

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS**

**JONNE FRED ANDRIOTI**

**TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA: ANÁLISE DOS IMPACTOS NA BASE DE  
CÁLCULO DO ITBI DA ARRECADAÇÃO MUNICIPAL E DO TABELIONATO DE  
NOTAS DO MUNICÍPIO DE ITAJOBÍ - SP**

**ARARAQUARA - SP  
2024**

**JONNE FRED ANDRIOTI**

**TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA: ANÁLISE DOS IMPACTOS NA BASE DE  
CÁLCULO DO ITBI DA ARRECADAÇÃO MUNICIPAL E DO TABELIONATO DE  
NOTAS DO MUNICÍPIO DE ITAJOBÍ – SP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, curso de Mestrado Profissional, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito.

**Linha de pesquisa:** Poder Judiciário e Gestão de Conflito.

**Orientadora:** Carla Abrantkoski Rister

**Co-orientadora:** Geralda Cristina Ramalheiro

**ARARAQUARA – SP  
2024**

## FICHA CATALOGRÁFICA

A585t Andrioti, Jonne Fred

Tributação imobiliária: análise dos impactos na base de cálculo ITBI da arrecadação municipal e do tabelionato de notas do município de Itajobi-SP/Jonne Fred Andrioti. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2024.

84f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-graduação em Direito  
Mestrado Profissional- Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Profa. Dra. Carla Abrantkoski Rister

Co-Orientadora: Profa. Dra. Geralda Cristina Ramalheiro

1. Arrecadação municipal. 2. Base de cálculo ITBI. 3. Discrepância de valores. 4. Planta genérica de valores (PGV). 5. Tabelionato de notas. I. Título.

CDU 340

## FOLHA DE APROVAÇÃO



UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA – UNIARA

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP  
CEP 14801-320 / (16) 3301-7100 / www.uniara.com.br

### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

Aos seis dias de dezembro de dois mil e vinte e quatro a Comissão Examinadora, constituída pelos professores abaixo assinados, submeteu ao **EXAME DE DEFESA**, a pesquisa intitulada “Tributação Imobiliária: Análises dos Impactos na Base de Cálculos do ITBI da Arrecadação Municipal e do Tabelionato de Notas do Município de Itajobi - SP”, desenvolvida pelo discente **JONNE FRED ANDRIOTI**, regularmente matriculado no Curso de **Mestrado Profissional** junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos, de acordo com a Subseção I – do Regulamento Geral do Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos desta instituição.

Realizadas as arguições, foram atribuídos os seguintes conceitos:

| BANCA  | CONCEITO APROVADO | CONCEITO REPROVADO |
|--|-------------------|--------------------|
| Profa. Dra. Carla Abrantkoski Rister (orientadora) | (x)               | ( )                |
| Prof. Dr. Edmundo Alves de Oliveira                | (x)               | ( )                |
| Prof. Dr. Patrícia Guedes G. Nascimento Gomes      | (x)               | ( )                |

Em função dos resultados obtidos no exame, o pós-graduando foi considerado ( x ) APROVADO ou NÃO QUALIFICADO ( ), podendo submeter-se à prova de defesa do trabalho com o qual se candidato ao título de **Mestre**.

#### COMISSÃO EXAMINADORA

#### ASSINATURA

Profa. Dra. Carla Abrantkoski Rister (orientadora)

*Carla A. Rister*

Prof. Dr. Edmundo Alves de Oliveira

Prof. Dr. Patrícia Guedes G. Nascimento Gomes

*Patrícia Guedes G. Nascimento Gomes*

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, força maior e razão de nossa existência, pela oportunidade de estar aqui e poder contribuir com a evolução humana, buscando sempre o melhor.

Aos meus pais, Sílvio Andrioti Júnior e Zilda Aparecida Gasparini Andrioti, que sempre me apoiaram e incentivaram em todos os momentos da minha vida, proporcionando-me a oportunidade de estudar, com a certeza de que o conhecimento é a maior riqueza que podemos almejar na vida.

Ao meu sogro, Wilians Bernardo Soares, pela oportunidade de, ao seu lado, me tornar um grande profissional; seus ensinamentos foram fundamentais. À minha sogra, Cleusa Carneiro Soares (in memoriam), por me ensinar o sentido da vida na fé e a certeza de que tudo vai além do material. Faltam-me palavras para expressar a importância dessa convivência, razão pela qual a carrego em meu coração, respirando, assim, a sua presença constante em minha existência.

À minha esposa, Maria Raquel Bernardo Soares, minha alma gêmea, amor da minha vida, pelo companheirismo indissociável entre o amor e a compreensão durante todo o tempo. Grande incentivadora de todos os meus projetos, destemida, que me encoraja em todos os momentos a seguir em frente. Muita admiração e respeito.

Ao meu filho, Cássio Wilians Bernardo Soares Andrioti, a quem destino este trabalho como sinal de que tudo, absolutamente tudo o que faço, é por ele. Um amor que não se descreve, apenas se sente em sua intensidade máxima, ultrapassando qualquer barreira. Por ele, faria tudo novamente, com ainda mais intensidade. Amor infinito.

À minha orientadora, Professora Dra. Carla A. Rister, que me abriu os olhos para uma nova realidade em todos os momentos desta pesquisa.

A todos os professores do Programa de Mestrado Profissional em Direito da Universidade de Araraquara, pela maturidade acadêmica que me ajudaram a alcançar a cada aula.

E, por fim, a todos os meus colegas do mestrado, pela colaboração na elaboração da dissertação e pela motivação para dar sempre o melhor de mim.

## RESUMO

A presente dissertação tem como tema central a análise da base de cálculo do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), imposto municipal descrito no artigo 156 da Constituição Federal de 1988. Esta dissertação analisa a defasagem na base de cálculo do ITBI nos municípios paulistas, onde 79% são de pequeno porte, enfrentando dificuldades recorrentes na atualização de suas Plantas Genéricas de Valores (PGVs). Focado no município de Itajobi, o estudo evidencia como a ausência de atualização periódica compromete a arrecadação tributária e a gestão financeira dos tabelionatos, resultando em valores venais que não refletem os preços reais de mercado. Essa disparidade perpetua desigualdades tributárias, compromete a eficiência administrativa e restringe investimentos em políticas públicas essenciais. O objetivo geral foi investigar os impactos da base de cálculo do ITBI nas transações imobiliárias, explorando os desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas de Itajobi - SP, verificar o (des)controle da arrecadação municipal e analisar a necessidade de uma comunicação efetiva entre esses órgãos. Para isso, os objetivos específicos da pesquisa buscaram investigar os desafios enfrentados na aplicação do ITBI pelo Tabelionato de Notas do município de Itajobi – SP, identificar as possíveis incongruências entre os valores imobiliários reais e a Planta Genérica de Valores (PGV), calculados pela Prefeitura Municipal, avaliar os efeitos da arrecadação imprópria do ITBI na gestão financeira do Tabelionato de Notas de Itajobi – SP e, por fim, propor medidas e recomendações para a melhoria dos processos de gestão, com foco no fortalecimento da comunicação entre o Tabelionato de Notas e a Administração Pública. Por meio de análise documental, resposta de questionário e revisão bibliográfica, a pesquisa revelou que a defasagem na PGV contribui para perdas de até 100% no potencial arrecadatório, cenário que afeta significativamente a sustentabilidade fiscal de pequenos municípios paulistas. Além disso, a falta de diferenciação entre bairros ou zonas imobiliárias agrava a desigualdade, ao tratar contribuintes de diferentes capacidades econômicas de forma homogênea. A dissertação propõe, como solução, a atualização sistemática das PGVs, integrando critérios baseados em valores de mercado e zoneamento, aliada ao fortalecimento da comunicação estratégica entre tabelionatos e administrações municipais. Essas medidas são apresentadas como essenciais para a promoção da justiça fiscal, o aumento da arrecadação e o fortalecimento da governança tributária, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e a sustentabilidade orçamentária dos pequenos municípios paulistas.

**Palavras-chave:** Arrecadação municipal; Base de cálculo do ITBI; Discrepância de Valores; Planta Genérica de Valores (PGV); Tabelionato de Notas.

## ABSTRACT

This dissertation focuses on analyzing the calculation basis of the Tax on the Transfer of Real Estate (ITBI), a municipal tax described in Article 156 of the 1988 Federal Constitution. It examines the outdated calculation basis of the ITBI in municipalities of São Paulo, where 79% are small-sized and face recurring challenges in updating their Generic Value Charts (PGVs). Focusing on the municipality of Itajobi, the study highlights how the lack of periodic updates compromises tax collection and the financial management of notary offices, resulting in assessed property values that do not reflect actual market prices. This disparity perpetuates tax inequalities, undermines administrative efficiency, and limits investments in essential public policies. The general objective was to investigate the impacts of the ITBI calculation basis on real estate transactions, exploring the challenges faced by the Notary Office of Itajobi - SP, verifying the (mis)management of municipal revenue, and analyzing the need for effective communication between these institutions. To achieve this, the specific objectives were to investigate the challenges in applying the ITBI by the Notary Office of Itajobi – SP, identify potential discrepancies between actual real estate values and those in the Generic Value Chart (PGV) calculated by the Municipal Government, assess the effects of improper ITBI collection on the financial management of the Notary Office of Itajobi – SP, and, finally, propose measures and recommendations to improve management processes, focusing on strengthening communication between the Notary Office and Public Administration. Through document analysis, questionnaire responses, and literature review, the research revealed that outdated PGVs contribute to losses of up to 100% in potential tax revenue, significantly affecting the fiscal sustainability of small municipalities in São Paulo. Furthermore, the lack of differentiation between neighborhoods or real estate zones exacerbates inequality by treating taxpayers with different economic capacities uniformly. The dissertation proposes, as a solution, the systematic updating of PGVs by integrating criteria based on market values and zoning, along with strengthening strategic communication between notary offices and municipal administrations. These measures are presented as essential for promoting tax justice, increasing revenue, and strengthening tax governance, contributing to reducing regional inequalities and ensuring the budgetary sustainability of small municipalities in São Paulo.

**Keywords:** Municipal collection; ITBI calculation basis; Discrepancy in Values; Generic Values Plan (PGV); Notary Office.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**Art.** – Artigo

**CC** – Código Civil

**COAF** – Conselho de Controle de Atividades Financeiras

**CF/88** – Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988

**CTN** – Código Tributário Nacional

**DIMOB** – Declaração de Informações sobre Atividades Imobiliárias

**ITBI** – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

**IRDR** – Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas

**PGV** – Planta Genérica de Valores

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**STJ** – Superior Tribunal de Justiça

**TJ** – Tribunal de Justiça

**TJSP** – Tribunal de Justiça de São Paulo

**UFRC** – Institui a Unidade Fiscal de Referência de Catanduva

## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| <b>Figura 1</b> - Guia de recolhimento de IBTI, Bairro Jardim Eldorado (ano 2024).....  | 54 |
| <b>Figura 2</b> - Descrição da avaliação do valor venal e de aquisição, com base na área do terreno e área de edificação (Bairro Acapulco – ano 2024). .....          | 56 |
| <b>Figura 3</b> - Discrepância entre valor venal e valor de aquisição com área similar e edificação de outro imóvel no mesmo Bairro Acapulco no 1º trim. de 2024..... | 57 |
| <b>Figura 4</b> - Terreno no Jardim Alvorada II com área de 200m <sup>2</sup> .....   | 57 |
| <b>Figura 5</b> - Planta Genérica de Valores do Município de Catanduva - SP .....   | 62 |
| <b>Figura 6</b> - Valor Venal inadequado no centro de Itajobi – SP – 1º trim. de 2024.....  | 64 |
| <b>Figura 7</b> - Demonstrativo de Recursos de Origem Tributária – ITBI principal – exercício: 2022, 2023 e 1º trim. de 2024.....                                     | 68 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| <b>Gráfico 1</b> - Imóveis conforme valor venal e valor da aquisição no ano de 2022 .....   | 52 |
| <b>Gráfico 2</b> - Imóveis no Bairro Eldorado conforme valor venal e valor da aquisição no ano de 2022. ....  | 54 |
| <b>Gráfico 3</b> - Valores com discrepância entre os Bairros Vila Esplanada, Jardim Silva e Conjuntos Habitacionais: Antônio Segundo e José Sambrano no 1º Trim. de 2024..... | 58 |
| <b>Gráfico 4</b> - Valor Venal inadequado no Centro de Itajobi – SP – 1º trim. de 2024. ....  | 59 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| <b>Tabela 1</b> - Efeitos da arrecadação inadequada de ITBI na gestão financeira do Tabelionatos de Notas..... | 67 |
|--|----|

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>14</b> |
| <b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>   | <b>19</b> |
| 2.1 Direito Tributário e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) .....   | 19        |
| 2.2 A Base de Cálculo do ITBI e sua importância para a arrecadação.....   | 25        |
| 2.3 Relação entre a Planta Genérica de Valores (PGV) e a Base de Cálculo do ITBI.....   | 30        |
| 2.4 Tabelionato de Notas: Funções e Desafios da atuação na gestão de conflitos no contexto imobiliário. ....  | 33        |
| 2.4.1 <i>Momento de recolhimento do ITBI nos Atos Notariais</i> .....   | 35        |
| 2.4.2 <i>Desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas no recolhimento do ITBI</i> .....   | 37        |
| <b>3. METODOLOGIA.....</b>  | <b>39</b> |
| 3.1 Sobre o caso em tela .....  | 41        |
| 3.2 Coleta e análise de dados, segundo os objetivos .....   | 41        |
| 3.2.1 <i>Sobre o questionário</i> .....   | 42        |
| 3.2.2 <i>Sobre a pesquisa documental</i> .....  | 44        |
| 3.2.3 <i>Análise e Interpretação dos dados</i> .....  | 45        |
| <b>4. DADOS COLETADOS, RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>  | <b>49</b> |
| 4.1 Incongruências entre os valores imobiliários reais e a Planta Genérica de Valores e as divergências que afetam a base de cálculo do ITBI e a arrecadação do Tabelionato de Notas .....  | 50        |
| 4.2 Desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas na aplicação da Base de Cálculo de ITBI: discrepâncias entre os valores imobiliários reais e os valores estabelecidos pela Planta Genérica de Valores (PGV).....   | 64        |
| 4.3 Avaliar os efeitos da arrecadação inadequada de ITBI na gestão financeira do Tabelionato de Notas e da Prefeitura, analisando como essa situação pode impactar as receitas, os recursos disponíveis e a eficiência do processo de gestão em ambos os setores..... | 65        |
| <b>5. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES PARA A MELHORIA DO PROCESSO DE GESTÃO .....</b>   | <b>70</b> |
| 5.1 Fortalecimento da comunicação entre os Tabelionatos de Notas e a Administração Pública. ....  | 70        |
| <b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>71</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>75</b> |
| <b>APÊNDICES .....</b>  | <b>81</b> |
| <b>APÊNDICE A - ROTEIRO DA COLETA DE INFORMAÇÕES. ....</b>  | <b>81</b> |
| <b>APÊNDICE B - ENTREVISTA COM COLABORADORES DO TABELIONATO DE NOTAS. ....</b>  | <b>82</b> |
| <b>APÊNDICE C - LEVANTAMENTO DE ATOS DE COMPRA E VENDA NO TABELIONATO DE NOTAS DE ITAJOBÍ/SP. ....</b>  | <b>83</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>ANEXOS .....</b>  | <b>84</b> |
| <b>ANEXO I - DEMONSTRATIVO DE RECURSOS DE ORIGEM TRIBUTÁRIA –<br/>ITBI PRINCIPAL – EXERCÍCIO: 2022, 2023 E 1º TRIM. DE 2024.....</b> | <b>84</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

A competência para a arrecadação de tributos é atribuída exclusivamente ao Estado, desempenhando uma função relevante ao garantir o custeio dos serviços públicos oferecidos à sociedade. O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) é um tributo de competência dos municípios, conforme expressa determinação constitucional no artigo 156, II, da Constituição Federal de 1988. Esse imposto incide sobre a transferência onerosa de propriedade de bens imóveis (Brasil, 1988).

O Código Tributário Nacional (CTN) delinea o ITBI na Seção III, artigo 35 e seguintes, atribuindo a competência tributária aos Estados, incluindo as transmissões de bens imóveis, tanto inter vivos quanto causa mortis. No entanto, a Carta Magna de 1988 define que, atualmente, a competência pertence aos municípios, especificamente para as transmissões de propriedade imobiliária inter vivos, enquanto os Estados são responsáveis pela arrecadação decorrente das transmissões causa mortis (Brasil, 1988).

A base de cálculo do ITBI desempenha um papel fundamental na determinação do valor a ser pago nas transações imobiliárias. Para estabelecer os valores dos imóveis e calcular o ITBI, utiliza-se a Planta Genérica de Valores (PGV) como referência. Contudo, é importante reconhecer que discrepâncias podem ocorrer entre os valores imobiliários reais e os valores estabelecidos pela PGV, devido a uma série de fatores, como a valorização ou desvalorização do mercado imobiliário, as características específicas dos imóveis e as atualizações inadequadas da PGV.

De acordo com o art. 108 do Código Civil, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que envolvem a constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no país (Brasil, 2002). Portanto, no contexto das transações imobiliárias, o Tabelionato de Notas desempenha um papel crucial ao formalizar a transferência por meio da Escritura Pública de compra e venda de imóveis, garantindo a segurança jurídica dos negócios. No entanto, a falta de uma base de cálculo adequada do ITBI pode gerar desafios para esses órgãos, pois o valor declarado nas transações pode não corresponder ao valor real do imóvel.

É importante ressaltar que a arrecadação inadequada do ITBI, devido às discrepâncias entre os valores imobiliários reais e a PGV, pode impactar negativamente a capacidade de arrecadação dos municípios. Isso afeta o orçamento municipal e a capacidade de investimento em serviços públicos essenciais. Além disso, a falta de precisão na base de cálculo do ITBI compromete a efetividade dos registros imobiliários, uma vez que os valores declarados não

refletem a realidade dos negócios jurídicos realizados, colocando em risco a segurança jurídica e a regularidade das transações imobiliárias.

Diante desse cenário, a comunicação eficiente entre os Tabelionatos de Notas e a Administração Pública torna-se fundamental para superar os desafios decorrentes de uma base de cálculo inadequada do ITBI. Essa comunicação visa promover a correção de valores, esclarecer divergências e assegurar a adequada arrecadação do imposto, com o objetivo de garantir a transparência e confiabilidade nas transações imobiliárias, melhorando assim a arrecadação municipal e a gestão dos Tabelionatos de Notas.

Esta dissertação teve como propósito investigar os impactos da base de cálculo do ITBI nas transações imobiliárias, explorando os desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas de Itajobi – SP. Além disso, buscou-se verificar o (des)controle da arrecadação municipal e analisar a necessidade de uma comunicação efetiva entre esses órgãos e a Administração Pública. Por meio de uma análise aprofundada dos argumentos apresentados, procurou-se compreender as conexões e interações entre esses elementos, visando promover soluções eficientes que assegurem a aplicação adequada do imposto e a segurança jurídica nas transações imobiliárias.

A problemática que motivou esta dissertação reside na inadequação da base de cálculo do ITBI e seus reflexos na capacidade de arrecadação no Tabelionato de Notas de Itajobi – SP. A base de cálculo do ITBI é um elemento fundamental para a determinação do valor do imposto a ser pago na transferência de propriedade imobiliária. Contudo, a divergência entre os valores imobiliários reais e os valores estabelecidos pela Planta Genérica de Valores pode gerar desafios significativos para o Tabelionato de Notas, no que diz respeito à correta aplicação da legislação tributária e à diferença na arrecadação.

Diante dessa problemática, esta dissertação questiona-se: "Quais são os impactos de uma base de cálculo do ITBI inadequada na capacidade de arrecadação municipal e no Tabelionato de Notas de Itajobi – SP? Como a inadequada arrecadação afeta a gestão dos processos de compra e venda imobiliária?"

Enquanto Itajobi – SP enfrenta desafios específicos com relação à base de cálculo do ITBI, essa situação não é única. Municípios similares, como Jaboticabal e Catanduva, também enfrentam problemas de divergências entre os valores imobiliários reais e os valores estabelecidos por suas PGVs. No entanto, o impacto dessas divergências na arrecadação municipal pode variar significativamente, dependendo das políticas locais e da eficácia das administrações tributárias.

Em Jaboticabal, conforme o Código Tributário Municipal, a Lei Complementar nº 7, de 18 de dezembro de 1992, trouxe alterações que, junto a esforços recentes para atualizar a PGV, resultaram em um maior alinhamento entre os valores tributados e os valores de mercado, levando a um aumento na receita municipal sem sobrecarregar os cidadãos com uma maior carga tributária (Jaboticabal, 1992).

Em contraste, em Catanduva, a Lei Complementar nº 98, de 23 de dezembro de 1998, evidenciou a falta de atualizações regulares na PGV, o que tem exacerbado as discrepâncias nos valores, criando desafios tanto para a administração tributária quanto para os contribuintes, que frequentemente contestam as avaliações nos tribunais (Catanduva, 1998).

Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar os impactos de uma base de cálculo do ITBI inadequada na capacidade de arrecadação do Tabelionato de Notas, visando fornecer subsídios para a compreensão dos desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas na aplicação dessa base de cálculo e sua relação com a gestão financeira das instituições. Especificamente, objetivou-se:

a. Investigar os desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas de Itajobi - SP na aplicação da base de cálculo do ITBI, considerando as possíveis discrepâncias entre os valores imobiliários reais e os valores estabelecidos pela PGV;

b. Identificar as incongruências entre os valores imobiliários reais e a PGV, com o intuito de compreender como essas divergências afetam a base de cálculo do ITBI e a arrecadação do Tabelionato de Notas de Itajobi - SP;

c. Avaliar os efeitos da arrecadação inadequada do ITBI na gestão financeira do Tabelionato de Notas de Itajobi - SP, analisando como essa situação impacta as receitas, os recursos disponíveis e a eficiência do processo de gestão;

d. Propor medidas e recomendações para a melhoria do processo de gestão, com foco no fortalecimento da comunicação entre o Tabelionato de Notas e a Administração Pública, visando superar os desafios decorrentes da base de cálculo do ITBI desatualizada.

Ao atingir esses objetivos, este estudo trouxe contribuições ao possibilitar a compreensão dos problemas enfrentados pelo Tabelionato de Notas de Itajobi – SP na aplicação da base de cálculo do ITBI e forneceu subsídios para o desenvolvimento de propostas e recomendações que possam auxiliar na melhoria do processo de gestão e na efetiva arrecadação dos impostos.

A realização deste estudo se justificou pela importância do ITBI como fonte de receita para os municípios. O ITBI é um tributo de competência municipal incidente sobre as transmissões de propriedades imobiliárias, sendo uma das principais fontes de receita tributária

para muitos municípios brasileiros. Uma base de cálculo desatualizada pode comprometer a arrecadação desse imposto, afetando diretamente o orçamento dos municípios e sua capacidade de investimento em serviços públicos essenciais.

