DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

Contribuições a Aplicação do ITBI no Município de São Paulo

Contributions to the Application of ITBI in the Municipality of São Paulo

Contribuciones a la aplicación del ITBI en el municipio de São Paulo

Jamille Zehuri Barros
Centro Universitário FAESA
Graduanda em Direito
Vitória, Espírito Santo, Brasil
E-mail: jamillezhb@hotmail.com

RESUMO
O presente artigo analisa a aplicação do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) no município de São Paulo, destacando a autonomia conferida pela Constituição Federal aos municípios para instituir e regulamentar o tributo. Tal autonomia tem gerado variações significativas nas alíquotas, bases de cálculo e hipóteses de isenção, ocasionando discrepâncias de valores entre diferentes localidades. A pesquisa discute, de forma especial, a utilização do "valor venal de referência" pela administração municipal e o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que veda o arbitramento prévio da base de cálculo sem processo administrativo. Examina-se também a relação do ITBI com princípios constitucionais, como a função social da propriedade, a proporcionalidade e a capacidade contributiva. A análise é conduzida por meio de estudo de caso e pesquisa bibliográfica, buscando compreender os aspectos jurídicos e práticos da cobrança no contexto paulistano, bem como os reflexos para a segurança jurídica e a justiça fiscal.

Palavras-chave: ITBI, imunidade tributária, incidência tributária.

ABSTRACT
This article analyzes the application of the Real Estate Transfer Tax (ITBI) in the city of São Paulo, highlighting the autonomy granted to municipalities by the Federal Constitution to establish and regulate the tax. This autonomy has generated significant variations in tax rates, calculation bases, and exemption hypotheses, leading to discrepancies in values between different localities. The research specifically discusses the use of the "reference market value" by the municipal administration and the position of the Superior Court of Justice (STJ), which prohibits prior arbitration of the calculation basis without an administrative process. It also examines the relationship of the ITBI with constitutional principles, such as the social function of property, proportionality, and taxable capacity. The analysis is conducted through a case study and bibliographical

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

research, seeking to understand the legal and practical aspects of collection in the São Paulo context, as well as its impact on legal certainty and tax justice.

Keywords: ITBI, tax immunity, tax incidence.

RESUMEN
Este artículo analiza la aplicación del Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Inmuebles (ITBI) en la ciudad de São Paulo, destacando la autonomía que la Constitución Federal otorga a los municipios para establecer y regular dicho impuesto. Esta autonomía ha generado variaciones significativas en las tasas impositivas, bases de cálculo e hipótesis de exención, lo que ha generado discrepancias en los valores entre las distintas localidades. La investigación aborda específicamente el uso del "valor de mercado de referencia" por parte de la administración municipal y la postura del Tribunal Superior de Justicia (STJ), que prohíbe el arbitraje previo de la base de cálculo sin un proceso administrativo. También examina la relación del ITBI con principios constitucionales, como la función social de la propiedad, la proporcionalidad y la capacidad contributiva. El análisis se realiza mediante un estudio de caso y una investigación bibliográfica, buscando comprender los aspectos legales y prácticos de la recaudación en el contexto paulista, así como su impacto en la seguridad jurídica y la justicia tributaria.

Palabras clave: ITBI, inmunidad fiscal, incidencia fiscal.

1 INTRODUÇÃO

O presente tema traz consigo a problemática que atribui autonomia aos municípios em instituir o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e, como consequência disso, termos grandes variações na alíquota, na base cálculo e nas isenções que pode acontecer de forma variada – a depender da administração local – o que gera injustificáveis discrepâncias de valores, sem um padrão claro para esse tributo; levando até mesmo o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) a manifestar-se sobre o tema.

Nossa hipótese é que essa variação abre a possibilidade de que o município aumente as os cálculos de valor venal, o que acarreta em ónus abusivo ao contribuinte.

O assunto deste Trabalho de Conclusão de Curso é discutir a aplicação do ITBI no município de São Paulo e o contencioso presente nos tribunais superiores a respeito da sua base de Cálculo.

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

O ITBI é o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e é aplicado ao contribuinte quando é efetuada a compra e venda de imóveis. Compete ao comprador o recolhimento do imposto para efetuar a transferência de bem junto ao cartório. A guia de pagamento do ITBI é emitida pela prefeitura da cidade por tratar-se de um imposto municipal.

Segundo a Constituição Federal de 1988 (doravante: CF-88, ou simplesmente CF) o Município tem autonomia para a cobrança dos impostos municipais e, assim sendo, o ITBI está descrito nos artigos 156, inciso II do código Constituição Federal.

