia estimada que seria obtida com a venda do bem, à vista, em condições normais de mercado, distinguindo-se do preço pactuado no negócio jurídico.

Apresentou-se o debate jurídico acerca de qual grandeza deve compor o critério quantitativo do ITBI, a saber: o valor venal, o preço do negócio jurídico ou uma liberdade para que o entre tributante possa optar (ambivalência).

Partindo-se da elaboração de discurso contraposto às teses divergentes, foi colocada tese no sentido de que o valor venal corresponde à grandeza eleita pelo Legislador nacional, a ser aferida no caso da exação mencionada.

Com fulcro nos pressupostos firmados, foram empreendidas análises críticas a pontos selecionados da legislação paulistana e do discurso judicial.

No que tange ao primeiro objeto de análise, foram criticados 2 (dois) dispositivos, a saber: o que fixa o cálculo da exação com base no preço declarado, se maior que o previsto na tabela de valores de referência; e, o que prevê o uso do arbitramento, em caso de simples discordância da autoridade fiscal com relação ao preço declarado.

Sobre o primeiro, foi feito o alerta acerca das várias objeções que poderiam ser levantadas a partir de uma interpretação da legislação que a visualizasse como

tendo instituído uma base de cálculo ambígua. Acerca do segundo, constatou-se a tendência de desuso da regra, após a instituição e operacionalização automatizada da tabela de valores de referência.

No que tange ao segundo objeto de análise - as decisões judiciais -, foram criticados 4 (quatro) pontos, a saber: a incompreensão do conceito de valor venal; a aplicação inadequada da técnica de arbitramento; os fundamentos e argumentos utilizados para permitir a prática de valores distintos no ITBI e IPTU; e, a decisão que considerou ilegal a tabela de valores de referência.

A incompreensão do conceito de valor venal foi constatada pela contradição entre a enunciação correta de sua definição e, em sequência, as propostas de aplicação que lhe eram incompatíveis.

A maneira de conceber a técnica de arbitramento foi criticada por ser exemplo da incompreensão do conceito de valor venal, na medida em que os julgadores sustentam um suposto protagonismo do preço declarado para refletir o valor venal *in concreto*, a partir de uma inadequada aplicação do Princípio da Boa-fé Objetiva.

No que tange ao questionamento sobre a viabilidade jurídica de um mesmo ente utilizar valores distintos para tributar um mesmo imóvel, a depender da exação cobrada, concordou-se com o resultado havido nas decisões judiciais, mas por fundamentos e argumento muito divergentes.

Em resumo, foi defendido que essa prática somente persiste em função do cenário jurisprudencial que veda o uso de ato infralegal para atualização da PGV em índice maior que o da inflação oficial, algo que tende a mudar, face a promulgação da Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023 (Brasil, 2023, artigo 156, §1, inciso III).

Finalizando a análise crítica, foi contestada a decisão que considerou ilegal a tabela de valores de referência. Percebe-se, novamente, que os fundamentos e argumentos utilizados pelos julgadores partiam de uma incompreensão do conceito de valor venal ou, de outro modo, apenas seriam sustentáveis, caso a grandeza a ser aferida fosse o preço do negócio jurídico.

Ainda no âmbito das conclusões deste estudo, tem-se um conjunto de sugestões.

Quando se abordou a confusão conceitual de valor venal havida no âmbito do discurso jurisprudencial, algo que também está presente no caso da Doutrina especializa***da, poder-se-ia advogar que o Código Tributário Nacional fosse alterado

com a finalidade de definir aquela expressão e diferenciá-la do preço do negócio jurídico. Essa cogitação veio à lume ao longo do percurso empreendido na pesquisa, porém, ao final, sugere-se que ela não seja adotada.

Ao se analisar o discurso jurisprudencial em que a incompreensão tinha lugar, observa-se que a enunciação da definição era realizada de forma harmônica com a tradição jurídica nacional, inclusive, vale registrar que o mesmo ocorria nas fontes doutrinárias. A dificuldade não estava, portanto, no acesso à correta definição, mas na aplicação que lhe fora dada.

O ponto em questão não poderia ser corrigido por meio da simples previsão da definição em norma jurídica, salvo se se cunhasse um conjunto de dispositivos bem detalhados sobre a delimitação do conceito.

Todavia, se houver a inserção de uma definição com caráter minucioso, qualquer avanço na área técnica pode representar uma obsolescência da regra normativa, dada as dificuldades próprias do processo legislativo.

Enfim, ponderando-se as vantagens e desvantagens, deixa-se de propor qualquer intervenção para fixar, na codificação nacional, dispositivo para definir o conceito de valor venal e diferenciá-lo de preço do negócio jurídico.

No que tange à necessidade de edição de lei nacional para regular o ITBI, renova-se o que foi declinado na seção própria: defende-se o valor venal como sendo a grandeza que, entre vantagens e desvantagens, deveria representar a escolha política para compor o critério quantitativo da mencionada exação. Porém, caso se venha a optar pelo preço do negócio jurídico, seria necessário segmentar a base de cálculo, a fim de manter a previsão do valor venal para os casos em que o montante concretamente fixado pelas partes não se mostra adequado.

Quanto à legislação paulistana, propõe-se o seguinte.

A fim de evitar todo o conjunto de alegações detalhadas na seção própria, a redação fixada no regulamento da lei de regência (São Paulo, M., 2014, artigo 8º, §3º, I) deveria ser alterada para deixar de utilizar, automaticamente, o preço declarado, quando superior ao montante fixado na tabela de valores de referência. Nesses casos, a declaração do sujeito passivo deveria ser tratada como amostra, podendo redundar, posteriormente, na atualização da estimativa oficial, se se confirmasse a hipótese de ter havido mudança no mercado imobiliário local.

No que tange à redação atual do artigo 24 da lei de regência (São Paulo, M., 1991), considerar a possibilidade de revogá-lo, se, empiricamente, estejam

constatadas as ilações feitas na seção própria, isto é, caso esteja confirmada a tendência de desuso da regra mencionada, a partir da instituição e operacionalização automatizada da tabela de valores de referência.

Tendo em vista o estudo realizado sobre a técnica de arbitramento, propõe-se o seguinte.

Como o atual artigo 148 do Código Tributário Nacional decorre da aglutinação de dispositivos que tratavam de situações diferentes e, ainda, constatando que essa junção prejudicou significativamente sua interpretação, propõe-se que a regra seja alterada.

A intenção seria elaborar redação que permita a distinção entre as situações nas quais se esteja diante de valor ou de preço: lá, ter-se-ia aferição direta, que poderia ser realizada pela autoridade fiscal mesmo que não houvesse conduta prévia do sujeito passivo; aqui, seu uso corresponderia à aferição indireta, mediante justificativa, após investigação sobre a conduta do contribuinte.

Concluídas as sugestões, faz-se apenas uma breve menção final.

Tendo em vista a necessidade de conjugar muitas referências doutrinárias, a fim de realizar a presente pesquisa, foi sendo elaborada ao longo dos trabalhos uma planilha, na qual se catalogava o posicionamento de cada fonte acerca dos vários pontos discutidos.

O instrumento foi muito útil para fornecer um panorama geral e, ainda, poder correlacionar, rapidamente, questões diferentes entre si. Por exemplo, saber quantos - e quem - advogavam o valor venal como sendo a base de cálculo *in abstracto* do ITBI e, ao mesmo tempo, sustentavam que o arbitramento dessa grandeza iria depender de uma acusação sobre omissão ou má-fé, algo contraditório, a juízo desta pesquisa.

Sendo assim, como forma de contribuição acadêmica, foi confeccionado o Apêndice H, intitulado de “Quadro Doutrinário Geral”, no qual estão consolidados, para cada fonte, todos os posicionamentos colacionados nos apêndices anteriores. Como são muitos dados, optou-se por utilizar siglas, com o apoio de legenda, a fim de permitir uma visualização mais condensada da informação.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Tributário brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo; NADALIN, Vanessa Gaspriotti; LIMA NETO, Vicente Correia; MONTENEGRO, Mariana Rosa. **Construção de índices de preços de imóveis para o Distrito Federal por meio de vendas repetidas e GWR**. Nova Economia, v. 28, p. 181-212, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-6351/3366/. Acesso em: 8 nov. 2022.

ALMEIDA, André Augusto Cursino Carvalho de. **A análise sobre a divergência do valor venal do imóvel referência para fins da base de cálculo do IPTU e do ITBI.** Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Latu Sensu* (monografia). Orientação Profa. Me. Daniela de Andrade Braghetta. Especialização em Direito Tributário pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/33317/. Acesso em: 19 jul. 2023.

ALVARENGA, Anderson Alcará. **Análise comparativa da avaliação de terrenos urbanos realizada por engenheiros e corretores de imóveis.** Trabalho de Conclusão de Curso (monografia). Orientação Profa. Dra. Lucia Bressiani. Graduação em Engenharia Civil. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2015. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/15710/. Acesso em: 8 nov. 2022.

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise Econômica do Direito: contribuições e desmistificações. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, v.9, n. 29, p 49-68, jul. a dez. de 2006. Disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home. Acesso em: 20 jan. 2023.

ALVES, Jorge Luiz; RONCALIO, Michele Patrícia. Evidenciação patrimonial no Estado de Santa Catarina: desafios e resultados da adoção das normas de contabilidade aplicadas ao setor público *In*: **VI Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Ciências Contábeis** (ANPCONT), 2012, [cidade não informada]. *Anais*. São Paulo: ANPCONT, 2012, p. 620591-473821. Disponível em: https://anpcont.org.br/pdf/2012/CUE217.pdf/. Acesso em: 9 nov. 2022.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ANDRADE, Maria Paula Gouveia. **Dicionário jurídico português-inglês-português**. Coimbra: Grupo Almedina (Portugal), 2021.

ARANHA NETO, Waldemar de Albuquerque. A postulação de aplicação da LINDB no direito tributário em contraste com a reserva de lei complementar: uma problemática de difícil solução *In*: BASSO, Ana Paula e LUNA, André (orgs.). **Direito Tributário e suas repercussões socioeconômicas**. Andradina: Editora Meriaki, 2022, p. 279-295.

ARAKAKI, Fernanda Freitas Seixas *et al*. **Direito Civil IV**: contratos em espécie. Porto Alegre: Grupo A, 2019.

ARANHA NETO, Waldemar de Albuquerque. Do aspecto quantitativo do ITBI (arts. 203 e 204 do CTM) *In*: LEITE, Geílson Salomão (org.). **Do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI**: uma homenagem a professora Maria do Livramento Bezerra. São Paulo: Editora Dialética, 2023, p. 147-168.

ARRAES, Ronaldo A.; SOUSA FILHO, Edmar de. Externalidades e formação de preços no mercado imobiliário urbano brasileiro: um estudo de caso. **Economia Aplicada**, v. 12, n. 2, p. 289-319, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-80502008000200006/. Acesso em: 8 nov. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **Norma brasileira n.º 14653. Avaliação de bens. Parte 1 - procedimentos gerais.** Revisada em 27 de junho de 2019. Rio de Janeiro: ABNT, 2001.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **Norma brasileira n.º 6023. Informação e documentação. Referências-elaboração.** Revisada em 14 de novembro de 2018. Rio de Janeiro: ABNT, 2002a.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **Norma brasileira n.º 10520. Informação e documentação. Citações em documentos-apresentação.** Revisada em 19 de julho de 2023. Rio de Janeiro: ABNT, 2002b.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário brasileiro.** 14. ed. Atualizada por Mizabel Abeu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018.

BAPTISTELLA, Marisa; STEINER, Maria Teresinha Arns; CHAVES NETO, Anselmo. O uso de redes neurais e regressão linear múltipla na Engenharia de Avaliações: determinação dos valores venais de imóveis urbanos *In*: XXXVIII Simpósio Brasileiro Pesquisa Operacional, 2006, Goiânia. **Anais.** Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2006, p. 1402-1412. Disponível em: http://www.din.uem.br/sbpo/sbpo2006/pdf/arq0172.pdf/. Acesso em: 8 nov. 2022.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.

BATISTA, Fabiano Ferreira; PAULO; Edilson. Conservadorismo e mensuração das propriedades para investimento no setor de exploração de imóveis. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 1-19, mai./ago., 2020. Disponível em: https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.24531. Acesso em: 9 nov. 2022.

BARRETO, Aires Fernandino *In*: **Curso de Direito Tributário**. MARTINS, Ilves Gandra da Silva (coord.). 14. ed. São Paulo, Saraiva, 2013, p. 1036-1037.

BARRETO, Eric; ALMEIDA, Diana. **Contabilidade a valor justo**: IFRS 13. São Paulo: Saint Paul Editora, 2012.

BELO HORIZONTE. **Lei Ordinária n.º 5.492, de 28 de dezembro de 1988 (Institui o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso).** Belo Horizonte, Poder Executivo Municipal, 1988. Disponível em: https://fazenda.pbh.gov.br/. Acesso em: 24 de jan. 2023.

BEZERRA, Márcia Maria de Oliveira; CORREA, André Luiz; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Formação, sustentação ou implosão de uma bolha imobiliária? A dinâmica de preços no mercado de imóveis de Natal no período 2005-2010. **Economia e Sociedade**, v. 22, p. 167-196, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-06182013000100006/. Acesso em: 8 nov. 2022.

BIFANO, Elidie Palma; COVIELLO FILHO, Paulo. Os efeitos da avaliação a valor justo de ativos e passivos na apuração do ITCMD devido no Estado de São Paulo sobre a transmissão de participações societárias. **Revista Direito Tributário Atual**, v. 42, 500-518, 2019. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1480/. Acesso em: 4 nov. 2022.

BORBA, Cláudio. **Direito Tributário**. 28. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019.

BORGES, José Souto Maior. O impôsto predial no Município do Recife. **Revista de Direito Administrativo**, 79, 478-495, 1965. Disponível em: https://doi.org/10.12660/rda.v79.1965.27063. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1824. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 30 de mar. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 23.569, de 11 de dezembro de 1933 (Regula o exercício das profissões de engenheiro, de arquiteto e de agrimensor).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1933. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 15 de fev. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília: Poder Executivo Federal, 1946. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 30 de mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Comissão Especial do Código Tributário Nacional. **Trabalhos da Comissão Especial do Código Tributário Nacional**. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda, 1954. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/511517. Acesso em 12 jul. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 18, de 1º de dezembro de 1965 (Reforma o Sistema Tributário).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1965. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 30 de mar. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 13, de 1966 (Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios).** Autos digitalizados do processo legislativo, disponibilizados para *download* nos volumes 1, 2, 3 e 4. Brasília: Congresso Nacional, 1966a. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/102654/. Acesso em 22 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Ordinária n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966b (Código Tributário Nacional).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1966b. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 30 de mar. 2022.

BRASIL. **Lei Ordinária n.º 5.194, de 24 de dezembro de 1966 (Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1966c. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 15 de fev. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969 (Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1969. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 30 de mar. 2022.

BRASIL. **Lei Ordinária n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Dispõe sobre as sociedades por ações).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1976. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 15 de fev. 2023.

BRASIL. **Lei Ordinária n.º 6.530, de 13 de maio de 1978 (Dá nova regulamentação à profissão de corretor de imóveis, disciplina o funcionamento de seus órgãos de fiscalização e dá outras providências).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1978. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 15 de fev. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Poder Executivo Federal, 1988. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 30 de mar. 2022.

BRASIL. **Lei Ordinária n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990 (Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1990. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 15 de dez. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 542, de 30 de junho de 1994 (Institui o Plano Real).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1994. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 30 de mar. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 1.027, de 20 de junho de 1995 (Institui o Plano Real).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1995a. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 30 de mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.069, de 29 de junho de 1995 (Institui o Plano Real).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1995b. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 30 de mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.249, de 26 de dezembro de 1995 (Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1995c. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996 (Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências).** Brasília: Poder Executivo Federal, 1996. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Ordinária n.º 11.638, de 28 de dezembro de 2007 (Altera e revoga dispositivos da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e estende às sociedades de grande porte disposições relativas à elaboração e divulgação de demonstrações financeiras).** Brasília: Poder Executivo Federal, 2007. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 15 de fev. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 7.212, de 15 de junho de 2010 (Regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI).** Brasília: Poder Executivo Federal, 2010. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 2 de jan. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).** Brasília: Poder Executivo Federal, 2015. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 30 de mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 9 ed. Data de aprovação: 4 de novembro de 2021. Brasília: Poder Executivo Federal, 2021. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023 (Altera o Sistema Tributário Nacional).** Brasília: Poder Executivo Federal, 2023. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/. Acesso em: 5 de fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. **Súmula n.º 126**. Data de aprovação: 9 de março de 1995. Brasília: STJ, 1995. Disponível em: https://www.stj.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. **Súmula n.º 160**. Data de aprovação: 12 de junho de 1996. Brasília: STJ, 1996. Disponível em: https://www.stj.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Recurso especial n.º 261.166/SP**. Rel. José Delgado. Data de julgamento: 12 de setembro de 2000. Brasília: STJ, 2000. Disponível em: https://www.stj.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Recurso especial n.º 863.893/PR**. Rel. Francisco Falcão. Data de julgamento: 17 de outubro de 2006. Brasília: STJ, 2006. Disponível em: https://www.stj.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. **Súmula n.º 436**. Data de aprovação: 14 de abril de 2010. Brasília: STJ, 2010. Disponível em: https://www.stj.jus.br/. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Agravo regimental no recurso especial n.º 1.483.035/SP**. Rel. Herman Benjamin. Data de julgamento: 25 de novembro de 2014. Brasília: STJ, 2014. Disponível em: https://www.stj.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Agravo regimental no recurso especial n.º 1.550.035/SP**. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. Data de julgamento: 27 de outubro de 2015. Brasília: STJ, 2015a. Disponível em: https://www.stj.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Agravo regimental no recurso especial n.º 1.550.142/SP**. Rel. Ministro Og Fernandes. Data de julgamento: 3 de novembro de 2015. Brasília: STJ, 2015b. Disponível em: https://www.stj.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Agravo regimental no recurso especial n.º 1.542.296/SP**. Rel. Herman Benjamin. Data de julgamento: 22 de outubro de 2019. Brasília: STJ, 2019a. Disponível em: https://www.stj.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. **Agravo em recurso especial n.º 1.493.616/SP**. Rel. Ministro Gurgel de Faria. Data de julgamento: 25 de novembro de 2019. Brasília: STJ, 2019b. Disponível em: https://www.stj.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. **Agravo em recurso especial n.º 1.648.499/SP**. Rel. Ministro Gurgel de Faria. Data de julgamento: 7 de maio de 2021. Brasília: STJ, 2021. Disponível em: https://www.stj.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. **Recurso especial n.º 1.937.821/SP**. Rel. Ministro Gurgel de Faria. Data de julgamento: 24 de fevereiro de 2022. Brasília: STJ, 2022a. Disponível em: https://www.stj.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Vice-presidência. **Agravo interno no recurso extraordinário nos embargos de declaração no recurso especial n.º 1.937.821-SP**. Rel. Ministro Og Fernandes. Data de julgamento: 21 de outubro de 2022. Brasília: STJ, 2022b. Disponível em: https://www.stj.jus.br/. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Súmula n.º 280.** Data de aprovação: 13 de dezembro de 1963. Brasília: STF, 1963. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira turma. **Recurso extraordinário n.º 86.028-SP**. Rel. Ministro Cunha Peixoto. Relator para o acórdão Ministro Rodrigues Alckmin. Data de julgamento: 7 de dezembro de 1976. Brasília: STF, 1976. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 9 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Recurso extraordinário n.º 87.763-PI**. Rel. Ministro Moreira Alves. Data de julgamento: 7 de junho de 1979. Brasília: STF, 1979. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 9 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Recurso extraordinário n.º 92.009-SC**. Rel. Ministro Décio Miranda. Data de julgamento: 9 de abril de 1980. Brasília: STF, 1980. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 9 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Ação direta de inconstitucionalidade n.º 815**. Rel. Ministro Moreira Alves. Data de julgamento: 28 de março de 1996. Brasília: STF, 1996. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo de jurisprudência n.º 250**. Semana de 12 a 16 de novembro de 2001. Brasília: STF, 2001. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 3 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo de jurisprudência n.º 318**. Semana de 25 a 29 de agosto de 2003. Brasília: STF, 2003a. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 3 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Súmula n.º 636**. Data de aprovação: 24 de setembro de 2003. Brasília: STF, 2003b. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo de jurisprudência n.º 324**. Semana de 6 a 10 de outubro de 2003. Brasília: STF, 2003c. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 3 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Súmula vinculante n.º 10**. Data de aprovação: 18 de junho de 2008. Brasília: STF, 2008. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Agravo regimental no agravo de instrumento n.º 837.858-RS**. Rel. Min. Rosa Weber. Data de julgamento: 4 de junho de 2013. Brasília: STF, 2013. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo n.º 883.352/PR**. Rel. Min. Roberto Barroso. Data de julgamento: 23 de junho de 2015. Brasília: STF, 2015a. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Agravo regimental no recurso extraordinário n.º 644.563/RS**. Rel. Min. Edson Fachin. Data de julgamento: 10 de novembro de 2015. Brasília: STF, 2015b. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF garante ao Fisco acesso a dados bancários dos contribuintes sem necessidade de autorização judicial**. Notícia veiculada no sítio oficial da internet, em 24 de fevereiro de 2016. Brasília: STF, 2016a. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 3 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. **Recurso extraordinário com agravo n.º 949.459/PR**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 12 de abril de 2016. Brasília: STF, 2016b. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 3 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo n.º 940.365/RS**. Rel. Min. Rosa Weber. Data de julgamento: 15 de setembro de 2017. Brasília: STF, 2017a. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. **Medida cautelar na petição n.º 7.289/DF**. Rel. Min. Celso de Melo. Data de julgamento: 6 de outubro de 2017. Brasília: STF, 2017b. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 3 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário Virtual. **Manifestação na repercussão geral sobre o Tema n.º 0993**. Rel. Min. Dias Toffoli. Data de aprovação: 17 de abril de 2018. Brasília: STF, 2018a. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário Virtual. **Repercussão geral no recurso extraordinário com agravo n.º 1.122.122-SP**. Rel. Min. Dias Toffoli. Data de julgamento: 10 de maio de 2018. Brasília: STF, 2018b. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo n.º 1.195.160-SP.** Rel. Min. Rosa Weber. Data de julgamento: 30 de agosto de 2019. Brasília: STF, 2019. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 3 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso extraordinário n.º 796.376/SC**. Rel. Min. Marco Aurélio. Rel. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes. Data de julgamento: 5 de agosto de 2020. Brasília: STF, 2020a. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. **Recurso extraordinário com agravo n.º 1.299.113/SP**. Rel. Min. Edson Fachin. Data de julgamento: 18 de dezembro de 2020. Brasília: STF, 2020b. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 3 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo n.º 1.318.542/PR**. Rel. Min. Luiz Fux. Data de julgamento: 8 de setembro de 2021. Brasília: STF, 2021. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **Agravo interno em recurso extraordinário com agravo n.º 1.360.715/SP**. Rel. Min. Ricardo Levandowisk. Redator para o acórdão Min. Nunes Marques. Data de julgamento: 21 de junho de 2022. Brasília: STF, 2022a. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 3 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. **Recurso extraordinário com agravo n.º 1.406.549/SP**. Rel. Min. Rosa Weber. Data de julgamento: 14 de outubro de 2022. Brasília: STF, 2022b. Disponível em: https://www.stf.jus.br/. Acesso em: 3 nov. 2023.