Além disso, o Tabelionato de Notas tem um papel fundamental na garantia da segurança jurídica das transações imobiliárias. Essas instituições são responsáveis por lavrar escrituras públicas de compra e venda de imóveis, divórcio consensual, inventário, testamentos e doação, formalizando a vontade das partes. Também possuem o dever de orientá-las para que seja garantida, assim, a segurança jurídica dos negócios, bem como assegurar a publicidade dos atos relativos à propriedade imobiliária, garantindo a validade e a eficácia dos negócios jurídicos.

Ademais, a base de cálculo do ITBI é um elemento essencial nesse processo, pois determina o valor do imposto a ser pago e, conseqüentemente, o valor declarado nas transações imobiliárias.

Portanto, a falta de uma base de cálculo adequada e atualizada pode comprometer tanto a arrecadação tributária quanto a efetividade dos registros imobiliários. Se os valores imobiliários reais não estiverem alinhados com os valores estabelecidos pela PGV, pode haver divergências significativas na apuração do ITBI, resultando em uma arrecadação inadequada. Essa situação não apenas prejudica os cofres públicos, mas também impacta a confiança dos cidadãos na fé pública do Tabelionato de Notas, colocando em risco a regularidade e a segurança dos negócios jurídicos realizados.

Diante dessas questões, a presente pesquisa buscou analisar os impactos de uma base de cálculo do ITBI desatualizada na capacidade de arrecadação do Tabelionato de Notas no município de Itajobi/SP. Também procurou compreender os desafios enfrentados por essas instituições na aplicação da base de cálculo do ITBI e sua relação com a gestão financeira do Tabelionato de Notas, sendo fundamental para identificar as possíveis incongruências entre os valores imobiliários reais e a PGV.

Ao oferecer propostas e recomendações para a melhoria do processo de gestão, com destaque para o fortalecimento da comunicação entre os Tabelionatos de Notas e a Administração Pública, esperou-se contribuir para a superação dos desafios decorrentes da base de cálculo inadequada do ITBI. Dessa forma, torna-se possível promover a efetividade dos registros imobiliários, a regularidade dos negócios jurídicos e a arrecadação tributária adequada, beneficiando tanto os municípios quanto os cidadãos envolvidos nas transações imobiliárias.

Os impactos esperados da presente pesquisa incluíram o fornecimento de subsídios para a compreensão dos desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas, a identificação de possíveis

incongruências entre os valores imobiliários reais e a PGV, bem como a avaliação dos efeitos da arrecadação inadequada do ITBI na gestão financeira do Tabelionato.

A dissertação está estruturada em seis seções principais. Na seção 1, que corresponde à presente introdução, são apresentados o tema da pesquisa, os objetivos gerais e específicos, bem como a estrutura do trabalho acadêmico. Na seção 2, foi realizada a fundamentação teórica, abordando o Direito Tributário e o ITBI, a importância da base de cálculo do ITBI para a arrecadação e a relação entre a PGV e a base de cálculo do imposto. A seção 3 descreve a metodologia adotada, incluindo o tipo de pesquisa, a coleta e análise de dados e as limitações do estudo.

Na seção 4, serão abordados os resultados, evidenciando os impactos da base de cálculo inadequada do ITBI na capacidade de arrecadação, destacando os desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas na aplicação da base de cálculo do imposto, a identificação de possíveis incongruências entre os valores imobiliários reais e a PGV, e a avaliação dos efeitos da arrecadação inadequada na gestão financeira do Tabelionato.

A seção 5 apresenta propostas e recomendações para a melhoria do processo de gestão, com destaque para o fortalecimento da comunicação entre o Tabelionato de Notas e a Administração Pública. Por fim, na seção 6, são apresentadas as considerações finais do estudo, abordando as principais conclusões e apontando possíveis direções para pesquisas futuras.

Dessa forma, a presente dissertação buscou contribuir para o campo do Direito e da gestão de conflitos, fornecendo um estudo aprofundado sobre os impactos da base de cálculo inadequada do ITBI na capacidade de arrecadação do Tabelionato de Notas, com o intuito de promover melhorias no processo de gestão e oferecer recomendações que possam ser aplicadas na prática.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A investigação desta pesquisa versa sobre a base de cálculo do ITBI, trazendo conceitos que fundamentam a incidência tributária e sua base de cálculo, com base na competência municipal para tributar. A síntese inicial trata de aspectos essenciais do Direito Tributário e da instituição do ITBI.

É necessário analisar as bases que fundamentam o instituto jurídico, podendo, dessa forma, apontar as características que o compõem e compreender como ocorre, na prática, a manifestação e incidência do fato gerador, para que a cobrança por parte do município seja legítima.

### 2.1 Direito Tributário e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)

Martins (2024) declara que a CF/88 não instituiu tributos, mas outorgou competência para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pudessem fazê-lo. No entanto, essa outorga já vem com um conteúdo material predeterminado, ou seja, a competência de cada ente federado é delimitada pela CF/88, que não deixa qualquer liberdade para que o legislador altere fatos que possam ou não ser objetos de tributação.

Assim, tendo em vista a rigidez na fixação da competência tributária por parte da Constituição, os significados por ela utilizados não poderão ser modificados ou alterados por qualquer legislação infraconstitucional com o objetivo de instituir determinado tributo sobre fato gerador que não esteja por ela previsto.

Além do mais, caso não houvesse essa supremacia constitucional da Carta Magna e pudesse o intérprete infraconstitucional atribuir novas acepções e interpretações ao Texto Maior, seria questionável até sua própria existência no ordenamento jurídico como fonte de norma superior, na medida em que frágeis seriam seus comandos, os quais poderiam ser facilmente alterados.

Martins (2024) ressalta que essa outorga de competência tributária é uma das formas utilizadas pela Constituição para garantir a autonomia, em sua modalidade financeira, dos Entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), tendo em vista que a dependência econômica acabaria com qualquer pretensão de autossuficiência dessas quatro pessoas jurídicas de Direito Público Interno.

Nesse sentido, Bastos (1995) preceitua:

É um dos suportes fundamentais da Federação o poder de instituir e arrecadar tributos próprios. Não poderia haver uma efetiva autonomia dos diversos entes que compõem a federação se estes dependessem, tão somente, das receitas que lhes fossem doadas. Vale mencionar que, sem a independência econômica e financeira, não pode haver qualquer forma de autonomia na gestão da coisa pública. Portanto, partindo desse pressuposto, a Constituição Federal se esmera em conferir tributos próprios às diversas entidades que a compõem (à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios).

Ademais, Ávila (2012) alega que é fundamental observar que a Constituição delegou à lei complementar o estabelecimento das normas gerais sobre direito tributário, cabendo, assim, a cada Ente da Federação instituir, por meio de lei ordinária, os tributos outorgados como sendo de sua competência, conforme estabelece o art. 146 da CF/88.

Ávila (2012) assegura, ainda, que, no caso do ITBI, a lei complementar federal que estabelece as normas gerais em matéria tributária é o CTN. Esse código foi promulgado sob a Constituição de 1946, por meio da Lei nº 5.172/1966, com status de lei ordinária, visto que ainda não existia, no ordenamento jurídico brasileiro, a figura da lei complementar. A lei complementar só veio a ser criada na Constituição de 1967, com a competência de estabelecer normas gerais em direito tributário, conforme determinava o artigo 18, §1º.

Desse modo, a competência da arrecadação de tributos pertence exclusivamente ao Estado. O ITBI é um tributo incidente sobre a transferência onerosa de propriedade relativa a bens imóveis, no qual o Município, mediante expressa determinação constitucional, conforme o artigo 156, II, da CF/88, desempenha uma função relevante, garantindo o custeio dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

Destarte, o CTN delinea o referido tributo na Seção III, artigo 35 e seguintes, atribuindo a competência tributária aos Estados, incluindo concomitantemente as situações de transmissões de bens imóveis inter vivos e causa mortis. Portanto, como sabido, a Carta Magna de 1988 aduz que a competência atualmente pertence aos Municípios e somente na ocasião de transferência de propriedade imobiliária – ou direitos reais a ela inerentes – inter vivos, restando aos Estados a arrecadação decorrente das transmissões causa mortis (Brasil, 1988).

Machado (2023, p. 36) confirma que o Direito Tributário possui respaldo na CF/88, sendo criado a partir dos fundamentos que explicitam e regem os atos da vida civil, bem como o poder e o dever do Estado para com os cidadãos. A sistemática do Direito Tributário é atribuída à unicidade de seus fundamentos de composição estatal, sendo um “conjunto de normas que se ocupa da tributação [e] não pode ser separado das normas que cuidam da organização do Estado, da Administração Pública, dos orçamentos, da Seguridade Social” (Machado, 2023).

Tavares (2003) admite também que, em essência, o Direito Tributário, ao estudar a ciência que trata da arrecadação, das finalidades, dos meios fiscalizatórios e de seu fundamento no “retorno” do montante arrecadado para fins de efetividade de direitos e garantias fundamentais essenciais, estabelece limites quanto à finalidade da incidência de tributos. Isso ocorre porque os benefícios podem ser instituídos conforme o valor arrecadado pelo Ente Estatal, evidenciando a importância da arrecadação de tributos de forma equiparada ao contexto real.

Tavares (2003) aduz, ainda, que os recursos fornecidos ao Estado, por meio da arrecadação dos tributos, possuem um caráter essencial para o cumprimento das finalidades estatais e que, no contexto contemporâneo, a efetivação de direitos fundamentais encontra-se em constante discussão devido à insuficiência desses recursos.

Brazuna (2021, p. 10) indica que, por necessitar de meios econômicos para custear as despesas do Estado e manter suas atividades obrigacionais, faz-se necessária a arrecadação fiscal, e esta “[...] é a fonte primária de custeio de atividades gerais ou específicas exercidas pelas entidades de direito público”.

O pagamento do tributo por parte do agente passivo, o cidadão, remete a uma contraprestação pelo uso de serviços públicos prestados em benefício da coletividade. Por isso, a justificativa mais comum do fisco é que essas atividades ou meios pelos quais o Estado age em benefício dos usuários conferem-lhe o poder de requerer o pagamento de parcela do montante econômico de propriedade do particular.

Vale mencionar, conforme os pensamentos de Rister (2007), que, muito embora a economia se valha de instrumentos matemáticos e das ciências exatas, efetivamente, ela não é uma ciência exata, mas sim uma ciência humana, na medida em que tem por objeto encontrar maneiras que viabilizem a distribuição dos recursos escassos para a satisfação do homem. Assim, é muito pertinente a afirmação de Aristóteles no início de “Ética a Nicômaco”, no sentido de que a vida empenhada no ganho seria uma vida imposta e que, evidentemente, a riqueza não é o bem que buscamos, sendo ela apenas útil e no interesse de outra coisa.

Desse modo, tal frase demonstra a estreita ligação entre a economia e os fins humanos, vislumbrando-se uma origem ética da economia. Esquecer, portanto, essa origem ética consiste em considerar a economia como um fim em si mesma, o que vem gerando excluídos, tanto econômica quanto socialmente, em decorrência da implementação de políticas econômicas que desconsideram aspectos éticos em seus modelos.

Assim, para que se almeje atingir o objetivo traçado pela Constituição de erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a propalada redução das desigualdades sociais, faz-se

necessário retomar o tema da igualdade, quiçá trazendo alguns aspectos considerados relevantes, porém ainda não abordados, aduz Rister (2007).

Machado (2023, p. 36) destaca que: “[...] a finalidade do Direito Tributário, portanto, é a de impor limites à tributação, fazendo com que ela aconteça com amparo em normas pré-estabelecidas, respeitando a igualdade, a capacidade contributiva e a segurança”. A arrecadação adequada, compatível com os acontecimentos sociais, é o que proporciona a identificação da capacidade contributiva dos cidadãos. Ao não manter a lei para os fins de proteção das questões sociais, o Estado pode incorrer na ilegalidade ao aplicar de forma desigual a exigência tributária.

Por se tratar de um ramo do Direito que visa à especificação das limitações impostas ao Estado no direito de tributar e que, primordialmente, é embasado na atribuição por meio de normas para a sua atuação, destaca-se que, dentre suas finalidades, é obrigatória a observância da capacidade contributiva.

O Direito Tributário é o conjunto de normas jurídicas que disciplina a atividade de tributação, levada a efeito pelo Estado e pelas entidades a ele relacionadas, de forma a que na cobrança de tributos e de penalidades pecuniárias decorrentes da infração a deveres tributários se observem critérios e limites pré-estabelecidos (Machado, 2023, p. 36).

Consoante os ensinamentos de Marmelstein (2011), a Constituição brasileira adotou um conceito dinâmico e multifuncional de igualdade, de modo que, ao mesmo tempo em que há um dever de não discriminar (discriminação negativa), existe também um dever de igualdade (discriminação positiva), no sentido de que o Estado tem a obrigação de agir para reduzir as desigualdades sociais, promover o bem-estar social, combater as causas da pobreza etc. Nessa mesma linha de pensamento, de acordo com os ensinamentos de Mendes (2008), existe diferença quando se menciona igualdade na lei e igualdade diante da lei, pois a primeira, tendo como destinatário o legislador, veda-lhe a possibilidade de utilizar a lei para fazer discriminações entre pessoas que mereçam idêntico tratamento; a segunda, dirigida principalmente aos intérpretes e aplicadores da lei, impede-os de concretizar enunciados jurídicos, conferindo tratamento distinto a quem a lei encarou como iguais.

Nesse mesmo sentido, Machado (2023) assevera que, quando se fala em tributos, é importante destacar que, no Direito Financeiro, por tratar de questões relacionadas às finanças da administração e à administração dos orçamentos públicos na contemporaneidade, para além da finalidade meramente arrecadatória para fins econômicos do Estado, prioriza-se a aplicabilidade do direito quanto à busca por diminuir as desigualdades sociais, conferindo ao Estado um caráter social, e não apenas econômico.

Atualmente, o tributo pode ser usado como instrumento para a redução das desigualdades sociais e regionais, legitimando-se pela maneira como é aplicado, o que faz indispensáveis, para que se corretamente compreendam as normas de Direito Tributário, mínimas noções a respeito de outras receitas públicas, e, especialmente, do orçamento, da dívida e da despesa pública, matéria disciplinada pelo Direito Financeiro (Machado, 2023, p. 450).

Dentre os tributos previstos em lei, no âmbito de competência municipal, o ITBI incide no momento da transmissão de um bem *inter vivos*, oriundo de uma relação negocial de aquisição do imóvel, envolvendo um valor atribuído ao bem, sendo, portanto, um tributo oneroso.

O ITBI é classificado como um imposto municipal, descrito no artigo 156 da CF/88. Segundo Sabbag (2021, p. 63), o ITBI “[...] é 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”. O ITBI possui como fato gerador a transmissão do bem e divide-se em dois elementos: o espacial e o temporal. Para o elemento espacial, são considerados o território do município e a situação do bem; já o elemento temporal remete ao momento em que ocorre a transmissão ou a cessão de direitos (Sabbag, 2021).

O artigo 156, inciso II, e seu § 2º, da CF/88, dispõe:

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 a situação do bem (Brasil, 1988).

Em conjunto com a CF/88, o CTN preconiza, no artigo 35, a definição do ITBI, evidenciando seu fato gerador:

Art. 35. O imposto, de competência dos Estados, sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos tem como fato gerador:

I - A transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil;

II - A transmissão, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia;

III - a cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos incisos I e II.

Parágrafo único. Nas transmissões causa mortis, ocorrem tantos fatos geradores distintos quantos sejam os herdeiros ou legatários.

A competência para instituir esse tributo é do município, por meio de legislação complementar, conforme a descrição do artigo 146 da CF/88, que determina o fato gerador, a base de cálculo e os contribuintes dos impostos. O ITBI incide sobre diversas formas de arrecadação *inter vivos*, sendo que sua finalidade essencial é fiscal, destinada ao recolhimento para atender aos interesses da Fazenda Pública.

O sistema nacional de tributação atende aos dispositivos constitucionais que instituem e elegem, de forma descentralizada, os poderes aos entes federados como autônomos, para que possam tributar assuntos de interesse e que atendam à legalidade, conferindo aos municípios a autonomia e competência para tributar sobre o ITBI.

Conforme descrito no artigo 145 da CF/88:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - Impostos;

II - Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos (Brasil, 1988).

Com respaldo na Carta Maior, os municípios possuem legitimidade para tributar, desde que atendam aos parâmetros constitucionais. Como meio de arrecadação própria para promover as políticas públicas, os municípios são entes federados e autônomos e, com base no artigo 156 da CF/88, possuem competência para fazê-lo (Mota, 2023; Ribeiro; Nascimento, 2023; Quevedo, 2023).

Na prática, atendendo aos princípios do Direito Tributário e à observância da CF/88, da qual é originária a legalidade do CTN, a legislação municipal deve estar em conformidade com os preceitos constitucionais e especificar o fato gerador, sua base de cálculo e as formas de incidência por meio de legislação própria, atendendo aos parâmetros constitucionais. O ITBI é um tributo municipal que incide sobre a transferência de propriedade de imóveis. Sua história remonta ao início do século XX, quando surgiram as primeiras legislações municipais sobre o tema (Moris, 2018; Ribeiro; Nascimento, 2023).

No Brasil, o ITBI foi instituído pela primeira vez em 1966, por meio do Decreto-Lei nº 1.876. Esse decreto estabeleceu as regras gerais para a cobrança do imposto, como a base de cálculo, as alíquotas e as formas de pagamento.

Ao longo dos anos, o ITBI passou por diversas alterações, tanto em nível federal quanto municipal. Somente em 1988, com a promulgação da CF/88, o referido imposto foi incluído no rol dos tributos de competência municipal, ou seja, apenas os municípios têm o poder de instituí-lo e regulamentá-lo (Ribeiro; Nascimento, 2023; Soares, 2021).

Cada município brasileiro possui sua própria legislação sobre o ITBI, o que pode gerar diferenças nas alíquotas e nas regras de cobrança. No entanto, de forma geral, o imposto incide sobre o valor venal do imóvel, que é determinado pelo município com base em critérios estabelecidos em lei (Borges, 2023; Quevedo, 2023).

Consequentemente, o ITBI é um imposto devido tanto nas transações de compra e venda de imóveis quanto nas doações, permutas, dação em pagamento e outras formas de transferência de propriedade. Sua arrecadação é uma importante fonte de receita para os municípios, sendo utilizada para financiar serviços públicos e investimentos em infraestrutura. Vale lembrar que o inventário extrajudicial pode ser realizado em qualquer serventia notarial do país, sendo “livre a escolha do tabelião de notas, não se aplicando as regras de competência do Código de Processo Civil” – art. 1º da Resolução n. 35/2007 do CNJ (Alvares, 2022).

Assim, para fins de planejamento tributário, é possível que o interessado opte por realizar o inventário de bens móveis no Estado da Federação que tiver a menor alíquota do Imposto de Transmissão Causa Mortis. A título de exemplo, é mais vantajoso realizar o inventário, nesses casos, no Estado de São Paulo, cuja alíquota do imposto é de 4% (quatro por cento), do que no Estado de Mato Grosso do Sul, onde a alíquota do imposto é de 6% (seis por cento), conforme o artigo 129, I, da Lei Estadual de Mato Grosso do Sul n. 1810, de 1997 (São Paulo, 2000; Mato Grosso do Sul, 1997).

Isso ocasiona uma guerra fiscal entre os Estados, repercutindo no pacto federativo e nas finanças estaduais, especialmente devido à livre escolha do tabelionato de notas, conforme o artigo 1º da Resolução n. 35/2007 do CNJ (Alvares, 2022).

## **2.2 A Base de Cálculo do ITBI e sua importância para a arrecadação**

A base de cálculo do ITBI está prevista no artigo 38 do Código Tributário Nacional: “A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos”. Segundo Cortez (2019), em pesquisa sobre o ITBI com foco no Estado de São Paulo, destacou-se que o valor praticado como base de referência para o cálculo do ITBI gerou diversas demandas judiciais, pois estabelecia o valor de referência e não o valor venal do imóvel. O autor enfatiza que as decisões dos tribunais do Estado de São Paulo não são pacíficas ou uniformes

sobre a base de cálculo do ITBI, gerando insegurança jurídica para todos os envolvidos na arrecadação, desde o contribuinte até os cofres dos municípios.

Em consequência das demandas práticas e da falta de uniformidade, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) instaurou Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR)<sup>1</sup>, com o propósito de dispor de maior segurança nos casos em que se refere à base de cálculo para o ITBI, considerando que há diversos casos praticamente idênticos sendo analisados por tribunais diferentes, questionando a uniformidade dessa questão, ficou decidido que cada situação deve ser examinada conforme suas particularidades e com respaldo na legislação aplicável no âmbito estadual.

Cabe aos municípios a arrecadação e o planejamento, cuja finalidade é a tributação sobre propriedades, tanto prediais urbanas quanto territoriais rurais. Para realizar esse processo com eficiência, algumas práticas devem ser atualizadas, considerando a necessidade de constante adequação às mudanças sociais e econômicas, que impactam a todos. O ITBI é um imposto municipal que incide sobre a transferência de propriedade de um imóvel. Ele é devido sempre que ocorre uma transação de compra e venda de um imóvel, seja ele um terreno, uma casa, um apartamento, entre outros (Abrás, 2022; Mota, 2024; Ribeiro; Nascimento, 2023).

Já para Borges, Quevedo e Ribeiro (2023), esse imposto é de competência municipal, ou seja, cada município possui sua própria legislação e alíquota para o ITBI. Geralmente, a alíquota varia entre 2% e 6% do valor venal do imóvel, que é determinado pelo município. O ITBI é de responsabilidade do comprador do imóvel, e o pagamento deve ser feito antes da efetivação da transferência de propriedade. É importante ressaltar que a falta de pagamento desse imposto pode acarretar problemas legais, como a impossibilidade de registro da escritura do imóvel (Leite, 2023; Cassettari; Neto Del Guércio; Del Guércio; Mota, 2023).

Além disso, é necessário realizar o recolhimento do ITBI para que seja possível obter o Habite-se, documento que atesta a regularidade da construção do imóvel perante a prefeitura. Para calcular o valor do ITBI, é necessário multiplicar a alíquota estabelecida pelo município pelo valor venal do imóvel (Mota, 2023; Ribeiro; Nascimento, 2023; Quevedo, 2023).

Sabe-se que esse tributo tem por base o estudo e a aplicabilidade dos princípios tributários constitucionais, que, com igual força de lei, são a base estrutural de todo o Estado de Direito. Por meio da observância dos princípios, é que os direitos são assegurados em maior

---

<sup>1</sup> Vide: Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva nº 2243516-62.2017.8.26.0000 15. Tema 19 – IRDR – Base – Cálculo – ITBI. Processo Paradigma: 2243516-62.2017.8.26.0000. Relator Desembargador Rodrigues de Aguiar. Data de Admissão: 13/04/2018. Data de Publicação: 04/06/2018.

conformidade com os fatos sociais, pois apenas a letra fria da lei tornaria os casos abstratos tipificados por ela em desarmonia com a essência das normas e sua eficácia na concretização dos direitos.

Vale mencionar que os direitos descritos de forma abstrata são o direcionamento para a aplicação no cotidiano e nos conflitos sociais. Assim, a relação jurídica dos cidadãos com o Estado deve ser analisada e interpretada não somente com base na letra da lei, mas também com respaldo na observância dos princípios constitucionais que estão contidos na própria lei. Portanto, os princípios constitucionais tributários são diretrizes estabelecidas na CF/88 que orientam a criação, aplicação e interpretação das normas tributárias no Brasil. Esses princípios têm como objetivo garantir a justiça fiscal, a segurança jurídica e a limitação do poder de tributar do Estado (Lima Junior; Basso, 2023; Reis Neto, 2023).