Esta pesquisa vai ser desenvolvida segundo dois procedimentos metodológicos. Em primeiro lugar, vamos fazer um levantamento bibliográfico a respeito do tema, buscando as doutrinas e referências principais que se apresentam sobre o tema. Em segundo lugar, vamos fazer consultas em relação as referências primárias, como a legislação e a interpretação doutrinaria se aplica ao caso de São Paulo.

Como esta é uma pesquisa sobre a cidade de São Paulo, nosso projeto se insere na categoria metodológica de Estudo de Caso. Ou seja, com base nos levantamentos primário e secundário, vamos estudar como são aplicadas as doutrinas no caso específico da cidade de São Paulo. Assim, nosso estudo não pode ser deduzido para uma doutrina geral, mas vamos partir do geral para chegar a considerações sobre o caso.

Do ponto de vista doutrinário, a principal referência do caso é Aires Fernandino Barreto, com sua obra seminal: “Curso de Direito Tributário Municipal”, onde ele determina como a legislação municipal aplica os princípios do direito tributário na competência federativa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição da República. Com a previsão constitucional da função social da propriedade, ocorreu a

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

constitucionalização e publicitação do regime jurídico da propriedade (Diniz, 2004). A propriedade é disciplinada pelo Direito Constitucional, mas também pelo Direito Civil.

A função social define o conteúdo do direito de propriedade. A função social não é uma limitação do uso da propriedade, ela é elemento essencial, interno, que compõe a definição da propriedade. Só se legitima no ordenamento jurídico brasileiro a propriedade que cumpre a função social. A propriedade que descumpre a função social não pode ser objeto de proteção jurídica. Não há fundamento jurídico ao atribuir direito de propriedade ao titular da propriedade que não está a cumprir sua função social (Diniz, 2004).

Nos termos do artigo 186, incisos I a IV, da Constituição da República, a função social da propriedade rural é constituída por um elemento econômico (aproveitamento racional e adequado), um elemento ambiental (utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente) e um elemento social (observância das normas que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores).

Somente cumpre a função social da propriedade a que atenda simultaneamente aos elementos econômicos, ambiental e social.

A degradação ambiental da propriedade rural, seja ela provocada pela utilização inadequada dos recursos naturais ou pela não preservação do meio ambiente, implica aproveitamento irracional e inadequado da terra. Há, portanto, vinculação entre os elementos econômico e ambiental da função social, sendo impossível dissociá-los.

Não pode ser considerada produtiva, do ponto-de-vista jurídico-constitucional, a atividade rural que utilize inadequadamente os recursos naturais e degrade o meio ambiente para alcançar o grau de eficiência na exploração da terra.

A inobservância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que desfavoreça o bem-estar dos trabalhadores implicam aproveitamento irracional e inadequado da propriedade rural.

Ainda que a produtividade, do ponto-de-vista estritamente econômico, esteja presente, a propriedade rural poderá ser desapropriada para fins de reforma agrária

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

ocorrendo o descumprido um dos demais requisitos caracterizadores da função social (elemento ambiental ou social).

O padrão produtivo da agricultura moderna – baseado na grande propriedade, na monocultura, na agroquímica e na redução de mão-de-obra –, hegemônico no Brasil, é antidemocrático e inconstitucional. A propriedade rural que produz observando esse modelo descumpre a função social e é passível de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

A promoção da agricultura sustentável – ecologicamente equilibrada, economicamente viável, socialmente justa e culturalmente apropriada – passa necessariamente pela reorganização da propriedade rural, o que implica a efetivação da Política de Reforma Agrária no país (Diniz, 2004).

A função social da propriedade rural exige a preservação do meio ambiente. Logo, não atende à função social a propriedade que não possuir suas áreas de preservação permanente e de reserva legal devidamente florestadas.

Pela nova ordem constitucional, as áreas de preservação permanente e de reserva legal são consideradas espaços territoriais ambientalmente protegidos. Sendo assim, não existe direito adquirido à exploração agrícola das áreas de preservação permanente e de reserva legal; tampouco há falar em indenização ao proprietário obrigado a cessar a exploração econômica nessas áreas (Diniz, 2004).

Entende por função social da propriedade o comportamento regular do proprietário, isto é, a realização de interesses sociais, sem a eliminação do direito privado do bem, quais sejam, a faculdade de uso, gozo e disposição.

De acordo com o art. 1228, parágrafo 4° do código civil, o proprietário poderá ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante (Brasil, 2002).

Esse artigo relata o conteúdo do caso exposto onde existem 62 famílias no terreno há mais de 20 anos onde exploram[i] atividades de agricultura.