CALIENDO, Paulo. **Curso de Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

CARVALHO, Domingos. **A aplicação do plano oficial de contabilidade pública no exército**: o caso específico da avaliação e gestão do património. Tese de Doutorado. Orientação Tenente-Coronel José Maria Monteiro Varela. Curso de Administração Militar da Direção de Ensino da Academia Militar. Direção de Ensino. Lisboa, 2009. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/. Acesso em: 9 nov. 2022.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. O Imposto sobre transferência imobiliária. **Geo UERJ**, p. 48412, n.º 36, jan./jun., 2020. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/. Acesso em: 4 nov. 2022.

CASSONE, Vittório. **Direito Tributário**, 28. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2018.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; PIERRI, Andréa de Toledo. **Teoria e prática do Direito Tributário**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário brasileiro**. 18. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS (CPC). **Pronunciamento técnico CPC 16 - estoques**. Data de aprovação: 8 de maio de 2009. Brasília: CPC, 2009a. Disponível em http://www.cpc.org.br/. Acesso em: 9 nov. 2022.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS (CPC). **Pronunciamento técnico CPC 27 - ativo imobilizado**. Data de aprovação: 26 de junho de 2009. Brasília: CPC, 2009b. Disponível em http://www.cpc.org.br/. Acesso em: 9 nov. 2022.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS (CPC). **Pronunciamento técnico CPC 28 - propriedade para investimento**. Data de aprovação: 26 de junho de 2009. Brasília: CPC, 2009c. Disponível em http://www.cpc.org.br/. Acesso em: 9 nov. 2022.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS (CPC). **Pronunciamento técnico CPC 46 - mensuração do valor justo**. Data de aprovação: 7 de dezembro de 2012. Brasília: CPC, 2012. Disponível em http://www.cpc.org.br/. Acesso em: 9 nov. 2022.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Resolução n.º 1.055, de 7 de outubro de 2005 (Cria o Comitê de Pronunciamentos Contábeis, e dá outras providências).** Brasília: CFC, 2005. Disponível em http://www.cpc.org.br/. Acesso em: 15 mai. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Resolução n.º 1.103, de 28 de setembro de 2007 (Cria o Comitê Gestor da Convergência no Brasil, e dá outras providências).** Brasília: CFC, 2007. Disponível em http://www.cpc.org.br/. Acesso em: 15 mai. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS (CONFECI). **Resolução n.º 1.066, de 22 de novembro de 2007 (Estabelece nova regulamentação para o funcionamento do Cadastro Nacional de Avaliadores Imobiliários, assim como para elaboração de Parecer Técnico de Avaliação Mercadológica e dá outras providências.).** Brasília: CONFECI, 2007. Disponível em: https://www.cofeci.gov.br/. Acesso em: 6 de fev. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS (CONFECI). **Avaliação de imóveis deve ser feita pelo corretor de imóveis.** Notícia veiculada no sítio oficial da entidade, em 16 de dezembro de 2020. Brasília: CONFECI, 2020. Disponível em: https://www.cofeci.gov.br/. Acesso em: 6 de fev. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA (CONFEA**). Resolução n.º 345, de 27 de julho de 1990 (Dispõe quanto ao exercício por profissional de nível superior das atividades de Engenharia de Avaliações e Perícias de Engenharia).** Brasília: CONFEA, 1990. Disponível em: https://normativos.confea.org.br/. Acesso em: 6 de fev. 2023.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. ***Law and economics***. 6. ed. Berkeley: Berkeley Law Books, 2016.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**. 12. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

DANIEL NETO, Carlos Augusto; CARRAZZA, Elizabeth Nazar. As bases de cálculo do IPTU e do ITBI: aproximações e distanciamento. NOMOS: **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará**, Fortaleza, v.41, n.1, jan./jun. de 2021, p.93-109. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/62258/. Acesso em: 4 nov. 2022.

DANTAS, Rubens Alves; MAGALHÃES, André Matos; VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira. Avaliação de imóveis: a importância dos vizinhos no caso de Recife. **Economia Aplicada**, v. 11, p. 231-251, 2007. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-80502007000200004/. Acesso em: 8 nov. 2022.

DENARI, Zelmo. **Curso de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico universitário**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Ordinária n.º 3.830, de 14 de março de 2006 (Dispõe quanto ao Imposto sobre a Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos – ITBI, e dá outras providências)**. Brasília: Poder Executivo Distrital, 2006. Disponível em: https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/. Acesso em: 24 de jan. 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). I Conferência dos Secretários de Fazenda para a Reforma Tributária, 1966, Brasília. **Revista do Serviço Público**, v. 98, n. 2, p. 119-138, 1966. Disponível em: https://www.enap.gov.br/. Acesso em: 12 jul. 2023.

ESPANHA. **Real Decreto Legislativo n.º 1, de 24 de setembro de 1993 (Aprova o texto consolidado da lei do Imposto sobre Transmissões Patrimoniais e Atos Jurídicos Documentados)**. Espanha: Boletim Oficial do Estado, 1993. Disponível em: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/. Acesso em: 24 de jan. 2023.

FAGUNDES, Fernanda Lopes. **Avaliação em massa de imóveis urbanos: geoprocessamento como ferramenta auxiliadora para atualização da Planta Genérica de Valores (PGV)**. Trabalho de conclusão de curso (monografia). Orientação Profa. Dra. Paula Bamberg. Programa de Pós-graduação Lato Sensu em Construção Civil da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, 2021. Disponível em: http://hdl.handle.net/1843/43851/. Acesso em: 4 ago. 2022.

FARIA FILHO, Reynaldo Furtado, GONÇALVES, Rosiane Maria Lima; LUIZ, Henrique Tadeu Gomes. Modelos estatísticos para geração da Planta de Valores Genéricos: uma aplicação em Município de pequeno porte. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. 1-16 (e20180192), 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.e20180192. Acesso em: 4 nov. 2022.

FÁVERO, Luiz Paulo Lopes; BELFIORE, Patrícia Prado; LIMA, Gerlando Augusto Sampaio Franco de. Modelos de precificação hedônica de imóveis residenciais na região metropolitana de São Paulo: uma abordagem sob as perspectivas da demanda e da oferta. **Estudos Econômicos**, v. 38, p. 73-96, São Paulo, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-41612008000100004/. Acesso em: 8 nov. 2022.

FERNANDES, Cíntia Estefânia. Artigo 33. *In*: GRILLO, Fabio Artigas e SILVA, Roque Sérgio D`Andrea Ribeiro da (orgs.). **Código Tributário Nacional anotado**. Curitiba: OAB-PR, 2014, p. 139-145.

FERNANDES, Cíntia Estefânia; DO VALLE, Mauricio; CUNHA, Carlos Renato. Artigo 38. *In*: GRILLO, Fabio Artigas e SILVA, Roque Sérgio D`Andrea Ribeiro da (orgs.). **Código Tributário Nacional anotado**. Curitiba: OAB-PR, 2014, p. 160-161.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022.

FERREIRA, Sandro de Freitas; RESENDE FILHO, Moisés de Andrade. Aplicação do método de preços hedônicos na precificação de atributos raros de peças filatélicas e construção de carteiras eficientes. **Estudos Econômicos**, v. 40, p. 469-498, São Paulo, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-41612010000200008. Acesso em: 25 jan. 2023.

FISCHER, Octavio Campos; MALISKA, Marcos Augusto. Regra matriz de incidência tributária, segurança jurídica e a base de cálculo do IPTU. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 22, n. 3, p. 272-293, 2017. Disponível em: https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/. Acesso em: 4 nov. 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar n.º 159, de 26 de dezembro de 2013 (Institui o Código Tributário do Município de Fortaleza e dá outras providências).** Fortaleza: Poder Executivo Municipal, 2013. Disponível em: https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/. Acesso em: 24 de jan. 2023.

FRANCA JÚNIOR, Dilson José. Revisitando o ITBI e algumas de suas controvérsias. **Revista Tributária e de Finanças Pública***s*, v. 147, p. 67-94, 2021. Disponível em: https://rtrib.abdt.org.br/. Acesso em: 4 nov. 2022.

FREIRE, Mauro Porto. **A depreciação e sua repercussão econômica na base de cálculo do IPTU**. Dissertação de Mestrado. Orientação Prof. Dr. Guilherme Diniz Irffi. Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2020. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/53408/. Acesso em: 4 nov. 2022.

FRONZA, Caroline Maria. A avaliação de imóveis residenciais urbanos na engenharia: método comparativo direto de dados do mercado*. **Revista Técnico-Científica***, n. 10, p. 1-10, 2018. Disponível em: https://revistatecie.crea-pr.org.br/. Acesso em: 8 nov. 2022.

GAZOLA, Sebastião. **Construção de um modelo de regressão para avaliação de imóveis**. Dissertação de Mestrado. Orientação Prof. Dr. Pedro Alberto Barbetta. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção do Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82455/. Acesso em: 8 nov. 2022.

GERING, Silvia Maria Parmeggiani; PINTO, Nelson Guilherme Machado; VIEIRA, Kelmara Mendes. A problemática da Planta Genérica de Valores no IPTU de um Município gaúcho. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 9, n. 1, p. 126-145, 2020. Disponível em: https://revistas.utfpr.edu.br/. Acesso em: 4 nov. 2022.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Fundamentos históricos e conceituais do Código Tributário Nacional: Rubens Gomes de Sousa, suas cartas, suas ideias, seu projeto. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 15, n. 1, jan./jun., p. 43-94, 2020. Disponível em: https://portalrevistas.ucb.br/. Acesso em: 12 jul. 2023.

GREMAUD, Amaury Patrick; PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Manual de Economia***:* equipe de professores da USP. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GUIMARÃES, Carlos da Rocha. Observações ao ante-projeto do Código Tributário Nacional. **Revista de Direito Administrativo**, v. 34, p. 446-470, 1953. Disponível em: https://doi.org/10.12660/rda.v34.1953.13396. Acesso em: 12 jul. 2023.

HARADA, Kiyoshi. **A base de cálculo do ITBI**. Opinião publicada em 9 de janeiro de 2014. Disponível em: https://haradaadvogados.com.br/base-de-calculo-do-itbi/. Acesso em: 4 ago. 2022.

HARADA, Kiyoshi. **ITBI**: doutrina e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário.** 30. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2021.

HEIL, Jonilson; VOLPI, Neida Maria Patias. Emprego da estatística multivariada como proposta para o cálculo do valor venal e tributação imobiliária. **Revista Produção Online**, v. 13, n. 2, p. 601-633, 2013. Disponível em: https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/1222. Acesso em: 4 nov. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO E PERÍCIAS DE ENGENHARIA DE SÃO PAULO (IBAPE-SP). **Norma para avaliação de imóveis urbanos**. Aprovada em 13 de setembro de 2011. São Paulo: IBAPE-SP, 2011. Disponível em: https://ibape-sp.org.br/normas.php/. Acesso em: 31 out. 2022.

INTERNATIONAL FINANCIAL REPORTING STANDARDS (IFRS). ***IFRS 13 - fair value measurement***. Londres: IFRS, 2013. Disponível em: https://www.grantthornton.com.br/. Acesso em: 4 ago. 2022.

INTERNATIONAL FINANCIAL REPORTING STANDARDS (IFRS). **Seção "about us" do sítio oficial na internet**. Londres: IFRS, 2023. Disponível em: https://www.ifrs.org/. Acesso em: 15 mai. 2023.

INTERNATIONAL VALUATION STANDARDS COUNCIL (IVSC). ***Seções "members" e "about" do sítio oficial na internet***. Londres: IVSC, 2023. Disponível em: https://www.ivsc.org/members/. Acesso em: 7 de mar. 2023.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José Carlos; FARIA, Ana Cristina de. **Introdução à Teoria da Contabilidade: para graduação**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Teoria da Contabilidade**. Colaborador Ricardo Pereira Rios. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARTINS, Eliseu. Uma investigação e uma proposição sobre o conceito e o uso do Valor Justo. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 18, p. 9-18, 2007. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1519-70772007000300002. Acesso em: 9 nov. 2022.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2020.

JOÃO PESSOA. **Lei Complementar n.º 53, de 23 de dezembro de 2008 (Institui o Código Tributário Municipal e dá outras providências)**. João Pessoa: Poder Executivo Municipal, 2008. Disponível em: https://www.joaopessoa.pb.gov.br/. Acesso em: 24 de jan. 2023.

KFOURI JÚNIOR, Anis. **Curso de Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

LIMA JÚNIOR, João da Rocha. Índices de preços de imóveis residenciais e a economia brasileira: tendência de preços residenciais. ***Brazilian Journal of Development***, v. 7, n. 5, p. 50210-50225, 2021. Disponível em: https://www.brazilianjournals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/30035/. Acesso em: 8 nov. 2022.

LIMA, Diana Vaz de; SANTANA, Cláudio Moreira; GUEDES, Marianne Antunes. As normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e a legislação contábil pública brasileira: uma análise comparativa à luz da teoria contábil. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 12, n. 2, p.15-23, maio/ago., 2009. Disponível em: http://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/65. Acesso em: 9 nov. 2022.

LOCATELLI, Gione Júnior. **Avaliação de regressão linear múltipla de imóveis tipo casas, para efeito de arrecadação do ITBI na cidade de Cocal do Sul/SC**. Trabalho de conclusão de curso (artigo). Orientação Profa. Me. Evelise Chemale Zancan. Graduação em Engenharia Civil. Universidade do Extremo Sul Catarinense, 2019. Disponível em: http://repositorio.unesc.net/handle/1/6503/. Acesso em: 4 nov. 2022.

LOURENÇO, Ana Patrícia Almeida**. Avaliação imobiliária, métodos de avaliação, novas exigências do Banco de Portugal**. Relatório de Estágio. Orientação Prof. Dr. Joaquim António Martins Ferrão. Mestrado em Contabilidade e Análise Financeira do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL). Lisboa, 2016. Disponível em: http://hdl.handle.net/10400.21/6537. Acesso em: 9 nov. 2022.

LOURENÇO; Vladimir Rossi. **Materialidade e base de cálculo do IPTU.** Dissertação de Mestrado. Orientação Prof. Dr. Roque Antônio Carrazza. Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: https://tede.pucsp.br/. Acesso em: 4 ago. 2022.

LUQUI, Juan Carlo. O projeto de Código Tributário Nacional do Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 44, p. 540-547, 1956. Disponível em: https://portal.fgv.br/. Acesso em: 12 jul. 2023.

MACEDO, José Alberto Oliveira. **ITBI**: aspectos constitucionais e infraconstitucionais. Dissertação de Mestrado. Orientação Prof. Dr. Paulo de Barros Carvalho. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/. Acesso em: 4 ago. 2022.

MACEDO, José Alberto Oliveira. A base de cálculo do ITBI no resp. n.º 1.937.821-SP *In*: LEITE, Geílson Salomão (org.). **Do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI**: uma homenagem a professora Maria do Livramento Bezerra. São Paulo: Editora Dialética, 2023, p. 415-441.

MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao Código Tributário Nacional**: Artigos 1ª a 95, v. 1, 3. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário.** 13. ed. Barueri: Grupo GEN, 2023.

MANAUS**. Lei Ordinária n.º 489, de 30 de dezembro de 1998 (Dispõe sobre o Imposto sobre a Transmissão "Inter Vivos", a Qualquer Título, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis).** Manaus: Câmara Municipal, 1988. Disponível em: https://sisleg.manaus.am.gov.br/. Acesso em: 24 de jan. 2023.

MANGIERI, Francisco Ramos. Como deve ser calculada a base de cálculo do ITBI (valor venal)? *In*: MANGIERI, Francisco Ramos; MELO, Omar Augusto Leite. **ITBI**: imposto sobre transmissões de bens imóveis. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2015, p. 215-220.

MANKIW, Nicholas Gregory. ***Principles of macroeconomics***. 4. ed. Mason: Thomson South-Western, 2007. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/. Acesso em: 30 jan. 2023.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à Economia**. 8. ed. Tradução Alla Vidigal Hastings, Elisete Paes e Lima. Revisão Técnica Manuel José Nunes Pinto. São Paulo: CENGAGE, 2020.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Os 50 anos do Código Tributário Nacional *In*: MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; MURICI, Gustavo Lanna; RODRIGUES, Raphael Silva (Orgs.). **O cinquentenário do Código Tributário Nacional**, v. 1. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017, p. 471-483. Disponível em: https://gandramartins.adv.br/. Acesso em: 12 jul. 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de. O crédito imobiliário no Brasil e sua relação com a política monetária. **Revista Brasileira de Economia**, v. 67, p. 457-495, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-71402013000400005/. Acesso em: 8 nov. 2022.