O princípio da legalidade refere-se à própria estrutura e concepção do Estado de Direito. Sem previsão legal, não há como requerer direitos nem mesmo impor meios de punibilidade, pois no Brasil, somente é válido quando a lei tipifica uma conduta ou traz em seu texto um direito que reconhece com efeitos jurídicos para a tutela de seus cidadãos (Castro, 2021; Oliveira; Lucas, 2021; Reis Neto, 2023).

O princípio da legalidade é previsto no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988: “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Nesse sentido, as questões tributárias não são diferentes, pois, no artigo 150, “I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça” (Brasil, 1988).

Para tanto, a cobrança dos tributos pode ser efetuada desde que sejam previstas em lei, sendo equivalentes aquelas que são definidas como tributos em espécie, preconizados pelo CTN, sob pena, diante de cobrança de espécie de tributos não prevista em lei, de ser declarada inconstitucional (Moris, 2018; Soares, 2021).

Visto a importância dos princípios, vale destacar que a intenção do legislador foi a de limitar o Estado para que não ocorra abuso ao instituir tributos, devendo sempre agir de forma a executar conforme o previsto em lei e não inovar apenas para fins econômicos, mas sim antever e se equiparar às necessidades de planejamento social e econômico (Machado, 2018; Ribeiro; Nascimento, 2023).

O princípio da igualdade, também conhecido como princípio da isonomia, determina que os contribuintes devem ser tratados de forma igualitária perante a lei, sem qualquer tipo de discriminação ou privilégio. Isso significa que a tributação deve ser feita de forma justa e equitativa, sem favorecer ou prejudicar determinados contribuintes.

O tratamento igualitário é previsto na CF/88 e, nos aspectos tributários, deve considerar o fator de que a contribuição deve ser proporcional à capacidade de contribuição. Assim sendo, o cidadão deve pagar os impostos conforme sua capacidade, e a igualdade é assegurada quando observada a capacidade contributiva do cidadão (Brasil, 1988; Carvalho, 2023; Mota, 2023; Leite, 2023).

Nesse sentido, o Estado possui limitações e não pode agir com arbitrariedade, devendo sempre observar a legalidade e a igualdade entre os contribuintes, nos parâmetros estabelecidos em lei, e agir conforme a validade jurídica reconhecida para essa finalidade (Carneiro, 2018; Moris, 2018; Santana, 2019; Soares, 2021).

A igualdade, na concepção de São Tomás de Aquino, considera que as pessoas são diferentes entre si, cada uma possuindo necessidades e características diversas, mas que, diante da lei, devem ser observadas questões que as tornam diferentes e necessitam de tratamento distinto para que haja a igualdade. Ou seja, tratar os iguais como iguais e os desiguais como desiguais, somente assim poderá haver a igualdade.

O princípio da isonomia tem de funcionar como norte do modo de agir da interpretação e aplicação da lei tributária porque, além de tudo, está de acordo com a ideia da eficiência. O princípio da eficiência previsto no artigo 37 da CF/88 não é meramente a eficiência econômica, é também eficiência dos princípios e valores constitucionais (Ribeiro; Nascimento, 2023, p. 456).

Nesse sentido, dado o valor do imóvel em razão dos elementos que devem ser considerados, a igualdade versa quando o valor recolhido no ITBI é correspondente ao valor real do imóvel. Quando não ocorre a atualização dos valores por meio do georreferenciamento, os dados alimentados no sistema da prefeitura, que instituem o valor venal como base de avaliação, incorrem na desigualdade, em razão de não ser eficiente quanto à capacidade contributiva do cidadão (Greco, 2011; Carneiro, 2018; Struecker, 2021).

O princípio da irretroatividade estabelece que a lei tributária não pode retroagir para alcançar fatos geradores ocorridos antes de sua vigência. Isso significa que o contribuinte não pode ser surpreendido com a aplicação de uma lei tributária que não estava em vigor quando o fato gerador ocorreu (Couto, 2020; França; Formigoni, 2020; Soares, 2021).

A observância deste princípio assegura a segurança jurídica, pois não permite que uma alteração de valores impacte diretamente os cidadãos, devendo apenas ser inserido a partir do momento em que se aprovou a norma, e para aqueles que já estavam em andamento, não retroagem os efeitos normativos (Moris, 2018; Struecker, 2021).

Trata-se de um dos princípios reconhecidos como universais dentro do campo constitucional e tributário. Exalta a segurança jurídica e evita decisões arbitrárias da conduta

do fisco, podendo apenas auferir o fato gerador a partir das regras estabelecidas pela legislação, a partir de sua vigência e atendendo aos prazos previstos no sistema tributário nacional (Carneiro, 2018; Machado, 2018; Soares, 2021).

O princípio da anterioridade determina que a lei que institui ou aumenta um tributo só pode produzir efeitos no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação. Isso significa que o contribuinte deve ter conhecimento prévio das obrigações tributárias que serão impostas a ele, garantindo assim a segurança jurídica e a previsibilidade das obrigações fiscais (Ribeiro; Nascimento, 2023; Struecker, 2021).

Não pode ser instituído um tributo e seus efeitos serem imediatos. A anterioridade, assim como os demais princípios, limita a ação do Estado de forma arbitrária, devendo apenas ser instituída a sua aplicação no próximo exercício social do ano posterior à majoração ou instituição dos tributos, respeitando o prazo nonagesimal, ou seja, noventa dias da data de sua publicação, conforme descrito no art. 150, III, "c", da CF/88 (Brasil, 1988; Ribeiro; Nascimento, 2023; Santana, 2019).

Destaca Hugo de Brito Machado: "Os princípios constitucionais foram construídos para proteger o cidadão contra o Estado. Assim, o princípio da anterioridade, como os demais princípios constitucionais em geral, não impede a vigência imediata de norma mais favorável ao contribuinte" (Abras, 2022; Machado, 2019; Moris, 2018; Ribeiro; Nascimento, 2023).

O Estado não pode utilizar os tributos para acumular bens ou riquezas, assim não deve confiscar para si valores oriundos da arrecadação por meio de tributos. A vedação do confisco é descrita na CF/88, no artigo 150, IV, estabelecendo que "[...] os tributos não serão utilizados com efeito confiscatório" (Brasil, 1988). Esse princípio tem por finalidade manter a ordem tributária, devendo ser cobrado apenas nos limites da norma referente à propriedade privada de bens (Amaro, 2011; Carneiro, 2018; Moris, 2018; Soares, 2021; Sabbag, 2010; Ribeiro; Nascimento, 2023; Struecker, 2021).

O princípio da capacidade contributiva, mesmo não sendo o único em relevância quanto à sua importância, é um dos mais destacados em todos os debates jurídicos, pois põe-se um fim em si mesmo quando as relações entre o Estado e o cidadão. Mescla-se com demais princípios, como o da igualdade, pois, conforme descreve o art. 145, §1º, da CF/88, capacidade contributiva corresponde à capacidade econômica do cidadão (Brasil, 1988; Carneiro, 2018; Moris, 2018; Santana, 2019).

Compreende Sabbag (2010, p. 36):

Este subprincípio é nítido corolário ou projeção do postulado da isonomia tributária, deste se avizinhand, visa à consecução do ideal de justiça fiscal ou justiça distributiva – seu elemento axiologicamente justificador, que, conquanto não apareça formalmente escrito no texto da Constituição, depende de uma prática constitucional.

A intenção do legislador foi a de não recair sobre aqueles que não possuem condições igualitárias de custear os impostos, pois aqueles que possuem patrimônio ou riqueza podem contribuir mais do que os demais desfavorecidos. Assim, para evitar que a desigualdade aumente ainda mais, pessoas com maior patrimônio ou condições pessoais irão contribuir conforme suas condições econômicas e, assim, os mais desprovidos irão contribuir com menor valor (Sabbag, 2010, p. 36; Ribeiro; Nascimento, 2023).

Enquanto o princípio da capacidade contributiva versa sobre a pessoa, o princípio da seletividade dispõe sobre o produto. As mercadorias ou serviços devem ser atribuídos na seleção daqueles que possuem maior importância e escassez em razão da necessidade e da exclusividade.

A tributação por meio do princípio da seletividade recairá em razão de produtos considerados como essenciais. Nesse sentido, a ideia lógica é que os serviços essenciais possuirão menor incidência tributária, enquanto aqueles não tão essenciais poderão possuir valores maiores (Oliveira; Lucas, 2021; Soares, 2021).

No caso do ITBI, trata-se de tributo que apenas será incidente no momento da transferência do bem, em razão da onerosidade da propriedade, sendo indispensável que a PGV seja atualizada para fins de contribuição adequada à norma (Lopes, 2023; Quevedo, 2023).

### **2.3 Relação entre a Planta Genérica de Valores (PGV) e a Base de Cálculo do ITBI**

A relação entre o ITBI e a PGV está relacionada à base de cálculo desse imposto. O ITBI é um imposto municipal que incide sobre a transferência de propriedade de bens imóveis e seu valor é calculado com base no valor venal do imóvel. O valor venal é o valor de mercado do imóvel, ou seja, o preço pelo qual ele seria vendido em condições normais de mercado. Para determinar o valor venal, muitos municípios utilizam a PGV (Carneiro, 2018; Moris, 2018; Souza; Santana, 2022).

A PGV é um instrumento utilizado pelos municípios para estabelecer os valores de referência dos imóveis localizados em seu território. Trata-se de uma tabela que contém os valores médios dos imóveis por metro quadrado, levando em consideração características como localização, tamanho, padrão construtivo, entre outros (Carneiro, 2018; Ribeiro; Nascimento, 2023; Soares, 2021).

Para que o imóvel seja avaliado de forma assertiva, é necessário observar alguns critérios, como a localização do imóvel no bairro e nas suas circunvizinhanças, considerando todos os aspectos que podem influenciar nas questões sociais e econômicas conforme a localização deste (Oliveira; Lucas, 2021; Caldas, 2000; Soares, 2021).

Critérios como o tipo de construção, a topografia, os fatores socioambientais, além de identificar como o município tributa o recolhimento do ITBI, são aspectos que possibilitam a avaliação e o resultado que serão usados como base para o cálculo e recolhimento do tributo (Oliveira; Lucas, 2021).

Dessa forma, quando ocorre a transferência de propriedade de um imóvel sujeito ao ITBI, o valor venal desse imóvel é determinado com base na PGV. O município consulta a tabela da PGV e multiplica o valor médio do metro quadrado pelo tamanho do imóvel, obtendo assim o valor venal.

Com o valor venal definido, é aplicada a alíquota do ITBI estabelecida pelo município para calcular o valor do imposto a ser pago pelo comprador do imóvel. Portanto, a relação entre o ITBI e a PGV está no fato de que a PGV é utilizada como referência para determinar o valor venal do imóvel, que, por sua vez, é a base de cálculo do ITBI (Carneiro, 2018; Ribeiro; Nascimento, 2023; Soares, 2021).

Nesse sentido, é possível conceituar e identificar a PGV como “[...] a representação gráfica ou listagem dos valores genéricos de metro quadrado de terreno ou do imóvel numa mesma data” (Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2011, p. 6).

Para que se aufera o valor venal, são realizados estudos por meio de satélite que verificam os limites geográficos e alimentam o banco de dados do município onde o imóvel está localizado, sempre atualizando conforme essas pesquisas, e após é feito o georreferenciamento, contendo as medições das áreas de terrenos construídos, por meio de programas de softwares, servindo como referência aos municípios e atribuição do valor venal (Couto, 2020; Moris, 2018; Struecker, 2021).

Por meio da PGV, além de ser base para a avaliação dos imóveis, também é utilizado como elaboração dos índices de valoração imobiliária, sendo possível que os municípios possuam informações e base para justificar e analisar os mercados e a valorização do solo (Oliveira; Lucas, 2021; Caldas, 2000; Soares, 2021).

Visto que a base de incidência da alíquota se dá em razão do valor venal contido na PGV, é necessário que ela seja atualizada constantemente, pois interfere no valor arrecadado aos cofres dos municípios (Carneiro, 2018; Moris, 2018; Sousa; De Santana, 2022). Faz-se mister salientar que há disparidade na prática cotidiana entre a PGV e a base de

incidência de alíquota no valor venal para o recolhimento do ITBI. A disparidade entre a planta de valores, o valor venal e o recolhimento do ITBI ocorre quando o valor venal atribuído a um imóvel está desatualizado ou não condiz com o valor de mercado. Isso pode resultar em uma diferença significativa entre o valor do imposto calculado com base no valor venal e o valor real da transação (Afonso; Araújo; Nóbrega, 2013; Carneiro, 2018).

Essa disparidade pode gerar problemas tanto para o comprador quanto para o vendedor. O comprador pode ter que pagar um valor de imposto maior do que o esperado, o que pode impactar o seu planejamento financeiro. Já o vendedor pode ter dificuldades em vender o imóvel pelo valor de mercado, já que o valor venal pode ser considerado como referência pelos potenciais compradores (Oliveira; Lucas, 2021; Caldas, 2000; Soares, 2021).

A disparidade entre a planta de valores, o valor venal e o recolhimento do ITBI é um problema que pode afetar as transações imobiliárias. É importante que os órgãos responsáveis pela elaboração da planta de valores estejam atentos à atualização desses valores, levando em consideração as mudanças do mercado imobiliário. Além disso, é fundamental que compradores e vendedores estejam cientes dessa disparidade e busquem orientação profissional para evitar problemas futuros.

Harada (2013, p. 50-51) e José Maurício Conti (2016, p. 13) destacam lições,

Sabe - se que não se pode ter independência político administrativa sem a independência financeira. E a independência financeira só pode ser plenamente alcançada por meio do poder de decretar tributos próprios. É que a entrega tempestiva das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência impositiva de outras entidades políticas, às vezes, depende até mesmo de critérios políticos. O certo seria reformular a discriminação constitucional de rendas tributárias de sorte a atribuir a cada entidade política o poder de decretar impostos próprios na proporção de suas atribuições constitucionais.

O Brasil é uma federação, e o respeito à autonomia dos entes que a compõem é fundamental para a sustentação desse sistema. Entre os vários aspectos em que se desdobra a autonomia dos entes federados, a autonomia financeira ocupa papel de destaque. Os entes federados, em especial os chamados ‘entes subnacionais’ (estados, Distrito Federal e municípios), precisam dispor de recursos suficientes para fazer frente a suas despesas, sem depender dos demais, particularmente da União. A verdadeira, efetiva e imprescindível autonomia financeira depende, pois, do binômio ‘suficiência’ e ‘independência’ dos recursos financeiros.

Desta feita, inarredável é a conclusão de que, no federalismo cooperativo traçado pelo constituinte, há uma estruturação verticalizada na distribuição das rendas tributárias, revelando um desequilíbrio imanente entre as fontes de receitas próprias e os deveres constitucionalmente

imputados aos entes subnacionais. O desajuste tende a ser arrefecido pelos mecanismos de repartição e transferência, que, a seu turno, também origina outro problema: o esfacelamento da autonomia financeira dos entes dependentes.

#### **2.4 Tabelionato de Notas: Funções e Desafios da atuação na gestão de conflitos no contexto imobiliário**

Este tópico aborda considerações sobre as funções e os desafios na gestão de conflitos no contexto imobiliário do Tabelionato de Notas, descrevendo a legislação pertinente e trazendo conceitos e fundamentos na revisão teórica de artigos de lei e estudos científicos sobre a temática.

Para tratar do Tabelionato de Notas, é preciso compreendê-lo nos limites da descrição da lei, conforme preconiza o artigo 236 da CF/88, e com a redação dada pela Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Por meio desta, foi regulamentado o texto constitucional, sendo denominada como Lei Orgânica do Serviço Notarial.

Essa é a base para a compreensão das funções do Tabelionato de Notas, trazendo a sua regulação dos “Serviços Notariais” por meio do “provimento da Corregedoria Geral de Justiça do Estado e fiscalizados pelo Conselho Nacional de Justiça, conforme o artigo 103-B, § 4º, III da CF/88.”

Por meio desses dispositivos normativos, em razão da essencialidade dos serviços aos cidadãos para o registro de todos os atos da vida civil, desde o nascimento até a morte, foram divididos por serventias, conforme a complexidade dos assuntos que correspondem às pessoas naturais e seus interesses documentais.

Muitos dos atos são realizados sem a interferência do judiciário, mas, como forma de garantir validade jurídica às partes, são realizados nessas serventias de forma extrajudicial. Muitos dos casos foram pensados na desjudicialização e na diminuição de conflitos judiciais, priorizando a economicidade e celeridade das demandas dos cidadãos.

O "Tabelião" tem sua origem na palavra "tábua", cujo significado está ligado a um comportamento de pessoas que tinham como cerimônia firmar contratos denominados "*manofirmátio*", com validade de uso na comprovação de que as partes firmaram um compromisso, e esse documento era um meio de prova para futuros conflitos. A sua história é conexas à evolução da forma de documentação desde o antigo Império Egípcio (2860-2862 a.C.) (Machado, 2018).

Nesse período da civilização, a denominação que indicava uma profissão era atribuída ao nome de identificação como "escriva", dada as habilidades de escrita, na função de documentação dos interesses do Rei e de todos os atos praticados pela população, sendo que o uso de materiais para registros eram: tábuas, pedras e papiros.

Ferreira e Rodrigues (2020, p. 1) destacam que: “Existem antigos contratos imobiliários de terras da Suméria cuja formalização foi feita em uma espécie de pele animal. Foi necessário a legalização destes contratos por um profissional com atividade semelhante à notarial.”

Outro ponto era a interferência de instituições religiosas, atribuídas ao termo até hoje reconhecido como "fé pública", ou seja, essa denominação está ligada à compreensão moral e às aptidões para o desempenho da função. Ainda hoje se utiliza essa expressão, porém sem a interferência de instituições ligadas à religião, sendo que esse período esteve ligado aos senhores feudais. A intenção de impor a "fé pública" tem ligação com o significado de evidência da credibilidade e da percepção da realidade. Assim sendo, os serviços notariais têm o poder de afastar crenças e atribuir certeza, bem como a segurança jurídica (Neri, 1980).

Em uma concepção mais moderna, descreve Ferreira e Rodrigues (2018), que a "fé pública" é composta por três elementos: a própria lei; a competência do profissional; e os valores sociais. Mesmo assim, com a evolução dessa profissão, no século XIX, por meio da CF/88, somente poderá ser Tabelião aquele que passar em concurso público.

Visto que a indicação de Tabelião/Notário (a) é a identificação de uma pessoa cuja responsabilidade é a gestão e o desempenho de atos no Tabelionato de Notas, sendo dotado de fé pública. Recai-lhe a atribuição de organização da serventia, dos serviços executados pelos escreventes e demais prepostos, por meio do poder de praticar atos de seu ofício, limitados à competência jurisdicional, respectiva à sua delegação.

São as Corregedorias Gerais dos Estados, por meio de provimentos, que instituem os emolumentos que cada estado deve observar, definindo os preços dos serviços notariais que devem ser definidos por meio da Lei Estadual nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002.

Nesse sentido, conforme o art. 6º, compete ao Tabelionato de Notas:

- I -Formalizar juridicamente a vontade das partes;
- II -Intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo;
- III -autenticar fatos (Ferreira; Rodrigues, 2018, p. 31).

A legislação tem como objetivo garantir a segurança, bem como a sua publicidade e autenticidade, buscando a eficácia quanto aos fatos, atos e negócios. Por intermédio da função

do tabelião ou registrador, este dá fé pública, autenticando a veracidade e legitimidade dos documentos, verificando sua legalidade e prezando por evitar vícios.

No mesmo sentido, no art. 7º, são descritas as atribuições que podem ser exercidas apenas na competência exclusiva dos tabeliões:

- I -Lavrar escrituras e procurações, públicas;
- II -Lavrar testamentos públicos e aprovar os cerrados;
- III -lavrar atas notariais;
- IV -Reconhecer firmas;
- V -Autenticar cópias (Ferreira; Rodrigues, 2018, p. 31-32).

Como meio de desburocratização dos serviços públicos, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 19/CF, “[...] veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] II - recusar fé aos documentos públicos” (Brasil, 1988).

A atribuição dos serviços aos cartórios foi motivada pelo excesso de serviços que se concentraram no poder público. Assim, com o elevado número de demandas interpostas no judiciário, surgiu a necessidade de impor, por meio de lei, a atuação de órgãos necessários à contribuição no desenvolvimento e agilidade dos trâmites de interesses da coletividade. Com isso, surgiu a Lei nº 11.441/2007, trazendo possibilidade para que os tabelionatos de notas pudessem realizar serviços como: inventários, partilhas, separações e divórcios consensuais, escrituração de compra e venda, devendo atender aos limites descritos na lei. O Provimento n. 67/2018, da Corregedoria Nacional de Justiça, trouxe a atuação por meio da realização de procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro.

Outro ponto importante a destacar é a possibilidade de resolução de conflitos preconizada por meio da Lei nº 13.140/2015. Por meio desta legislação, tornou-se possível a resolução de conflitos advindos de “dívidas, brigas de trânsito, controvérsias familiares, danos ao consumidor e direito do trabalhador”, permitindo que a legislação seja solucionada com o auxílio dos cartórios extrajudiciais, sem necessidade de intervenção judicial (Brasil, 2015).

O objetivo principal ao delegar e autorizar, por meio da norma jurídica, essa resolução de conflitos, foi a percepção de que muitos casos, que poderiam se desdobrar em anos e gastos aos órgãos públicos e interesses particulares, poderiam ser resolvidos no mesmo dia via extrajudicial nos cartórios, priorizando a economicidade e celeridade na efetivação dos direitos.

#### *2.4.1 Momento de recolhimento do ITBI nos Atos Notariais*

Disposto no artigo 35, do CTN, trata do “ITBI e de Direitos a eles Relativos”;

Art. 35. O imposto, de competência dos Estados, sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos tem como fato gerador:

I - A transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil;

II - A transmissão, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia;

III - a cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos incisos I e II.

Parágrafo único. Nas transmissões causa mortis, ocorrem tantos fatos geradores distintos quantos sejam os herdeiros ou legatários (Brasil, 1966).

O referido artigo expõe a obrigatoriedade e como nasce a obrigação do cidadão no recolhimento do tributo, que tem como base a sua incidência diante do ITBI. O fato gerador tem como base a transmissão entre vivos de um bem, oriunda de uma relação de interesses cuja essência é onerosa e pela cessão dos direitos inerentes à propriedade (Brasil, 1988).

Cumprido destacar que a transmissão deve ocorrer obrigatoriamente por meio de Escritura Pública, sendo necessária e obrigatória mesmo que as partes possuam contrato particular declarando a forma de acordo, objeto e cláusulas que regem direitos e deveres, sendo formalizada apenas com a escritura pública, nos termos da Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994, conforme o disposto no artigo 6º, inciso I: “Das Atribuições e Competências dos Notários” – “Art. 6º. Aos notários compete: I - formalizar juridicamente a vontade das partes; [...]” (Brasil, 1994).