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

O parágrafo 5° do mesmo artigo aduz que o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores (Brasil, 2002).

Diante do que foi relatado, é visto que o imóvel em conflito está cumprindo a sua função social, promovendo a prática de atividade da agricultura e agropecuária, além de abrigar muitas famílias.

A concessão de uso especial para fins de moradia é um dos instrumentos de regularização fundiária de interesse social de imóvel público urbano, através do qual o Estado constitui um direito real dito "menor" em favor do particular, com o fim exclusivo de moradia própria ou familiar, em forma individual ou coletiva. O beneficiário ou titular do direito, chamado concessionário, deve ser possuidor não proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural, enquadrado na faixa da população de baixa renda, que utiliza o imóvel para moradia própria ou de sua família.

É constituído de forma gratuita, sem ônus ao beneficiário, e em caráter permanente, enquanto respeitado o fim a que se destina. Resolve-se quando o uso perder o fim a que se destina. É transmissível *causa mortis* ou *inter vivos* e suscetível de ser gravado com hipoteca, além de alienado fiduciariamente.

Para o particular, é direito subjetivo preexistente ao ato administrativo de sua titulação, e, portanto, exigível até judicialmente se lhe for negado pela Administração Pública. Para a Administração Pública é ato administrativo vinculado, obrigatório, que não pode se recusar quando satisfeitos os requisitos legais pelo beneficiário.

Com o campo de aplicação extremamente restrito, é um instituto fechado no foco da regularização fundiária de interesse social, para ocupações de áreas públicas urbanas de, no mínimo, 5 (cinco) anos de posse ininterrupta, sem oposição, consolidadas até 30 de junho de 2001. É um direito subjetivo do possuidor de imóvel de até 250m. De natureza real e oponível *erga omnes*, inclusive contra a Administração Pública, é constituído gratuitamente sob condição resolutiva. Tanto a sua constituição quanto a sua transmissão se operam de modo formal, ou seja, título mais registro imobiliário.

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

A sua extinção poderá ocorrer se o concessionário der à imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família, ou se o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural. Nesses casos, a formalização se dá por ato administrativo (declaração do Poder Público concedente) e respectiva averbação na matrícula do imóvel no registro imobiliário (art. 8º, par. Único da MP n.º 2.220/01).

A concessão de uso especial para fins de moradia ostenta uma natureza jurídica real. Trata-se de direito real limitado de fruição, sobre coisa alheia pública. Discute-se se é, ou não, direito real autônomo. Em razão de não haver a bifurcação do domínio e de não excepcionar o princípio da acessão, nos leva à conclusão de que não seria um direito autônomo. Contudo, por ser modo originário de aquisição, e ter como características a perpetuidade, a compulsoriedade, a transmissibilidade, a possibilidade de alienação fiduciária e hipoteca, há argumentos para se definir como uma nova hipótese de direito real autônomo.

Inicialmente previsto nos artigos 15 a 20 do projeto de lei que daria origem ao Estatuto das Cidades, foi objeto de veto presidencial em razão de várias imperfeições do texto por este apontadas. Como previsto no próprio veto presidencial, esse instituto foi introduzido pela Medida Provisória n.º 2.220 de 04.09.2001, convertida na Lei n.º 11.481/07, mas não sem a crítica da doutrina especializada em razão da casuística do texto e por sua conformação confusa.

Como ato administrativo, difere da permissão e da autorização de uso, em razão de ser um ato personalíssimo, ou seja, praticado em razão da pessoa do concessionário. Mesmo na sua transmissão não é dado o desvio da sua finalidade, ou seja, caso o direito seja transmitido para alguém que não utilize o imóvel para sua moradia, ou de sua família, ocorreria a extinção da concessão, o que caracterizaria um direito real sob condição potestativa.

Por outro lado, sendo as instituições financeiras os principais agentes do financiamento no mercado de crédito imobiliário, como compatibilizar a finalidade de moradia com os objetivos dos eventuais arrematantes e, no caso de adjudicação, da própria instituição financeira?

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

Passados cerca de cinco anos da alteração legislativa que possibilitou a contratação da alienação fiduciária em garantia sobre a concessão de direito especial de uso para fins de moradia, não se tem notícia, ao menos nos fóruns de debates entre registradores imobiliários paulistas, dessa espécie de registro (Lima, 2017).

2.2 ITBI

O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis foi instituído, no Direito Brasileiro, com o Alvará nº 3 de junho de 1809, com a denominação de SISA. Com essa denominação, o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis é conhecido vulgarmente. A competência desse imposto era dos Estados e englobava o “Inter Vivos” e o “Causa Mortis”. O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis foi dividido, com a Constituição de 1934: surgiu o Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” e o Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis”. Continuam os impostos de competência dos Estados. Não houve mudanças significativas com o advento da Constituição Federal de 1946 (Leite, 2023).