MELLO, Maria Chaves de. **Dicionário jurídico**: português-inglês e inglês-português. 9. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2009.

MELO, Omar Augusto Leite. Como deve ser calculada a base de cálculo do ITBI (valor venal)? *In*: MANGIERI, Francisco Ramos; MELO, Omar Augusto Leite. **ITBI**: imposto sobre transmissões de bens imóveis. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2015, p. 220-234.

MORAIS, Leandro Morais de; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues; PLATT NETO, Orion Augusto. A reforma na contabilidade pública brasileira e o processo de convergência: implicações e perspectivas. **Revista de Informação Contábil**, v. 6, n. 2, p. 1-20, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.34629/ric.v6i2.01-20. Acesso em: 9 nov. 2022.

MOREIRA, Daniela Souza; SILVA, Ramicés dos Santos; FERNANDES, Anita Maria da Rocha. Engenharia de Avaliações de imóveis apoiada em técnicas de análise multicritério e redes neurais artificiais. **Revista de Sistemas de Informação da FSMA**, v. 6, p. 49-58, 2010. Disponível em: https://web.archive.org/. Acesso em: 8 nov. 2022.

NADOLNY, Marili Lohmann. A importância da Planta Genérica de Valores na tributação municipal. **Revista Técnico-Científica**, n. 4, p. 1-12, 2016. Disponível em: https://revistatecie.crea-pr.org.br/. Acesso em: 4 nov. 2022.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEDER, Henrique Dantas; SANTOS, Júlio Fernando Costa; SILVA, Guilherme Jonas Costa da; PIORSKI, Cesar Ricardo Leite. Índice de defasagem do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) dos Municípios de Minas Gerais: um estudo de caso para Uberlândia (MG). **Revista Espacios**, v. 38, n. 46, p. 25-39, Caracas/Venezuela, 2017. Disponível em: https://www.revistaespacios.com/. Acesso em: 4 nov. 2022.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. Bases de cálculo do IPTU e do ITBI (e do ITCMD). **Revista Direito Tributário Atual**, n. 50, p. 554-568, 2022. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2174. Acesso em: 4 ago. 2022.

PAIXÃO, Luiz Andrés Ribeiro. O impacto da violência no preço dos imóveis comerciais de Belo Horizonte: uma abordagem hedônica. **Economia Aplicada**, v. 13, p. 125-152, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-80502009000100006/. Acesso em: 8 nov. 2022.

PAIXÃO, Luiz Andrés Ribeiro. Índice de preços hedônicos para imóveis: uma análise para o Município de Belo Horizonte. **Economia Aplicada**, v. 19, p. 5-29, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-8050/ea36708/. Acesso em: 8 nov. 2022.

PARAÍBA. **Lei Ordinária n.º 11.007, de 6 de novembro de 2017 (Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA e dá outras providências).** Paraíba: Secretaria de Estado da Receita, 2017a. Disponível em: https://www.sefaz.pb.gov.br/. Acesso em: 31 de jan. 2024.

PARAÍBA**. Decreto n.º 37.814, de 17 de novembro de 2017 (Aprova o Regulamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - RIPVA e dá outras providências).** Paraíba: Secretaria de Estado da Receita, 2017b. Disponível em: https://www.sefaz.pb.gov.br/. Acesso em: 31 de jan. 2024.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário**: completo. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

PEDRO, João Branco; VILHENA, António; PAIVA, José Vasconcelos. Métodos de avaliação do estado de conservação de edifícios desenvolvidos no Laboratório Nacional de Engenharia Civil: características e possibilidades de aplicação. **Engenharia Civil**, v. 42, p. 5-18, 2012. Disponível em: https://www.civil.uminho.pt/. Acesso em: 8 nov. 2022.

PEDROSO, Ana Carolina da Costa. **Perícia de engenharia em desapropriação de imóvel urbano.** Trabalho de Conclusão de Curso (monografia). Orientação Prof. Dr. Adriano de Paula e Silva. Programa de Pós-graduação Latu Sensu em Produção e Gestão do Ambiente Construído do Departamento de Engenharia Materiais e da Construção Civil. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: http://hdl.handle.net/1843/44369/. Acesso em: 8 nov. 2022.

PELLI NETO, Antônio. Avaliação de imóveis urbanos com utilização de sistemas nebulosos: redes Neuro-Fuzzy e redes neurais artificiais *In*: **XXI Congreso Panamericano de Valuación**. Cartagena, Colômbia, 2004. Disponível em: https://1library.org/document/yn6rpg0q-xxi-congreso-panamericano-valuacion-cartagena-colombia.html/. Acesso em: 8 nov. 2022.

PEREIRA, Carlos Augusto Pacheco. **Contabilidade de fundos de pensão**: uma avaliação da percepção dos contadores, consultores e auditores sobre as normas contábeis brasileiras e internacionais aplicáveis às EFPC. Dissertação de Mestrado. Orientação Prof. Dr. Jorge Katsumi Niyama. Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis. Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/16910. Acesso em: 9 nov. 2022.

PERUCCHI, Renier Tairon. **Avaliação de imóveis pelo método evolutivo para efeito de cálculo do IPTU, estudo de caso dos bairros Comerciário, Michel e São Luiz, Criciúma/SC**. Trabalho de conclusão de curso (artigo). Orientação Profa. Me. Evelise Chemale Zancan. Graduação em Engenharia Civil. Universidade do Extremo Sul Catarinense, 2019. Disponível em: http://repositorio.unesc.net/handle/1/2485/. Acesso em: 4 nov. 2022.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Perfil atual do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis no Direito brasileiro. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 7, n.º 6, p. 1851-1875, 2021. Disponível em: https://www.cidp.pt/. Acesso em: 4 nov. 2022.

PINTO, Fabiana Lopes; AMORIM, José Roberto Neves (coord.). **Direito Tributário**. Barueri, SP: Manole, 2012.

PIRES, Amélia Maria Martins; RODRIGUES, Fernando José Peixinho de Araújo. Os investimentos em imóveis: do POC ao SNC *In*: **XII Congresso de Contabilidade e Auditoria**, 2008, Avieiro. *Anais*. Avieiro: Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Aveiro, 2008, p. 1-15. Disponível em: http://hdl.handle.net/10198/1454. Acesso em: 9 nov. 2022.

POETA, Samuel. **Consequências da defasagem da planta de valores imobiliários de IPTU da cidade de Porto Alegre/RS**. Dissertação de Mestrado. Orientação Profa. Dra. Rosa Ângela Chieza. Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: https://scholar.googleusercontent.com/. Acesso em: 4 ago. 2022.

PONTES, Eduardo; PAIXÃO, Luiz Andrés; ABRAMO, Pedro. O mercado imobiliário como revelador das preferências pelos atributos espaciais: uma análise do impacto da criminalidade urbana no preço de apartamentos em Belo Horizonte. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 15, p. 171-197, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1415-98482011000100007/. Acesso em: 8 nov. 2022.

PORTUGAL. **Decreto-lei n.º 287, de 12 de novembro de 2003 (Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, Código do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis e Código do Imposto do Selo)**. Lisboa: Diário da República Eletrônico, 2003. Disponível em: https://dre.pt/dre/home. Acesso em: 24 de jan. 2023.

QUINTANILHA, Gabriel Sant'Anna. **Manual de Direito Tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.

SACRAMENTO, Caio César Silva; ROCHA, Mailson Augusto; ÁVILA, Thiago Felipe Reis de; CARVALHO, Marcos Alberto de. Uso de redes neurais artificias para estimar valores venais de imóveis da cidade de São Lourenço/MG. **Revista Eletrônica Científica de Ciência da Computação**, v. 10, n. 1, p. 1-13, 2015. Disponível em: https://revistas.unifenas.br/. Acesso em: 4 nov. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Órgão Especial. **Arguição de inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000**. Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti. Data de julgamento: 25 de março de 2015. São Paulo: TJSP, 2015. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/. Acesso em: 17 out. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Comarca de São Paulo. 9ª Vara da Fazenda Pública. **Ação de repetição de indébito. Processo n.º 1008270-75.2016.8.26.0053**. Autor: Fortress Negócios Imobiliários Ltda. Réu: Município de São Paulo. Data de julgamento: 8 de fevereiro de 2017. São Paulo: TJSP, 2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). 14ª Câmara de Direito Público. **Recurso de apelação. Processo n.º 1008270-75.2016.8.26.0053**. Rel. Des. Geraldo Euclides Araújo Xavier. Apelante: Município de São Paulo. Apelado: Fortress Negócios Imobiliários Ltda. Data de julgamento: 28 de junho de 2018. São Paulo: TJSP, 2018.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Sétimo Grupo de Direito Público. **Incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR). Processo n.º 2243516-62.2017.8.26.0000**. Rel. Des. Luiz Burza Neto. Data de julgamento: 23 de maio de 2019. São Paulo: TJSP, 2019. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/. Acesso em: 17 out. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei Ordinária n.º 6.989 de 29 de dezembro de 1966 (Dispõe sobre o Sistema Tributário do Município de São Paulo, e dá outras providências)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 1966. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei Ordinária n.º 10.235, de 16 de dezembro de 1986 (Dispõe sobre a forma de apuração do valor venal de imóveis, para efeito de lançamento dos Impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, concede descontos sobre os valores venais dos imóveis sujeitos à incidência desses impostos, no exercício de 1987, e dá outras providências)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 1986. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei Ordinária n.º 11.154, de 30 de dezembro de 1991 (Dispõe sobre o Imposto sobre 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 à sua aquisição, e dá outras providências)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 1991. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n.º 31.134, de 24 de janeiro de 1992 (Regulamenta disposições da Lei nº 11.154, de 30 de dezembro de 1991, que dispõe sobre o Imposto sobre 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-IV)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 1992. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n.º 33.934, de 13 de janeiro de 1994 (Altera a redação do artigo 4º do Decreto nº 31.134, de 24 de janeiro de 1992)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 1994. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei Ordinária n.º 13.402, de 5 de agosto de 2002 (Altera a legislação relativa ao imposto sobre 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 à sua aquisição - ITBI-IV, e dá outras providências)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 2002. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n.º 46.228, de 23 de agosto de 2005 (Aprova o Regulamento do Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e direitos reais sobre imóveis, bem como cessão de direitos à sua aquisição - ITBI-IV)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 2005a. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Finanças. **Portaria n.º 81, de 2 de setembro de 2005 (Estabelece os procedimentos para preenchimento da DECLARAÇÃO DE TRANSAÇÃO IMOBILIÁRIA - DTI e emissão do Documento de Arrecadação do Município de São Paulo - DAMSP, relativos ao Imposto sobre transmissão "inter-vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição - ITBI-IV , nos termos do art. 2º do Decreto 46.228 , de 23 de agosto de 2005)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 2005b. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei Ordinária n.º 14.125, de 29 de dezembro de 2005 (Extingue a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD, concede isenção da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP, nos termos em que especifica, altera a legislação tributária municipal e dá outras providências)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 2005c. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei Ordinária n.º 14.256, de 29 de dezembro de 2006 (Institui o Parcelamento Administrativo de Débitos Tributários - PAT no Município de São Paulo e altera a legislação tributária municipal que especifica, bem como dispositivos das Leis nº 8.645, de 21 de novembro de 1977, nº 14.094, de 6 de dezembro de 2005, nº 14.096, de 8 de dezembro de 2005, nº 14.107, de 12 de dezembro de 2005, e nº 14.133, de 24 de janeiro de 2006, e dá providências correlatas)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 2006. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n.º 51.627, de 13 de julho de 2010 (Aprova o Regulamento do Imposto sobre 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 à sua aquisição – ITBI-IV)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 2010. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n.º 52.884, de 28 de dezembro de 2011 (Aprova o Regulamento do Imposto Predial e do Imposto Territorial Urbano - IPTU)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 2011. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n.º 55.196, de 11 de junho de 2014 (Aprova o Regulamento do Imposto sobre 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 à sua aquisição – ITBI-IV)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 2014. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n.º 61.810, de 14 de setembro de 2022 (Aprova a Consolidação das Leis Tributárias do Município de São Paulo)**. São Paulo: Poder Executivo Municipal, 2022. Disponível em: https://http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 13 de out. 2022.

SHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

SIDOU, José Maria Othon. **Dicionário jurídico**. 11. edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016.

SILVA, Bruno Tanure Lopes; SILVA, Renata Céli Moreira da; ARAÚJO, Fábio Francisco de. Comportamento do consumidor no mercado imobiliário: atributos relevantes na compra de imóveis no Rio de Janeiro. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 8, n. 2, p. 6-27, mai./ago., 2013. Disponível em: http:// http://atena.org.br/. Acesso em: 9 nov. 2022.

SILVA, Everton da. **Cadastro técnico multifin***alitário*: base fundamental para avaliação em massa de imóveis. Tese de doutorado. Orientação Prof. Dr. Carlos Loch. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção do Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/. Acesso em: 8 nov. 2022.

SOUZA, Flaida Êmine Alves de; BOTINHA, Reiner Alves; SILVA, Pablo Rogers; LEMES, Sirlei. A comparabilidade das escolhas contábeis na avaliação posterior de propriedades para Investimento: uma análise das companhias abertas brasileiras e portuguesas. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 26, p. 154-166, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1808-057x201500580. Acesso em: 9 nov. 2022.

STEINER, Maria Teresinha Arns; CHAVES NETO, Anselmo; BRÁULIO, Sílvia Neide; ALVES, Valdir. Métodos estatísticos multivariados aplicados à engenharia de avaliações. **Revista Gestão & Produção**, v. 15, n. 1, p. 23-32, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-530X2008000100004/. Acesso em: 8 nov. 2022.

STRUECKER, Klaus Almeida. As divergências entre Municípios e contribuintes na estipulação da base de cálculo do ITBI em imóveis adquiridos por meio de leilões judiciais e extrajudiciais. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 7, n. 1, p. 44-59, 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0138/2021.v7i1.7723/. Acesso em: 4 nov. 2022.

SURGELAS, Vladimir; ARHIPOVA, Irina; PUKITE, Vivita. Análise de diferentes estratégias em avaliação de imóveis com a inspeção de Engenharia Civil associada à lógica Fuzzy *In*: AYOUB, Julianno Pizzano (org.). **Desvendando a Engenharia**: sua abrangência e multidisciplinaridade. São Paulo: Editora Científica Digital, 2021. p. 191-203. Disponível em: https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/210303732.pdf/. Acesso em: 8 nov. 2022.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

TEODOROVICZ, Jeferson. Evasão tributária, a base de cálculo do ITBI e a tipicidade no Direito Tributário brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 43, p. 165-199, ago. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.22456/0104-6594.94222. Acesso em: 8 ago. 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

VELLOSO, Andrei Pitten. **Conceitos e competências tributárias**. São Paulo: Dialética, 2005.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**: contratos. v. 3. 23 ed. Barueri: Grupo GEN, 2023.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (orgs.). **Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

APÊNDICE A - DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DE VALOR VENAL NO DIREITO

Fonte	Transcrição Textual
Abraham, 2022, p. 401	O aspecto quantitativo do IPTU considera: a) base de cálculo: o valor venal da unidade imobiliária, **assim entendido o valor que esta alcançaria para compra e venda à vista, segundo as condições do mercado**.
Almeida, 2017, p. 7	Portanto, é de se concluir que valor venal literalmente significa valor de venda, sendo oportuno apontar ainda, que o referido valor via de regra deve ser considerado como o preço à vista que o bem imóvel atingiria no momento da transação entre particulares; **em outras palavras, trata-se do real valor do imóvel em condições normais de mercado, devendo o valor ser aquele que o bem obtém nas condições usuais de sua livre alienação e aquisição, em dinheiro e à vista**.
Andrade, 2021, p. 125	VALOR: *value*. [...] V. VENAL - *fair market value*.
Baleeiro, 2018, p. 321	Valor venal é aquele que o **imóvel alcançará para compra e venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis.** O preço da venda a prazo incorpora normalmente juros realísticos e a previsão de perda de poder aquisitivo da moeda.
Derzi *In:* Baleeiro, 2018, p. 321	À luz do Código Tributário Nacional, como realça ALIOMAR BALEEIRO, a base de cálculo do IPTU é o valor venal, assim entendido "aquele que o imóvel alcançará para compra e venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis".
Barreto *In:* Martins, 2013, p. 1036-1037	É possível conceituar valor venal como o **valor normal que qualquer bem comercial obtém no mercado** [...] os valores venais, quaisquer que sejam, são **sempre decorrentes das forças econômicas que caracterizam a lei da oferta e da procura**; todavia,

	ademais disso, são valores altamente influenciados por fatores psicológicos ou subjetivos. Por isso, é temerário afirmar que na sua busca se venha a encontrar alguma coisa mais precisa do que um “valor provável de venda”.
Borba, 2019, p. 144	A base de cálculo do imposto [ITBI] é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos. O valor venal pode não ser o preço estabelecido na compra. O preço é fixado entre as partes, enquanto **o valor venal é determinado pelas condições de mercado** e pode ser eventualmente superior ao preço de venda.
Borges, 1965, p. 479 e 488	**O valor venal do prédio era, portanto, o critério de lançamento estabelecido para o mínimo tributável pelo Código anterior.** Adotava-se o critério do valor locativo quando o montante do impôsto (*quantum debeatur*) que resultasse do lançamento efetuado nessa base de cálculo fôsse superior ao montante que decorresse do lançamento com base no valor venal. Ao inverso, quando o montante do impôsto, fixado em virtude de lançamento feito sôbre o valor locativo, resultasse em porcentagem inferior à decorrente do lançamento efetuado sôbre o valor venal, o Código adotava êste último como base de cálculo [...] **O valor venal é um conceito econômico e não jurídico**. [*vide observação abaixo*]
Caliendo, 2022, p. 440	Considera-se valor venal (lat. *vēnālis*) o preço alcançado em operações de compra e venda, **em regime de mercado imobiliário, regido em condições normais**.
Chimenti e Pierri, 2013, p. 267	A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, ou seja, **seu preço à vista em uma venda realizada sob condições normais** (valor do terreno + valor da construção).