Visto que a finalidade essencial da escritura pública é formalizar juridicamente a vontade das partes na transação imobiliária, os contratos são apenas a manifestação da vontade, mas sem o registro e sem a força de validade da escritura pública, não ocorrendo, por meio do contrato, a transferência com eficácia e validade jurídica.

A necessidade de validação jurídica que demonstre a vontade das partes por meio da escrituração pública traz a obrigatoriedade do recolhimento do ITBI, por meio de legislação municipal que institui a sua avaliação do valor venal do imóvel que está sendo transmitido. Assim sendo, é possível esclarecer que, na legislação da maior parte dos municípios, a indicação do fato gerador está na lei ordinária municipal, indicando a formalização da escritura e celebração do negócio como sendo o fato gerador.

Por isso, é obrigatório que o ITBI esteja quitado e que se comprove seu pagamento para que seja feita a lavratura da escritura pública por meio dos serviços notariais, seja de compra e venda, seja de constituição de direitos reais, condizentes com a coisa imobiliária ou ainda com o bem imóvel.

Cumprido destacar que a lei municipal é quem pode especificar como ocorrerá esse recolhimento, podendo ser exigido o pagamento do ITBI anterior à escritura pública. Assim, cabe apenas ao Tabelião exigir o comprovante de pagamento, apresentando-se, nesse caso, um

critério temporal, o que leva ao não exercício do Tabelionato de Notas diretamente, mas apenas ao receber o comprovante do recolhimento do ITBI, por exemplo.

Dispõe o Art. 134: “Nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem solidariamente com este nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis” (Brasil, 1966).

Remonta o referido artigo à aplicação subsidiária da responsabilidade do Tabelionato de Notas em fiscalizar o recolhimento, observando e buscando a ausência de omissões no momento de lavrar a escritura com base na análise das exigências da lei municipal, quando esta descreve a possibilidade do valor recolhido de ITBI antes mesmo da elaboração da escritura pública. Assim sendo, o Tabelionato deve observar se o transmitente apresentou o comprovante de pagamento do ITBI.

Podemos usar como exemplo o Código de Normas vigente no Estado de Minas Gerais, por meio do qual o Tribunal de Justiça do Estado, juntamente com a Corregedoria-Geral de Justiça, através do Provimento Conjunto TJMG/CGJMG 93, de 18-4-2020, traz em seu art. 183, inciso VIII, a regra que trata das escrituras públicas, estipulando que elas só poderão ser lavradas quando observada a realização das obrigações fiscais e legais que envolvem o ato.

Nesse caso, o município dispõe de uma legislação que determina que a quitação das guias de ITBI deve ocorrer anteriormente à lavratura da escritura pública, sendo, portanto, obrigatório que o Tabelionato de Notas apenas receba e lave a escritura, não cabendo o contrário. Nesse sentido, o Tabelionato tem a obrigação de recolher os tributos para os cofres públicos do município, e, se descumprir, é considerado infrator, podendo até mesmo ser processado na esfera administrativa disciplinar diante da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado.

Em alguns municípios, a legislação permite ao Tabelionato que lave a escritura e, no prazo de 30 dias, o declarante deve apresentar a guia de recolhimento devidamente paga. Quando isso ocorre, o Tabelião deve descrever essa possibilidade de pagamento e prazo na própria escritura. Porém, vale destacar que, em qualquer que seja o caso, o Tabelionato deverá exigir a avaliação do imóvel, que é atribuição do município, para que possa lançar a base de cálculo do ITBI, nos termos dos artigos 142 a 150 do Código Tributário Nacional.

#### *2.4.2 Desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas no recolhimento do ITBI*

Um dos principais desafios enfrentados no Tabelionato de Notas é a questão da gestão financeira, que envolve a cobrança de taxas como o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

(ITBI). Essa função exige eficiência e organização por parte dos profissionais que atuam nessa área, visando garantir a segurança jurídica das transações imobiliárias. É essencial compreender a importância do Tabelionato de Notas e sua relevância na resolução de conflitos, contribuindo para a tranquilidade e segurança dos envolvidos nas negociações imobiliárias.

O Tabelionato de Notas desempenha um papel fundamental na gestão de conflitos no contexto imobiliário, trabalhando com diversas questões relacionadas à compra e venda de imóveis. Neste sentido, os desafios enfrentados pelos profissionais deste segmento são constantes, exigindo habilidades específicas para a resolução eficaz de disputas.

Além disso, a gestão financeira é um aspecto crucial a ser considerado, pois envolve a cobrança de taxas como o ITBI, que impactam diretamente no fechamento de negócios.

Portanto, é essencial que os tabeliães estejam sempre atualizados e preparados para enfrentar os desafios do mercado imobiliário, garantindo transações seguras e transparentes para todas as partes envolvidas.

### 3. METODOLOGIA

A metodologia adotada nesta dissertação de mestrado profissional baseou-se no método hipotético-dedutivo como abordagem principal, aliado a uma pesquisa qualitativa, combinando a revisão bibliográfica, com estudos de campo e análise de casos. A pesquisa foi conduzida em etapas, de acordo com os objetivos específicos estabelecidos.

A primeira etapa consistiu em uma revisão bibliográfica abrangente sobre o tema. Foram consultadas fontes diversas, como livros, artigos científicos e legislação atualizada. A revisão bibliográfica serviu para embasar teoricamente o estudo, fornecendo uma visão geral dos conceitos, fundamentos teóricos e melhores práticas relacionadas ao tema.

A metodologia adotada para a primeira etapa refere-se à revisão bibliográfica, que consistiu na seguinte maneira: primeiramente, definição do tema-chave; posteriormente, a seleção de fontes bibliográficas, para as quais foi realizada uma busca sistemática em bibliotecas, bases de dados acadêmicas e em sites da internet como: Scielo, Google Acadêmico, teses e dissertações da CAPES, entre outros portais de periódicos e fontes confiáveis, seguindo critérios predefinidos, para identificar livros, artigos científicos, legislação e jurisprudência relevantes para os temas estabelecidos.

A pesquisa foi conduzida por meio de um estudo de caso no município de Itajobi, localizado no estado de São Paulo. Na segunda etapa, compreendeu estudos de campo, nos quais foi aplicado um questionário ao Tabelionato de Notas de Itajobi – SP, respondido pelo tabelião substituto. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental, com ênfase nas análises dos livros de Escrituras Públicas de Compra e Venda e nas leis pertinentes à aplicação do ITBI. A análise dos dados foi conduzida de forma qualitativa, utilizando a técnica de análise de conteúdo e verificando os valores das escrituras.

A terceira etapa foi realizada pela análise de caso a partir da coleta de dados. Assim, com os resultados obtidos, foram propostas medidas e recomendações para a melhoria dos processos de gestão, com enfoque no fortalecimento da comunicação entre o Tabelionato de Notas e a Administração Pública.

A utilização do método hipotético-dedutivo é fundamentada na lógica dedutiva, onde se parte de hipóteses bem definidas para a dedução de consequências que podem ser testadas empiricamente.

Popper (2002) afirma que o método hipotético-dedutivo é uma ferramenta poderosa para a investigação científica, pois permite formular previsões e testá-las com base em evidências empíricas.

Neste estudo, o método hipotético-dedutivo foi aplicado para investigar os desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas, bem como pela Administração Pública municipal.

No que tange à pesquisa qualitativa, esta é adequada para este estudo, pois busca compreender os significados, motivações e experiências dos indivíduos envolvidos no fenômeno estudado. Segundo Bogdan e Biklen (1994), a pesquisa qualitativa permite uma exploração mais aprofundada do contexto social e cultural em que os fenômenos ocorrem. Neste estudo, a pesquisa qualitativa será utilizada para identificar as possíveis incongruências entre os valores imobiliários reais e a PGV, compreendendo como essas divergências afetam a base de cálculo do ITBI e a arrecadação do Tabelionato de Notas.

O estudo de caso foi realizado no Tabelionato de Notas do município de Itajobi, situado no Estado de São Paulo. O estudo de caso é uma abordagem que permite uma investigação detalhada de um fenômeno em seu contexto real (Yin, 2018). A escolha desse município como cenário do estudo de caso proporcionará uma análise aprofundada das particularidades locais, dos processos de gestão do ITBI e do Tabelionato de Notas.

Desenvolvimento dos instrumentos de coleta de dados: foi elaborado um questionário para a coleta de dados e encaminhado ao Tabelionato de Notas de Itajobi - SP. O ponto de partida foi a elaboração de um questionário que servisse como ferramenta de coleta de dados relevantes para a pesquisa em questão. A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com o profissional responsável pelo Tabelionato de Notas em Itajobi - SP.

Destarte, a elaboração de um questionário que servisse como ferramenta de coleta de dados relevantes para a pesquisa em questão foi realizada de maneira criteriosa, pautando-se nos objetivos específicos delineados no escopo da pesquisa. Por meio de uma revisão minuciosa da literatura pertinente, na etapa inicial, foi realizado este questionário. O instrumento abordava aspectos relacionados aos procedimentos atuais.

A pesquisa documental: foi realizada por meio da análise dos Livros de Escrituras Públicas de Compra e Venda de imóveis lavradas no Tabelionato de Notas. Foram ainda analisados arquivos para consultar as leis e normas referentes ao ITBI.

A análise dos dados foi conduzida por meio da técnica de análise de conteúdo, que permite a identificação e codificação de temas e padrões presentes nas entrevistas e documentos analisados (Bardin, 2016). Essa abordagem possibilitou a compreensão dos desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas, a identificação de incongruências entre os valores imobiliários reais e a PGV, e a avaliação dos efeitos da arrecadação inadequada de ITBI na gestão financeira do Tabelionato de Notas.

Com base nos resultados obtidos, foram propostas medidas e recomendações para a melhoria do processo de gestão, com foco no fortalecimento da comunicação entre o Tabelionato de Notas e a Administração Pública. Essas propostas e recomendações serão embasadas nas evidências coletadas durante a pesquisa e nas melhores práticas identificadas na literatura especializada.

### **3.1 Sobre o caso em tela**

O município de Itajobi, localizado no Estado de São Paulo, possui aproximadamente 16.989 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022) e uma área de 502,1 km<sup>2</sup>. A avaliação de vendas de imóveis referentes ao valor venal para fins de ITBI segue a mesma tabela correspondente à aferição da base de cálculo do IPTU, não havendo especificações ou diferenciação quanto à localização geográfica, localização ou classe econômica e social, sendo atribuída a todos a mesma base de cálculo para fins de ITBI. No município, existe um "Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelionato de Notas", com exercício com base na Tabela de Emolumentos do Estado de São Paulo.

Ao realizar a venda de um imóvel no município de Itajobi, na prática, os contribuintes buscam a avaliação da prefeitura e declaram, na maioria dos casos, valores ínfimos comparados com a valorização dos imóveis do município. Isso ocorre por não haver ou por haver uma baixa fiscalização acerca da valorização dos imóveis. Assim, o valor da base de cálculo dos imóveis não corresponde ao valor real do imóvel, sendo, portanto, avaliado apenas com base em metros quadrados, dispensando-se a avaliação de localização, classe econômica e social. Desta maneira, a prática municipal não questiona a conduta dos contribuintes, bem como não fiscaliza nem atualiza os valores dos imóveis, gerando, portanto, irregularidade e margem para a sonegação fiscal por parte do contribuinte, em razão de ser conivente com a prática.

A prática no Tabelionato de Notas refere-se à escritura que tem como base o recolhimento dos emolumentos, com base na tabela auferida por margem do valor venal avaliado pela prefeitura municipal de Itajobi – SP, que, sendo inferior ao valor real, é acometida pelo impacto da arrecadação inferior ao valor real venal.

### **3.2 Coleta e análise de dados, segundo os objetivos**

Para o primeiro objetivo específico: (a) foram realizados questionários com profissional responsável pelo Tabelionato de Notas em Itajobi- SP. O questionário foi semiestruturado e

abordou além das questões já mencionadas as questões relacionadas aos desafios enfrentados na aplicação da base de cálculo do ITBI e a identificação de eventuais discrepâncias entre valores imobiliários reais.

Para o segundo objetivo específico (b), a coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental, que envolveu a análise dos livros de Escrituras Públicas de Compra e Venda de Imóveis lavradas no Tabelionato de Notas e a consulta às leis e normas referentes ao ITBI e à PGV em Itajobi-SP.

A análise dos dados coletados foi conduzida de forma qualitativa, por meio da técnica de análise de conteúdo. As entrevistas foram transcritas e submetidas a uma análise temática, identificando-se os principais temas e padrões presentes nas respostas dos entrevistados. A análise dos documentos seguiu um processo de categorização e codificação, permitindo a identificação de incongruências e discrepâncias entre os valores imobiliários reais e a PGV. Para o terceiro objetivo específico (c), a avaliação dos efeitos da arrecadação inadequada de ITBI na gestão financeira do Tabelionato de Notas foi realizada por meio da análise dos dados coletados nas entrevistas e na pesquisa documental, identificando possíveis impactos nas receitas, nos recursos disponíveis e na eficiência do processo de gestão. Por fim, o quarto objetivo específico (d) foi alcançado por meio da análise dos resultados obtidos nos objetivos anteriores. Com base nas informações coletadas, foram propostas medidas e recomendações para a melhoria do processo de gestão, com foco no fortalecimento da comunicação entre o Tabelionato de Notas e a Administração Pública, visando superar os desafios decorrentes da base de cálculo de ITBI desatualizada.

### *3.2.1 Sobre o questionário*

O questionário semiestruturado foi construído de forma a abordar os principais pontos relacionados ao objetivo específico (a) da pesquisa, que foi investigar os desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas na aplicação da base de cálculo do ITBI e a identificação de eventuais discrepâncias entre os valores imobiliários reais e a PGV. O roteiro foi desenvolvido de maneira a permitir uma condução flexível e aberta, para que o entrevistado possa expressar suas experiências, percepções e opiniões de forma mais ampla.

O questionário foi dividido em seções que abordam diferentes aspectos do tema. Na introdução, o pesquisador se apresenta e explica o objetivo da pesquisa, estabelecendo uma atmosfera de confiança e confidencialidade. Em seguida, há uma contextualização sobre o

contexto jurídico e fiscal relacionado ao ITBI e à base de cálculo, a fim de garantir que o entrevistado esteja familiarizado com os conceitos e termos abordados.

Ao explorar os desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas, são feitas perguntas abertas que incentivam o entrevistado a compartilhar suas experiências pessoais e profissionais. Isso pode incluir obstáculos relacionados à interpretação das normas fiscais, à definição dos valores imobiliários e à aplicação da base de cálculo do ITBI.

Na seção de identificação de incongruências entre os valores imobiliários reais e a PGV, o entrevistado foi convidado a relatar situações em que houve divergências entre os valores reais dos imóveis e os valores estabelecidos pela PGV. Essas questões podem incluir a valorização ou desvalorização do mercado imobiliário, características específicas dos imóveis ou atualizações inadequadas da PGV.

É importante mencionar que o roteiro da entrevista pode ser aprimorado por meio de pilotagem prévia, ou seja, realizando a entrevista com um entrevistado piloto para avaliar a adequação das perguntas, a clareza e a fluidez da entrevista. Isso permite fazer ajustes necessários antes de aplicar o roteiro completo nas entrevistas subsequentes.

Essa abordagem semiestruturada permite explorar a realidade dos profissionais do Tabelionato de Notas em relação à base de cálculo do ITBI, fornecendo insights valiosos para compreender os desafios enfrentados e as possíveis incongruências existentes.

Segue o roteiro que foi aplicado na entrevista:

a. Introdução e apresentação do pesquisador: O pesquisador se apresentou e explicou o propósito da entrevista, garantindo a confidencialidade das informações fornecidas pelo entrevistado.

b. Contextualização: Foi feita uma breve contextualização sobre a importância do ITBI e a base de cálculo do imposto, bem como a relevância do Tabelionato de Notas na aplicação dessa base.

c. Experiência profissional: O entrevistado foi convidado a compartilhar sua experiência e função atual no Tabelionato de Notas em Itajobi-SP.

d. Desafios enfrentados: Foram explorados os desafios específicos que o entrevistado encontra na aplicação da base de cálculo do ITBI, considerando possíveis discrepâncias entre os valores imobiliários reais e os valores estabelecidos pela PGV.

e. Validade da entrevista: Ao final da entrevista, o pesquisador informou ao entrevistado que as informações fornecidas serão tratadas de forma confidencial e anônima, garantindo a validade e a confiabilidade dos dados coletados.

O pesquisador assegurou ao entrevistado que suas respostas seriam tratadas de forma anônima e confidencial, sem revelar sua identidade ou qualquer informação pessoal. Salienta-se que o pesquisador utilizou os dados coletados exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, preservando a privacidade e a confidencialidade do entrevistado.

Esta entrevista foi aplicada no Tabelionato de Notas do município de Itajobi, no Estado de São Paulo, direcionada aos responsáveis pelo setor de escrituras e recebimento dos casos que envolvem a aferição dos emolumentos relacionados ao ITBI.

### *3.2.2 Sobre a pesquisa documental*

Para alcançar o segundo objetivo específico (b) deste estudo, foi realizada a coleta de dados por meio de pesquisa documental, com foco na análise das escrituras de compra e venda e da lavratura de documentos no Tabelionato de Notas, e também na consulta às leis e normas pertinentes ao ITBI e à PGV em Itajobi - SP.

A primeira etapa consistiu na identificação do Tabelionato de Notas em Itajobi-SP, que possui escrituras de compra e venda relevantes para a pesquisa. Em seguida, foi estabelecido o contato com os responsáveis pelo Tabelionato de Notas para obter acesso aos documentos lavrados, planilhas e guias, sendo efetuado de forma direta e informal, sendo apresentadas as razões para a realização do estudo.

Posteriormente, foram analisadas guias de ITBI e escrituras de compra e venda lavradas, bem como planilhas de controle do sistema do Tabelionato, contendo informações sobre a quantidade de escrituras lavradas e originadas pela sua forma de aquisição por meio da compra e venda, abrangendo o intervalo de 2022, 2023 e o primeiro semestre de 2024.

A etapa seguinte consistiu na realização das atividades de codificação e análise dos dados coletados, que foram conduzidas seguindo as ações abaixo:

a) Leitura e compreensão das guias de recolhimento do ITBI, escrituras de compra e venda e planilhas de gestão: O pesquisador realizou uma leitura cuidadosa de cada documento, identificando informações relevantes para a pesquisa, como valores transacionados, datas das transações, descrições dos imóveis e dados dos envolvidos.

b) Levantamento dos dados referentes ao ITBI: O pesquisador extraiu das guias de recolhimento do ITBI, escrituras de compra e venda e planilhas de gestão informações sobre o valor do ITBI pago na aquisição do imóvel, área territorial e área de edificação, valor venal atribuído pela prefeitura e o valor da aquisição do imóvel, informado pelo declarante no momento da aquisição.

c) Levantamento dos dados referentes à PGV: O pesquisador identificou nas guias e na lavratura da escritura o valor venal e o valor declarado na aquisição da compra e venda e comparou esses valores com os valores constantes na PGV em vigor durante o período das transações.

d) Identificação de possíveis inconsistências: O pesquisador verificou se os valores declarados nas guias de recolhimento do ITBI, escrituras de compra e venda e planilhas de gestão estavam em conformidade com a PGV, buscando identificar distorções ou discrepâncias.

Após a análise das guias de recolhimento do ITBI, escrituras de compra e venda e planilhas de gestão, o próximo passo foi a identificação das leis e normas que regulamentam o imposto de transmissão de bens imóveis - ITBI e a PGV em Itajobi - SP.

Essa etapa envolveu o contato, via telefone, por meio de perguntas informais com uma servidora pública do setor de tributos da Prefeitura Municipal de Itajobi-SP, informando que segue a legislação municipal – o CTN nº 31 de 1977 – no que tange o recolhimento do ITBI, e esclarecendo os procedimentos de orientação aos cidadãos do município para que recolham o ITBI nos casos estabelecidos em lei.

### *3.2.3 Análise e Interpretação dos dados*

A metodologia deste estudo foi cuidadosamente planejada para assegurar a profundidade e o rigor necessários na exploração dos impactos da base de cálculo do ITBI na arrecadação municipal de Itajobi - SP. A abordagem adotada combina técnicas qualitativas de entrevistas e análise documental, permitindo uma análise holística e integrada dos dados. Foram realizadas entrevistas no Tabelionato de Notas de Itajobi - SP, selecionados por meio de um processo de seleção intencional, baseado em seu conhecimento profundo e experiência direta com a administração do ITBI. Os participantes incluíam dois tabeliães, dois assistentes administrativos e um fiscal municipal, todos com mais de dez anos de experiência em suas respectivas funções.

O instrumento de entrevista foi desenvolvido para abordar especificamente questões relacionadas à base de cálculo do ITBI e suas possíveis discrepâncias. As perguntas foram derivadas dos objetivos da pesquisa, com exemplos incluindo: "Como você descreveria o processo de determinação da base de cálculo do ITBI em Itajobi?" e "Quais desafios você enfrenta na aplicação das regras do ITBI?". Cada pergunta foi projetada para elucidar informações detalhadas sobre a prática administrativa e as dificuldades enfrentadas.

Aqui estão as perguntas completas que foram incluídas no instrumento de entrevista para explorar em detalhes as questões relacionadas à base de cálculo do ITBI e suas discrepâncias em Itajobi-SP:

1. Como você descreveria o processo de determinação da base de cálculo do ITBI em Itajobi?

Objetivo: Entender o procedimento administrativo e os critérios utilizados para definir a base de cálculo do ITBI.

2. Quais desafios você enfrenta na aplicação das regras do ITBI?

Objetivo: Identificar os principais obstáculos operacionais e legais na execução da legislação do ITBI.

3. Existem divergências frequentes entre os valores declarados e os valores avaliados pela prefeitura para fins de ITBI?

Objetivo: Capturar a frequência e natureza das discrepâncias entre as avaliações imobiliárias e os valores de transação declarados.

4. Como as atualizações no PGV afetam a base de cálculo do ITBI?

Objetivo: Avaliar o impacto das mudanças na PGV sobre as avaliações de ITBI e a consequente arrecadação municipal.

5. Quais procedimentos são adotados quando há contestações ou apelações relacionadas às avaliações de ITBI?

Objetivo: Compreender como o Tabelionato de Notas gerencia disputas ou correções na aplicação do ITBI.

6. De que maneira a comunicação entre o Tabelionato de Notas e a Prefeitura pode ser melhorada para resolver as questões de ITBI?

Objetivo: Explorar oportunidades de melhoria na coordenação e comunicação entre diferentes órgãos envolvidos na arrecadação e administração do ITBI.

7. Como você avalia o impacto da arrecadação do ITBI na gestão financeira do município de Itajobi?

Objetivo: Identificar a percepção dos funcionários sobre a relevância do ITBI para a saúde financeira do município.

8. Existem planos ou iniciativas em andamento para reformar ou alterar a metodologia de cálculo do ITBI em Itajobi?

Objetivo: Descobrir se há planos futuros para ajustar a base de cálculo do ITBI para aumentar a eficiência e justiça fiscal.