A Emenda Constitucional nº 5 de 1961, dividiu a competência do “Inter Vivos” e do “Causa Mortis”. O “Inter Vivos” passou a ser de competência dos Municípios e o “Causa Mortis” continuou de competência dos Estados. O “Inter Vivos” e o “Causa Mortis” foram novamente unificados em um só imposto, com competência dos Estados, com a Emenda Constitucional nº 18 de 1965. Com a promulgação da Carta Magna de 1988, os impostos “Inter Vivos” e “Causa Mortis” tornaram-se impostos independentes: o “Inter Vivos” de competência dos Municípios e o “Causa Mortis” de competência dos Estados (Denari, 2002).

O ITBI é o Imposto sobre a transmissão "Inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição, também designado Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso "Inter Vivos" (ITBI) é cobrado pelo Município nos casos de Transferência - transmissão ou cessão - de

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

propriedade de imóveis como terrenos, casas, apartamentos, salas, lojas e galpões (além Dos casos de transmissão de direitos reais sobre imóveis, que não Sejam os de garantia, bem como a cessão dos direitos a sua Aquisição). O pagamento do tributo é condição para o registro em Cartório da transferência do imóvel (Denari, 2002).

O ITBI deve ser pago quando há equilíbrio econômico na Relação de transferência imobiliária, o qual pode ser expresso em Equivalente em moeda (caráter pecuniário). Contribuinte do Imposto é o adquirente ou cessionário do bem ou direito e, na Permuta, cada um dos permutastes. Os transmitentes ou cedentes respondem solidariamente pelo pagamento do tributo.

Para esclarecimento, quando não há o referido equilíbrio Entre preço e bem transmitido, caracteriza-se a doação, cuja Tributação se dá pelo Governo Estadual.

2.3 O ITBI E SUA FORMA DE INCIDÊNCIA

O valor do ITBI é o resultado da aplicação 2,5% (alíquota), sobre o valor dos bens ou direitos transmitidos ou cedidos (base de Cálculo), apurado no momento da transmissão ou cessão (art. 5º Da Lei nº 5.492/88). Quanto ao momento da transmissão, de Acordo com o Código Civil Brasileiro, transfere-se, entre vivos, a Propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis (art. 1.245) (Harada, 2020).

Assim, para se determinar o montante a ser pago é imprescindível a precisa avaliação dos bens ou direitos efetivamente transmitidos, devendo o ITBI ser quitado de forma Antecipada, nos termos do art. 9º da Lei nº 5.492/88 (Denari, 2002).

2.4 FATO GERADOR E FORMA DE SE PAGAR O ITBI

O ITBI tem incidência sobre transmissões de bens imóveis entre vivos e a título oneroso. É exigido quando do registro do título de transmissão no Registro de Imóveis da situação do bem transmitido. O inciso I do parágrafo 2º do Artigo 156 da CF/88 diz que:

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

Art. 156, parágrafo 2º, inciso 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, 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 (Denari, 2002).

São os casos de não incidência do ITBI. Os bens incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica, casos de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, não serão exigidos o recolhimento do ITBI. Somente se comprovada que a atividade principal da pessoa jurídica seja a comercialização dos bens imóveis. O fato gerador do ITBI é a transmissão, a título oneroso, de propriedade, domínio útil, direitos reais (com exceção das garantias) sobre os bens imóveis. Os incisos I, II e III do Artigo 35 do Código Nacional Tributário define, apesar de que seja a nível de competência estadual, o fato gerador do Imposto sobre Transmissão. Outrossim, é recepcionado pela Carta Magna de 1988 para definir o fato gerador do ITBI (“Inter Vivos”) (Denari, 2002).

O ITBI é um imposto lançado ordinariamente por Declaração, ou seja, a guia é emitida a partir do processamento Da Declaração de Transação Imobiliária “Inter vivos” (DTIIV).

É possível, ainda, a apresentação da declaração e a Emissão da guia de TBI através dos cartórios de notas.

2.5 O ITBI E SUA FORMA DE INCIDÊNCIA

O pagamento deve ser integral conforme art. 9º da Lei 5.492/88, com nova redação dada pelo art. 2º da Lei 9.532/08, o imposto deverá ser pago observados os seguintes prazos:

I - Na transmissão ou cessão formalizada por instrumento Público ou contrato particular com força de instrumento Público, assim denodo nos termos de lei especial, o Pagamento integral do imposto deverá preceder à Lavratura do instrumento respectivo;

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

II - Na transmissão ou cessão formalizada por instrumento Particular, ou decorrente de ato ou decisão judicial, o Pagamento integral do imposto deverá preceder à Inscrição, transcrição ou averbação do instrumento Respectivo no registro competente.