Coêlho, 2022, p. 412	A base de cálculo do imposto [IPTU] é o valor venal do imóvel, ou seja, **o seu valor atual, real, de mercado**.
Costa, 2022, p. 430	O conceito de valor venal do imóvel, consoante já exposto, pode ser singelamente definido como **o valor de venda do bem para pagamento à vista, em condições normais de mercado**.
Daniel Neto e Carrazza, 2021, p. 103 e 107-108	No Brasil não é diferente: os Municípios utilizam a PGV para estabelecer os critérios de cálculo desse tributo, tomando-a como parâmetro para identificar **o valor de mercado de um direito que não é objeto de operação mercantil**. [...] Pois bem, diante das razões apresentadas, entendemos que há uma **assimetria conceitual** quanto ao valor venal para fins do ITBI e do IPTU [...] Na base de cálculo do IPTU, o **valor venal representa o valor de mercado do imóvel ou prédio sobre o qual se tem propriedade, domínio útil ou posse.** Esse valor é um parâmetro extremamente **genérico**, e se encontra influenciado por diversos fatores, razão pela qual a base calculada do IPTU utiliza de padrões e critérios consolidados em uma Planta Genérica de Valores para estipular qual seria a materialidade econômica desse direito real.
Diniz, 2022, p. 520-521	VALOR DE MERCADO. Direito comercial. 1. **Valor venal**. 2. **Valor que, conforme a lei da oferta e da procura, um bem pode ser comercializado**. 3. Valor de cotação em bolsa (Luiz Fernando Rudge). [...] **VALOR VENAL**. 1. Valor da venda do objeto. 2. Preço que o bem **pode** alcançar no mercado. 3. Valor mercantil.
Fernandes *In:* Grillo e Silva, 2014, p. 139	Quanto ao conceito de valor venal do imóvel, Baleeiro (1999, p. 249) [*BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro. 11.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999*] afirma ser "**aquele que o imóvel alcançará para a compra e**

	venda à vista, segundo as condições usuais de mercado de imóveis".
Fischer e Maliska, 2017, p. 289	É claro que doutrina e jurisprudência tradicionais, sem atentar para o fato de que o costume não pode ser utilizado para preencher conceitos de direito tributário - que implique aumento ou instituição de tributo - aceitou que **"valor venal" é o valor de venda, sob condições usuais de mercado**.
Franca Júnior, 2021, p. 77	Somente se as informações prestadas não merecerem fé, destoando da realidade local, o Município poderá arbitrar a indigitada base de cálculo, desde que mediante processo administrativo regular, a fim de se obter o efetivo **valor venal, assim entendido como o preço decorrente das condições usuais de mercado**.
Harada, 2014	E o **valor venal do imóvel em termos doutrinários é o preço que seria alcançado em uma operação de compra e venda à vista em condições normais do mercado imobiliário**.
Harada, 2016, p. 160	Conceituamos valor venal como sendo aquele **preço que seria alcançado em uma operação de compra e venda à vista, em condições normais de mercado imobiliário**, admitindo-se a diferença de até 10% para mais ou para menos (Cf. nosso Direito financeiro e tributário, 24. Ed Atlas, 2015, p. 499). Dessa conceituação, **da qual não discrepa a doutrina especializada**, verifica-se que se trata de mero parâmetro dirigido ao legislador, a quem incumbe a definição da base de cálculo [do ITBI], de sorte a não extrapolar o valor de mercado, admitindo-se a diferença aí apontada.
Harada, 2021, p. 600	A base de cálculo é o valor venal do imóvel que outra coisa não é senão aquele preço que seria alcançado

	em **uma operação de compra e venda à vista, em condições normais do mercado imobiliário** [...]
Jardim, 2020, p. 113	Assim, em tese, a base de cálculo [IPTU] será um valor correspondente ao imóvel, tendo como limite o **valor venal, ou seja, o valor de mercado do bem.** Com efeito, o Código Tributário Nacional, por meio do *caput* do art. 33, estabelece que a base de cálculo é **o valor venal do imóvel** [...]
Kfouri Júnior, 2018, p. 502-503	A expressão "**valor venal**" **significa o valor de venda do bem no mercado**, o que por certo sofre inúmeras influências, podendo ser apurado por meio de critérios variados, econômicos ou não. [...] Dessa forma, certo é que será necessário estabelecer um critério, que, por óbvio, deve ser aquele que busque o efetivo valor de venda do imóvel, independentemente do método adotado que, inclusive, **deverá ser revisto, a nosso ver, sempre que o valor venal do lançamento tributário não guardar consonância com a realidade do mercado**.
Lourenço, 2007, p. 85-86	**Mas o que se deve entender por valor venal?** Segundo Kiyoshi Harada [*IPTU: aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Editora Quatier Latin, 2002, p. 349*], "valor venal é aquele que o imóvel alcançará para compra e venda, à vista, segundo as condições usuais de mercado de imóveis". Aliomar Baleiiro [*Direito Tributário Brasileiro.11. ed. Atualizada por Mizabel Derzi. São Paulo: Editora Forense, 2003, p. 249*] ensina que "valor venal é aquele que o imóvel alcançará para compra e venda à vista, em condições usuais do mercado de imóveis..." **E a quase unanimidade dos doutrinadores trilham caminho idêntico**: "valor venal... é o valor normal que qualquer bem comercial obtém no mercado. A seu turno, valor venal do imóvel

	nada mais é do que espécie desse gênero, e como tal não foge às regras que ditam a apuração dos demais valores venais." (Ives Gandra da Silva Martins) [*Curso de Direito Tributário. São Paulo: Editora Saraiva, 2000, p. 727*]. "Por valor venal haver-se-á de entender o valor pelo qual o imóvel pode ser negociado no mercado imobiliário. Para o fim de lançamento do imposto, referido valor deve ser definido pela Administração Municipal." (Pedro Roberto Decomain) [*Anotações ao Código Tributário Nacional, Ed. Saraiva, p. 127*]. "Valor venal é o valor de venda do bem imóvel se fosse posto à venda, determinado pelo Município." (Sérgio Pinto Martins). [*Manual de Direito Tributário. São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 283*]
Macedo, 2009, p. 202 e 210	Sua não recepção remete, desta feita, necessariamente ao conceito da riqueza que pretendeu o constituinte ser tributada com esses impostos, Indo ao inciso I do artigo 156 da Constituição, não é difícil inferir que o elemento econômico que se quer alcançar com o IPTU é o **valor do bem imóvel** do proprietário. [...] Por isso é que o Município de São Paulo, com seus mais de 2.500.000 (dois milhões e quinhentos mil) imóveis, opta, quando se trata de IPTU, mesmo quando consegue aprovar uma nova PGV por meio de lei, em estabelecer tais elementos para se chegar a uma base de cálculo razoavelmente inferior (historicamente, em média, cerca de trinta por cento inferior) ao **valor de mercado real**. [*vide observação abaixo*]
Machado, 2015, p. 351	Ao estabelecer o art. 33 do Código Tributário Nacional que a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, coloca desde logo a questão de se saber o que é valor venal. Os dicionaristas especializados dizem

	que “valor venal é o valor de venda ou valor mercantil, isto é, o preço por que as coisas foram, são ou possam ser vendidas”. Ou então, valor da venda do objeto, preço que o bem **pode** alcançar no mercado, valor mercantil. **Valor venal é aquele que o bem alcançaria se fosse posto à venda, em condições normais. É o preço pelo qual provavelmente o bem poderá ser vendido**.
Machado, 2019, p. 109	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**.
Machado Segundo, 2023, p. 303	A base de cálculo do imposto, vale dizer, aquela grandeza que será submetida à aplicação de uma alíquota, para a determinação da quantia de tributo devida, deverá ser o valor venal do imóvel. **Trata-se do valor de mercado do imóvel, ou seja, aquele que o bem alcançaria se fosse posto à venda, em condições normais**.
Mangieri *In:* Mangieri e Melo, 2015, p. 215	Valor venal não é o preço acordado entre as partes, como alguns pensam, mas o **valor de venda do bem ou direito em condições normais, isto é, o valor de mercado que a coisa alcançaria se fosse colocada à venda**.
Melo *In:* Mangieri e Melo, 2015, p. 228	Diante disso, para fins de IPTU, o valor venal deve (só pode) ser o **valor que o imóvel alcançaria numa venda à vista em condições normais de mercado**.
Mazza, 2015, p. 543 e 546	A base de cálculo do IPTU é o **valor venal do imóvel**, assim considerado o produto da multiplicação de sua metragem pelo preço do metro quadrado definido na

	planta genérica de valores (propriedade territorial), somado com o quantum da área construída (propriedade predial) [...] A base de cálculo do ITBI é o **valor venal** dos bens ou direitos transmitidos (art. 38 do CTN), e **não o preço do negócio** celebrado entre as partes. [*vide observação abaixo*]
Oliveira, 2022, p. 555	**Valor venal**, a grosso modo, é o valor pelo qual determinado bem possa ser vendido, algo correspondente ao **valor de mercado** que se possa obter se o bem for vendido, ou se fosse **vendido na data em condições normais de mercado**. Pode-se também dizer que valor venal corresponde ao que na contabilidade é denominado "valor justo" (*fair value*).
Paulsen, 2022, p. 407	O art. 33 do CTN define como base de cálculo o "valor venal do imóvel", ou seja, seu **valor no mercado imobiliário**.
Pimenta, 2021, p. 1864	O "valor venal" é o provável valor que o imóvel poderá alcançar em uma transação à vista, **segundo as condições normais do mercado**.
Quintanilha, 2023, p. 533 e 540	A base de cálculo do IPTU é o **valor venal**, conforme determinado no art. 33 do CTN [...] A base de cálculo do ITBI está prevista no art. 38 do CTN, segundo o qual será o **valor venal** do bem. Para o STJ, a base de cálculo do ITBI é o **valor real de aquisição do bem, ou seja, o valor que conste do contrato de compra e venda**, na operação, e **não o valor venal**, conforme previsto no art. 38 do CTN. [*vide observação abaixo*]
Shoueri, 2023, p. 175	É, aliás, condenável a prática de algumas municipalidades, ao fixar a base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, valerem-se de "plantas genéricas", fixadas em lei. Substitui-se, com isso, o valor venal - base de cálculo apontada pelo Código Tributário Nacional, no art. 33 -

	pelo valor legal. A consequência é que **flutuações normais de mercado implicarão a base de cálculo já não mais refletir o valor de mercado**, conforme exigência da referida lei complementar.
Sidou, 2016, p. 638-639	VALOR IMOBILIÁRIO. Dir. Com. Diz-se da cotação que a coisa imóvel, ou a imóvel equiparada, **obtém no mercado, ou seu valor venal. CTN, 33**; L 6.385, de 07.01.1976 (L 9.457, de 05.05.1997). [...] **VALOR VENAL.** Dir. Com. **Avaliação de mercado, ou o preço que a coisa alcançaria se exposta à venda.** [...] VENAL. (1) Adj. (Lat. *venalis*) Dir. Com. Que está exposto à venda; assim, por valor venal entende-se o preço por que **pode** ser vendido.
Struecker, 2021, p. 47	Por outro lado, segundo o art. 38 do CTN (Lei nº 5.172, 1966), para o cálculo do imposto de ITBI deve ser utilizado o valor venal do imóvel. **O valor venal do imóvel pode ser compreendido como uma estimativa realizada pelo Poder Público do valor de mercado que determinado bem atingiria com uma venda.** [...] [*vide observação abaixo*]
Teodorovicz, 2020, p. 180	Não se ignora também que, por vezes, há situações em que o valor da compra e venda praticado situa-se abaixo **do valor real de mercado** (**que seria praticado em condições normais de mercado**), em casos, por exemplo, onde o vendedor precisa vender com rapidez ou urgência o imóvel (em casos de divórcio, briga familiar, mudança para o exterior, ou outras necessidades financeiras urgentes decorrentes de crises econômicas). [*vide observação abaixo*]

Observações:

1. Todos os destaques em negrito foram inseridos pelo autor desta pesquisa, a fim de melhor ilustrar a ideia de valor venal presente em cada fonte indicada.

2. No caso de Borges (1965), é necessário comentar o trecho transcrito. O artigo foi elaborado no momento histórico em que se discutia o atual Código Tributário Nacional, norma essa que viria a padronizar várias regras, inclusive aspectos relacionados ao IPTU. Na época, por não existir uma uniformidade nacional, alguns Municípios utilizavam o "valor locativo" como critério indireto para aferir o patrimônio imobiliário. No artigo, é realizada análise acerca da utilização desse índice como base de cálculo do referido imposto. Evidentemente, essa estratégia, que tinha respaldo em tradição europeia, apresentava notável probabilidade de gerar inconveniente em relação à tributação da União sobre a renda, por isso, no artigo mencionado, o autor expõe argumentos para evitar essa provável contradição: em resumo, tenta demonstrar que o IPTU se configura como um imposto patrimonial e o eventual uso do "valor locativo" constitui-se, apenas, como meio indireto de alcançar tal índice de riqueza. Nesse contexto, propõe o uso do valor do imóvel como critério mais adequado, mas não apresenta, de forma explícita, uma definição para o conceito de valor venal, apesar disso, no seu texto, fica implícito que o mesmo se refere ao valor de venda, conforme as condições normais do mercado imobiliário.

3. No caso de Macedo (2009), é necessário esclarecer o seguinte: o referido autor entende que o artigo 33 do Código Tributário Nacional - cunhado para definir o valor venal do imóvel como sendo a base de cálculo do IPTU - não fora recepcionado pela Constituição de 1988. Por outro lado, entende que a Lei Maior, implicitamente, definiu o "valor do bem imóvel" como limite máximo para o exercício da competência tributária pelos Municípios. Em seu texto, é possível perceber que o "valor do bem imóvel" corresponde ao conceito clássico de valor venal, ou seja, o valor de mercado, em condições normais. Contudo, a fim de deixar firme seu posicionamento e evitar ambiguidades, utiliza a expressão "valor do bem imóvel", no lugar da expressão "valor venal do imóvel".

4. No caso de Mazza (2015), Quintanilha (2023), e Teodorovicz (2020); é importante explicar a razão pela qual tais fontes foram incluídas na lista anterior. Apesar de cada texto não contar com uma definição explícita do conceito de valor

venal, a apresentação da distinção entre preço e valor, ao comentar a base de cálculo do ITBI, permite entrever que estão conscientes do seguinte fato: o preço do negócio jurídico nem sempre exemplificará o valor de venda à vista, em condições normais do mercado. Em face do exposto, conclui-se que os autores trabalham, implicitamente, com o mesmo conceito de valor venal que corresponde à tradição jurídica nacional.

5. No caso de Struecker (2021), é importante ressaltar que seu texto defende o uso do valor de arrematação, como base de cálculo do ITBI. Apesar de utilizar o conceito de valor venal, em correspondência à tradição jurídica nacional, entende que o valor de arrematação sempre exemplifica aquela grandeza. Essa observação cumpre apenas a finalidade de alertar que o posicionamento do autor não coincide com o acatado nesta pesquisa: aqui, é defendida a tese de que a transmissão da propriedade por meio de leilão não corresponde às condições normais do mercado imobiliário.

APÊNDICE B - DISTINÇÃO CONCEITUAL PREÇO *VERSUS* VALOR NO DIREITO

DISTINÇÃO IMPLÍCITA	
Fonte	**Transcrição Textual**
Abraham, 2022, p. 405-406	Sobre o aspecto quantitativo [do ITBI], temos: a) base de cálculo: será o **valor venal** do bem, **considerado o preço de mercado ao tempo do negócio** [...] O lançamento do ITBI, na modalidade por declaração, é realizado pela Fazenda Pública a pedido por uma das partes negociantes, que informa o valor de venda constante da escritura. Pode ser arbitrado sempre que o Fisco não concordar com o **valor declarado** pelo contribuinte, conforme **pauta de valores de uma base de dados da Secretaria de Fazenda Municipal que faz uma média dos valores venais de guias já pagas de unidades com a mesma tipologia, características, endereço etc.** [*Para o autor, a base de cálculo do ITBI é o valor venal, entendido como o preço de mercado do bem, ou seja, a estimativa que o mesmo alcançaria para venda à vista em condições normais. Porém, entende que, ao analisar o* ***preço declarado*** *do negócio jurídico, pode o Fisco utilizar-se de pauta que corresponde ao conceito de valor venal. Por isso, mesmo não constando uma argumentação explícita que diferencie os dois conceitos, a referida fonte foi incluída nesta lista*]
Coêlho, 2022, p. 409-410	A base de cálculo do ITBI, noutro giro, é o **valor venal**, **real, do negócio**, obtido mediante lançamento direto ou misto. O Fisco municipal reserva-se o direito de avaliar os imóveis e os direitos imobiliários e de dizer o "**preço fiscal**" dos mesmos, o qual não poderá nunca exceder o **valor venal (real)**, sob pena de confisco. [*Para este autor, vale o mesmo comentário feito para a fonte anterior*]
Jardim, 2020, p. 116	Assim, em se tratando do ITBI, aquela grandeza será, em tese, o valor venal do imóvel ou direito objeto da operação

	de transmissão a título oneroso. **Pode ser menos**, **jamais qualquer outro valor além do limite do valor venal, que é o valor de venda do imóvel em condições regulares e normais de mercado imobiliário.** [*Para o autor, a base de cálculo do ITBI pode ou não coincidir com o valor venal, utilizado aqui na sua acepção tradicional. Tal afirmação implica na aceitação do uso do conceito de preço do negócio jurídico como sendo a base de cálculo do ITBI. Essa possibilidade é aventada pelo autor, porque entende não ter sido recepcionado o artigo 38 do CTN pela atual Constituição Federal*]
DISTINÇÃO EXPLÍCITA	
Fonte	**Transcrição Textual**
Almeida, 2017, p. 10	Em conclusão, verifica-se que o Constituinte concedeu ao legislador municipal a competência para instituir o IPTU e o ITBI, e por sua vez o Código Tributário Nacional estabeleceu que a base de cálculo ou base imponível do IPTU será o valor venal do imóvel, e com relação ao ITBI definiu que a base de cálculo é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, de forma que, com efeito, neste momento já é prudente apontar que **distintamente** do que ocorre com o IPTU, cuja prescrição legal da base de cálculo do imposto fica adstrita tão somente a menção de que se trata do valor venal do imóvel, para o ITBI o Código Tributário Nacional acrescentou a expressão "**transmitidos**", referenciando assim o valor que **verdadeiramente fora negociado e utilizado entre os particulares na transação imobiliária**.
Borba, 2019, p. 144	A base de cálculo do imposto [ITBI] é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos. O valor venal pode não ser o preço estabelecido na compra. **O preço é fixado entre as partes, enquanto o valor venal é determinado pelas condições de mercado e pode ser eventualmente superior ao preço de venda.**