Cada uma dessas perguntas foi cuidadosamente formulada para elucidar informações que ajudariam a alcançar os objetivos específicos do estudo, oferecendo insights profundos sobre o recolhimento do ITBI em Itajobi-SP. Essas perguntas foram previamente validadas, e as respostas coletadas fornecerão uma base de dados aprofundada e detalhada para a análise qualitativa subsequente.

As entrevistas foram conduzidas pessoalmente, com cada sessão durando aproximadamente 60 minutos. Antes de cada sessão, foi obtido o consentimento dos participantes, garantindo a ética na coleta de dados. As sessões foram gravadas em áudio, e notas complementares foram tomadas para capturar nuances e detalhes importantes. Posteriormente, as gravações foram transcritas textualmente para análise.

A análise dos dados coletados foi realizada utilizando o *software NVivo* para facilitar a codificação temática e a análise de conteúdo. Esse processo permitiu a identificação de temas centrais e a correlação direta com os objetivos da pesquisa.

A pesquisa documental foi meticulosamente planejada para complementar as informações obtidas nas entrevistas, oferecendo uma visão abrangente das práticas administrativas e regulamentações legais relacionadas ao recolhimento do ITBI no Tabelionato de Notas de Itajobi - SP. Os documentos foram selecionados com o objetivo de construir um entendimento completo dos procedimentos de tributação imobiliária e suas implicações na arrecadação municipal.

Os documentos analisados foram:

1. **Registros de Transações do ITBI:** Estes incluem detalhes de todas as Escrituras que envolvem transações imobiliárias sujeitas ao ITBI dentro do município, analisando aspectos como valores de transação, base de cálculo aplicada e discrepâncias observadas entre os valores de mercado e os valores calculados para tributação.
2. **Relatórios de Arrecadação Municipal:** Relatórios anuais e mensais que fornecem uma análise quantitativa da receita gerada pelo ITBI, destacando tendências, variações sazonais e impactos de alterações legislativas ou administrativas na arrecadação.
3. **Legislação:** Inclui leis municipais, decretos e regulamentos que estabelecem a estrutura legal para a Administração recolher o ITBI, bem como quaisquer mudanças recentes na legislação que possam influenciar as práticas de avaliação e cobrança. Os documentos foram obtidos diretamente dos arquivos municipais de Itajobi - SP, acessíveis através de solicitações formais à prefeitura, garantindo a autenticidade e a integridade dos dados.

Adicionalmente, consultas regulares ao site oficial da Prefeitura de Itajobi foram realizadas para acessar atualizações recentes, documentos públicos e avisos legais pertinentes ao estudo.

Cada documento foi examinado utilizando uma abordagem sistemática para identificar e extrair dados relevantes relacionados à base de cálculo do ITBI e suas implicações fiscais.

As informações foram catalogadas e organizadas em uma base de dados estruturada, permitindo uma análise detalhada das práticas ao longo do tempo e a identificação de padrões ou anomalias nas práticas de avaliação e arrecadação.

Os dados extraídos foram categorizados por tipo de documento, data e conteúdo temático. Por exemplo, todas as discrepâncias na aplicação do ITBI foram agrupadas e analisadas para entender suas causas e frequência.

A informação foi sintetizada em tabelas e gráficos para facilitar a análise comparativa com os dados obtidos das entrevistas.

A integração dos dados documentais com as informações das entrevistas permitiu uma análise cruzada que reforçou a compreensão das operações do Tabelionato de Notas e das políticas de arrecadação de Itajobi, SP. Discrepâncias entre os dados das entrevistas e da pesquisa documental foram investigadas para esclarecer inconsistências e corroborar achados.

A escolha de combinar entrevistas detalhadas com análise documental foi motivada pela necessidade de capturar tanto as perspectivas pessoais dos envolvidos diretamente com o ITBI quanto as práticas documentadas e regulamentações oficiais. Esta abordagem dual permite uma compreensão mais completa e aprofundada dos fenômenos estudados, essencial para atingir os objetivos da pesquisa.

#### **4. DADOS COLETADOS, RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Os impactos esperados da presente pesquisa incluem o fornecimento de subsídios para a compreensão dos desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas de Itajobi/SP, a identificação de possíveis incongruências entre os valores imobiliários reais e a PGV, e a avaliação dos efeitos da arrecadação inadequada de ITBI na gestão financeira do Tabelionato de Notas, bem como nas receitas municipais.

Esperou-se contribuir para a compreensão dos problemas enfrentados pelo Tabelionato de Notas na aplicação da base de cálculo de ITBI e fornecer subsídios para o desenvolvimento de propostas e recomendações para a melhoria do processo de gestão e da efetiva arrecadação dos impostos, sem prejuízos.

A realização deste estudo justificou-se pela importância do ITBI como fonte de receita para o município. O ITBI é um tributo de competência municipal incidente sobre as transmissões de propriedades de bens imóveis, sendo uma das principais fontes de receita tributária para muitos municípios brasileiros.

Uma base de cálculo desatualizada pode comprometer a arrecadação desse imposto, afetando diretamente o orçamento dos municípios e sua capacidade de investimento em serviços públicos essenciais. Diante disso, esse foi um dos principais objetivos deste trabalho: orientar e informar a Administração Pública sobre a afetação na arrecadação do município de Itajobi – SP.

Além disso, o Tabelionato de Notas tem um papel fundamental na garantia da segurança jurídica das transações imobiliárias. Essas instituições são responsáveis pela lavratura e pela publicidade dos atos relativos à propriedade imobiliária, assegurando a validade e a eficácia dos negócios jurídicos. A base de cálculo do ITBI é um elemento essencial nesse processo, pois determina o valor do imposto a ser pago e, conseqüentemente, o valor declarado nas transações imobiliárias, cabendo ao Tabelião de Notas conferir e fiscalizar essa arrecadação. Portanto, a falta de uma base de cálculo adequada compromete tanto a arrecadação tributária do Tabelionato de Notas quanto da Administração Pública. Se os valores imobiliários reais não estiverem alinhados com os valores estabelecidos pela PGV, ocorrem divergências significativas na apuração do ITBI devido, resultando em uma arrecadação inadequada. Essa situação não apenas prejudica os cofres públicos, mas também impacta a confiança dos cidadãos no sistema registral imobiliário, colocando em risco a regularidade e a segurança dos negócios jurídicos realizados.

Diante dessas questões, a presente pesquisa buscou também compreender os desafios enfrentados por essas instituições na aplicação da base de cálculo do ITBI e sua relação com a gestão financeira do Tabelionato de Notas, o que foi fundamental para identificar as incongruências entre os valores imobiliários reais e a PGV, bem como para avaliar os efeitos dessa arrecadação inadequada na gestão dos recursos financeiros do Tabelionato de Notas. Ao oferecer propostas e recomendações para a melhoria do processo de gestão, com destaque para o fortalecimento da comunicação entre o Tabelionato de Notas e a Administração Pública, esperou-se contribuir para a superação dos desafios decorrentes da base de cálculo do ITBI inadequado. Dessa forma, é possível promover a efetividade dos registros imobiliários, a regularidade dos negócios jurídicos e a arrecadação tributária adequada, beneficiando tanto os municípios quanto os cidadãos envolvidos nas transações imobiliárias.

#### **4.1 Incongruências entre os valores imobiliários reais e a Planta Genérica de Valores e as divergências que afetam a base de cálculo do ITBI e a arrecadação do Tabelionato de Notas**

Em contato com a Prefeitura Municipal para a obtenção dos resultados. Os resultados foram levantados por meio de contato direto com a Prefeitura, a qual foi questionada sobre como ocorriam as rotinas para a emissão da guia de recolhimento e como era cobrado o ITBI. Fomos informados de que, por meio do ato administrativo, o agente público recebe o contribuinte e cobra o ITBI, com base no Código Tributário Municipal de Itajobi/SP, Lei nº 31 de 1977, e na Lei nº 13 de 05 de abril de 1989.

Conforme previsto no artigo 3º do Código Tributário Municipal,

[...] o fato gerador do imposto territorial urbano é a propriedade ou o domínio útil do terreno situado nas áreas urbanas ou urbanizáveis do município”, e, no artigo 4º “a base de cálculo do imposto territorial urbano é o valor venal do terreno, determinado de acordo com o artigo 13.

Em contato por meio telefônico, a servidora pública informou ainda, quando questionada sobre os valores atribuídos ao valor venal dos bairros e suas localizações, que:

[...] não temos zoneamento no momento, aparecem como bairros, mas é tudo centro. Utilizamos apenas para localização estes nomes que na verdade são loteamentos, então não tem valor maior ou menor, o valor venal é o mesmo para todos, mudando apenas, claro o tamanho do imóvel (Itajobi, 2024).

Neste sentido, o Código Tributário Municipal de Itajobi/SP dispõe no artigo 6º, em concordância com a descrição e informação repassada pela servidora pública da Prefeitura do

Município de Itajobi/SP, que os imóveis são avaliados apenas conforme a metragem do imóvel, não especificando o zoneamento e não diferenciando os imóveis por bairros. Isso deixa evidente que a Prefeitura Municipal de Itajobi/SP não possui PGV atualizada, conforme pode ser verificado no Código Tributário Municipal e na Lei nº 13, de 05 de abril de 1989, que institui o Imposto sobre Transmissão “*Inter vivos*”.

Nesse sentido, o cálculo proveniente da Prefeitura Municipal tem como base as alíquotas descritas em lei, com base na legislação vigente no município, vigente desde o ano de 1977, explicitamente desatualizada. A descrição ainda indica a avaliação por metro quadrado em moeda "cruzeiro", sendo necessária sua atualização e a previsão de elaboração de lei que atenda à realidade social, conforme a atualização dos valores dos imóveis, bem como a especificação de valores por zoneamento e a capacidade contributiva dos cidadãos de Itajobi/SP. Visto que, esse é o primeiro fato identificado na pesquisa, que reflete nas divergências, afetando a base de cálculo do ITBI e a arrecadação do Tabela de Notas de Itajobi/SP, como pode ser comprovado por meio da análise documental das guias de recolhimento, apresentadas no momento da lavratura da Escritura Pública, com a indicação do valor venal avaliado pela Prefeitura e pelo valor declarado pelo interessado.

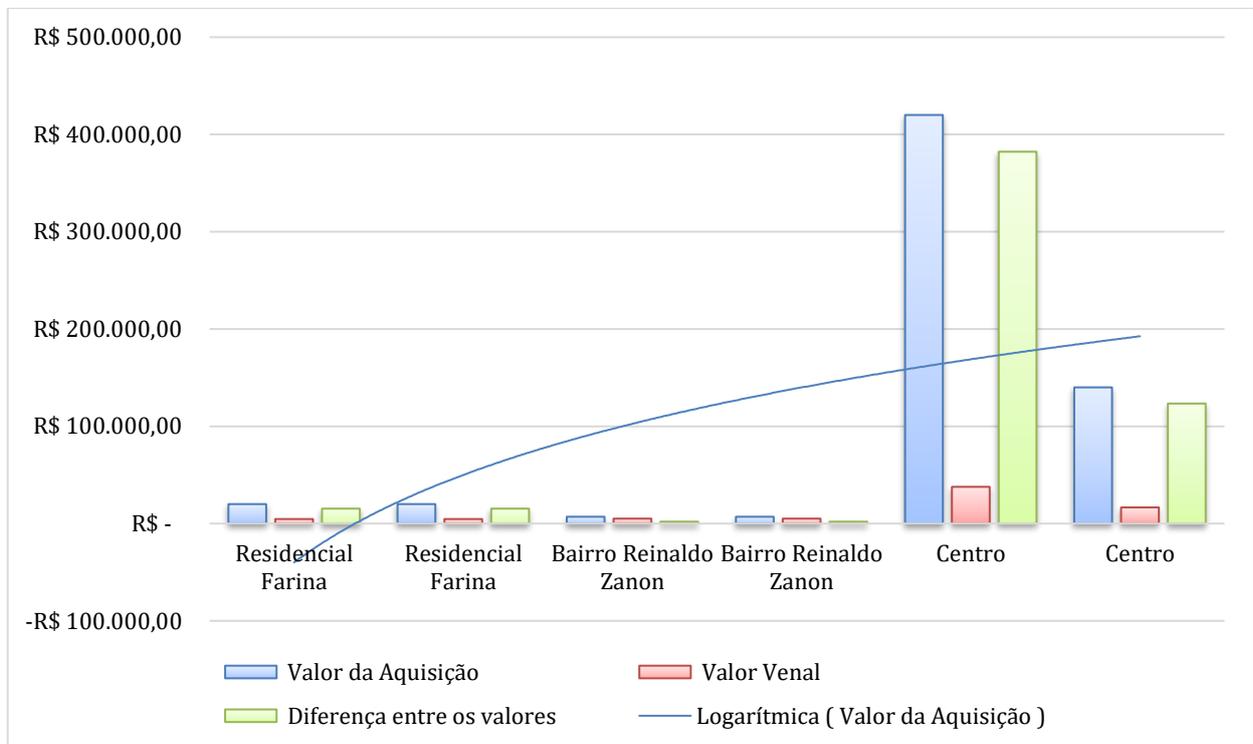
Cumpra analisar que, conforme os dados apresentados no Gráfico 1, são demonstrados os apontamentos de Castro (2021), Oliveira (2021), Reis Neto (2023), na base interpretativa de que o Estado deve atender às especificações da lei pelo princípio da Legalidade e, ao dispor de lei que não atende e não propõe efeitos jurídicos na tutela de direitos fundamentais, efetivando por meio da capacidade de financiar com os recursos públicos de arrecadação fiscal, incorre em uma legislação que não propõe segurança jurídica, nem mesmo tutela de forma isonômica aos direitos dos cidadãos.

Dito isto, incorre na sua base estrutural, que é a lei, e por meio dela é que se consegue conduzir a gestão pública, administrando os recursos orçamentários advindos da arrecadação fiscal. Quando há uma legislação que trata da arrecadação de impostos e que não é compatível com a realidade social e a valoração do mercado imobiliário, automaticamente não se consegue arrecadar os valores necessários à efetivação de direitos, impedido pela "reserva do possível", teoria aceita pelos tribunais, quando o Estado, diante da necessidade de garantia de direitos considerados como mínimo existencial, não possui recursos financeiros para desenvolver essas políticas de atendimento ao cidadão, como saúde, educação, dentre outros direitos fundamentais.

Nessa linha de pensamento, os impactos na arrecadação municipal são evidentes conforme os resultados da pesquisa apresentados a seguir: estes resultados referem-se aos anos de 2022, 2023 e 1º trim. de 2024.

O levantamento realizado no Gráfico 1 refere-se ao ano de 2022, dos imóveis urbanos que realizaram escritura pública de Compra e Venda de Imóveis no Tabelionato de Notas de Itajobi – SP. Vale ressaltar que, no presente gráfico, foi colhida uma amostragem de dados aleatórios no respectivo ano e selecionados alguns bairros. Destes imóveis, foram feitas as coletas de dados de alguns bairros, sendo: Centro, Residencial Farina e Reinaldo Zanon, todos pertencentes ao município de Itajobi – SP.

**Gráfico 1** - Imóveis conforme valor venal e valor da aquisição no ano de 2022.



Fonte: Resultado da Pesquisa, elaborado pelo autor (2024).

Foi possível observar que, no ano de 2022, o bairro "Centro" obteve maiores valores de aquisição, comparado com os bairros Residencial Farina e Reinaldo Zanon, que atingiram valores de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e R\$ 7.000,00 (sete mil reais), respectivamente. Enquanto no bairro "Centro", obteve-se o valor máximo de R\$ 420.000,00 (quatrocentos e vinte mil reais), conforme se observa no gráfico.

Portanto, os dados pesquisados demonstraram que o bairro "Centro" possui maior valorização em relação aos demais bairros, devendo, então, ser atribuído ao Centro um valor

venal diferente quando comparado com um bairro mais distante do centro. E, ao inserir a alíquota do ITBI, deve-se ter um resultado diferente por bairros sazonais.

Desta forma, foi possível confirmar a hipótese levantada nesta dissertação de que há discrepância na avaliação da Prefeitura Municipal, por meio da PGV desatualizada, quando comparada com a valoração de mercado, referente ao zoneamento e à forma de avaliação por área do terreno e suas respectivas edificações. Pois, conforme o Código Tributário Municipal de Itajobi/SP, as áreas são divididas quanto aos cálculos de impostos em: A, B e C, indicando a possibilidade de características diferenciadas conforme a localização das áreas.

No que tange ao ano de 2023, seguiram-se o mesmo padrão do ano de 2022. Conforme os documentos analisados, foram averiguadas as lavraturas das Escrituras de Compra e Venda, na sua maior parte, e observou-se a mesma discrepância entre os valores declarados e o valor venal, estando muito abaixo do praticado no mercado, conforme pode ser levantado com imobiliárias na venda de imóveis similares, e na mesma região das escrituras públicas de compra e venda analisadas.

Correspondente ao primeiro trimestre de 2024, após a análise de 55 documentos, contendo diversos bairros, com a indicação do valor venal e valor de aquisição (compra/venda), foram selecionados alguns bairros para realização da amostragem dos resultados. O que se pode perceber, por exemplo, no Bairro Eldorado, foi possível identificar uma discrepância entre o valor venal, o valor da aquisição e o recolhimento do ITBI (alíquota 3%).

Na Figura 1, trata-se de uma parte selecionada a partir de uma guia de recolhimento de ITBI, do ano de 2024, pertencente ao arquivo do Tabelionato de Notas de Itajobi – SP. Desta maneira, realizou-se uma colagem com várias “guias de recolhimento” (correspondente a 04 imóveis), nas quais pode-se verificar as descrições dos imóveis e os valores informados pelos declarantes.

Observa-se que todas as guias são referentes ao mesmo bairro, imóveis localizados no Bairro Jardim Eldorado, cuja média de aquisições é similar. Nota-se ainda que a discrepância entre o valor venal e o valor da aquisição do imóvel exacerba em 93%, 74%, 74% e 65%, respectivamente, senão vejamos.

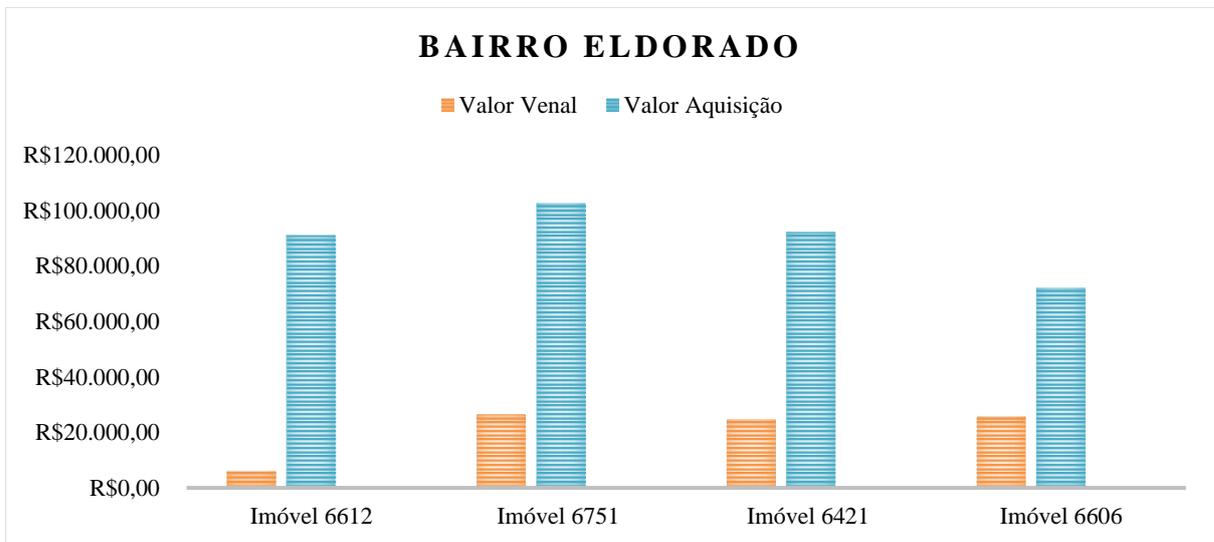
**Figura 1** - Guia de recolhimento de IBTI, Bairro Jardim Eldorado (ano 2024).

| Cidade<br>ITAJOBÍ              |           |   | UF<br>SP    | Cidade<br>ITAJOBÍ       |            |          |
|--------------------------------|-----------|---|-------------|-------------------------|------------|----------|
| <b>Imóvel</b>                  |           |   |             | <b>Operação</b>         |            |          |
| Cadastro                       | Inscrição | → | Valor Venal | Tipo                    | Valor      | Alíquota |
| 000006612                      | 000006612 |   | 6.045,60    | Aquisição               | 91.104,24  | 3,00     |
|                                |           |   |             | Financiado              | 0,00       | 1,00     |
|                                |           |   |             | Não Financiado          | 0,00       | 3,00     |
| Logradouro                     |           |   | Número      | Recultas                |            |          |
| ALBINO FRANCISCO CICONELLI     |           |   |             | Transmissão Inter-Vivos |            |          |
| Complemento                    | Bairro    |   | Cep         | Total de Recultas       |            |          |
| JARDIM ELDORADO                |           |   | 15840000    |                         |            |          |
| <b>Imóvel</b>                  |           |   |             | <b>Operação</b>         |            |          |
| Cadastro                       | Inscrição | → | Valor Venal | Tipo                    | Valor      | Alíquota |
| 000006751                      | 000006751 |   | 26.547,82   | Aquisição               | 102.699,03 | 3,00     |
|                                |           |   |             | Financiado              | 0,00       | 1,00     |
|                                |           |   |             | Não Financiado          | 0,00       | 3,00     |
| Logradouro                     |           |   | Número      | Recultas                |            |          |
| RUA NAIR GOMES DO NASCIMENTO   |           |   | T-04        | Transmissão Inter-Vivos |            |          |
| Complemento                    | Bairro    |   | Cep         | Total de Recultas       |            |          |
| JARDIM ELDORADO                |           |   | 15840000    |                         |            |          |
| <b>Imóvel</b>                  |           |   |             | <b>Operação</b>         |            |          |
| Cadastro                       | Inscrição | → | Valor Venal | Tipo                    | Valor      | Alíquota |
| 000006421                      | 000006421 |   | 24.691,09   | Aquisição               | 92.357,24  | 3,00     |
|                                |           |   |             | Financiado              | 0,00       | 1,00     |
|                                |           |   |             | Não Financiado          | 0,00       | 3,00     |
| Logradouro                     |           |   | Número      | Recultas                |            |          |
| RUA AMELIO FREDDI              |           |   | 09          | Transmissão Inter-Vivos |            |          |
| Complemento                    | Bairro    |   | Cep         | Total de Recultas       |            |          |
| F JARDIM ELDORADO              |           |   | 15840000    |                         |            |          |
| <b>Imóvel</b>                  |           |   |             | <b>Operação</b>         |            |          |
| Cadastro                       | Inscrição | → | Valor Venal | Tipo                    | Valor      | Alíquota |
| 000006606                      | 000006606 |   | 25.803,45   | Aquisição               | 72.127,50  | 3,00     |
|                                |           |   |             | Financiado              | 0,00       | 1,00     |
|                                |           |   |             | Não Financiado          | 0,00       | 3,00     |
| Logradouro                     |           |   | Número      | Recultas                |            |          |
| RUA ALBINO FRANCISCO CICONELLI |           |   | 05          | Transmissão Inter-Vivos |            |          |
| Complemento                    | Bairro    |   | Cep         | Total de Recultas       |            |          |
| M JARDIM ELDORADO              |           |   | 15840000    |                         |            |          |

Fonte Itajobi (2024).