2.6 REVISÃO E ISENÇÃO DO ITBI

O ITBI foi avaliado incorretamente devido ao reenchimento incorreto da Declaração de transação imobiliária, como proceder?

Consulte no site da prefeitura da cidade, no Portal de Informações e Serviços, no Serviço “Revisão de ITBI” estão Registrados os procedimentos e orientações do serviço.

Se o valor inicial for alterado para mais, será emitida a guia de ITBI com a diferença a pagar. No caso de o valor inicial ser corrigido para menos, deverá solicitar a restituição do indébito Através de processo especioso. No portal de informações e serviços, no Serviço “Restituição de ITBI – Pessoa Física” e “Restituição de ITBI – Pessoa Jurídica” para maiores informações sobre os Procedimentos e orientações pertinentes).

Todo tipo de isenção, subsídios, redução e anistia de impostos instituídos deverão ser feitos, sempre, através de Lei editada pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, de acordo com o §6º do Art. 150 da CF/88. No caso do “Inter Vivos”, a Lei deverá ser editada pelo próprio Município, que deverá, além de isentar, subsidiar, reduzir ou anistiar o contribuinte, justificar o porquê o faz, sob pena de responsabilização pela Lei de Crimes Fiscais e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A CF instituiu a imunidade tributária em relação a esse imposto, tornando insusceptível de tributação as transmissões decorrentes de conferência de capital, de fusão, de incorporação, de cisão ou de extinção de pessoas jurídicas, salvo se a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, a locação de bens imóveis ou o arrendamento mercantil (Denari, 2002).

2.7 REGISTRO DE IMÓVEIS

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

Diz o Artigo 1.245 e seu parágrafo 1º do Código Civil: Artigo. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. Parágrafo 1º. Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

O que ocorre muito na prática, é que o adquirente do imóvel, após a lavratura ou homologação do título transmissivo – Escritura Pública, no caso de "Inter vivos" e Doação; e, Formal de Partilha, no caso de "Causa mortis" -, se considera o real dono do bem, sem se importar com o que diz o Artigo 1.245, parágrafo 1º do Código Civil. É de fundamental importância e indispensável o registro do título translativo para que o adquirente tenha o total e irrestrito domínio sobre o bem imóvel transmitido, seja "Inter vivos" ou "Causa mortis".

É nesse caso, portanto, que entra a importância do recolhimento do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis para o devido registro do bem transmitido. É mister que o Oficial do Registro de Imóveis, ao se dar o recebimento do título transmissivo para o devido registro, exija o comprovante de pagamento do Imposto sobre Transmissão, seja ele "Inter vivos" (competência do Município onde se localiza o bem transmitido), ou então "Causa-mortis"/Doação (competência do Estado onde se localiza o bem transmitido) (Denari, 2002).

No ato do registro da transmissão do bem, na matrícula do imóvel, deverá constar todas as informações pertinentes da guia de recolhimento do imposto que é devido, bem como sua base de cálculo e a data do recolhimento. Em relação aos títulos transmissivos referente à "Causa-mortis", o comprovante do recolhimento, normalmente já vem anexada no próprio formal de partilha (documento hábil para registro). Este comprovante de recolhimento do Imposto sobre Transmissão deverá ser arquivado no Serviço Registral de Imóveis que efetuou o registro da transmissão.

2.8 ASPECTOS DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

O aspecto de incidência do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) é formada pela base de cálculo, que define o montante sujeito à tributação, e pela alíquota, que é aplicada sobre essa base. A base de cálculo do ITBI é estipulada como sendo o valor venal do imóvel, o qual representa o valor de venda à vista em condições normais de mercado. A Prefeitura de São Paulo disponibiliza um valor venal de referência para evitar possíveis fraudes, porém é possível contestar este valor caso seja demonstrado que está consideravelmente acima do valor de mercado.

O regulamento em vigor no estado de São Paulo, através do Decreto nº 55.196/2014 e da Lei nº 11.154/1991, determina que a base de cálculo do ITBI será o montante mais elevado entre o valor da transação e o valor de referência venal.

Com relação à taxa, embora haja restrições estabelecidas pelo Senado Federal nos dispositivos 38 e 39 do CTN, a independência municipal possibilita a definição de taxas, desde que não excedam os limites constitucionais. Em São Paulo, a taxa padrão do ITBI é de 3% sobre o montante total da operação.