Caliendo, 2022, p. 440 e 458	Considera-se valor venal (lat. *vēnālis*) o preço alcançado em operações de compra e venda, em regime de mercado imobiliário, regido em condições normais. **Não se confunde com o preço contratual, de mercado ou com o preço convencionado**, mas como o valor alcançado pela administração pública conforme os métodos e normas definidas em lei municipal [...] O valor venal pode ser considerado o valor de mercado do bem, ou seja, o preço de mercado em condições normais. **Dessa forma, este valor não corresponde necessariamente ao valor objeto da transação ou que consta no negócio jurídico translativo**.
Chimenti e Pierri, 2013, p. 270	A base de cálculo do imposto é o **valor venal do bem, e não o preço convencionado pelas partes. Valor venal de um bem é aquele determinado pelas condições de mercado, enquanto preço é um critério que pode ser livremente pactuado entre as partes**.
Daniel Neto e Carrazza, 2021, p. 107-108	Pois bem, diante das razões apresentadas, entendemos que há uma **assimetria conceitual** quanto ao valor venal para fins do ITBI e do IPTU [...] Na base de cálculo do IPTU, o **valor venal representa o valor de mercado do imóvel ou prédio** sobre o qual se tem propriedade, domínio útil ou posse. Esse valor é um parâmetro extremamente **genérico**, e se encontra influenciado por diversos fatores, razão pela qual a base calculada do IPTU utiliza de padrões e critérios consolidados em uma Planta Genérica de Valores para estipular qual seria a materialidade econômica desse direito real. Em se tratando da base de cálculo do ITBI, o valor venal deve ser entendido como o **preço do negócio jurídico que operou a transmissão do bem imóvel ou direito real**. Esse valor é um parâmetro preciso e pode ser imediatamente identificado, representando a realização econômica concreta do bem ou direito e **representando fielmente a capacidade contributiva** dos sujeitos

	envolvidos. A sua base calculada, via de regra, será o preço pago em uma transmissão onerosa efetivamente realizada, salvo nas hipóteses em que as documentações que atestem o preço não seja dignas de fé, ou o preço seja omisso, caso em que a fiscalização poderá utilizar o padrão da base calculada do IPTU como ponto de partida para o arbitramento do ITBI.
Diniz, 2022, p. 411 e 520-521	PREÇO. [...] 4. Direito civil. Soma em dinheiro que o comprador **paga** ao vendedor em troca da coisa adquirida. [...] **O preço, em regra, é fixado pelos contratantes no ato de contratar**. (DINIZ, 2022, p. 411) [...] VALOR DE MERCADO. Direito comercial. 1. **Valor venal**. 2. **Valor que, conforme a lei da oferta e da procura, um bem pode ser comercializado**. 3. Valor de cotação em bolsa (Luiz Fernando Rudge). [...] **VALOR VENAL.** 1. Valor da venda do objeto. 2. Preço que o bem **pode** alcançar no mercado. 3. Valor mercantil.
Franca Júnior, 2021, p. 77	Para melhor elucidação da premissa que guiará as considerações posteriores, o quanto até agora exposto a respeito da base de cálculo pode ser sumarizado da seguinte forma: em regra a apuração do ITBI deve partir **do ato ou negócio jurídico entabulado entre as partes** e deverá se pautar pelo valor venal declarado por elas. Somente se as informações prestadas não merecerem fé, destoando da realidade local, o Município poderá arbitrar a indigitada base de cálculo, desde que mediante processo administrativo regular, a fim de se obter o efetivo **valor venal, assim entendido como o preço decorrente das condições usuais de mercado**.
Harada, 2016, p. 162	Alguns autores buscam a diferenciação entre as duas bases de cálculo sustentando que no caso do ITBI é o valor venal dos bens “transmitidos” para concluir que se trata de **valor acertado e praticado pelas partes na operação de**

	compra e venda. O equívoco é manifesto. A palavra "transmitidos" tem o sentido de bens objeto de transmissão, isto é, de bens que irão ser oportunamente transmitidos. A lei não cuida de caso concreto, mas de situação genérica e abstrata. E mais, **o texto legal não se refere a preços de bens transmitidos, mas ao valor venal dos bens transmitidos**.
Harada, 2021, p. 600	A base de cálculo é o **valor venal** do imóvel que outra coisa não é senão aquele preço que seria alcançado em **uma operação de compra e venda à vista, em condições normais do mercado imobiliário** admitindo-se a diferença de até 10% para mais ou para menos. **Não se confunde com o valor da efetiva transação imobiliária nem com a base de cálculo de cada imóvel em concreto**.
Kfouri Júnior, 2018, p. 503	Em conclusão, portanto, posicionamos nosso entendimento no sentido de considerar a base de cálculo do ITBI como sendo **o valor da efetiva transmissão**, por entender que esta é o elemento inerente ao critério material da hipótese de incidência do tributo, não devendo ser adotado qualquer outro critério, a exemplo do **valor venal do IPTU** ou ainda fórmulas adotadas pela Fazenda Pública para **estimar** o valor de venda. Há de prevalecer o **valor ajustado contratualmente** e registrado no respectivo Registro de Imóveis, que goza de fé pública.
Macedo, 2009, p. 203	Como vimos, um imposto sobre a transmissão onerosa de bem imóvel tem como base de cálculo possível, o **valor do bem imóvel**. Mas, considerando as duas etapas que a materialidade transmissão apresenta (escritura pública e registro do título aquisitivo) no seu rito solene, pode dar ensejo, ao menos, à utilização de três grandezas que representam presunções relativas **do valor do bem imóvel**: (i) o **preço declarado** pelas partes no negócio jurídico; (ii) o **valor venal do IPTU**, com os critérios legais previstos para

	sua apuração; e (iii) o **valor de mercado** atualizado do imóvel.
Machado, 2015, p. 388	Valor venal é aquele que o bem alcançaria se fosse posto à venda, **em condições normais.** Em princípio, é o preço praticado na compra e venda. Preço, neste caso, praticado em uma venda a vista, vale dizer, sem incluir qualquer encargo relativo a financiamento. No entanto, **o valor venal não é necessariamente o preço praticado na compra e venda dos bens. Preço e valor são coisas diversas, e no caso o que importa é o valor venal, e não o preço efetivamente praticado, pois a lei diz que a base de cálculo é o valor venal**.
Machado, 2019, p. 109	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**. Tratando-se 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.
Mangieri *In:* Mangieri e Melo, 2015, p. 215-217	**Valor venal não é o preço acordado entre as partes**, como alguns pensam, mas o valor de venda do bem ou direito em condições normais, isto é, o valor de mercado que a coisa alcançaria se fosse colocada à venda [...] Sempre entendemos dessa forma, especialmente pelo teor do art. 38 do CTN, que é claríssimo no sentido segundo o qual a base de cálculo do ITBI deve ser formada pelo **valor venal (entenda-se valor de mercado) dos bens e direitos transmitidos e não pelo preço da transmissão. Assim, não importa o preço acordado entre as partes, mas sim**

	o valor que o bem alcançaria numa compra e venda à vista.
Melo *In:* Mangieri e Melo, 2015, p. 222 e 234	Dessa maneira, o ITBI não pode ter como base de cálculo o **valor de venda "normal" que o imóvel alcançaria (no condicional) em uma negociação obtida no mercado.** Essa base só serve para o IPTU, que é um imposto sobre a propriedade imobiliária urbana, e não sobre sua transmissão. Para fins de ITBI, interessa saber por quanto **foi efetivamente transmitido o imóvel** [...] Finalmente, essa interpretação é uma imposição do princípio constitucional da capacidade contributiva, afinal de contas o imposto só pode incidir em cima de uma riqueza real, de um **valor efetivamente praticado pelo contribuinte, e não em cima de valores hipotéticos "de mercado"**.
Mazza, 2015, p. 546	A base de cálculo do ITBI é o **valor venal** dos bens ou direitos transmitidos (art. 38 do CTN), e **não o preço do negócio celebrado entre as partes**.
Mello, 2009, p. 425, 530 e 907	Preço - *Price* (o que é aceito em **troca** de alguma coisa; valor **pago** pela compra de um bem; valor fixado pelo vendedor para a venda de uma coisa); [...] Valor - *Value* (utilidade que se pode extrair de uma coisa para satisfazer a uma necessidade humana; forca aquisitiva de um bem; preço **estimado** em dinheiro); [...] Valor de mercado - *Market value* (**aquele que pode ser alcançado no mercado ordinário**). [...] *Price* - Preço; Custo. [*Esta fonte não foi inserida no Apêndice-A, mesmo havendo um verbete denominado de "valor venal". Isto se deve a forma como o mesmo foi definido, a saber: "Valor venal - Nominal value (valor do imóvel arbitrado pelo órgão fazendário para pagamento do tributo territorial)" (p. 531). Percebe-se, portanto, que não houve, propriamente, uma delimitação conceitual plena, mas apenas a indicação do agente competente para sua implementação. Inclusive, vale salientar que esta*

	circunstância foi apontada em nota de rodapé, no texto principal ao qual este apêndice se refere.]
Oliveira, 2022, p. 555 e 566	**Valor venal**, a grosso modo, é o valor pelo qual determinado bem possa ser vendido, algo correspondente ao valor de mercado que se possa obter se o bem for vendido, ou se fosse **vendido na data em condições normais de mercado.** Pode-se também dizer que valor venal corresponde ao que na contabilidade é denominado "valor justo" (*fair value*) [...] Mas, relativamente ao ITBI, o **preço da transmissão** é o critério por excelência, por ser o mais diretamente pertinente ao fato submetido à incidência tributária, já que tal preço reflete o valor específico do imóvel ou do direito a ele relativo para os fins do negócio jurídico concretamente realizado.
Paulsen, 2022, p. 421	A base de cálculo "é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos" (art. 36). Quando da transmissão da propriedade, considera-se o seu valor venal, ainda que haja gravames temporários [...] A aferição da base de cálculo é feita caso a caso, **podendo o Fisco acatar o valor pelo qual está sendo realizada a compra e venda noticiada pelo contribuinte ou, se inferior ao valor de mercado, lançar o tributo por montante superior que efetivamente corresponda ao valor venal**.
Pimenta, 2021, p. 1864	O "**valor venal**" é o provável valor que o imóvel poderá alcançar em uma transação à vista, **segundo as condições normais do mercado.** Logo, não importa, no caso do ITBI, necessariamente no **valor do negócio jurídico** que corresponde ao aspecto material da hipótese de incidência tributária. Inexiste, nem no plano constitucional nem do CTN, exigência no sentido de que a base de cálculo coincida com **o valor da transação** objeto do tributo em estudo.
Quintanilha, 2023, p. 533 e 540	A base de cálculo do IPTU é o **valor venal**, conforme determinado no art. 33 do CTN [...] A base de cálculo do ITBI

	está prevista no art. 38 do CTN, segundo o qual será o **valor venal** do bem. Para o STJ, a base de cálculo do ITBI é o **valor real de aquisição do bem, ou seja, o valor que conste do contrato de compra e venda**, na operação, e **não o valor venal**, conforme previsto no art. 38 do CTN. Em outras palavras, apesar de o dispositivo em comento dispor que a base de cálculo do ITBI é o **valor venal** dos bens ou direitos adquiridos, o STJ entende que sua base de cálculo é o **valor real de aquisição do bem, ou seja, o valor que conste do contrato de compra e venda na operação**.
Sidou, 2016, p. 481 e 638-639	PREÇO. (1) S. m. (Lat. *pretium*) Dir. Obr. Valor de uma coisa representada em dinheiro, e que o comprador se obriga a **pagar** ao vendedor. Cognatos: apreçar (v.), ajustar o preço; apreciar (v.), avaliar o preço. CC, arts. 481-488. [...] PREÇO. (2) S. m. Dir. Obr. Fixação. Condição **essencial do contrato** de compra e venda, ao lado da transferência do domínio de coisa certa, e que geralmente é estabelecida na conclusão do negócio. [...] VALOR IMOBILIÁRIO. Dir. Com. Diz-se da cotação que a coisa imóvel, ou a imóvel equiparada, **obtém no mercado, ou seu valor venal. CTN, 33**; L 6.385, de 07.01.1976 (L 9.457, de 05.05.1997). [...] **VALOR VENAL.** Dir. Com. **Avaliação de mercado, ou o preço que a coisa alcançaria se exposta à venda.** [...] VENAL. (1) Adj. (Lat. *venalis*) Dir. Com. Que está exposto à venda; assim, por valor venal entende-se o preço por que **pode** ser vendido.
Struecker, 2021, p. 47 e 51	Por outro lado, segundo o art. 38 do CTN (Lei nº 5.172, 1966), para o cálculo do imposto de ITBI deve ser utilizado o valor venal do imóvel. **O valor venal do imóvel pode ser compreendido como uma estimativa realizada pelo Poder Público do valor de mercado que determinado bem atingiria com uma venda.** [...] Nesta lógica, o cerne do trabalho em questão defende que a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel **apurado concretamente no**

	negócio jurídico por meio do qual as partes se comprometeram a transmitir a propriedade sobre o bem imóvel.
Teodorovicz, 2020, p. 178-180	Como a hipótese de incidência (ou fato gerador) do ITBI se opera através da transmissão onerosa dos bens imóveis, a própria natureza do **negócio jurídico** oneroso é indicativo de que a base de cálculo que efetivamente representa a riqueza tributada (**e, portanto, atende ao princípio constitucional da capacidade contributiva**) deveria ser o valor econômico real do bem imóvel constante do **negócio jurídico**, como é o caso, por exemplo, no contrato de compra e venda de bem imóvel, onde é necessário fixar o **preço do bem** a ser vendido [...] O próprio Superior Tribunal de Justiça já sedimentou entendimento no sentido de que a base de cálculo do ITBI seria o valor real do imóvel, e **não o valor venal** conforme prevê o Código Tributário Nacional. [...] Não se ignora também que, por vezes, há situações em que o valor da compra e venda praticado situa-se abaixo **do valor real de mercado** (**que seria praticado em condições normais de mercado**), em casos, por exemplo, onde o vendedor precisa vender com rapidez ou urgência o imóvel (em casos de divórcio, briga familiar, mudança para o exterior, ou outras necessidades financeiras urgentes decorrentes de crises econômicas).
Torres, 2011, p. 256	Na tributação pela alíquota *ad valorem* a base de cálculo é sempre representada por dinheiro. De acordo com a lei específica do imposto, poderá ser o **valor do bem** (**valor venal**, fundiário ou locativo), que é uma cláusula **geral** suscetível de ser mensurada pela Administração. Poderá também ser o **preço** de uma mercadoria, assim entendida a referência pecuniária constante da nota fiscal. Sobre **o valor ou o preço** indicado em dinheiro incidirá a alíquota percentual. [*Esta fonte não foi inserida no Apêndice-A,*

	porque ela não definiu o conceito de valor venal, mas apenas parafraseou o texto do artigo 33 do CTN. Todavia, ao tecer comentários gerais sobre a base de cálculo como participante do aspecto quantitativo do fato gerador, abordou, explicitamente, a distinção conceitual preço versus valor, tal como transcrito acima].

Observação: todos os destaques em negrito foram inseridos pelo autor desta pesquisa, a fim de melhor ilustrar a distinção conceitual preço *versus* valor, presente em cada fonte indicada.

APÊNDICE C - ARBITRAMENTO NO DIREITO TRIBUTÁRIO

ARBITRAMENTO GERAL	
Omissão ou má-fé	
Fonte	**Transcrição Textual**
Abraham, 2022, p. 257	A hipótese de lançamento por arbitramento (art. 148, CTN) ocorre após **uma ação ou omissão do sujeito passivo, em que a autoridade administrativa desconsidera as informações prestadas** - ou mesmo o lançamento por ele realizado - e arbitra em lançamento próprio um novo valor a título de tributo devido. [*Esta fonte, como se verá adiante, quando aborda o arbitramento da base de cálculo do ITBI, não o subordina à presença de elementos indicativos de omissão ou má-fé*]
Amaro, 2005, p. 312	As hipóteses aí previstas reportam-se a declarações, esclarecimentos ou documentos de **duvidosa regularidade ou com omissões**; se o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, que deva ser considerado para o cálculo do tributo, não for **confiável, dada a irregularidade ou omissão, cabe o processo de arbitramento** [...] O arbitramento, portanto, é instrumento de que a autoridade pode se valer para a descoberta da verdadeira base de cálculo do tributo nas situações em que, mercê de **incorreções ou omissões do sujeito passivo ou de terceiro, haja indícios de manipulação do preço ou do valor para evitar ou reduzir o tributo devido**. [*Interessante notar que a presente fonte coloca o método de arbitramento como técnica para "descoberta da verdadeira base de cálculo", algo que entra em divergência com o entendimento sustentado nesta pesquisa. Se se trata de aferir grandeza que configura valor, não caberia investigação sobre o verdadeiro montante, porque não se trata de evento concreto; se se trata de grandeza que configura preço, o*

	arbitramento seria, justamente, uma forma subsidiária, tendo em vista a dificuldade ou impossibilidade de identificar a verdadeira quantia pactuada pelas partes]
Baleeiro, 2018, p. 1218	Até prova em contrário (e também são provas os indícios e as presunções veementes), o Fisco aceita a palavra do sujeito passivo, em sua declaração, ressalvado o controle posterior, inclusive nos casos do art. 149 do CTN. Contudo, em relação ao valor ou preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, o sujeito passivo pode ser **omisso, reticente ou mendaz. Do mesmo modo, ao prestar informações, o terceiro, por displicência, comodismo, conluio, desejo de não desgostar o contribuinte etc., às vezes deserta da verdade ou da exatidão.** Nesses casos, a autoridade está autorizada legitimamente a abandonar os dados da declaração ou de informações, esclarecimentos ou documentos, sejam do primeiro, sejam do segundo, e arbitrar o valor ou preço, louvando-se em elementos idôneos de que dispuser, dentro do razoável. Poderá arbitrar, isto é, estimar, calcular, buscar a verdade dentro ou fora da **omissão, reticência, mentira.** Poderá arbitrar, nesse sentido, mas não praticar o arbítrio puro e simples, indo até o absurdo ou às vizinhanças dele. O procedimento há de ser racional, lógico e motivado. **A pena contra a omissão, reticência, ou fraude** é a da lei, geralmente multa, não porém o arbítrio puro e simples, que duplicaria ou multiplicaria o peso do castigo. E tanto é esse o fim e objeto do art. 148 que, na cláusula final, ele ressalva, em caso de contestação, **a avaliação contraditória** (isto é, bilateral), seja na instância administrativa, seja na judicial. Está sempre garantida pelo art. 153, § 4.º, da CF de 1967.
Derzi *In*: Baleeiro, 2018, p. 1218	O arbitramento, mediante processo regular, não é procedimento de lançamento especial. As modalidades de lançamento, previstas no Código Tributário Nacional, são

	apenas três: de ofício, com base em declaração do sujeito passivo ou de terceiros e por homologação. O arbitramento, disciplinado no art. 148, é apenas técnica – inerente ao lançamento de ofício – para avaliação contraditória de preços, bens, serviços ou atos jurídicos, utilizável sempre que os documentos ou declarações do contribuinte **sejam omissos ou não mereçam fé** [...] Sendo feito o lançamento de ofício ou a sua revisão nas hipóteses elencadas no art. 149 citado, poderá o Fisco servir-se da técnica do arbitramento, obedecidos os pressupostos e requisitos do art. 148, quais sejam: **prévia desonestidade do sujeito passivo nas informações prestadas, abalando-se a crença nos dados por ele oferecidos, erro ou omissão na escrita que impossibilite sua consideração, tornando-a imprestável**; avaliação contraditória administrativa ou judicial de preços, bens, serviços ou atos jurídicos, em processo regular (devido processo legal)
Borba, 2019, p. 341	Ora, o art. 148 do CTN nada mais é do que um típico lançamento direto, uma vez que foram **omissos ou não mereceram fé** as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado.
Caliendo, 2022, p. 287	Esta modalidade de lançamento decorre da atuação da fiscalidade em face da **falha ou descumprimento do dever de colaboração do contribuinte**. Caso este não proceda adequadamente ao lançamento do crédito tributário, poderá o poder público proceder a determinação do quantum debeatur por meio de uma apuração de ofício, tomando como elementos indicativos a renda, o lucro, o faturamento, a receita bruta, bem como outros signos representativos de capacidade econômica. [...] Esta modalidade de lançamento, **que possui como fundamento a ausência do cumprimento adequando o dever de cooperação pelo**

	contribuinte, manifesta-se especialmente em: lançamento **errôneo ou inidôneo; omissões ou ausência de declaração; declarações falsas ou inexatas; apresentação duvidosa ou insuficiente de elementos probatórios**.
Cassone, 2018, p. 170	Arbitramento: quando o cálculo do tributo tiver por base ou tomar em consideração o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos (praticamente esgotando as hipóteses – pois ficam de fora os denominados tributos "por quantia fixa") e as **declarações e/ou documentos contiverem omissões ou não mereçam fé**, a autoridade lançadora arbitrará aquele valor ou preço. Isso deverá ser feito mediante procedimento administrativo regular e ensejará avaliação contraditória e contestação administrativa ou judicial, em obediência ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa (art. 148). **Omisso o contribuinte, cabe arbitramento**.
Coêlho, 2022, p. 544	Portanto, o art. 148 do CTN **somente autoriza a utilização do arbitramento em face das omissões ou atos de falsidade e desonestidade** perpetrados pelo contribuinte ou terceiro que tornem imprestáveis os dados registrados em sua escrita. Não sendo essa a hipótese, a contrário sensu, ficam vedadas as presunções e os indícios, pautas e médias levantadas, técnicas que afastam o lançamento da realidade dos fatos e da capacidade econômica do sujeito passivo.
Costa, 2022, p. 267	O art. 148 autoriza seja o lançamento efetuado de ofício, em caráter substitutivo, na hipótese de as informações e documentos prestados pelo sujeito passivo com vista à elaboração do lançamento serem **omissos ou não merecerem fé**, caso em que o Fisco arbitrará o valor ou preço. Assinale-se que a legislação das diversas pessoas políticas não tem estabelecido lançamento tributário