No Gráfico 2, foram identificados 4 imóveis no ano de 2022, com valores venais correspondentes e com valores de aquisição declarados semelhantes. Apesar da diferença entre o valor declarado e o valor venal, apresentam também a mesma diferença entre o valor base venal e o valor declarado.

**Gráfico 2** - Imóveis no Bairro Eldorado conforme valor venal e valor da aquisição no ano de 2022.



Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Portanto, a discrepância pode ser evidenciada entre o valor declarado na aquisição e o valor venal atribuído com base na PGV para o cálculo do recolhimento do ITBI, disponibilizado pela Prefeitura de Itajobi-SP. Todavia, mesmo que a PGV esteja desatualizada, o declarante ainda assim declarou um valor maior do que o correspondente à valoração do imóvel. Vale destacar que, mesmo informando o valor de aquisição, ainda que maior do que o valor venal, ele não corresponde aos valores reais indicados pelas imobiliárias do município, que ofertam os imóveis para venda.

Conforme discussão apresentada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), os tributos incidentes sobre o patrimônio estão muito aquém dos valores arrecadados em outros países. Em desenvolvimento de pesquisa com demonstração da carga tributária em relação ao PIB brasileiro, os dados de 2013 apontam para a participação de apenas 6% na carga tributária proveniente da arrecadação fiscal, enquanto 42% da arrecadação tributária corresponde a outras espécies de tributação (FGV, 2018).

Destarte, os lotes oferecidos nesse loteamento são de área entre 200 m<sup>2</sup> e 250 m<sup>2</sup>, conforme informação disponível pela Novo Tempo Itajobi Loteadora e Incorporadora (Novo Tempo Imóveis, 2024). Ou seja, os valores desatualizados podem ser analisados com base no Código Tributário Municipal, que, em seu artigo, estipula os valores que serão a base de cálculo. Ainda, conforme descrito no artigo 5º, incisos I, II e III, este dispõe sobre as áreas A, B e C. As áreas descritas como A, B e C trazem a descrição dos valores por área na moeda cruzeiro. Para

o cálculo da área A, o valor indicado para a base de cálculo é Cr\$ 32,00; para a área B, Cr\$ 22,00; e para a área C, Cr\$ 12,00.

A descrição da moeda, nos exemplos acima, indica a época em que a lei foi elaborada, aprovada e a vigência da moeda. A moeda corrente no Brasil é o Real, e, mesmo que seja possível a conversão e interpretação, isso não exclui a indicação da elaboração de uma lei com base nas necessidades reais da época, o que resulta na interpretação de que, com a alteração dos valores e atualizações do mercado, o avanço social e econômico, é essencial que as leis se atualizem como meio de assegurar sua eficácia e evitar a insegurança jurídica.

Em um segundo momento, conforme a Figura 2, trouxemos dados contidos no documento de informações de ITBI, disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Itajobi-SP. As informações são apresentadas pelo Tabelionato de Notas, e no documento, é indicado o Bairro Acapulco e o valor venal do imóvel, cujo valor resulta da soma da área de edificação e da área do terreno, para fins de cálculo do recolhimento do ITBI. Desta maneira, para o cálculo do ITBI, utilizou-se como base de cálculo o valor declarado, considerando ser o maior valor indicado na aquisição da compra e venda (Itajobi, 2024).

**Figura 2** - Descrição da avaliação do valor venal e de aquisição, com base na área do terreno e área de edificação (Bairro Acapulco – ano 2024).

|                                 |                       |                      |        |                            |           |
|---------------------------------|-----------------------|----------------------|--------|----------------------------|-----------|
| <b>04 LOCALIZAÇÃO DO IMÓVEL</b> |                       |                      |        | Tipo do Imóvel             |           |
| Cadastro: 000002139             |                       |                      |        | 02 - Urbano                |           |
| Inscrição: 000017469            |                       |                      |        |                            |           |
| Matrícula: 17.469               |                       |                      |        |                            |           |
| <b>05 INFORMAÇÕES DO IMÓVEL</b> |                       |                      |        |                            |           |
| Logradouro:                     | RUA ATILIO STRADIOTTO | Área do Terreno:     | 250,00 | Valor Venal do Terreno:    | 7.135,98  |
| Bairro:                         | ACAPULCO              | Área da Edificação:  | 142,15 | Valor Venal da Edificação: | 10.507,73 |
| Número:                         | 5                     | Fração Proporcional: | 0,0 %  | Valor Venal Total:         | 17.643,71 |
| <b>06 CÁLCULO DO IMPOSTO</b>    |                       |                      |        |                            |           |
| Valor Venal:                    | 17.643,71             | Normal               | 3,0 %  | Natureza da Transação      |           |
| Valor do Instrumento:           | 160.000,00            | Normal               | 3,0 %  | COMPRA/VENDA               |           |
| Valor da Parte Financiada:      | 0,00                  | Financiado           | 1,0 %  | Valor:                     |           |
| Valor da Parte Não Financiada:  | 0,00                  | Não Financiado       | 3,0 %  | 4.800,00                   |           |

Fonte: Itajobi (2024).

Vale ressaltar que, no mesmo bairro, há outro imóvel, conforme Figura 3, com a mesma área de edificação, cujo valor venal foi de R\$ 19.882,00 e o valor de aquisição de R\$ 19.900,00. Ou seja, é diverso da avaliação demonstrada na figura acima (Figura 2), em que pese os imóveis terem a mesma referência de área de terreno e edificação. Portanto, mais uma vez, podemos verificar uma discrepância entre o valor venal do imóvel e o valor da compra e venda.

Assim sendo, é possível observar que a metragem da área do imóvel da Figura 3 é igual à da Figura 2; todavia, o valor de aquisição do imóvel 2 foi adquirido com uma diferença de 44% (R\$160.000,00).

**Figura 3 -** Discrepância entre valor venal e valor de aquisição com área similar e edificação de outro imóvel no mesmo Bairro Acapulco no 1º trim. de 2024.

| 05 INFORMAÇÕES DO IMÓVEL |                    |                            |           |
|--------------------------|--------------------|----------------------------|-----------|
| Logradouro:              | RUA APPIO RAINIERI | Área do Terreno:           | 250,00    |
| Bairro:                  | ACAPULCO           | Área da Edificação:        | 146,09    |
| Número:                  | 22                 | Fração Proporcional:       | 0,0 %     |
|                          |                    | Valor Venal do Terreno:    | 7.910,67  |
|                          |                    | Valor Venal da Edificação: | 11.971,33 |
|                          |                    | Valor Venal Total:         | 19.882,00 |

| 06 CÁLCULO DO IMPOSTO          |           |                       |       |
|--------------------------------|-----------|-----------------------|-------|
| Valor Venal:                   | 19.882,00 | Normal                | 3,0 % |
| Valor do Instrumento:          | 19.900,00 | Normal                | 3,0 % |
| Valor da Parte Financiada:     | 0,00      | Financiado            | 1,0 % |
| Valor da Parte Não Financiada: | 0,00      | Não Financiado        | 3,0 % |
|                                |           | Aliquotas             |       |
|                                |           | Natureza da Transação |       |
|                                |           | COMPRA/VENDA          |       |
|                                |           | Valor:                |       |
|                                |           | 597,00                |       |

Fonte: Itajobi (2024).

**Figura 4 -** Terreno no Jardim Alvorada II com área de 200m<sup>2</sup>

| 05 INFORMAÇÕES DO IMÓVEL |                       |                            |          |
|--------------------------|-----------------------|----------------------------|----------|
| Logradouro:              | RUA FRANCISCO VOLPINI | Área do Terreno:           | 200,00   |
| Bairro:                  | JARDIM ALVORADA II    | Área da Edificação:        | 0,00     |
| Número:                  |                       | Fração Proporcional:       | 0,0 %    |
|                          |                       | Valor Venal do Terreno:    | 6.328,53 |
|                          |                       | Valor Venal da Edificação: | 0,00     |
|                          |                       | Valor Venal Total:         | 6.328,53 |

| 06 CÁLCULO DO IMPOSTO          |            |                       |       |
|--------------------------------|------------|-----------------------|-------|
| Valor Venal:                   | 6.328,53   | Normal                | 3,0 % |
| Valor do Instrumento:          | 150.000,00 | Normal                | 3,0 % |
| Valor da Parte Financiada:     | 0,00       | Financiado            | 1,0 % |
| Valor da Parte Não Financiada: | 0,00       | Não Financiado        | 3,0 % |
|                                |            | Aliquotas             |       |
|                                |            | Natureza da Transação |       |
|                                |            | COMPRA/VENDA          |       |
|                                |            | Valor:                |       |
|                                |            | 4.500,00              |       |

Fonte: Itajobi (2024).

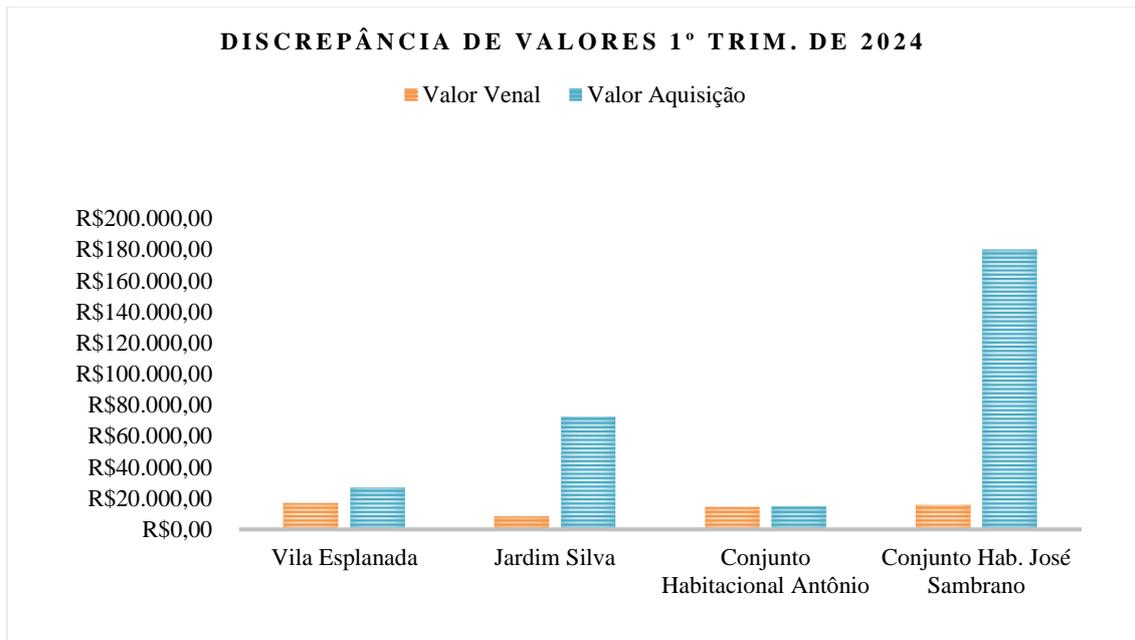
Agora, fazendo um comparativo entre a Figura 2 e a Figura 4, é possível observar que, em que pese a Figura 2 apresentar nos dados o terreno e a edificação, na Figura 4 consta apenas o terreno. Todavia, podemos perceber que o valor do terreno informado pelo declarante foi de R\$ 150.000,00 (Figura 04), ou seja, valor semelhante ao imóvel com edificação (Figura 02), demonstrando claramente a incompatibilidade com o valor de mercado, comprovando a desconexão nos valores atribuídos na PGV da Prefeitura.

Por conseguinte, De Cesare (2010) aponta ainda que, para a possibilidade de melhoria em estados como São Paulo, Santa Catarina, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, que correspondem a apenas 1% da arrecadação tributária patrimonial, ainda assim, são estados que possuem muitas leis estaduais de isenção e desatualizadas quanto aos valores de mercado.

A seguir, no Gráfico 3, foram analisados os bairros: Vila Esplanada, Jardim Silva e dois Conjuntos Habitacionais: Antônio Segundo e José Sambrano. A disparidade no valor de aquisição foi de 34% entre os conjuntos habitacionais.

A discrepância pode ser visualizada, pois, nos conjuntos habitacionais, as cidades do Brasil apresentam menor valoração, considerando a divisão por classe social e o delineamento da atribuição de valoração do imóvel segundo sua localização. Conforme o gráfico abaixo, o Conjunto Habitacional foi declarado com valor de aquisição muito superior (34%) comparado aos bairros Jardim Silva e Vila Esplanada. Com relação ao valor venal, a prefeitura informou que não há diferença na avaliação para qualquer localidade do município, sendo atribuído sempre o mesmo parâmetro.

**Gráfico 3** - Valores com discrepância entre os Bairros Vila Esplanada, Jardim Silva e Conjuntos Habitacionais: Antônio Segundo e José Sambrano no 1º Trim. de 2024.



Fonte: Itajobi (2024).

Como é de prática comum, sabe-se que no Brasil a valoração imobiliária é dividida com base no zoneamento e na concentração e distribuição de renda. Os critérios de avaliação imobiliária vão além das características materiais da área e da qualidade da edificação. A valoração de um território tem como base, também, a indicação da distribuição e concentração dos fatores atribuídos, como locais de residência de classe A, B, C, e demais denominações que indicam a condição econômico-social de seus moradores.

Essa prática é comum em todo o território nacional e indica a valoração dos imóveis, destacando-se que propriedades e edificações no Centro, a exemplo, possuem maior valorização

imobiliária, enquanto bairros zoneados como Jardins, Condomínios, dentre outros, possuem valores imobiliários maiores e considerados de alto e médio padrão, se comparados a um Conjunto Habitacional, por exemplo.

Essas classificações são harmônicas com as práticas imobiliárias na valoração de imóveis e são reconhecidas em todo o Brasil. Observa-se que, em Itajobi/SP, não existe essa avaliação, em razão de a denominação de todos os locais, terrenos e edificações ser recolhida como “centro”.

Assim, conforme é explícito na Figura 3, não há diferenciação na valoração pela sazonalidade e território, comprovando que a PGV de Itajobi – SP está desatualizada e inadequada conforme os parâmetros de avaliação e valoração dos imóveis, o que fere a isonomia da capacidade contributiva, uma vez que todos possuem a mesma auferição para a base de cálculo, sem indicar a valoração real do imóvel. Todo contribuinte de Itajobi/SP recolhe na mesma medida, por imóveis que deveriam ter recolhimento maior, em razão de uma valoração que se encontra desatualizada.

Por fim, para concluir, mostramos o Gráfico 04, onde fica ainda mais evidente a divergência de avaliação entre o valor venal e o valor declarado no momento da aquisição, nos bairros do centro.

**Gráfico 4 – Valor Venal inadequado no Centro de Itajobi – SP – 1º trim. de 2024.**



Podemos ver que o valor declarado no imóvel pelo adquirente, no primeiro caso, foi de R\$ 400.000,00, e a atribuição do valor venal foi de R\$ 33.156,96, ou seja, muito inferior ao declarado, com uma diferença de 91,70%. No último caso, o declarante ainda informa um valor inferior ao valor desatualizado na PGV, ficando evidentes as incongruências e os desafios do Tabelião no momento de recolher o ITBI, trazendo, assim, prejuízos que vêm sendo acumulados tanto aos cofres públicos, à gestão financeira do Tabelionato, quanto à violação de direitos quanto ao fato gerador. Isso reflete na discrepância entre a capacidade contributiva de um cidadão que vende um imóvel no centro e outro que vende em uma localidade que, conforme o mercado imobiliário, é um bairro desvalorizado.

Corroborando com a evolução dos conflitos levados ao TJSP com a reivindicação de pacificação do entendimento jurisprudencial quando se trata da aferição do valor do ITBI, sendo decidido no IRDR nº 2243516-62.2017.8.26.0000, Tema 19 – IRDR – Base de Cálculo – ITBI, Processo Paradigma: 2243516-62.2017.8.26.0000, em 13/04/2018, a necessidade de atualização dos valores imobiliários com base na prática do mercado tributário, na sua atualização e na busca pela realidade, a fim de não contribuir com a evasão fiscal. Vale destacar que, para Carvalho Junior (2006), a problemática sobre as avaliações imobiliárias é distorcida há décadas, evidenciando que, do ponto de vista distributivo, existem alguns fatores que trazem problemas ao recolhimento e ao justo fim dos impostos de natureza patrimonial, sendo eles:

- a) a possibilidade de omissão de variáveis que geram externalidades positivas, que vão além da análise do padrão de construção;
- b) tendência a estabelecimento de arrecadação piso e teto por imóvel, geralmente para cobrir custos administrativos; e
- c) a maior capacidade de exercer pressão política de determinados grupos com poder econômico (proprietários de imóveis mais caros) e conseguir benefícios individuais como isenções, ou mesmo de contestar judicialmente as cobranças (Afonso; Castro, 2014, p. 19).

Ainda, evidencia que, em seus estudos, dentre os critérios que devem ser enaltecidos, está a qualidade da elaboração das informações condizentes com a realidade do mercado e a frequência ou periodicidade em que as revisões devem ser feitas, verificando se os cadastros imobiliários encontram-se em harmonia com a realidade do território municipal quanto ao valor da oferta e demanda em relação à transmissão do patrimônio de forma onerosa. Esses critérios, na visão do autor, não levariam à extinção dos problemas, mas o Cadastro Municipal e a PGV minimizariam a maior parte dos problemas. No entanto, cita a preocupante demora na evolução legislativa e na busca pela continuidade técnica em manter os valores atualizados, para a

eficiência da arrecadação dos impostos patrimoniais e seus benefícios para os municípios, órgãos parceiros e munícipes.

Sobre a forma de base de cálculo para o ITBI, a legislação municipal de São Luís do Maranhão contempla, em seu artigo 377 da Lei Municipal nº 6.289, de 28 de dezembro de 2017, a forma como a base de cálculo deve ser aplicada, assim descrevendo:

Art. 377. A base de cálculo do imposto é o valor de mercado dos bens ou direitos transmitidos.

§ 1º Na arrematação judicial e extrajudicial, na adjudicação e na remição de bem imóvel, a base de cálculo do imposto corresponderá ao valor pelo qual o bem foi arrematado, adjudicado ou remido.

§ 2º A impugnação do valor fixado como base de cálculo do imposto será endereçada à repartição municipal que efetuar o cálculo, acompanhada de laudo técnico de avaliação do imóvel ou direito transmitido.

§ 3º A fixação e a atualização dos valores de mercado dos imóveis serão de competência da Comissão Municipal Permanente de Avaliação, composta por profissionais ligados ao mercado imobiliário. Auditor Fiscal de Tributos e técnicos municipais, na forma que dispuser o Regulamento.

§ 4º O Prefeito Municipal, através de decreto, nomeará os membros da Comissão Municipal Permanente de Avaliação (São Luís, 2017).

O município, por meio da lei, especifica e dá legitimidade, indicando qual agente e como deverá compor a Comissão Municipal Permanente para Avaliar conforme os valores, atualizações e oscilações do mercado imobiliário. Parte deste pressuposto, com o objetivo de tornar a base de cálculo de São Luís/MA com a apuração conforme o "valor de mercado", sendo a Comissão Municipal Permanente de Avaliação responsável por fixar e atualizar os valores, para fins de avaliação e arrecadação do ITBI. Disto, decorre a necessidade de laudo de avaliação do imóvel, caso o contribuinte, nos casos de impugnação administrativa, não concorde com o valor arbitrado.

Porém, de forma controversa, o CTN, em seu artigo 148, proíbe o arbitramento do valor fixado, e assim sendo, a saída legal é a ação dos municípios em buscar atualizar seus cadastros e elaborar PGV com base em avaliação técnica e estudo das áreas dentro do município, elaborando ou atualizando uma PGV condizente com o valor imobiliário de mercado, pois, por meio do Código Tributário, é dever do próprio município a fiscalização desses valores. No entanto, o Fisco pode instaurar inquérito administrativo próprio em casos em que deseja averiguar os valores declarados, pois o STJ tornou vinculante, no tema repetitivo 1.113, no Resp 1.937.821: "[...] o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado."

No entanto, em análise aos dados disponibilizados pela Prefeitura de Catanduva, foi possível evidenciar que municípios no mesmo Estado possuem realidades totalmente diferentes,

sendo relevante aos progressos do município e aos impactos benéficos para os munícipes. A legislação de Catanduva - SP é rica em detalhes quanto à área, à classificação, aos valores, aos detalhes de área, localização, tipos de edificação e classificação dos valores, sempre atualizados anualmente com base na descrição do valor por UFRC, aplicáveis à base de cálculo para o recolhimento dos impostos.

De acordo com o art. 57 do Código Tributário Municipal de Catanduva - SP, assim dispõe sobre o fato gerador, alíquotas e formas de avaliação dos valores para fins de recolhimento de impostos:

Art. 57 Para efeitos de recolhimento do imposto, deverá ser utilizado o valor constante do instrumento de transmissão ou cessão.

§ 1º Prevalecerá o valor venal do imóvel apurado no exercício, com base na Planta Genérica de Valores do Município, quando o valor referido no caput for inferior.

§ 2º O valor alcançado na forma do parágrafo anterior deverá ser atualizado de acordo com os índices oficiais adotados pela Administração (Catanduva, 1998).

Os Índices de valores oficiais: “Institui a Unidade Fiscal de Referência de Catanduva – UFRC, referente às atualizações desde o ano de 2000, por meio do Decreto nº 4120/2000, e, a cada ano, a prefeitura decreta de forma atualizada, sendo o mais recente o Decreto nº 8730/2023, atualizando o ‘Valor UFRC = R\$ 3,8040’. ‘Art. 1º Nos termos do § 1º do artigo 2º da Lei Complementar nº 0157, de 20 de dezembro de 2000, o valor da Unidade Fiscal de Referência de Catanduva - UFRC, para o exercício de 2024, será de R\$ 3,8040’ (Catanduva, 2000).

A Lei Complementar 558, de 11 de novembro de 2010, traz as alterações e atualizações: do ‘Fator de Correção Topográfica; a tabela VI – PGV (mapa de zonas homogêneas); a tabela VIII do Anexo I - localização e uso dos imóveis; a tabela IX - mapas de zonas tributárias urbanas [...]’ (Catanduva, 2010).

Nesse sentido, a Lei que descreve sobre o ITBI é a Lei nº 11.154, de 30 de dezembro de 1991, e indica em seu artigo 7º: ‘A Secretaria Municipal de Finanças tornará públicos os valores venais atualizados dos imóveis inscritos no Cadastro Imobiliário Fiscal do Município de São Paulo’, a obrigatoriedade de seguir a PGV conforme a tabela da Lei nº 17.719, de 26 de novembro de 2021.