É de suma importância ressaltar a importância da Súmula 654, a qual declara como inconstitucionais as leis que instituem alíquotas progressivas para o ITBI com base no valor venal do imóvel. A jurisprudência, conforme o Enunciado 656 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, ratifica essa inconstitucionalidade, destacando a obrigatoriedade de alíquotas constantes no imposto de transmissão inter vivos de bens imóveis.

O imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI) é de responsabilidade da prefeitura e deve ser paga para qualquer transferência feita dentro do território do respectivo município. A competência municipal determina que o local onde a transação ocorreu será o mesmo onde o imóvel está localizado.

A relação intrínseca entre a administração municipal e a cobrança do ITBI ressalta a importância do âmbito local na criação e arrecadação desse imposto. A autoridade do Município para taxar a transferência de propriedades abrange toda a área de seu território, demonstrando a ligação direta entre a ocorrência do fato gerador e a delimitação geográfica do município. Portanto, o ITBI não só está ligado à jurisdição municipal, mas

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

também está associado ao local específico onde a transmissão do bem imóvel acontece. A consideração do local do fato gerador é essencial para determinar a competência tributária e assegurar que o tributo seja destinado à administração municipal responsável pela região onde a transação imobiliária foi realizada (Leite, 2023)

O Superior Tribunal de Justiça também interpretou que o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), conforme previsto no artigo 35 do Código Tributário Nacional, tem como evento que desencadeia a obrigação tributária "a transferência da propriedade ou de direitos reais sobre imóveis ou a cessão de direitos relacionados a essas transferências", a qual é legalmente concretizada por meio de um contrato entre pessoas vivas (REsp n. 1.937.821/SP, 2022).

Levando em conta esse evento desencadeador, o lançamento de impostos ITBI, de acordo com a decisão do STJ, só é possível através de declaração ou homologação, sendo proibido para a prefeitura fazer o lançamento de ofício usando o "valor venal de referência" antes de qualquer ação do contribuinte.

O Superior Tribunal de Justiça tomou essa decisão considerando que diversos fatores podem impactar no preço de venda do imóvel, os quais são conhecidos principalmente pelos envolvidos na negociação.

Assim, o termo "preço de mercado" mencionado no art. 38 do Código Tributário Nacional, em relação ao ITBI, deve ser interpretado como o valor acordado na transação entre as partes interessadas, em um cenário usual do mercado imobiliário, porém, não pode ser quantificado de forma puramente objetiva, levando em consideração apenas um preço médio.

De fato, o preço final da venda de um imóvel pode ser influenciado por diversos fatores, como benfeitorias realizadas, estado de conservação, necessidades individuais do vendedor (pagamento de despesas urgentes, mudança de residência, entre outros) e do comprador (proximidade do trabalho ou familiares).

Nessa situação, com o objetivo de favorecer o princípio da boa-fé, que é legalmente pressuposto também no Direito Tributário, é importante reconhecer que o

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

valor da transação legal feita indica o real valor de mercado do imóvel em condições habituais no setor imobiliário.

Se houver suspeitas de que o montante informado pelo contribuinte não corresponde à verdade, a Receita Federal deve negar sua aprovação, no caso de lançamento por homologação, ou, caso o lançamento seja feito por declaração, abrir um processo administrativo, com direito à ampla defesa, para determinar o valor correto que reflete o real valor do imóvel objeto da transação, conforme previsto nos artigos 147 e 148 do CTN.

É importante mencionar aqui os seguintes temas do STF e STJ:

Tema 1124 do STF, em que se discute à luz dos artigos 156, II, da Constituição Federal a possibilidade de incidência do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) sobre cessão de direitos decorrentes de compromissos de compra e venda, ante a alegada irrelevância do registro em cartório de imóveis.

Tema 796 do STF, em que se discute, à luz dos arts. 1º, IV, 5º, II e XXXVI, 37, caput, 156, § 2º, I, e 170 da Constituição Federal, o alcance da imunidade tributária do Imposto de Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis - ITBI, prevista no art. 156, § 2º, I, da Lei Maior, em relação à incorporação de imóveis ao patrimônio de empresa, nos casos em que o valor total desses bens excederem o limite do capital social a ser integralizado.

E, por fim, o tema 1113 do STJ, que diz, 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 e, o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN); c) o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente.

2.8 IMUNIDADE TRIBUTÁRIA

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

A isenção fiscal surge como uma estratégia que o governo emprega para guiar certas transações feitas pelos cidadãos, seja encorajando ou desestimulando. No caso do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), como descrito no artigo 156, parágrafo 2, inciso I da Constituição Federal de 1988, a ausência de tributação tem o objetivo de promover o crescimento econômico nacional (Leite, 2023).