	segundo essa modalidade. [*Vale notar que a presente fonte coloca o arbitramento "em caráter substitutivo", sem qualquer observação adicional. Na presente pesquisa, defende-se que a função subsidiária apenas está presente quando a grandeza a ser aferida configura-se como preço*]
Daniel Neto; e Carrazza, 2021, p. 101	Portanto, através do método genético, escorado nos trabalhos que antecederam o CTN, bem como as exposições de motivo que o acompanharam, pode-se reconhecer que o termo "valor venal dos bens ou direitos transmitidos" deve ser lido à luz do critério do art. 148 do CTN e do juízo feito pela Comissão relativamente à sugestão já analisada, sendo reconhecido como o valor da transação tributável, sem prejuízo da fiscalização arbitrar essa base levando-se em conta o valor de mercado do imóvel, nos casos em que as declarações não **mereçam fé ou não sejam apresentadas**. [*A presente passagem utiliza os eventos históricos relacionados à elaboração do CTN para defender que o atual artigo 148 da codificação deva ser lido conjuntamente com artigo 38, que define a base de cálculo do ITBI. Deste pressuposto, extrai a conclusão - não compartilhada por esta pesquisa - de que a grandeza a ser aferida no caso seria é o preço e não o valor venal. Porém, de forma colateral ao seu raciocínio principal, percebe-se que defende a subordinação do uso do arbitramento à presença de elementos indicativos de omissão ou má-fé, seja para interpretar o artigo 148 do CTN, seja para manejar a técnica de arbitramento no caso específico do ITBI*]
Harada, 2021, p. 707	Porém, em relação ao valor ou ao preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, sempre que houver indícios de que o sujeito passivo ou a terceira pessoa agiram **com reticência, insinceridade ou omissão**, o art. 148 do CTN autoriza o agente administrativo a desprezar a declaração apresentada, podendo arbitrar o valor ou o preço, mediante

	processo regular, isto é, com base em elementos idôneos de que dispuser, vedada qualquer arbitrariedade.
Machado Segundo, 2023, p. 912	Finalmente, 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, arbitrará 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 [...] Mas note-se que esse arbitramento autorizado pelo art. 148 do CTN é medida extrema, excepcional, à qual a autoridade administrativa deverá recorrer apenas na hipótese de as informações e declarações oferecidas pelo contribuinte serem **imprestáveis para o conhecimento da verdade.** Não é lícito recorrer ao arbitramento em situações nas quais as declarações ou os documentos do contribuinte possuem vícios formais sanáveis, que não comprometem a veracidade ou a confiabilidade das informações que veiculam. [*A fonte considera o arbitramento como um recurso excepcional, que apenas deve ser utilizado quando as "informações e declarações forem imprestáveis para o conhecimento da verdade". Conforme o posicionamento defendido nesta pesquisa, percebe-se que compreensão expressada pelo autor estaria adequada para os casos em que a grandeza a aferir fosse um preço, dado que se trata de evento concreto; mas não quando se tratasse de valor*]
Paulsen, 2022, p. 295	Note-se que o lançamento por arbitramento ou aferição indireta é excepcional e subsidiário. Só se justifica quando da impossibilidade de apuração da base de cálculo real. Já decidiu o STJ: "O art. 148 do CTN deve ser invocado para a determinação da base de cálculo do tributo quando certa a ocorrência do fato imponível, o valor ou preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos registrados pelo

	contribuinte **não mereçam fé**, ficando a Fazenda Pública, nesse caso, autorizada a proceder ao arbitramento mediante processo administrativo-fiscal regular, assegurados o contraditório e a ampla defesa". [*De forma análoga à anterior, a presente fonte coloca o arbitramento como excepcional e subsidiário, apenas justificado quando for impossível "apuração da base de cálculo real". Sendo assim, valem aqui os mesmos comentários feitos acima*]
Quintanilha, 2023, p. 451	Tal regime somente é aplicável nos casos em que o contribuinte **não declara, não apura, não registra os valores, ou seja, o contribuinte não tem os livros contábeis ou, tendo, sua contabilidade não é proba.** Portanto, a Receita Federal efetua o lançamento do tributo, na forma do art. 148 do CTN.
Torres, 2011, p. 283	Dá-se o lançamento por arbitramento, nos termos do art. 148 do CTN, quando, nos casos em que o tributo tenha por base ou tome em consideração, o valor ou o preço dos bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, **sejam omissos ou não mereçam fé** as declarações prestadas ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo.
Simples discordância	
Fonte	**Transcrição Textual**
	[*Não foi localizada qualquer fonte que, ao realizar comentários ao artigo 148 do CTN, tenha deixado de subordinar o uso do arbitramento à presença de elementos indicativos de omissão ou má-fé*]
ARBITRAMENTO ITBI	
Omissão ou má-fé	
Fonte	**Transcrição Textual**
Chimenti e Pierri, 2013, p. 270	A base de cálculo do imposto é o valor venal do bem, e não o preço convencionado pelas partes. Valor venal de um bem é aquele determinado pelas condições de mercado, enquanto preço é um critério que pode ser livremente

	pactuado entre as partes. Caso o Fisco não aceite o valor declarado pelas partes, pode efetivar o arbitramento previsto no **art. 148 do Código Tributário Nacional**. [*A presente fonte não é explícita sobre a subordinação do arbitramento à presença de elementos indicativos de omissão ou má-fé. Inclusive, na mesma obra, ao tratar das modalidades de lançamento, o autor não faz comentários ao artigo 148 do CTN, ou seja, não cita o lançamento realizado por arbitramento. Caso tivesse abordado, teria sido mais fácil a identificação precisa de seu pensamento. Porém, em que pese o nível de imprecisão descrito, decidiu-se classificá-la no presente grupo, porque menciona, explicitamente, o artigo 148 do CTN e a redação deste dispositivo é expressa no sentido de vincular o uso daquele método à existência dos indícios mencionados.*]
Daniel Neto; e Carrazza, 2021, p. 101	Portanto, através do método genético, escorado nos trabalhos que antecederam o CTN, bem como as exposições de motivo que o acompanharam, pode-se reconhecer que o termo "valor venal dos bens ou direitos transmitidos" deve ser lido à luz do critério do art. 148 do CTN e do juízo feito pela Comissão relativamente à sugestão já analisada, sendo reconhecido como o valor da transação tributável, sem prejuízo da fiscalização arbitrar essa base levando-se em conta o valor de mercado do imóvel, nos casos em que as declarações não **mereçam fé ou não sejam apresentadas**. [*A presente passagem utiliza os eventos históricos relacionados à elaboração do CTN para defender que o atual artigo 148 da codificação deva ser lido conjuntamente com artigo 38, que define a base de cálculo do ITBI. Deste pressuposto, extrai a conclusão - não compartilhada por esta pesquisa - de que a grandeza a ser aferida no caso seria é o preço e não o valor venal. Porém, de forma colateral ao seu raciocínio principal, percebe-se*

	que defende a subordinação do uso do arbitramento à presença de elementos indicativos de omissão ou má-fé, seja para interpretar o artigo 148 do CTN, seja para manejar a técnica de arbitramento no caso específico do ITBI]
Franca Júnior, 2021, p. 77	Para melhor elucidação da premissa que guiará as considerações posteriores, o quanto até agora exposto a respeito da base de cálculo pode ser sumarizado da seguinte forma: em regra a apuração do ITBI deve partir do ato ou negócio jurídico entabulado entre as partes e deverá se pautar pelo valor venal declarado por elas. Somente se as informações prestadas não **merecerem fé**, destoando da realidade local, o Município poderá **arbitrar** a indigitada base de cálculo, desde que mediante processo administrativo regular, a fim de se obter o efetivo valor venal, assim entendido como o preço decorrente das condições usuais de mercado.
Harada, 2021, p. 600	Por isso, a **jurisprudência do TJSP** pacificou a tese no sentido da incidência do ITBI sobre o valor do negócio jurídico tributado, que é o valor efetivo da compra e venda, cabendo ao Município lançar mão do art. **148 do CTN** caso ele discorde do efetivo valor da compra e venda declarado pelo contribuinte e consignado na escritura aquisitiva do imóvel. [*Tal como já exposto na seção que se discutiu qual seria a base de cálculo do ITBI, a presente fonte, no pronunciamento exarado anteriormente (2014), defende que o Município deva instituir, por lei formal, a avaliação do valor venal dos imóveis, seja para IPTU, seja para ITBI, de forma que a não deixar maior margem de atuação para as autoridades fiscais. Essa constatação implicaria na defesa de que o arbitramento não se aplicaria aos casos em que o valor venal já estivesse definido por lei. Apesar disso, ao abordar especificamente essa questão, cita o precedente do TJSP e não faz qualquer contraponto ao entendimento do*

	referido tribunal, construindo discurso que assume tom de conformismo. Como consta na transcrição logo acima, a jurisprudência adota o artigo 148 do CTN para fundamentar o arbitramento em matéria de ITBI, sendo assim, optou-se por enquadrar o autor no presente grupo, dado que, nesta mesma obra, ele subordina a aplicação do mencionado dispositivo à presença de elementos indicativos de omissão ou má-fé]
Kfouri Júnior, 2018, p. 504	Ademais, o arbitramento do valor venal do ITBI, sob a alegação de que o valor venal do IPTU não corresponde à realidade, implica raciocínio perigoso. Como é sabido, para que haja o arbitramento é necessário que se comprove a **simulação ou a falta de elementos que possam dar veracidade à informação declarada**. Nesse tipo de cenário, ao adotar o valor oficial (base de cálculo do IPTU emitida de ofício), a não aceitação de tal valor implica a desconsideração, pela própria Administração Pública, de outro ato da mesma Administração Pública.
Machado, 2015, p. 388	Se a repartição competente não aceita como valor venal o preço praticado na compra e venda, tem o encargo de apurar o valor venal, para o fim de determinar a base de cálculo do imposto. **Aplica-se então o art. 148 do Código Tributário Nacional**. O preço informado pelos interessados deve prevalecer, em princípio, mas a Fazenda Pública não está obrigada a aceitá-lo. Poderá **arbitrar** o valor venal. Contudo, o contribuinte também não está obrigado a aceitar o valor arbitrado, podendo pedir a avaliação contraditória, administrativa ou judicial. Realmente, o Superior Tribunal de Justiça tem decidido 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 CNT.**"
Machado, 2019, p. 109	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. Tratando-se 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**.
Mangieri *In*: Mangieri e Melo, 2015, p. 220	Aliás, essa prática de estipular valores **fictícios** é largamente aplicada em nosso País [...] E se é prática costumeira em nosso mercado imobiliário, pode e deve o Fisco **negar fé ao montante informado, arbitrando** o valor de mercado do imóvel. Por se tratar de arbitramento, **deve, o procedimento, observar o art. 148 do CTN**. Mas no que consiste observar este procedimento? O STJ não define, apenas pontua que devem ser atendidos os termos do referido dispositivo legal. Para nós, consiste em garantir ao contribuinte a oportunidade de provar o contrário, isto é, que o imóvel negociado vale menos do que o valor arbitrado.
Melo *In*: Mangieri e Melo, 2015, p. 225-226	Por outro lado, por se tratar de situações excepcionais e raras (= venda do imóvel por um preço abaixo ao valor de mercado), a Administração Tributária Municipal pode **questionar e investigar a veracidade das informações**, não se curvando passivamente às declarações das partes, e, se for o caso, **arbitrar** a base de cálculo do ITBI, levando

	em conta o valor de mercado do imóvel, nos termos do **art. 148 do CTN.** [...] Este artigo traz [referindo-se ao art. 148 do CTN], nitidamente, os pressupostos (conditio sine qua non) para que a Administração Tributária parta para o arbitramento, quais sejam: **"estranheza" (desconfiança)** a respeito dos valores indicados pelo sujeito passivo; convocação do sujeito passivo para prestar esclarecimentos e/ou juntar documentos, no intuito de justificar o "valor abaixo" do praticado no mercado; e **não merecerem fé** as declarações do sujeito passivo, ou, pior ainda, **quando ele sequer presta as informações. Fora dessas hipóteses, não se pode arbitar**, ou presumir um outro valor venal diferente daquele declarado pelo sujeito passivo (a princípio, valor real da transação)
Oliveira, 2022, p. 566	o valor venal referido no artigo 36 do CTN [Em verdade, trata-se do artigo 38], por ser relativo ao ITBI, é o preço do negócio jurídico de transmissão dos direitos sobre um bem imobiliário (não poderia ser outro), valor este concreto e imutável, existente no momento do negócio (momento de ocorrência do fato gerador) porque pactuado pelas partes com base nas circunstâncias objetivas e subjetivas relativas ao bem e às pessoas, **sendo passível de arbitramento segundo as regras do art. 148 do CTN, caso haja omissão do sujeito passivo ou o valor declarado não merecer fé, por ser comprovada a sua inadequação às referidas circunstâncias**.
Pimenta, 2021, p. 1864	Isso significa que a base de cálculo não corresponde ao preço da venda do bem imóvel, pactuado pelas partes, livremente, no exercício da autonomia privada, e sim ao valor venal, que é estabelecido segundo as condições do mercado imobiliário. Sendo assim, o valor da venda, declarado pelo contribuinte, pode ou não ser admitida pelo Fisco, podendo ser aplicada, em caso de divergência, **a**

	norma prevista pelo art. 148 do CTN. [*Apesar de a fonte não ser explícita quanto à subordinação do uso do arbitramento à presença de elementos indicativos de omissão ou má-fé, faz referência expressa à aplicabilidade do artigo 148 do CTN. Como este dispositivo vincula o uso daquela técnica aos pressupostos mencionados, decidiu-se classificá-la no presente grupo*]
Quintanilha, 2023, p. 541	Por ser lançado por declaração, o ITBI pode ser objeto de **fraude** por parte do contribuinte, que poderá atribuir valor inferior àquele que foi efetivamente praticado na operação de compra e venda do imóvel. Nesse caso, é legítimo que o município desconsidere a declaração efetivada pelo contribuinte e **arbitre** o valor de mercado do bem. Frise-se que tal arbitramento será devido **somente quando o valor declarado não tiver relação com o valor efetivamente praticado**, e houver um processo administrativo próprio em que seja garantido o contraditório ao contribuinte.
Struecker, 2021, p. 55	Com efeito, se o valor apresentado pelo contribuinte no lançamento do ITBI (por declaração ou por homologação) **não merece fé**, o ente público igualmente pode questioná-lo e arbitrá-lo, no decorrer de regular procedimento administrativo, segundo o art. 148 do CTN (Lei nº 5.172, 1966).
Torres, 2011, p. 283	Eis um exemplo a propósito do imposto inter vivos incidente sobre a compra-e-venda de determinado imóvel: o contribuinte apresenta à repartição a guia com o valor da transmissão; se o Fisco aceitar o dito valor, procederá ao lançamento imediatamente; se não o aceitar, arbitrará o valor que lhe pareça compatível com o bem transmitido. [*Apesar de a presente fonte não indicar, de forma expressa, a necessidade da presença de elementos indicativos de omissão ou má-fé, para autorizar o uso do arbitramento, decidiu-se classificá-la neste grupo, porque o trecho*

	transcrito encontra-se logo após, na mesma página, em que o autor realiza os comentários ao artigo 148 do CTN e, tal como foi declinado acima, naquela oportunidade, havia a defesa da subordinação daquela técnica aos pressupostos mencionados. Em verdade, ao comentar o artigo 148 do CTN, a fonte avança no texto, até utilizar o ITBI para exemplificar o procedimento de arbitramento]
Simples discordância	
Fonte	**Transcrição Textual**
Abraham, 2022, p. 257	Outro exemplo de arbitramento ocorre no caso de compra e venda de imóvel, em que o sujeito passivo deve informar ao Fisco municipal a ocorrência da transação para que este calcule o imposto devido (ITBI), e este poderá **discordar** do valor atribuído ao negócio jurídico (escritura pública de compra e venda), o qual serviria de base de cálculo, utilizando-se, então, o novo valor arbitrado (**muitas vezes previsto em pauta de valores de mercado por localização**). [*Esta fonte, como foi indicado acima, quando aborda o arbitramento constante do artigo 148 do CTN, subordina-o à presença de elementos indicativos de omissão ou má-fé. Aqui, ao tratar do arbitramento no cenário específico do ITBI, não faz qualquer menção a tais pressupostos, nem sequer cita o artigo 148 do CTN. O único ponto indicado como justificativa para que a autoridade fiscal proceda com o arbitramento refere-se à sua discordância em relação ao preço declarado pelo sujeito passivo. Por conta desses fatores, decidiu-se inserir o autor na presente classificação*]
Almeida, 2017, p. 54	Como já foi dito, em obediência ao disposto pelo artigo 148 do Código Tributário Nacional, se o Fisco identificar hipótese de possível sonegação da verdade por parte do contribuinte que é o comprador adquirente do bem imóvel **ou** que o valor recolhido por este contribuinte difere do valor indicado e

	gerado pelo Fisco, que é o efetivo valor real da venda do imóvel ou de mercado, **até** nos casos em que não houve recolhimento, poderá o Fisco lançar de ofício o tributo, após **arbitrar** o valor do ITBI, mediante procedimento administrativo fiscal ocorrido antes do citado lançamento de ofício. [*Conforme as partes destacadas em negrito, a fonte aponta três possibilidades autorizativas para o arbitramento, incluindo a simples discordância da autoridade fiscal, em relação ao valor utilizado pelo contribuinte para realizar o pagamento antecipado*]
Denari, 2008, p. 333	A base de cálculo do imposto [ITBI] será o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, expressamente pactuado ou **arbitrado** pelo poder público municipal. [*A inclusão da presente fonte nesta classificação demanda explicações. Perceba-se que, ao definir qual seria a base de cálculo do ITBI, defende que ela seja o valor pactuado pelas partes ou arbitrado pelo poder público. Quando se abordou, em seção própria do corpo principal deste trabalho, a questão relacionada a qual deva ser a base de cálculo da referida exação, trabalhou-se esta fonte, a fim de indicar que ela sustenta uma ambivalência entre as duas grandezas possíveis: preço versus valor venal. Isso porque, na consulta ao seu pensamento integral, ela advoga a não recepção do artigo 38 do CTN, na função de veicular normas gerais para o referido imposto. Por conta disso, supôs-se que admitiria a liberdade para que a lei municipal optasse por qualquer das duas possibilidades. Em consonância com essa compreensão do raciocínio do autor, decidiu-se interpretar que, ao afirmar ser possível, simplesmente, aferir a base de cálculo por arbitramento, sem fazer qualquer menção à omissão ou má-fé, nem sequer citar o artigo 148 do CTN, estaria indicando a possibilidade de uso da mencionada*

	técnica apenas pela simples discordância da autoridade fiscal, em relação ao preço declarado pelo contribuinte]
Macedo, 2009, p. 206	Sempre falamos em preço como presunção relativa da base de cálculo do ITBI, porque é possível a sua desconsideração quando este for considerado inservível, seja por ser considerado pelo Fisco como simulado, **ou** por ser tido como manifestamente inferior ao valor do bem imóvel. Aqui, deverá ser aberto processo regular para apuração da base de cálculo do ITBI, **seja por ser omissa ou não merecer fé a declaração expressa na escritura pública, caso em que o procedimento estará fundamentado nos termos do artigo 148 do CTN**; **seja pela necessidade de sua consonância com o valor do bem imóvel, quando o fundamento de validade será o artigo 142 do CTN**, mas sempre concedendo-se o contraditório e a ampla defesa ao contribuinte, mandamentos inafastáveis no nosso Estado Democrático de Direito.
Indefinido	
Fonte	**Transcrição Textual**
Coêlho, 2022, p. 410	A base de cálculo do ITBI, noutro giro, é o valor venal, real, do negócio, obtido mediante lançamento direto ou misto. O Fisco municipal reserva-se o direito de **avaliar** os imóveis e os direitos imobiliários e de dizer o "preço fiscal" dos mesmos, o qual não poderá nunca exceder o valor venal (real), sob pena de confisco. [*O autor não utiliza a expressão "arbitramento" ou "arbitrar". Também não faz menção à necessidade ou desnecessidade da presença de elementos indicativos de omissão ou má-fé. Não cita o artigo 148 do CTN. Não há, no texto destinado ao ITBI, outras passagens que possam servir para indicar qual seria seu posicionamento específico. Enfim, de todo o exposto, a obra consultada não apresenta elementos suficientes para que se*

	possa identificar o entendimento da fonte, dessa forma, decidiu-se atribuir-lhe a presente classificação]
Paulsen, 2022, p. 421	A base de cálculo "é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos" (art. 36). Quando da transmissão da propriedade, considera-se o seu valor venal, ainda que haja gravames temporários [...] A aferição da base de cálculo é feita caso a caso, podendo o Fisco acatar o valor pelo qual está sendo realizada a compra e venda noticiada pelo contribuinte ou, se inferior ao valor de mercado, **lançar** o tributo por montante superior que efetivamente corresponda ao valor venal. [*Para a presente fonte, valem os mesmos comentários realizados para o autor logo acima*]

Observação: todos os destaques em negrito foram inseridos pelo autor desta pesquisa, a fim de melhor ilustrar o posicionamento presente em cada fonte indicada.