Na Figura 5, a PGV do Município de Catanduva – SP segue a PGV atualizada no ano de 2022, em conjunto com os decretos municipais e o nº 8.730/2023. No anexo II, a PGV vem com a listagem dos terrenos e os valores expressos em reais, destacando o valor unitário dos metros quadrados e obedecendo à ordem de classificação quanto à definição determinada no Código Municipal, atribuindo diversidade de valores, como pode ser visualizado a seguir (Catanduva, 2023).

**Figura 5 - Planta Genérica de Valores do Município de Catanduva – SP.**

| ANEXO II – LISTAGEM DE VALORES UNITÁRIOS DE METRO QUADRADO DE TERRENO DA LEI Nº 17.719, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2021<br>(valores expressos em reais e referentes a 1º de janeiro de 2022) |       |          |          |      |       |          |          |      |       |          |          |      |       |          |           |
|--|-------|----------|----------|------|-------|----------|----------|------|-------|----------|----------|------|-------|----------|-----------|
| Set.   | Quad. | CodLog   | Vm2T     | Set. | Quad. | CodLog   | Vm2T     | Set. | Quad. | CodLog   | Vm2T     | Set. | Quad. | CodLog   | Vm2T      |
| 001  | 003   | 03.812-1 | 3.340,00 | 001  | 015   | 05.095-4 | 1.305,00 | 001  | 026   | 19.932-0 | 4.858,00 | 001  | 039   | 04.342-7 | 7.080,00  |
| 001  | 003   | 06.156-5 | 2.032,00 | 001  | 015   | 11.663-7 | 1.364,00 | 001  | 027   | 04.541-1 | 5.253,00 | 001  | 039   | 16.593-0 | 6.953,00  |
| 001  | 003   | 10.485-0 | 2.006,00 | 001  | 015   | 11.911-3 | 1.309,00 | 001  | 027   | 16.725-8 | 7.400,00 | 001  | 039   | 16.725-8 | 7.439,00  |
| 001  | 003   | 18.993-6 | 1.619,00 | 001  | 015   | 16.543-3 | 1.332,00 | 001  | 027   | 19.017-9 | 6.825,00 | 001  | 040   | 02.561-5 | 7.760,00  |
| 001  | 004   | 01.673-0 | 2.028,00 | 001  | 016   | 05.095-4 | 1.272,00 | 001  | 027   | 19.932-0 | 7.039,00 | 001  | 040   | 04.342-7 | 7.198,00  |
| 001  | 004   | 03.812-1 | 3.307,00 | 001  | 016   | 11.663-7 | 1.351,00 | 001  | 028   | 12.210-6 | 6.923,00 | 001  | 040   | 07.204-4 | 13.294,00 |
| 001  | 004   | 06.156-5 | 2.022,00 | 001  | 016   | 16.543-3 | 1.338,00 | 001  | 028   | 16.593-0 | 7.190,00 | 001  | 040   | 16.725-8 | 7.198,00  |
| 001  | 004   | 10.485-0 | 2.018,00 | 001  | 017   | 04.146-7 | 1.279,00 | 001  | 028   | 19.017-9 | 6.923,00 | 001  | 041   | 04.342-7 | 13.276,00 |
| 001  | 005   | 01.673-0 | 2.041,00 | 001  | 017   | 05.095-4 | 1.360,00 | 001  | 028   | 19.932-0 | 6.923,00 | 001  | 041   | 07.204-4 | 13.240,00 |
| 001  | 005   | 03.812-1 | 3.255,00 | 001  | 017   | 16.543-3 | 1.402,00 | 001  | 029   | 12.210-6 | 6.923,00 | 001  | 041   | 16.725-8 | 8.344,00  |
| 001  | 005   | 10.485-0 | 2.022,00 | 001  | 018   | 05.460-7 | 1.970,00 | 001  | 029   | 16.593-0 | 6.902,00 | 001  | 041   | 19.745-9 | 18.157,00 |
| 001  | 005   | 15.878-0 | 2.032,00 | 001  | 018   | 12.383-8 | 1.981,00 | 001  | 029   | 16.725-8 | 7.137,00 | 001  | 042   | 04.342-7 | 7.761,00  |
| 001  | 006   | 03.812-1 | 3.246,00 | 001  | 018   | 13.733-2 | 1.970,00 | 001  | 029   | 19.017-9 | 6.854,00 | 001  | 042   | 06.136-0 | 7.696,00  |
| 001  | 006   | 08.492-1 | 2.040,00 | 001  | 018   | 19.017-9 | 1.970,00 | 001  | 030   | 07.204-4 | 8.557,00 | 001  | 042   | 16.725-8 | 8.581,00  |
| 001  | 006   | 10.485-0 | 2.027,00 | 001  | 019   | 04.541-1 | 8.192,00 | 001  | 030   | 16.593-0 | 8.833,00 | 001  | 042   | 19.745-9 | 18.661,00 |
| 001  | 006   | 15.878-0 | 2.046,00 | 001  | 019   | 05.460-7 | 4.479,00 | 001  | 030   | 16.725-8 | 8.815,00 | 001  | 043   | 04.342-7 | 7.593,00  |
| 001  | 007   | 03.812-1 | 3.295,00 | 001  | 019   | 13.733-2 | 4.414,00 | 001  | 030   | 19.932-0 | 6.211,00 | 001  | 043   | 06.136-0 | 7.593,00  |
| 001  | 007   | 05.963-3 | 2.014,00 | 001  | 019   | 19.932-0 | 4.385,00 | 001  | 031   | 06.874-8 | 5.939,00 | 001  | 043   | 16.725-8 | 8.344,00  |

Fonte: São Paulo (2021).

Disto isto, passamos a analisar a Figura 6, na qual foi realizada uma amostragem de dados, da qual foram extraídos 2 imóveis do ano de 2024. É possível verificar a descrição detalhada sobre a incongruência entre o valor venal e o valor de aquisição, bem como a desatualização dos valores venais. Assim, esses dados trazem impactos na gestão do Tabelionato de Notas, resultando na violação do direito à capacidade contributiva, diante da ausência de fiscalização do município de Itajobi - SP.

**Figura 6 - Valor Venal inadequado no centro de Itajobi – SP – 1º trim. de 2024\*.**

| Imóvel               |           |             | Operação                |            |          |           |
|----------------------|-----------|-------------|-------------------------|------------|----------|-----------|
| Cadastro             | Inscrição | Valor Venal | Tipo                    | Valor      | Aliquota | Total     |
| 000001446            | 000036544 | 33.195,96   | Aquisição               | 400.000,00 | 3,00     | 12.000,00 |
|                      |           |             | Financiado              | 0,00       | 1,00     | 0,00      |
|                      |           |             | Não Financiado          | 0,00       | 3,00     | 0,00      |
| Logradouro           |           |             | Recetas                 |            |          |           |
| RUA PEDRO DE TOLEDO  |           |             | Transmissão Inter-Vivos |            |          |           |
| Número 195           |           |             |                         |            |          |           |
| Complemento Bairro   |           |             | Total de Recetas        |            |          |           |
| CENTRO               |           |             | 12.000,00               |            |          |           |
| Cep 15840000         |           |             | 12.000,00               |            |          |           |
| Imóvel               |           |             | Operação                |            |          |           |
| Cadastro             | Inscrição | Valor Venal | Tipo                    | Valor      | Aliquota | Total     |
| 000000559            | 000003418 | 13.581,49   | Aquisição               | 4.530,00   | 3,00     | 135,90    |
|                      |           |             | Financiado              | 0,00       | 1,00     | 0,00      |
|                      |           |             | Não Financiado          | 0,00       | 3,00     | 0,00      |
| Logradouro           |           |             | Recetas                 |            |          |           |
| RUA FLORIANO PEIXOTO |           |             | Transmissão Inter-Vivos |            |          |           |
| Número 19            |           |             |                         |            |          |           |
| Complemento Bairro   |           |             | Total de Recetas        |            |          |           |
| CENTRO               |           |             | 135,90                  |            |          |           |
| Cep 15840000         |           |             | 135,90                  |            |          |           |

\*Formulário de Informações de ITBI – Prefeitura Municipal de Itajobi / SP (2024).

Fonte: Itajobi (2024).

Os dados relatados na interpretação da Figura 6 destacam a importância de analisar a aplicabilidade da atuação da área fiscal, respeitando os princípios constitucionais que amparam e buscam evitar que a norma beneficie grupos e os diferencie entre si (Brasil, 1988; De Carvalho, 2023; Mota, 2023; Leite, 2023).

Visto que é evidente que, ao padronizar todo o município com valor venal igualitário, sem a diferenciação do distanciamento e sazonalidade, o município não assegura a igualdade de tratamento prevista na Constituição e não aplica o princípio da capacidade contributiva, em razão de igualar o valor tributado, independentemente da capacidade de contribuição. Quando o valor de aquisição de um imóvel no centro nem sempre será possível para um cidadão que não possui o valor real de mercado, porém, no momento da tributação, o valor venal não é equiparado ao valor do imóvel. Assim, faz com que todos paguem pelo mesmo tributo, quando nem todos possuem capacidade financeira de adquirir um imóvel pelo valor de mercado no centro.

#### **4.2 Desafios enfrentados pelo Tabelionato de Notas na aplicação da Base de Cálculo de ITBI: discrepâncias entre os valores imobiliários reais e os valores estabelecidos pela Planta Genérica de Valores (PGV)**

Os principais desafios identificados no dia a dia, quando da lavratura das escrituras dos imóveis, são: aferição dos valores, avaliação do município e o valor recolhido do ITBI. Essas diferenças fazem com que as escrituras de compra e venda sejam realizadas, na maioria das vezes, com valores aproximadamente abaixo de 30 salários mínimos.

Diante disso, pode-se observar que há um incentivo para que as transações de compra e venda sejam feitas por meio de instrumento particular, pois, quando feitas por instrumento particular com força de escritura pública, conforme a tabela de emolumentos do Estado de São Paulo, deve-se aplicar um desconto de 40% no valor da Escritura Pública. Vale mencionar ainda outro desafio enfrentado: existem casos em que advogados aventureiros lavram instrumento particular entre as partes e não realizam no tabelionato as escrituras públicas (Apêndice II, item IV, 2024).

Portanto, foi possível identificar pontos que são considerados como as principais causas elementares dos desafios:

- a) Falha em todos os entes federados;
- b) PGV municipal - desatualizado do valor de mercado;
- c) Estadual - inércia da fiscal da lei sobre o assunto (MP) quem poderia pedir providências e não pede;
- d) Federal - falta de fiscalização das transações bancárias dos compradores de imóveis por valor irrisório. Posto que hoje é informado no COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras, semestralmente pelo Tabelionato de Notas de Itajobi – SP, os valores das Escrituras Públicas de Compra e Venda.

#### **4.3 Avaliar os efeitos da arrecadação inadequada de ITBI na gestão financeira do Tabelionato de Notas e da Prefeitura, analisando como essa situação pode impactar as receitas, os recursos disponíveis e a eficiência do processo de gestão em ambos os setores**

O meio que possibilita a identificação de discrepância entre a avaliação do valor venal do imóvel e a atribuição ao recolhimento do ITBI, geralmente, é por meio da apresentação das partes que “chegam no cartório com o negócio jurídico já realizado, e apenas declaram o valor do negócio”. A identificação da diferença se dá nos casos em que se realiza a primeira transferência entre loteadora e particular, pois a loteadora exige que se lavre a escritura no valor informado na DIMOB - Declaração de Informações sobre Atividades Imobiliárias, ou seja, no valor que realmente foi pago. Então, as escrituras de loteadora e particular quase sempre expressam o valor real. Todavia, no caso de compra e venda entre particulares é que os valores são gritantes, pois fazem a escritura pelo valor venal, sendo que o valor do negócio é bem maior. Podemos citar como referência, a exemplo, os casos dos bairros do centro, onde 100% é realizado entre particulares. O valor venal é totalmente desatualizado, fazendo com que a parte chegue no cartório exigindo a escritura pelo valor venal, ocorrendo a lavratura abaixo do valor real. No tabelionato, ocorre de duas maneiras as escrituras públicas de compra e venda: entre

loteadora e particular e entre particulares somente. (Apêndice II, item I, 2024). Nesse sentido, os resultados destacam a formação de Cortez (2019), confirmando a tese da dissertação ao descrever sobre os impactos que a base de referência do cálculo tem gerado no Estado de São Paulo, gerando diversas demandas judiciais, retratando que o valor venal do Estado vem sendo praticado de forma divergente com o valor real de mercado. Portanto, confirmou o impacto de forma negativa pela busca na esfera judicial para resolução de conflitos na discrepância desses valores se comparados às práticas imobiliárias no mercado atual no Estado, alertando ainda para a necessidade de pacificação de decisões que estão gerando a insegurança jurídica quanto à arrecadação municipal e aos envolvidos nesse processo de arrecadação fiscal.

Conforme a composição da planilha apresentada pelo Tabelionato de Notas de Itajobi-SP, foi possível realizar o levantamento das escrituras realizadas nos anos de 2022, 2023 e no primeiro trimestre de 2024. No ano de 2022, foram registradas 676 escrituras públicas, sendo a maior parte originada por Compra e Venda, com as demais divididas entre Inventário e Partilha, Doação, Divórcio Consensual. Considerando que, para a doação e para o divórcio, os valores foram informados com uma margem muito superior aos de compra e venda, fica evidente que a margem de oscilação de valores é perceptível, quanto à discrepância dos valores declarados. No ano de 2023, o total foi de 584, e da mesma forma, a maior parte das escrituras de compra e venda teve a mesma incidência no primeiro trimestre de 2024, totalizando 162 escrituras.

Nesse sentido, asseguram Oliveira, Araújo e Silva (2023) que a arrecadação fiscal deve ter como base os valores descritos na PGV, a qual deve definir os critérios para estabelecer a base de cálculo, possibilitando uma análise e incidência conforme as características da constituição do patrimônio, como: valores do terreno por metro quadrado, indicação de como especificar e avaliar edificações, benfeitorias, questões topográficas, localização, fatores de limitação, padrões de acabamento, se é residencial ou comercial, além de outros elementos que podem ser atribuídos como critérios de valoração ou de denominação de valores, desde que adequados às práticas atualizadas de compra e venda no setor imobiliário.

No caso em tela, observou-se que, dentre os resultados, a forma de aquisição por meio de compra e venda apresenta oscilações entre os valores declarados pelo interessado e a avaliação do valor venal, com discrepâncias de preços entre os valores declarados e o valor venal avaliado pela Prefeitura Municipal de Itajobi/SP. Quando analisadas as planilhas de gestão e controle do Tabelionato de Notas de Itajobi/SP, foi possível interpretar, com base nos apontamentos disponibilizados na planilha apresentada, um impacto que, em média, para transações de valores superiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), reflete uma diferença de

aproximadamente 100% entre o valor venal e o valor real de mercado. Isso evidencia que os valores indicados na aquisição são incompatíveis com o mercado imobiliário, conforme as tabelas de enquadramento e justificativa a seguir (Tabela 1).

**Tabela 1** - Efeitos da arrecadação inadequada de ITBI na gestão financeira do Tabelionatos de Notas.

| ENQUADRAMENTO | JUSTIFICATIVA  |
|---------------|--|
| 980           | VALOR TRANSAÇÃO SUPERIOR A R\$ 50.000,00 (CINQUENTA MIL REAIS) |
| 991           | DIFERENÇA ENTRE OS VALORES SUPERIORES A 100% (CEM POR CENTO)   |
| 961           | INDÍCIOS DE VALORES INCOMPATÍVEIS COM OS DE MERCADO            |

Fonte: Tabelionato de Notas Itajobi/SP (2024).

Vale destacar que o levantamento da pesquisa para informações sobre o valor de mercado, junto às imobiliárias, foi feito por meio de pesquisa nos sites das imobiliárias de Itajobi/SP, selecionando imóveis similares aos descritos na pesquisa e realizando a interpretação comparativa entre os valores declarados pelo adquirente e os divulgados na venda desses imóveis similares.

Destarte, a arrecadação do município de Itajobi/SP pode ser evidenciada por meio da publicação no portal de transparência, utilizado para fins de pesquisa. Esses valores correspondem aos exercícios de arrecadação anual de 2022, 2023 e ao primeiro semestre de 2024, estando publicado apenas até o mês de março. Nas figuras a seguir, pode-se observar os valores arrecadados com base na legislação em vigência:

**Figura 7 - Demonstrativo de Recursos de Origem Tributária – ITBI principal – exercício: 2022, 2023 e 1º trim. de 2024.**

| Código                                 | Especificação                | Saldo Anterior | MES        | TOTAL        |
|--|------------------------------|----------------|------------|--------------|
| <b>RECEITA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO</b> |                              |                |            |              |
| 1112.50.0.1.01.00                      | IPTU Territorial - PRINCIPAL | 1.932.546,90   | 86.702,51  | 2.019.249,41 |
| 1112.50.0.1.02.00                      | IPTU Predial - PRINCIPAL     | 2.224.673,12   | 92.880,82  | 2.317.553,94 |
| 1112.53.0.1.00.00                      | ITBI-PRINCIPAL               | 1.183.163,11   | 84.374,37  | 1.267.537,48 |
| 1113.03.1.1.00.00                      | IRRF-TRABALHO-PRINCIPAL      | 1.510.693,15   | 318.660,82 | 1.829.353,97 |

| Código                                 | Especificação                | Saldo Anterior | MES        | TOTAL        |
|--|------------------------------|----------------|------------|--------------|
| <b>RECEITA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO</b> |                              |                |            |              |
| 1112.50.0.1.01.00                      | IPTU Territorial - PRINCIPAL | 2.087.952,79   | 83.134,65  | 2.171.087,44 |
| 1112.50.0.1.02.00                      | IPTU Predial - PRINCIPAL     | 2.414.815,75   | 83.301,99  | 2.498.117,74 |
| 1112.53.0.1.00.00                      | ITBI- PRINCIPAL              | 1.669.318,00   | 237.081,13 | 1.906.399,13 |
| 1113.03.1.1.00.00                      | IRRF-TRABALHO-PRINCIPAL      | 1.988.292,24   | 330.347,61 | 2.318.639,85 |

| Código                                 | Especificação                | Saldo Anterior | MES          | TOTAL        |
|--|------------------------------|----------------|--------------|--------------|
| <b>RECEITA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO</b> |                              |                |              |              |
| 1112.50.0.1.01.00                      | IPTU Territorial - PRINCIPAL | 145.865,81     | 1.519.830,77 | 1.665.696,58 |
| 1112.50.0.1.02.00                      | IPTU Predial - PRINCIPAL     | 191.760,96     | 1.707.936,38 | 1.899.697,34 |
| 1112.53.0.1.00.00                      | ITBI-"INTER VIVOS"-PRINCIPAL | 414.958,88     | 127.100,05   | 542.058,93   |
| 1113.03.1.1.00.00                      | IRRF-TRABALHO-PRINCIPAL      | 358.428,22     | 176.042,67   | 534.470,89   |

Fonte: Itajobi (2024).

Conforme os demonstrativos dos valores recolhidos em ITBI, respectivamente nos anos de 2022, 2023 e no 1º trimestre de 2024, a tabela indica divergências incompatíveis com os valores de mercado em 100%, conforme se vê na Tabela 1. Por meio do demonstrativo dos Recursos Tributários do Município de Itajobi – SP, é possível evidenciar a divergência e o impacto no valor arrecadatório (valor arrecadado x 100%).

- A) A arrecadação do ano de 2022 foi de R\$ 1.267.537,48, e poderia ser de R\$ 2.535.074,96.
- B) A arrecadação no ano de 2023 foi de R\$ 1.906.399,00, e poderia ter sido de R\$ 3.812.798,00 (valor arrecadado x 100%).
- C) A arrecadação no 1º Trim. de 2024 foi de R\$ 542.058,93, e poderia ter sido de R\$ 1.084.117,86.

Ou seja, verificou-se com a presente pesquisa que o impacto financeiro na arrecadação do município de Itajobi – SP, em razão do recolhimento do ITBI com base em valores dos imóveis incompatíveis com o valor de mercado, foi, em média, de no mínimo 100% dos valores arrecadados, ou seja, o dobro de investimento em políticas públicas e na efetivação de direitos.

No mesmo sentido, em pesquisa realizada por Oliveira, Araújo e Silva (2023, p. 3156), avaliando os impactos do recolhimento com base na PGV desatualizada no município de Porto Velho – RO, destacam que “a defasagem dos valores venais constantes na Planta Genérica de Valores prejudica a arrecadação do ITBI”. Ainda, afirmam que “mesmo com a declaração do contribuinte junto à SEMFAZ, para dar continuidade aos trâmites da venda do imóvel, o município fica à mercê da boa-fé do contribuinte, fato que pode ocasionar prejuízos ao município”.

Visto que, por meio da análise dos dados referentes ao município de Porto Velho – RO, “o valor venal dos imóveis ocasionou déficit na arrecadação do município de Porto Velho”.

Cumpre destacar que, nas palavras de Oliveira, Araújo e Silva (2023, p. 3163):

[...] nem sempre os valores das transações coincidirão, valor do Fisco com o valor real do mercado, quando ocorre divergência compete ao fisco municipal à instauração de procedimento administrativo visando à apuração de fato do valor para posteriormente lançamento do crédito tributário”.

A interpretação do autor está em harmonia com a legislação tributária, contida no CTN, em seu artigo 148, que atribui ao município a responsabilidade de averiguar os casos omissos, quando valores não condizem com a realidade prática, para fins de base de cálculo dos impostos.

## **5. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES PARA A MELHORIA DO PROCESSO DE GESTÃO**

### **5.1 Fortalecimento da comunicação entre os Tabelionatos de Notas e a Administração Pública**

É possível propor medidas e recomendações para a melhoria do processo de gestão, com foco no fortalecimento da comunicação entre os Tabelionatos de Notas e a Administração Pública, visando superar os desafios decorrentes da base de cálculo inadequada do ITBI.

- A realidade de comunicação entre esses órgãos poderia ser melhorada com:
- Atualização da legislação;
- Exigência de avaliação em comparação com o valor de mercado;
- Principalmente, a atualização do valor venal em relação ao valor de mercado;

Implantação de planta genérica de valores, com a diferenciação entre os bairros. Independentemente do tamanho da cidade, o mercado imobiliário não leva em conta o tamanho da cidade; ele é matemático, pois o centro e bairros valorizados são mais caros do que bairros periféricos ou considerados mais simples (Apêndice II, item V, 2024).

Vale mencionar que é notório que o ITBI dos contribuintes de bairros afastados, da periferia, é o mesmo valor por metro quadrado de bairros como o Centro. Ou seja, os mais abastados pagam o mesmo que os carentes, não sendo, assim, exercida a igualdade. Nesse contexto, se for cobrado um valor maior dos contribuintes dos bairros mais nobres, esse valor pode ser utilizado na questão social, ajudando e promovendo a infraestrutura dos bairros menos estruturados, diminuindo, assim, a desigualdade social. Não podemos tratar os desiguais de forma igual, pois isso seria uma desigualdade social. Existe algo errado em 70% dos municípios brasileiros: são pequenos e sofrem com a mesma situação, pois não fazem essa atualização. Infelizmente, os mais carentes acabam patrocinando sem poder, pois são em maior quantidade (Apêndice II, item V, 2024).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, abordou-se na primeira seção o tema atinente aos conceitos sobre os impostos e sua incidência, aprofundando-se no imposto sobre a transmissão de bens imóveis e sua incidência, bem como na alíquota pertinente.