Na cidade de São Paulo, a isenção do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) segue as diretrizes determinadas pela Constituição Federal, com modificações específicas contempladas na legislação local (Ramos Filho, 2019). Essas isenções, dentro dos parâmetros constitucionais, limitam a tributação de determinados patrimônios, indivíduos e atividades, visando preservar valores sociais e princípios.

Diferentemente das imunidades, as isenções são ferramentas que dispensam o pagamento de tributos, de acordo com o art. 175 do CTN. É relevante ressaltar a distinção entre imunidade e isenção: a imunidade está prevista na Constituição, enquanto a isenção está prevista em lei.

Quanto ao Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o parágrafo 2º do artigo 156 estabelece que não haverá incidência sobre a transferência de propriedade de bens incorporados ao patrimônio de uma pessoa jurídica em casos de aumento de capital, bem como sobre a transferência resultante de fusão, incorporação, cisão ou extinção de uma pessoa jurídica. Em circunstâncias em que há isenção, como na transferência onerosa de imóveis para integralização de capital ou em operações de fusão/incorporação/cisão/extinção de pessoa jurídica, é comum a solicitação de documentação para comprovação.

Adicionalmente, a Carta Magna de 1988 determina que não há incidência de ITBI sobre a transferência de imóveis devido a desapropriação, conforme o disposto no art. 184 do CTN. No entanto, a redação do parágrafo cinco desse dispositivo pode causar confusão, uma vez que menciona que tais operações "são isentas", o que poderia levar a uma interpretação equivocada de isenção em vez de imunidade tributária. Todavia, o Supremo Tribunal Federal, no RE 169.628/DF, esclareceu que se trata de uma norma imunizante com o propósito de não sobrecarregar o processo de desapropriação e facilitar

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

a implementação da reforma agrária. Além disso, esse julgamento também esclareceu que essa determinação não beneficia compradores de títulos da dívida pública, pois suas transações não estão ligadas à reforma agrária.

É essencial elucidar a diferenciação entre imunidade e isenção, uma vez que esses conceitos possuem significados particulares e influenciam consideravelmente na compreensão das leis fiscais. No âmbito tributário do Brasil, a compreensão dessas distinções é fundamental para uma correta aplicação das leis e uma interpretação precisa das questões relacionadas aos impostos.

A isenção é um princípio estabelecido na Constituição que limita a capacidade do Estado de tributar. Ela atua como uma restrição específica, evitando a cobrança de certo imposto sobre certos eventos, propriedades, serviços ou indivíduos. A isenção está descrita na Carta Magna e é um direito essencial, muitas vezes ligado a princípios e valores sociais. Em relação ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), a isenção se aplica, por exemplo, a casos de transmissão decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica.

Diferente da imunidade, a isenção é uma forma de não cobrança de imposto determinada por lei comum. A isenção proporciona uma vantagem fiscal específica, diminuindo ou até mesmo eliminando o imposto sobre determinado evento gerador. A isenção não é um direito constitucional, podendo ser modificada ou cancelada pelo legislador comum.

Exemplos de benefícios fiscais podem ser encontrados em legislações específicas que garantem isenções temporárias ou permanentes. Compreender a diferença entre imunidade e isenção é essencial para interpretar de maneira correta as leis tributárias e aplicar as regras de forma precisa. Enquanto a imunidade funciona como uma proteção constitucional, a isenção é uma ferramenta flexível que o legislador pode empregar para promover determinadas políticas fiscais. Ambos os conceitos têm funções separadas no sistema tributário, contribuindo para a intricada rede de normas que regulam a relação entre o Estado e os contribuintes.

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

3 METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos propostos, realizou-se pesquisa bibliográfica em obras jurídicas, artigos científicos, legislação e regulamentos emitidos pelo Banco Central do Brasil, Conselho Monetário Nacional e demais órgãos reguladores. Foram priorizadas fontes recentes, a fim de captar as transformações normativas e tecnológicas ocorridas no setor, bem como obras clássicas que fundamentam conceitos essenciais de responsabilidade civil e função social do contrato.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise legislativa, jurisprudencial e documental evidenciou que, no município de São Paulo, a aplicação do ITBI apresenta peculiaridades que impactam diretamente a relação entre contribuinte e administração tributária. O levantamento identificou que a base de cálculo do tributo, conforme disposto na Lei nº 11.154/1991 e no Decreto nº 55.196/2014, utiliza como parâmetro o valor mais alto entre o declarado na transação e o denominado "valor venal de referência". Tal prática, entretanto, tem sido questionada judicialmente, culminando no posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que considera inconstitucional o arbitramento prévio sem processo administrativo, reafirmando a presunção de veracidade do valor informado pelo contribuinte.