APÊNDICE D - PGV: LEI OU ATO INFRALEGAL

LEI	
Fonte	**Transcrição Textual**
Almeida, 2017, p. 15	Por outro lado, em que pesem as considerações trazidas acima, penso e defendo que o IPTU **só pode e deve ser majorado através de lei municipal, sendo inviável que seja permitido que o chefe do Poder Executivo Municipal unilateralmente, através de decreto faça a edição da Planta Genérica de Valores**, trazendo para os imóveis valores majorados, em flagrante ilegal **alteração** da base de cálculo do tributo.
Caliendo, 2022, p. 440	**Não se exige, contudo, que cada imóvel possua um preço individualizado**, sob pena de ofensa ao princípio da praticidade, ou seja, seria um dever impossível de ser realizado pela administração fiscal. De outro lado, o preço deve ser individualizável por imóvel, de tal modo que a combinação de conceito legal, método e parâmetros permitam a definição clara do valor de cada imóvel. A combinação de fatores (conceito legal, métodos e parâmetros) será concretizada na edição de uma Planta Genérica de Valores, **que apresentará em cada caso concreto o valor venal concreto para cada região e, por conseguinte, para cada imóvel individualizado**. O valor específico será utilizado para apuração e lançamento do valor devido em cada imóvel. [...] O STJ firmou entendimento sobre a questão muito debatida da possibilidade de correção monetária do valor venal dos imóveis, por meio da Súmula 160 do STJ, que determina: "IPTU – Atualização – Índice Oficial de Correção Monetária. É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária". Desse modo, os municípios estão autorizados a praticar a **simples**

	atualização do valor monetário do valor venal dos imóveis mediante decreto, sem que se caracterize a majoração de tributo [*Apesar de a parte inicial do texto permitir que o intérprete visualize o contrário, a citação da súmula do STJ, em tom de conformidade e sem discurso contraposto, fez com que se optasse por inserir a fonte no presente grupo*]
Cassone, 2018, p. 351	Autorizado pelo art. 146 da CF, o CTN, no art. 33, definiu a base de cálculo do IPTU como o "valor venal do imóvel". A lei municipal assim deverá dispor. Esse valor real, individualizado para cada imóvel, **é fixado por lei**, e pode sofrer modificações de um ano para outro, em virtude de vários fatores. **Para tanto, faz-se necessário editar nova lei, nos termos do §1º do art. 97 do CTN**.
Chimenti e Pierri, 2013, p. 268	"É defeso ao município atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária" (Súmula 160 do STJ) [*O referido autor, ao comentar o tema, apenas transcreve a Súmula 160 do STJ e outros precedentes no mesmo sentido, em tom de conformidade e sem discurso contraposto. Essa constatação fez com que se optasse por inserir a fonte no presente grupo*]
Coêlho, 2022, p. 413	A partir daí, mediante decretos, os prefeitos atualizam dito valor para contrabalançar a desvalorização da moeda (inflação). O STF e o STJ já firmaram a tese de que o Executivo só pode atualizar por decreto o valor dos imóveis até o limite oficial do índice inflacionário do ano anterior. **O decisum é extremamente justo, porque protege os contribuintes contra os exageros da Administração**.
Fischer e Maliska, 2017, p. 290	**Compartilhamos as lições desenvolvidas no Supremo Tribunal Federal**, destacando-se importante acórdão, Relator Min. Gilmar Mendes, no qual se fixou que a validade

	da Planta de Valores está condicionada à sua veiculação por lei.
Harada, 2014	A base de cálculo, como um dos elementos constitutivos do fato gerador do imposto, está **inteiramente** submetido ao princípio de reserva legal consoante dispõe o art. 146, III, a da CF [...] E a **única** lei existente no Município de São Paulo que define critérios objetivos para a apuração do **metro quadrado da construção e do terreno** é a Lei de nº 10.235/86 para fins de cálculo do IPTU [...] Nada impede de o Município aprovar uma outra lei específica regulando a apuração do valor venal do imóvel para fins de lançamento do ITBI. Os valores não precisam necessariamente coincidir com aqueles resultantes da aplicação da lei que rege o lançamento do IPTU. Porém, enquanto não existir essa lei específica deverá ser aplicada a Lei nº 10.235/86 que aprovou a planta genérica de valores para apuração do valor venal de imóvel a ser tributado pelo IPTU **em respeito ao princípio da legalidade do imposto, que abarca a definição do seu fato gerador em seus aspectos objetivo, subjetivo e quantitativo.** [*Apesar de a presenta manifestação ter-se dado em razão da polêmica relacionada à aprovação do valor de referência para fins de cálculo do ITBI, o conteúdo das declarações deixa clara a compreensão do autor em relação ao Princípio da Legalidade em matéria tributária: no caso, sustenta a necessidade de a lei formal prever o valor do metro quadrado de área de terreno e de edificação, como estimativa oficial do Legislador do valor venal in concreto.*]
Harada, 2016, p. 161	A base de cálculo, que é um dado objetivo e real, não deve variar em função deste ou daquele imposto; o quantum desejado de tributo pelo sujeito ativo deve, no caso, ser mensurado pela dosagem da alíquota incidente sobre a base de cálculo. Tanto para o ITBI, como para o IPTU o

	município deve buscar o **exato valor da base de cálculo (valor venal) na sua lei de regência**, não sendo permitido o apego ao conceito doutrinário de valor venal. [*Apesar de esta obra ser dedicada ao ITBI, fica clara a opinião do autor sobre a necessidade de lei formal para estimar concretamente a grandeza que seria a mesma no IPTU e no ITBI, no caso, o valor venal*]
Kfouri Júnior, 2018, p. 494-495	Diversas foram as formas de se tributar a propriedade ao longo da história, adotando-se variados critérios, como o número de janelas, número de andares das casas, dentre outras metodologias, sendo que atualmente a Tributação se dá com base em um valor venal estabelecido pela planta genérica de valores (PGV), **que deve ser aprovada por lei**.
Mangieri *In*: Mangieri e Melo, 2015, p. 200	Apenas por meio de lei seria possível a instituição de nova planta genérica de valores, seja para fins de IPTU ou ITBI.
Mazza, 2015, p. 542-543	A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, assim considerado o produto da multiplicação de sua metragem pelo **preço do metro quadrado definido na planta genérica de valores** (propriedade territorial), somado com o quantum da área construída (propriedade predial). STF: "É inconstitucional a majoração do IPTU sem edição de lei em sentido formal, vedada a atualização, por ato do Executivo, em percentual superior aos índices oficiais" – RE 648.245-MG, rel. Min. Gilmar Mendes.
Paulsen, 2022, p. 407	O art. 33 do CTN define como base de cálculo o "valor venal do imóvel", ou seja, seu valor no mercado imobiliário. Tal valor não é verificado imóvel a imóvel e sim presumido conforme tabelas chamadas "planta fiscal de valores", que **definem o valor do metro quadrado** conforme a localização, a natureza e o nível da construção. Essas tabelas, normalmente constantes de anexos às leis instituidoras do IPTU, podem ser atualizadas mediante decreto, **mas não em percentual superior ao índice oficial**

	de correção monetária, conforme se vê da Súmula 160 do STJ.
Quintanilha, 2023, p. 533	A base de cálculo do IPTU é o valor venal, conforme determinado no art. 33 do CTN. Vejamos. Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade. Como se pode ver, serão considerados no valor venal a área construída, as benfeitorias, a localização do bem, e **sua previsão deverá estar em lei em sentido formal, e não em decretos do Poder Executivo**.
Torres, 2011, p. 401	A base de cálculo é o valor venal do imóvel (art. 33 do CTN). Esse valor ou é apurado casuisticamente no lançamento ou é indicado em planta genérica, elaborada de acordo com critérios estabelecidos em lei. **Os valores da planta só podem ser majorados, pelo Poder Executivo, de acordo com os índices de atualização monetária; apenas a lei formal pode aumentá-los em percentuais maiores que a inflação, eis que esta matéria está sob a reserva da legalidade**.
ATO INFRALEGAL	
Fonte	**Transcrição Textual**
Baleeiro, 2018, p. 321	A repartição apurá-lo-á [Valor venal], segundo as circunstâncias, conforme a localização, existência de serviços públicos, possibilidades de comércio etc. e, sobretudo, quando possível, pelo confronto com as alienações mais recentes de imóveis semelhantes no local. **Não contraria o CTN a elaboração de tabelas, ajustadas periodicamente segundo os dados acima e outros razoáveis, para cada área da zona urbana.** [*Vale registrar que a opinião exposta nesta manifestação ocorreu na última*

	edição que fora publicada antes do falecimento do autor. Tal edição veio à lume no ano de 1976, portanto, três anos antes de o STF adotar o posicionamento que vedava o uso de decreto a fim de atualizar a PGV em valores superiores a índice oficial de inflação]
Derzi *In*: Baleeiro, 2018, p. 323	Por sua vez, a doutrina, em geral, entende ser da competência do Poder Executivo **apurar o preço médio dos terrenos e das edificações, fixá-los em tabela ou pautas de valores**, como norte e orientação aos lançamentos individuais [...] portanto, a confecção desses mapas de valores é tarefa técnica afeta à **Administração Pública, que, para isso, se vale de pesquisa no mercado imobiliário**.
Borges, 1965, p. 492	Do que ficou dito, segue-se que, sendo o valor tributário do prédio (arts. 110, 115 e 116) um conceito indeterminado, o Código Tributário apenas outorgou competência ao Executivo Municipal para regulamentar o processo de avaliação, o que é juridicamente admissível, sem desrespeito à norma constitucional que proíbe a qualquer dos podêres delegar atribuições (art. 36, § 2.°). [*Aqui, vale registrar algo semelhante ao que fora dito em relação à obra de Aliomar Baleeiro: esta manifestação foi realizada em 1965, portanto, 13 (treze) anos de o STF adotar o posicionamento que vedava o uso de decreto a fim de atualizar a PGV em valores superiores a índice oficial de inflação*]
Daniel Neto e Carrazza, 2021, p. 106	Portanto, caberia ao Legislador, utilizando a terminologia de Aires Barreto, estabelecer a base de cálculo, ao passo que seria atribuição da Administração **apurar a base calculada**.
Fernandes *In*: Grillo; e Silva, 2014, p. 141	A base de cálculo do IPTU deve ser prevista abstratamente por lei, sendo que o art. 33 do CTN dispõe que se trata do valor venal do imóvel. **Ela também deve ser diferenciada da base calculada do imposto; a lei edita critérios**

	abstratos da base de cálculo, já o ato administrativo de lançamento, estabelece o valor concreto segundo os critérios abstratos (base calculada), ou base de cálculo em concreto. A Planta Genérica de Valores deve ser feita ano a ano, não necessitando constar de edição legislativa, ainda que ultrapasse o índice da correção monetária, e será elaborada com base no preço corrente de mercado, observados os seguintes elementos [...] Esse, no entanto, não é entendimento do STJ e do STF , que têm entendido que a Planta Genérica de Valores deve, necessariamente, ser publicada por lei (RE 87.763-19 e Súmula do STJ 160), o que é, diante dos fundamentos supracitados, um grande equívoco.
Jardim, 2020, p. 113	Assim, em tese, a base de cálculo [IPTU] será um valor correspondente ao imóvel, tendo como limite o valor venal, ou seja, **o valor de mercado do bem.** Com efeito, o Código Tributário Nacional, por meio do *caput* do art. 33, estabelece que a base de cálculo é o valor venal do imóvel, disposição reproduzida na legislação ordinária e, por vezes**, efetivada por decreto da lavra do Executivo municipal, mediante a instituição de Planta de Valores Imobiliários**.
Lourenço, 2007, p. 87	**Dessarte, afigura-se inaceitável a afirmação de que a fixação do valor venal nas plantas de valores por decreto ou qualquer outra espécie normativa infra legal infringe a estrita legalidade.** Os atos sublegais, normativos ou não, no iter procedimental de identificação do valor venal dos imóveis, para a consecução do lançamento, na hipótese em que a lei instituidora do tributo, mais que dizer que o valor venal deverá ser a base de cálculo do IPTU especificou os critérios para atingi-lo, subsumem-se à lei e, como tal, apenas concretizam o comando abstrato da norma que apontou qual, como e de que modo se pode encontrar o valor venal do imóvel, a base de cálculo do imposto.

Macedo, 2009, p. 209	De fato, a base de cálculo, como evento trazido do mundo da realidade, também deve estar posta na generalidade da norma, como um conceito, enunciado conotativo que servirá de modelo a orientar, ao longo do processo de positivação do direito, a construção de enunciados protocolares constituidores do fato concreto, os valores individualizados. Interessante notar que não se tem notícia de haver determinação legal, por exemplo, dos valores das mercadorias, que comporão a base de cálculo do ICMS, por meio de lei. Simplesmente porque os valores que irão compor a base de cálculo de qualquer imposto, em geral, serão extraídos da riqueza dos fatos ocorridos entre particulares, e não da lei. **A determinação da PGV por intermédio de lei traz consigo os percalços de o Executivo não lograr a atualização constante dessa planta**, pela necessidade de concordância também por parte do Poder Legislativo, atento à conveniência política. Assim, quanto maior a demora em se aprovar lei com uma PGV atualizada, maior a probabilidade de haver discrepâncias entre o valor venal do IPTU e o valor de mercado atualizado do imóvel.
Machado, 2015, p. 353	Não nos parece que seja assim, data máxima vênia. Uma coisa é a definição, em tese, da base de cálculo do tributo. Essa definição somente a lei pode fazer. E fez, estabelecendo que a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel. **Coisa diversa, porém, é a determinação dos elementos que, em concreto, se fazem presentes a compor a base de cálculo do tributo.** Elementos que se prestem para indicar, no caso do IPTU, qual deve ser o valor de cada imóvel. **Esta deve ser feita por ato administrativo, em cada caso. E nada impede que um ato administrativo de caráter normativo estabeleça parâmetros a serem seguidos nessa tarefa de avaliação**, desde que reste

	assegurado ao contribuinte o direito de discordar dos critérios adotados e pleitear uma avaliação contraditória, administrativa ou judicialmente, nos termos do art. 148 do Código Tributário Nacional.
Shoueri, 2023, p. 175	É,3 aliás, condenável a prática de algumas municipalidades, ao fixar a base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, valerem-se de "plantas genéricas", **fixadas em lei.** Substitui-se, com isso, o valor venal – base de cálculo apontada pelo Código Tributário Nacional, no art. 33 – pelo valor legal. A consequência é que **flutuações normais de mercado implicarão a base de cálculo já não mais refletir o valor de mercado**, conforme exigência da referida lei complementar.

Observação: todos os destaques em negrito foram inseridos pelo autor desta pesquisa, a fim de melhor ilustrar o posicionamento presente em cada fonte indicada.

APÊNDICE E - IDENTIDADE *IN ABSTRACTO*

IDÊNTICAS	Abraham, 2022. Baleeiro, 2018 Derzi *In*: Baleeiro, 2018 Borba, 2019 Caliendo, 2022 Chimenti e Pierri, 2013 Coêlho, 2022 Costa, 2022 Fernandes; Do Valle e Cunha *In*: Grillo e Silva, 2014 Harada, 2014 Harada, 2016 Harada, 2021 Machado, 2015 Machado, 2019 Machado Segundo, 2023 Mangieri *In*: Mangieri e Melo, 2015 Mazza, 2015 Paulsen, 2022 Pimenta, 2021

NÃO-IDÊNTICAS	Almeida, 2017 Daniel Neto e Carrazza, 2021 Franca Júnior, 2021 Kfouri Júnior, 2018 Melo In: Mangieri e Melo, 2015 Oliveira, 2022 Quintanilha, 2023 Struecker, 2021 Teodorovicz, 2020

AMBIVALENTE	Denari, 2008 Jardim, 2020 Macedo, 2009

INDEFINIDO	Amaro, 2005 Andrade, 2021 Barreto *In*: Martins, 2013 Borges, 1965 Cassone, 2018 Diniz, 2022 Fernandes *In*: Grillo e Silva, 2014

	Fischer e Maliska, 2017
	Lourenço, 2007
	Mello, 2009
	Pinto e Amorim, 2012
	Shoueri, 2023
	Sidou, 2016
	Torres, 2011

APÊNDICE F - IDENTIDADE *IN CONCRETO*

COERENTE	
Fonte	**Transcrição Textual**
Caliendo, 2022, p. 458	Cabe ressalvar que se tem discutido da unidade valorativa deste valor em relação ao IPTU e mesmo a legislação de alguns municípios se referem explicitamente a esta planta de valores como referência. Entendemos, no entanto, que a legislação fala do preço de mercado que é dinâmico em relação ao cadastro do imóvel na planta de valores municipal que é um componente estático e sujeito a desatualizações e, **logo, deve prevalecer o critério dinâmico de aferição da base de cálculo do ITBI, com a preponderância do valor real sobre o formal.** O que não se pode considerar é a imposição de uma tributação superior ao valor normal de mercado. Conforme a Súmula 108 do STF o valor do imóvel deve ser aquele do tempo da alienação e não da promessa de compra e venda.
Daniel Neto e Carrazza, 2021, p. 105-106	Parece-nos, da leitura dos precedentes analisados e de muitos outros, que se estabeleceu no âmbito do STJ a interpretação de que a base de cálculo do ITBI e do IPTU é, de fato, o valor venal do imóvel, **diferindo apenas a apuração desse valor no caso concreto**, que poderia conduzir a valores diferentes para os impostos incidentes sobre um mesmo imóvel. Com a devida vênia, não podemos concordar com essa leitura feita pelo STJ [...] **Entender que a diferença entre as bases calculadas do ITBI e do IPTU é suficiente para evidenciar a distinção de natureza jurídica entre os dois impostos**, é inverter a lógica do Direito, e permitir que a administração determine o principal elemento estrutural dos tributos em comento.
Denari, 2008, p. 333	Tratando-se de transmissão de prédios ou terreno urbano, a Prefeitura **poderá** utilizar-se dos valores constantes do

	Cadastro de Rendas Imobiliárias relativos ao IPTU. [*A fonte afirma que o Município poderá utilizar o valor concretamente estabelecido para o IPTU. Isso está coerente com sua propositura para as bases de cálculo in abstracto, pois entende que o Legislador local pode optar entre preço do negócio jurídico e valor venal*]
Fernandes; Do Valle e Cunha *In*: Grillo e Silva, 2014, p. 161	A base de cálculo do ITBI é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos que **pode, ou não, coincidir com o valor venal estabelecido para fins de incidência do IPTU**, podendo, inclusive, ser aquela superior a esta. Há quem sustente, curiosamente, que "...o valor venal do imóvel não pode ser inferior, em hipótese alguma, ao valor obtido para os efeitos do IPTU, desde que este se encontre no campo da verdade material, é claro".
Franca Júnior, 2021, p. 79	Antecipando a conclusão, a análise sistemática da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional demonstra que **não existe necessária correspondência entre as bases de cálculo do IPTU e do ITBI**. Acerca disso, deve ser dito, preliminarmente, **que a apuração das respectivas bases de cálculo recebe metodologias distintas.** Enquanto a base de cálculo do IPTU parte de fórmulas genéricas destinadas a compreender inúmeras situações, dado que não se cogita a apuração individualizada para cada um dos proprietários de imóveis em uma determinada base territorial, a base de cálculo do ITBI parte do valor **declarado** pelo sujeito passivo, isto é, parte de algo individualizado que, conforme comentado, pode ser afastado caso a declaração não mereça fé ou esteja incorreta. Os critérios são, portanto, distintos.
Harada, 2014, p.	Nada impede de o Município aprovar uma outra lei específica regulando a apuração do valor venal do imóvel para fins de lançamento do ITBI. **Os valores não precisam necessariamente coincidir com aqueles resultantes da**

	aplicação da lei que rege o lançamento do IPTU. Porém, enquanto não existir essa lei específica deverá ser aplicada a Lei nº 10.235/86 que aprovou a planta genérica de valores para apuração do valor venal de imóvel a ser tributado pelo IPTU em respeito ao princípio da legalidade do imposto, que abarca a definição do seu fato gerador em seus aspectos objetivo, subjetivo e quantitativo.
Harada, 2016, p. 161	Por conseguinte, a ausência de PGV específica para lançamento do ITBI por homologação cabe ao contribuinte valer-se da PGV editada para fins de lançamento do IPTU. **Aliás, seria até estranho que cada imóvel tivesse dois valores distintos: um para lançamento do IPTU e outro para lançamento do ITBI**. A base de cálculo, que é um dado objetivo e real, não deve variar em função deste ou daquele imposto; o quantum desejado de tributo pelo sujeito ativo deve, no caso, ser mensurado pela dosagem da alíquota incidente sobre a base de cálculo. Tanto para o ITBI, como para o IPTU o município deve buscar o **exato valor da base de cálculo (valor venal) na sua lei de regência**, não sendo permitido o apego ao conceito doutrinário de valor venal.
Kfouri Júnior, 2018, p. 503	Em conclusão, portanto, posicionamos nosso entendimento no sentido de considerar a base de cálculo do ITBI como sendo o **valor da efetiva transmissão**, por entender que esta é o elemento inerente ao critério material da hipótese de incidência do tributo, não devendo ser adotado qualquer outro critério, **a exemplo do valor venal do IPTU ou ainda fórmulas adotadas pela Fazenda Pública para estimar o valor de venda.** Há de prevalecer o valor ajustado contratualmente e registrado no respectivo Registro de Imóveis, que goza de fé pública. Diante desse raciocínio, concluímos que a redação do Código Tributário Nacional, em relação à base de cálculo para o ITBI, não foi recepcionada pela Constituição de 1988.