Os dados analisados revelam ainda a ausência de uniformidade na aplicação de alíquotas e critérios de cálculo entre municípios, o que amplia a insegurança jurídica e pode ensejar tratamento desigual a situações semelhantes. No caso paulistano, a alíquota fixa de 3% evita a progressividade vedada pela Súmula 654 do STF, mas não elimina questionamentos sobre proporcionalidade e capacidade contributiva, sobretudo em transações de alto valor.

Outro ponto relevante diz respeito à imunidade e isenção previstas constitucional e legalmente. Constatou-se que, embora a legislação local preveja hipóteses específicas de não incidência e isenção, há lacunas interpretativas que geram contenciosos, como nos

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

casos de integralização de capital e reorganizações societárias. A jurisprudência, alinhada aos Temas 796 e 1.113 do STJ, indica a necessidade de harmonização entre as práticas municipais e o ordenamento jurídico nacional.

Por fim, a pesquisa demonstrou que a falta de padronização de critérios, aliada à resistência administrativa em acatar o valor real de mercado informado pelo contribuinte, compromete a previsibilidade e a transparência na cobrança do ITBI. A adoção de procedimentos administrativos mais claros e o fortalecimento da boa-fé objetiva nas relações tributárias emergem como caminhos para reduzir litígios e garantir maior justiça fiscal.

5 CONCLUSÃO

O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) é um tributo municipal que incide sobre a transmissão da propriedade de imóveis, sendo de natureza real e direta, com finalidade principal de arrecadação. Sua ocorrência se dá apenas nas transmissões entre vivos, por meio de contratos onerosos, limitados ao território municipal onde o imóvel se encontra.

A legislação, como a Lei nº 10.705/2000, estabelece as regras para o cálculo e a definição do fato gerador desse imposto. Dentro dos princípios tributários, é importante destacar a anterioridade, que garante a segurança jurídica ao contribuinte ao estabelecer que as leis tributárias devem ser previamente publicadas antes de entrar em vigor. Além disso, a capacidade contributiva, presente na Constituição Federal, visa garantir uma tributação justa e equitativa. A base de cálculo do ITBI nos municípios é tema de debate, considerando a jurisprudência dos tribunais superiores e a utilização de valores de referência para cálculo do imposto. Questões procedimentais, como a possibilidade de arbitramento em casos de valores declarados suspeitos, também são abordadas.

A definição da alíquota do ITBI deve respeitar o princípio da proporcionalidade e ser uniforme, evitando alíquotas progressivas que podem ser consideradas inconstitucionais. Quanto ao aspecto espacial, a competência para cobrança do ITBI é

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025

municipal e ocorre no local onde se efetiva o fato gerador, respeitando a jurisdição do município.

Dessa forma, em resumo, é possível compreender a posição do STJ da seguinte maneira: o montante fiscal do bem que está sendo transferido, no que diz respeito à cobrança do ITBI, não precisa ser necessariamente o mesmo que o valor do imóvel utilizado para o cálculo do IPTU, e não é permitido o uso do chamado "valor venal de referência" definido unilateralmente pelo órgão fiscal, como base para o cálculo do ITBI. O valor da transação declarado pelo contribuinte ao Fisco é considerado como correto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Código Civil. **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em 12 de agosto de 2025.

BRASIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO - n. 1.937.821/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 24/2/2022, DJe de 3/3/2022.

DENARI, Zelmo. **Curso de direito tributário**. 8ª Edição. São Paulo: Atlas, 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Vol 4 – Direito das Coisas 20ª Ed rev. e atual. De acordo com o Novo Código Civil (Lei n. 10.406/2002) e o Projeto de Lei n. 6.960/2002 - São Paulo: Saraiva, 2004.

HARADA, Kiyoshi. **Imunidade, Não Incidência e Isenção: Doutrina e Prática**. 1ª edição.Indaiatuba, São Paulo: 2020.

LEITE, Geison Salomão. **Do ITBI de Transmissão de Bens Imóveis: Doutrina e Jurisprudencial**. 1ª edição. 2023.

LIMA, Frederico Henrique Viegas de. Direito de laje: características e estrutura. **Revista de Direito Imobiliário: RDI**, São Paulo, v. 40, n. 83, p. 477-494, jul./dez. 2017

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Uso Privativo de Bem Público Por Particular.** 2º edição, São Paulo, Editora Atlas, 2010.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2019.

DOI: https://doi.org/10.70579/pl.v2i3.69
Approved: 18/08/2025