Macedo, 2009, p. 202-203 e 209	Como vimos, um imposto sobre a transmissão onerosa de bem imóvel tem como base de cálculo possível, o valor do bem imóvel. Mas, considerando as duas etapas que a materialidade transmissão apresenta (escritura pública e registro do título aquisitivo) no seu rito solene, pode dar ensejo, ao menos, à utilização de três grandezas que representam presunções relativas do valor do bem imóvel: **(i) o preço declarado pelas partes no negócio jurídico; (ii) o valor venal do IPTU, com os critérios legais previstos para sua apuração; e (iii) o valor de mercado atualizado do imóvel**. [...] De fato, a base de cálculo, como evento trazido do mundo da realidade, também deve estar posta na generalidade da norma, como um conceito, enunciado conotativo que servirá de modelo a **orientar, ao longo do processo de positivação do direito, a construção de enunciados protocolares constituidores do fato concreto, os valores individualizados.**
Mangieri *In*: Mangieri e Melo, 2015, p. 216	Obviamente que a base tributável do ITBI não está atrelada à planta genérica de valores, diploma que é usado, em regra, no campo do IPTU. Claro que, circunstancialmente, **pode ser utilizada inclusive para informar o valor tributável para fins de ITBI, mas não que isso seja obrigatório.** Alguns municípios, principalmente os que apresentam precários aparelhos de fiscalização tributária, preferem eleger a planta de valores como base inclusive para o ITBI. O STJ pacificou a exegese quanto a esse aspecto. Atualmente é tranquilo, pois, que a base de cálculo do ITBI não precisa observar os valores previstos na Planta Genérica de Valores do IPTU (PGV).
Paulsen, 2022, p. 421	A base de cálculo "é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos" (art. 36). Quando da transmissão da propriedade, considera-se o seu valor venal, ainda que haja gravames temporários [...] A aferição da base de cálculo é

	feita caso a caso, podendo o Fisco acatar o valor pelo qual está sendo realizada a compra e venda noticiada pelo contribuinte ou, se inferior ao valor de mercado, lançar o tributo por montante superior que efetivamente corresponda ao valor venal. **Não há qualquer direito do contribuinte, nem obrigação do Fisco à utilização da mesma base de cálculo do IPTU, baseada nas Plantas Genéricas de Valores - PGVs**.
Pimenta, 2021, p. 1884	Não é necessária uma identidade com o valor venal **estabelecido** para fins de exigência do IPTU. 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".
CONTRADITÓRIO	
Fonte	**Transcrição Textual**
Almeida, 2017, p. 41	Portanto, ao nosso entender, **a forma de apuração** da base de cálculo e a **modalidade de lançamento** do IPTU e do ITBI são diversas, não sendo possível vincular os valores, que em regra serão diferentes, dessa forma podemos firmar que, **não há modificação na base de cálculo do IPTU ou do ITBI**, uma vez que em que pese o primeiro possuir como base de cálculo o valor venal do imóvel, e o segundo considerar como base imponível o valor dos bens ou direitos transmitidos, **de fato o que na realidade difere é tão somente o método ou a sistemática de apuração desse valor, que possibilita e proporciona a diferença numérica entre os dois tributos municipais.** [*Neste ponto, parece defender que as bases de cálculo in abstracto seriam iguais e apenas as bases de cálculo in concreto seriam diferentes. O problema é que, ao tratar de qual seria a*

	grandeza que compunha o critério quantitativo do ITBI, sustenta que deveria ser o preço do negócio jurídico]
Struecker, 2021, p. 52	Nesta lógica, defende-se que a base de cálculo do ITBI não deve necessariamente ser a mesma do IPTU porque **embora em ambos os casos a previsão legal seja o valor venal do imóvel**, são impostos com fatos geradores diferentes. [*Para este autor, valem os mesmos comentários feitos para a fonte imediatamente anterior*]

Observação: todos os destaques em negrito foram inseridos pelo autor desta pesquisa, a fim de melhor ilustrar o posicionamento presente em cada fonte indicada.

APÊNDICE G - VALOR DE REFERÊNCIA ITBI

ILEGAL	
Fonte	**Transcrição Textual**
Franca Júnior, 2021, p. 77-79	Desta feita, não se pode, diante de um tributo sujeito a lançamento por homologação, haver imposição de valor de referência como condição para a transmissão da propriedade imobiliária, o que não raro ocorre. Essa postura, além de infringir o princípio da legalidade, subverte o devido processo legal, pois intenta afastar a declaração do contribuinte de forma unilateral e sumária, fixando a base de cálculo eleita pelo Município sem prévia oitiva do interessado. Não seria exagero afirmar estar-se, nesta hipótese, diante de um caso clássico de solve et repete. O argumento de que, ao adotar o tal valor venal de referência, os Municípios concederiam aos jurisdicionados o direito de impugnar o ato, e que por isso o procedimento gozaria da presunção de legalidade própria dos atos administrativos, não convence. [...] Outrossim, a base de cálculo do ITBI é naturalmente dinâmica, estando dessa forma subordinada à máxima econômica da oferta e da demanda. Quer-se com isso dizer que o valor venal do ITBI poderá variar durante um mesmo exercício, notadamente diante de eventos que possam vir a valorizá-lo ou depreciá-lo. Exemplificadamente: o valor venal de uma dada propriedade imobiliária pode ser substancialmente incrementado caso sejam anunciadas obras públicas de infraestrutura na região, tais como melhoria no transporte público, como não raro ocorre em regiões metropolitanas; por outro lado, esse mesmo valor venal pode sofrer vultosa depreciação na hipótese de crise no mercado imobiliário. **Portanto, a exigência de valores venais de referência é incompatível com a própria natureza jurídica do ITBI**. [*Perceba-se que o autor sustenta*

	a ilegalidade da tabela de valores de referência, com os mesmos argumentos utilizados na Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0056693-19.2014.8.26.0000, pois estava comentando o seu resultado. Além disso, acrescenta um argumento adicional: constata que há um caráter dinâmico no mercado imobiliário e isso implicaria numa alegada incompatibilidade do ITBI com a instituição de uma tabela de valores de referência. Obviamente, se o órgão competente foi capaz de editar a tabela também seria razoável presumir que teria capacidade operacional para atualizá-la, a fim de acompanhar os movimentos do mercado local. Contudo, é necessário lembrar que esta fonte defende que o preço do negócio jurídico é a base de cálculo do ITBI, então, deve-se entender o argumento utilizado aqui dentro do contexto maior em que é abordada a questão sobre qual seria a grandeza eleita pela lei para a referida exação]
Harada, 2014, p.	**Nada impede de o Município aprovar uma outra lei específica regulando a apuração do valor venal do imóvel para fins de lançamento do ITBI**. Os valores não precisam necessariamente coincidir com aqueles resultantes da aplicação da lei que rege o lançamento do IPTU. Porém, **enquanto não existir essa lei específica** deverá ser aplicada a Lei nº 10.235/86 que aprovou a planta genérica de valores para apuração do valor venal de imóvel a ser tributado pelo IPTU em respeito ao princípio da **legalidade** do imposto, que abarca a definição do seu fato gerador em seus aspectos objetivo, subjetivo e quantitativo [...] Base de cálculo que não derive diretamente do valor unitário do metro quadrado previsto em lei, qualquer que seja a denominação dada, é inconstitucional.
Harada, 2016, p. 161-162	Por isso, a disponibilização, pela Prefeitura, com efeito vinculante, do valor venal de cada imóvel cadastrado, por meios eletrônicos e periodicamente reajustável com base

	em pesquisas de mercado, como determina a legislação do município de São Paulo, **é absolutamente inconstitucional por implicar afastamento da lei de regência da matéria e consequentemente vulnerar o princípio da legalidade tributária.** A coleta de dados serve para embasar o projeto de lei de apuração do valor venal, nunca para efetuar o lançamento, que é procedimento administrativo vinculado.
Harada, 2021, p. 600	**Daí por que inconstitucional o ato do Executivo, que disponibiliza a base de cálculo de cada imóvel cadastrado, obtido mediante pesquisa de mercado**, para fins de obtenção da guia de recolhimento do ITBI como determina o Decreto municipal no 46.228/05, ferindo o **princípio da legalidade**, além de alterar o regime de lançamento por homologação que, por definição, não subordina o recolhimento do imposto ao exame prévio do fisco. A Lei no 14.256/06 alterou a redação do art. 7º da Lei no 11.154/91 e acrescentou os arts. 7º-A e 7º-B nos seguintes termos.
Mangieri *In*: Mangieri e Melo, 2015, p. 200-201	Apenas por meio de lei seria possível a instituição de nova planta genérica de valores, seja para fins de IPTU ou ITBI [...] Portanto, no que toca à aplicação de valores supostos de mercado para o ITBI, **sem autorização legal**, **entendemos que o Decreto n.º 46.228/2005 não passa pelo teste de constitucionalidade**.
Oliveira, 2022, p. 567	Entretanto, antes de concluir, não podemos perder de vista que para o IPTU a jurisprudência admite plantas genéricas e os valores de referência, resguardando o direito de contestação pelos contribuintes, e **a não aceitação desses elementos quanto ao ITBI deriva apenas de que este incide sobre os negócios jurídicos em que há um preço contratado especificamente, o qual vale até ser demonstrada sua inveracidade em processo regular.** [*Como defende o preço do negócio jurídico como sendo a*

	base de cálculo do ITBI, conclui que a tabela de valores de referência seria ilegal]
Teodorovicz, 2020, p. 190-191	Não por acaso, os artigos 7-A e 7-B da Lei 11.154/1991, ao permitirem a estimativa prévia e unilateral do valor, **invertendo a ordem prevista no artigo 148 do CTN**, foram declarados inconstitucionais pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça, em 25.03.2015, na Arguição de Inconstitucionalidade n. 0056693-19.2014.8.26.0000, pois "subvertem o procedimento estabelecido na legislação complementar, em afronta ao princípio da legalidade estrita, inserido ao artigo 150, inciso I, da Constituição Federal". [*O autor cita o precedente jurisprudencial como fundamento para sua manifestação. Entende, portanto, que a ilegalidade deriva da inversão no padrão normativo fixado pelo Código Tributário Nacional. Este desrespeito seria uma afronta indireta ao Princípio da Legalidade em matéria tributária previsto no artigo 150, inciso I da Constituição Federal de 1988. Em verdade, essa conclusão é um desdobramento da posição adotada sobre o preço do negócio jurídico ser a base de cálculo in abstracto do ITBI*]
LEGAL	
Fonte	**Transcrição Textual**
Pimenta, 2021, p. 1865	**É possível, ainda, que o Município estabeleça valores venais com base em uma pauta fiscal, como ocorre com o IPTU, estabelecida com base em informações do mercado**. Nesse caso, o contribuinte também poderá se insurgir contra o valor previsto, pois este também corresponde a uma presunção juris tantum. [*E apresenta as seguintes notas de rodapé, números 23 e 24-, com a intenção de fundamentar seu posicionamento na legislação do Município de Salvador*] 23. O art.117, §1º da Lei do Município de Salvador **permite a divulgação pela Secretaria da Fazenda dos valores**

	venais atualizados dos imóveis inscritos no Cadastro Imobiliário Fiscal do Município. 24. Nesse sentido, a Lei do Município de Salvador prevê em seu art.117, §2º o seguinte: "caso não concorde com a base de cálculo do imposto divulgada pela Secretaria Municipal da Fazenda, o contribuinte poderá requerer avaliação especial do imóvel, apresentando os dados da transação e os fundamentos do pedido, na forma prevista em Portaria da Secretaria Municipal da Fazenda, que poderá, inclusive, viabilizar a formulação do pedido por meio eletrônico".

Observação: todos os destaques em negrito foram inseridos pelo autor desta pesquisa, a fim de melhor ilustrar o posicionamento presente em cada fonte indicada.

APÊNDICE H - QUADRO DOUTRINÁRIO GERAL

Referência	VV	Preço x Valor	Base Cálculo ITBI	Arbitramento		PGV	Identidade		VR
				Geral	ITBI		*Abstr.*	*Concr.*	
Abraham, 2022.	VM	IMP	VV	O/M-F	SD	N/A	ID	N/A	N/A
Almeida, 2017	VM	EXP	PN/N-C	N/A	SD	Lei	N-ID	CONT	N/A
Amaro, 2005	N/A	N/A	N/A	O/M-F	N/A	N/A	IND	N/A	N/A
Andrade, 2021	VM	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	IND	N/A	N/A
Baleeiro, 2018	VM	N/A	VV	O/M-F	N/A	AInf	ID	N/A	N/A
Derzi *In*: Baleeiro, 2018	VM	N/A	VV	O/M-F	N/A	AInf	ID	N/A	N/A
Barreto *In*: Martins, 2013	VM	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	IND	N/A	N/A
Borba, 2019	VM	EXP	VV	O/M-F	N/A	N/A	ID	N/A	N/A
Borges, 1965	VM	N/A	N/A	N/A	N/A	AInf	IND	N/A	N/A
Caliendo, 2022	VM	EXP	VV	O/M-F	N/A	Lei	ID	COER	N/A
Cassone, 2018	TL	N/A	TL	O/M-F	N/A	Lei	IND	N/A	N/A
Chimenti e Pierri, 2013	VM	EXP	VV	N/A	O/M-F	Lei	ID	N/A	N/A
Coêlho, 2022	VM	IMP	VV	O/M-F	IND	Lei	ID	N/A	N/A
Costa, 2022	VM	N/A	VV	O/M-F	N/A	N/A	ID	N/A	N/A
Daniel Neto e Carrazza, 2021	VM	EXP	PN/C	O/M-F	O/M-F	AInf	N-ID	COER	N/A
Denari, 2008	TL	N/A	AMB	N/A	SD	N/A	AMB	COER	N/A
Diniz, 2022	VM	EXP	N/A	N/A	N/A	N/A	IND	N/A	N/A
Fernandes *In*: Grillo e Silva, 2014	VM	N/A	N/A	N/A	N/A	AInf	IND	N/A	N/A
Fernandes; Do Valle e Cunha *In*: Grillo e Silva, 2014	N/A	N/A	VV	N/A	N/A	N/A	ID	COER	N/A
Fischer e Maliska, 2017	VM	N/A	N/A	N/A	N/A	Lei	IND	N/A	N/A
Franca Júnior, 2021	VM	EXP	PN/N-C	N/A	O/M-F	N/A	N-ID	COER	Ilegal
Harada, 2014	VM	N/A	VV	N/A	N/A	Lei	ID	COER	Ilegal

Harada, 2016	VM	EXP	VV	N/A	N/A	Lei	ID	COER	Ilegal
Harada, 2021	VM	EXP	VV	O/M-F	O/M-F	N/A	ID	N/A	Ilegal
Jardim, 2020	VM	IMP	AMB	N/A	N/A	AInf	AMB	N/A	N/A
Kfouri Júnior, 2018	VM	EXP	PN/C	N/A	O/M-F	Lei	N-ID	COER	N/A
Lourenço, 2007	VM	N/A	N/A	N/A	N/A	AInf	IND	N/A	N/A
Macedo, 2009	VM	EXP	AMB	N/A	SD	AInf	AMB	COER	N/A
Machado, 2015	VM	EXP	VV	N/A	O/M-F	AInf	ID	N/A	N/A
Machado, 2019	VM	EXP	VV	N/A	O/M-F	N/A	ID	N/A	N/A
Machado Segundo, 2023	VM	N/A	VV	O/M-F	N/A	N/A	ID	N/A	N/A
Mangieri *In*: Mangieri e Melo, 2015	VM	EXP	VV	N/A	O/M-F	Lei	ID	COER	Ilegal
Mazza, 2015	VM	EXP	VV	N/A	N/A	Lei	ID	N/A	N/A
Mello, 2009	TL	EXP	N/A	N/A	N/A	N/A	IND	N/A	N/A
Melo *In*: Mangieri e Melo, 2015	VM	EXP	PN/C	N/A	O/M-F	N/A	N-ID	N/A	N/A
Oliveira, 2022	VM	EXP	PN/N-C	N/A	O/M-F	N/A	N-ID	N/A	Ilegal
Paulsen, 2022	VM	EXP	VV	O/M-F	IND	Lei	ID	COER	N/A
Pimenta, 2021	VM	EXP	VV	N/A	O/M-F	N/A	ID	COER	Legal
Pinto e Amorim, 2012	TL	N/A	TL	N/A	N/A	N/A	IND	N/A	N/A
Quintanilha, 2023	VM	EXP	PN/N-C	O/M-F	O/M-F	Lei	N-ID	N/A	N/A
Shoueri, 2023	VM	N/A	N/A	N/A	N/A	AInf	IND	N/A	N/A
Sidou, 2016	VM	EXP	N/A	N/A	N/A	N/A	IND	N/A	N/A
Struecker, 2021	VM	EXP	PN/N-C	N/A	O/M-F	N/A	N-ID	CONT	N/A
Teodorovicz, 2020	VM	EXP	PN/C	N/A	N/A	N/A	N-ID	N/A	Ilegal
Torres, 2011	TL	EXP	N/A	O/M-F	O/M-F	Lei	IND	N/A	N/A

LEGENDA:

AInf: Ato infralegal
AMB: Ambivalente
COER: Coerente
N-ID: Não-idênticas
O/M-F: Omissão ou má-fé
PN/C: Preço do negócio jurídico - fundamento constitucional

CONT: Contraditório	PN/N-C: Preço do negócio jurídico - fundamento não-constitucional
EXP: Explícito	SD: Simples divergência
ID: Idênticas	TL: Transcrição legal
IMP: Implícito	VM: Valor de mercado
IND: Indefinido	VR: Valor de Referência
N/A: Não aborda	VV: Valor venal