Já na segunda seção, tratou-se do tema da PGV e a base de cálculo do ITBI, abordando-se as pesquisas já apresentadas na revisão de literatura e os apontamentos entre a teoria e a prática, indicando a desatualização da PGV na maioria dos casos presentes no município brasileiro e seus impactos no recolhimento do ITBI, que não representam o valor real diante da avaliação da Prefeitura, que auferem um valor venal muito inferior às práticas imobiliárias.

Na terceira seção, foram estudadas questões atinentes à metodologia de pesquisa, detalhando como os dados foram levantados e coletados, tendo como principal fonte as entrevistas e a pesquisa documental, com a análise de escrituras de compra e venda, guias de recolhimento de ITBI, planilhas disponibilizadas pelo Tabelionato e consulta à legislação municipal de Itajobi – SP e à legislação pertinente ao assunto. Foi abordada a importância da coleta de dados para aferição da situação concreta, assim como foram expostos os dados obtidos no Tabelionato de Notas de Itajobi – SP.

No que tange à quarta seção, trouxemos os resultados e discussões acerca do tema. Analisaram-se e compararam-se os dados colhidos no Tabelionato de Notas de Itajobi-SP (como guias de ITBI e dados de escrituras públicas de compra e venda), os quais comprovaram que há incongruências e que existem valores praticados de forma inadequada no que se refere à declaração do valor real e ao valor venal avaliado pela PGV do município de Itajobi – SP. Apresentamos as incongruências no recolhimento do ITBI, apontamos os dados que realizamos análise e interpretamos conforme os objetivos gerais. Portanto, ficou evidente que a arrecadação no município de Itajobi – SP não encontra amparo legal, tendo em vista a desatualização dos valores na PGV do Município. Os objetivos específicos foram alcançados:

- a. As incongruências e discrepâncias de valores foram demonstradas por meio das guias de recolhimento de ITBI, evidenciando que os valores imobiliários estão desconectados de forma significativa, conforme o Gráfico 1, que trata dos bairros do Centro, Residencial Farina e Reinaldo Zanon.
- b. A Figura 1 – por meio de dados de "guias de recolhimento" (correspondentes a 04 imóveis) – mostrou que todas as guias são referentes ao mesmo bairro, com imóveis localizados no Bairro Jardim Eldorado, cuja média de aquisições é similar. Nota-se

ainda que a discrepância entre o valor venal e o valor da aquisição do imóvel resulta em uma diferença de 93%, 74%, 74% e 65%, respectivamente.

c. No Bairro Jardim Alvorada II, apresentado na Figura 4, referente ao 1º trimestre de 2024, ficou demonstrado que os valores com referência à metragem da área do terreno urbano, sem edificação, indicam que o imóvel foi adquirido por R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), conforme declaração dos adquirentes. Fica evidente que o município não possui parâmetros para diferenciar a valoração de um terreno com edificação e sem edificação.

d. Na análise dos bairros Vila Esplanada, Jardim Silva e dois Conjuntos Habitacionais (Antônio Segundo e José Sambrano), a disparidade no valor de aquisição foi de 34% entre os Conjuntos Habitacionais (Gráfico 3). Não há diferenciação na valoração pela sazonalidade e território, comprovando a ausência de critérios claros na Classificação descrita no Código Tributário Municipal de Itajobi – SP, que menciona as Classes A, B e C, mas não descreve nem indica como deve ser atribuída a avaliação para aumentar ou diminuir o valor do imóvel (Gráfico 3).

Na investigação com as guias do 1º trim, do ano de 2024, ocorre a mesma discrepância dos valores, ainda mais explícito, pois, o valor declarado na aquisição de um dos três imóveis analisados informa o valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil) e os demais valores irrisórios, porém os três imóveis foram avaliados pela Prefeitura com indicação do Valor Venal semelhante (Gráfico 4).

A problemática foi respondida. Portanto, a investigação apontou que a base de cálculo, por não ser atualizada, impacta também na arrecadação do Tabelionato de Notas de Itajobi – SP e na Administração Pública. Consequentemente, afeta a gestão dos processos, uma vez que, na maioria das vezes, as aquisições são realizadas por meio da lavratura de Escritura Pública de Compra e Venda, onde o Tabelião, mesmo diante do valor venal inferior ao valor real de mercado, deve efetuar o recolhimento do ITBI sobre o maior valor. Destarte, esses valores, na maior parte dos documentos analisados e demonstrados nesta pesquisa, apontam para a declaração do adquirente, como já mencionado, valor irrisório ou inadequado, se comparado ao valor real de mercado.

Assim, os objetivos do trabalho foram alcançados conforme demonstrado, sendo apontadas as incongruências entre os valores imobiliários reais e a PGV, bem como as divergências que afetam a base de cálculo do ITBI e a arrecadação do Tabelionato de Notas. Essas divergências foram demonstradas nos gráficos, que indicam a avaliação do valor venal da Prefeitura sem critérios de base e desatualizada, e a indicação do valor de aquisição por parte

dos compradores, que são divergentes em todos os casos, declarando valores irrisórios, incompatíveis com o valor real e com o valor venal. Ficou claro que a PGV do município está desatualizada e que o declarante não colabora com as informações de acordo com o valor real da propriedade, prática comum devido à falha na fiscalização dos órgãos públicos.

Os desafios são apontados como a desatualização dos valores na avaliação do imóvel pela PGV, além da formalização de Contratos de Compra e Venda entre particulares, que evitam o recolhimento e podem gerar efeitos danosos aos proprietários no futuro, gerando instabilidade e sempre buscando os caminhos do menor custo, o que não proporciona segurança jurídica. Ainda prevalece a sonegação dos valores reais, que deixam de ser recolhidos e devolvidos em benefícios para a sociedade, bem como a ausência de fiscalização dos órgãos públicos, seja no ente federal, estadual ou municipal.

Dito isto, os impactos gerados na gestão do Tabelionato são a diminuição considerável na arrecadação e na atuação no dia a dia, presenciando a irregularidade, mas sem poder interferir devido à necessidade de que os órgãos responsáveis atuem com maior eficiência nesse sentido. As contribuições deste trabalho podem ser apontadas como experiência profissional e disseminação de conhecimentos, bem como atualização de uma temática relevante para a comunidade acadêmica e para o desenvolvimento econômico e social, pois os imóveis são parte fundamental das garantias de propriedade e da incidência do fato gerador de impostos, que devem contribuir para a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos. Durante a elaboração da pesquisa, foi possível identificar dificuldades quanto ao material já publicado, que trata, na maior parte, apenas sobre Registros de Imóveis ou é direcionado aos Ofícios e Cartórios, não havendo pesquisas que tratem do uso da terminologia Tabelionato de Notas, o que limita o campo da referência bibliográfica e as comparações com dados e resultados já coletados.

Ainda, a comunicação com a Prefeitura do Município, mesmo que acessível, resultou em informações superficiais, sendo apenas indicada a legislação e dada uma resposta informal sobre os critérios de avaliação da diferença entre os bairros e como os valores são atribuídos. No mesmo sentido, as imobiliárias da cidade não se mostraram acessíveis quanto à indicação de valores dos imóveis, e, quando entramos em contato com uma delas, a mesma questionou sobre o interesse na compra e venda ou se era apenas uma transferência de herança, sugerindo que a valoração dos imóveis seria diferente conforme cada caso do interessado. Em outras imobiliárias, na pesquisa no site, foi possível verificar que há pouca informação sobre os imóveis, o que dificultou a avaliação e o uso como base de pesquisa.

A fim de continuar e aprofundar a pesquisa, é importante destacar que é necessária uma análise mais aprofundada, com levantamento e comparação entre os valores declarados e calculados em razão da área do terreno e da área de edificação, bem como sugerir a alteração da lei com maior clareza e definição de critérios para avaliar os imóveis, a valoração dos bairros e sua sazonalidade, além da condição econômica e social.

## REFERÊNCIAS

- ABNT. Associação Brasileiras de Normas Técnicas. **NBR 14653 – 2. Avaliação de Bens – Parte 2 – Imóveis urbanos**. Rio de Janeiro. 2011.
- ABRAS, Simone Saraiva de Abreu. **Manifestação 9915697/2022** (Processo SEI 0412112-30.2022. 8.13. 0000) Trata-se de consulta apresentada pela Diretora do Foro da Comarca de Paraguaçu, MM<sup>a</sup> Juíza de Direito Paula Ozi Silva Rosalin de Oliveira, em solicita orientação sobre a forma de atuação das serventias extrajudiciais, quando da fiscalização do recolhimento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis-ITBI, no sentido de cumprir integralmente o que fora decidido no Recurso Especial nº 1.937. 821, pelo egrégio Superior Tribunal de Justiça. 2022.
- AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. **IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. Brasília/DF e Rio de Janeiro/RJ: Instituto Brasiliense de Direito Público IDP LTda e FGV Projeto, v. 4, 2013.
- AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber P. de. **IPTU e finanças públicas municipais no Brasil: dificuldades e potencial**. Rio de Janeiro, 2014.
- ALVARES, Luís Ramon. **O papel dos cartórios extrajudiciais na dinâmica de desjudicialização no Brasil**. Universidade de Araraquara, 2022. 146f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito - Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos – UNIARA: Universidade de Araraquara – Araraquara, 2022.
- AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 218.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Edições 70, 2016.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto Editora, 1994.
- BORGES, Jony Silva. **A interpretação da imunidade ao ITBI após o tema 796 STF**. 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 de abr. de 2023.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 98, de 23 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre o sistema tributário do município e dá outras disposições, 23 dez. 1998. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/catanduva/lei-complementar/1998/10/98/lei-complementar-n-98-1998-dispoe-sobre-o-sistema-tributario-do-municipio-e-da-outras-providencias?q=98>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. **Diário Oficial**, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**, 26 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, 25 out. 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, 25 out. 1966.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. **Diário Oficial da União**, 18 nov. 1994.

BRAZUNA, José Luis Ribeiro. **Direito tributário aplicado** / José Luis Ribeiro Brazuna. -- 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Almedina, 2021.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Revisão da Planta Genérica de Valores**. Dicas: Ideias para ação municipal, São Paulo, AA, n. 150, 2000.

CARNEIRO, Filipe Lima Rios. O imposto sobre a transmissão de bens imóveis e a sua incidência quando da aquisição de terrenos para construção futura e imóveis na planta no município de belo horizonte. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 4, n. 1, p. 18-33, 2018. Junho de 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/210566871.pdf>. Acesso em: 16 de ago. de 2023.

CARVALHO JUNIOR., P. H. B. (2006). **IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extrafiscais**. Brasília: IPEA, Texto para discussão nº 1251, 2006.

CASSETTARI, Christiano; NETO Del Guércio, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli. **Teoria Geral do Direito Notarial e Registral**. Editora Foco, 2023.

CASSETTARI, Christiano; Neto, Arthur Del Guércio; Del Guércio, Lucas Barelli. **Teoria Geral do Direito Notarial e Registral**. Editora Foco, 2023.

CASTRO, Eduardo M.L. Rodrigues de: Lustoza, Helton Kramer, Gouvêa, Marcus de Freitas. **Tributos em espécie**. 5ª edição. Salvador. JusPodi. 2021.

CATANDUVA (Estado). **Lei nº 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. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11154-de-30-de-dezembro-de-1991>. Acesso em: 21 de jun. de 2024.

CATANDUVA (Estado). **Código Tributário Municipal de Catanduva - SP**. Lei Complementar nº 98, de 23 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o Sistema Tributário do município e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/codigo-tributario-catanduva-sp>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

CATANDUVA (Estado). **Decreto nº 8.730, de 12 de dezembro de 2023**. Fixa o valor da unidade fiscal de referência de Catanduva - UFRC para o exercício de 2024.

CATANDUVA (Estado). **Lei Complementar nº 157, de 20 de dezembro de 2000**. Institui a unidade fiscal de referência de Catanduva - UFRC e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/catanduva/lei-complementar/2000/16/157/lei-complementar-n-157-2000-institui-a-unidade-fiscal-de-referencia-de-catanduva-ufrc-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 23 de jun. de 2024.

CATANDUVA (Estado). **Lei Complementar nº 558, de 11 de novembro de 2010**. Altera a tabela IV - fator de correção topográfica; a tabela VI - Planta Genérica de Valores (mapa zonas homogêneas); a tabela VIII do ANEXO I - localização e uso dos imóveis; a tabela IX - mapas zonas tributárias urbanas, do ANEXO I; e a tabela VIII do ANEXO II - taxa de coleta de lixo, todas da lei complementar nº 098, de 23 de dezembro de 1998, e suas alterações e dá outras providências. Disponível em: [ecomplementar-n-558-2010](https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/catanduva/lei-complementar/2010/11/558/lei-complementar-n-558-2010). Acesso em: 10 de maio de 2024.

CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. Editora Blucher, 2016.

CORTEZ, Maria Eugênia Chiampi. **A controvérsia sobre a base de cálculo do imposto sobre a transmissão de bens imóveis ITBI no município de São Paulo**. Migalhas. Publicado: 28/03/2019. 2019. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/arquivos/2019/4/art20190411-05.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2024.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião Extrajudicial**. 3. Edição. v.1 – Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

DE CESARE, Cláudia. **"Panorama do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina"**. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper. Cambridge, 2010.

FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger e RODRIGUES, Felipe Leonardo, (Coord) CASSETTARI, Christiano. **Tabelionato de Notas**. 3.ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020, p. 01.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **FGV PROJETOS. Cadernos Reforma Tributária: Debates e Reflexões**. 2018, Ano 13, Nº 34. ISSN 19844883 2018. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8cff2006-f2a2-400b-901f-3441845380c0/content>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

FRANÇA, André Luis Galvão; FORMIGONI, Henrique. Reconhecimento de imunidade do ITBI no município de São Paulo. **Práticas em Contabilidade e Gestão**, v. 8, n. 3, 2020.

GRECO, Marco Aurélio. **Planejamento Tributário**. São Paulo: Dialética, 2011, p.354.

HARADA, Kiyoshi. **ITBI Doutrina e Prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades Itajobi (2022)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/itajobi.html>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ITAJOBI (Estado). Prefeitura de Itajobi – SP. **Contas Públicas**. 2024. Disponível em: <https://www.itajobi.sp.gov.br/contaspublicas/origemtributaria/2024/>. Acesso em: 20 out. 2024.

JABOTICABAL (Estado). **Lei Complementar nº 7, de 18 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre o Código Tributário do Município de Jaboticabal, e dá outras providências, Jaboticabal, SP, 18 dez. 1992.

LEITE, Geilson Salomão. **Do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis-ITBI: uma homenagem a Professora Maria do Livramento Bezerra**. Editora Dialética, 2023.

LIMA JUNIOR, Francisco Gaspar; BASSO, Ana Paula. O planejamento como instituto: o sentido constitucional, tributário e administrativo. **Revista Justiça do Direito**, v. 37, n. 1, p. 90-111, 2023.

LOPES, Julia Rodrigues. **A incidência do ITBI em integralização de capital, quando a atividade do adquirente é preponderantemente imobiliária**. 2022. 26 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. Editora Malheiros, 2018. p. 364. 484.

MACHADO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário** / Hugo de Brito Machado – 13. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023.

MACHADO, Hugo de Brito. **Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988**. 5. ed., 2019, p. 108.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 3ª. Edição. São Paulo: Atlas, 2011. p. 445.

MARMELSTEIN, George. Jurisprudência Arco-Íris: Comentários à Decisão do Supremo Tribunal Federal Acerca das Uniões Homoafetivas (Rainbow Justice: Comments to the Brazilian Supreme Court Decision on the Gays Rights). **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 17, 2011.

MARTINS, Flávio. **Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). **Lei nº 1.810, de 22 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre os tributos de competência do Estado e dá outras providências, 22 dez. 1997.

MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORIS, Gustavo Teixeira. **O arquétipo constitucional do ITBI possibilidades jurídicas da sua hipótese de incidência sob a ótica exclusiva da transmissão de bens imóveis**. 2018.

Dissertação para título de Mestre em Direito- Universidade Federal da Bahia. Disponível: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/28091>. Acesso em 29 de abr. de 2023.

MOTA, Renatto Pereira. **A Regularização Fundiária Rural: aquisição derivada ou originária e a incidência do ITBI para fins registrais no estado do Tocantins**. Editora Dialética, 2024

NOVO tempo imóveis Itajobi. **Bairro Jardim Eldorado**. 2024. Disponível em: <https://novotempo.imb.br/itajobi-sp/20/jardim-eldorado>. Acesso em: 10 jan. 2024.

OLIVEIRA, Matteus Henrique; LUCAS, João Victor. O recolhimento do ITBI. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 148, p. 181-194, 2021.

Popper, K. R. **A lógica da pesquisa científica**. Editora Cultrix, 2002.

QUEVEDO, Emelin Melissa Xavier. **Atualização cadastral por georreferenciamento e os reflexos na arrecadação das receitas próprias do município de Santa Maria/RS**. 69f. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, RS. 2023.

REIS NETO, Raimundo Nonato de Carvalho. **As cláusulas de confissão e renúncia irrevogáveis condicionantes à adesão aos parcelamentos tributários como instrumentos de violação do princípio da legalidade tributária**. 2023. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Teresina, 2023.

RIBEIRO, Bruno; Nascimento, Claudio. A Polêmica em Torno da Imunidade do ITBI: Análise do Acórdão do Supremo Tribunal Federal no Tema 796 de Repercussão Geral. **Revista Foco**, v. 16, n. 7, p. e2368-e2368, 2023.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Direito tributário – Elementos do Direito**, v. 3, 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SABBAG, Eduardo. **Direito Tributário Essencial** / Eduardo Sabbag. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

SANTANA, Larissa Prado. **Aspectos controvertidos da destinação dos valores arrecadados em cartórios extrajudiciais à luz da constituição federal**. 2019. p. 123. Dissertação para título de Mestre em Direito Constitucional- Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

SÃO LUÍS (Estado). **Lei nº 6.289, de 28 de dezembro de 2017**. Institui o Novo Código Tributário do Município de São Luís. São Luís, 28 dez. 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=357666>. Acesso em: 29 de abr. de 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 10.705, de 28 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a instituição do Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD. 2000. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2000/lei-10705-28.12.2000.html>. Acesso em: 29 de abr. de 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 17.719, de 26 de novembro de 2021**. Dispõe sobre Planta Genérica de Valores, alterações na legislação tributária municipal, contragarantias em operações de crédito e Fundo Especial para a Modernização da Administração Tributária e da Administração Fazendária no Município de São Paulo, 26 nov. 2021.

SOARES, Aldina de Carvalho. **Manifestação 5334262** (SEI 0147401-68.2020. 8.13. 0000). Trata-se de expediente encaminhado a esta Casa Correcional por meio do formulário fale com o TJMG N° 995/2021-CORREGEDORIA/JUIZ AUX. CGJ-PLAN./SEPLAN/GEINF/CORPROT, em que Lígia Teresinha Cortês, por seus advogados, apresenta reclamação em face do Serviço do 3º Registro de Imóveis de Belo Horizonte/MG. Contesta exigências formuladas em nota devolutiva referente ao protocolo 539.676, discordando, em linhas gerais, da apresentação da certidão de [...] 2021.

SOUSA, Aline Barbosa; DE SANTANA, José Paes. Imposto de Transmissão de Bens Imóveis: Aspectos Controversos. **Direito em Revista-ISSN 2178-0390**, v. 7, n. 7, p. 81-103, 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.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Editora Método, 2003. p. 196.

YIN, R. K. **Case study research and applications: Design and methods**. SAGE Publications, 2018.

## **APÊNDICES**

### **APÊNDICE A - ROTEIRO DA COLETA DE INFORMAÇÕES.**

#### **DADOS IN LOCO – informações encontradas localmente na Cidade de Itajobi/SP**

1. - Cite os bairros de Itajobi e descreva a valorização imobiliária conforme divulgação de imobiliárias.
2. - Principais imobiliárias: nome, qual é as áreas/bairros da Cidade que mais divulga imóveis a venda/média de valor do imóvel separado por bairro.
3. - Quantidade de Registros por bairro e região conforme a valorização do imóvel e valor atribuído no recolhimento do ITBI no ano de 2020/2021/2022/2023.
4. - Planilha de recolhimento respectivo aos anos mencionados acima de recolhimento do ITBI.

## **APÊNDICE B - ENTREVISTA COM COLABORADORES DO TABELIONATO DE NOTAS.**

I – Que tipo de documento possibilita a identificação de discrepância entre a avaliação do valor venal do imóvel e a atribuição ao recolhimento do ITBI (Descrever a rotina diária em detalhes da prática nesse processo).

II – Em média são escriturados quantos imóveis por ano? Quanto foram escriturados nos anos de 2020 a 2023?

III – Descreva a média de valores dos imóveis vendidos por região/bairro/ano e o total médio de recolhimento de ITBI.

IV – Aponte os principais desafios identificados no dia a dia quanto a escrituração dos imóveis, a aferição dos valores, avaliação do município e o valor recolhido do ITBI.

V – Descreva como seria possível ações para mudar a realidade e melhorar a comunicação entre os órgãos.

VI - Relatar situações em que houve divergências entre os valores reais dos imóveis e os valores estabelecidos pela PGV.

**APÊNDICE C - LEVANTAMENTO DE ATOS DE COMPRA E VENDA NO  
TABELIONATO DE NOTAS DE ITAJOBÍ/SP.**

1. Número de Atas por ano:

[ ] Ano 2022

[ ] Ano 2023

[ ] Ano 2024

2. Número de atos de compra e venda selecionadas para a análise do total dos anos:

---

3. Principais valores transacionados, datas das transações, descrições dos imóveis e dados dos envolvidos.

4. Levantamento de informações sobre o valor do ITBI pago nas transações de imóveis, isenções/descontos concedidos.

5. Comparação valores transacionados com valores constantes na Planta Genérica de Valores (PGV) em vigor durante o período das transações.

6. Identificação dos valores declarados nas atas de compra e venda de imóveis estão em conformidade com a PGV, buscando identificar distorções ou discrepâncias encontradas

7. Interpretação entre as leis e as informações encontradas sobre leis e normas que regulamentam o ITBI e a PGV em Itajobi – SP.

## ANEXOS

**ANEXO I - DEMONSTRATIVO DE RECURSOS DE ORIGEM TRIBUTÁRIA – ITBI  
PRINCIPAL – EXERCÍCIO: 2022, 2023 E 1º TRIM. DE 2024.**

| Código                                 | Especificação                | Saldo Anterior | MES        | TOTAL        |
|--|------------------------------|----------------|------------|--------------|
| <b>RECEITA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO</b> |                              |                |            |              |
| 1112.50.0.1.01.00                      | IPTU Territorial - PRINCIPAL | 1.932.546,90   | 86.702,51  | 2.019.249,41 |
| 1112.50.0.1.02.00                      | IPTU Predial - PRINCIPAL     | 2.224.673,12   | 92.880,82  | 2.317.553,94 |
| 1112.53.0.1.00.00                      | ITBI-PRINCIPAL               | 1.183.163,11   | 84.374,37  | 1.267.537,48 |
| 1113.03.1.1.00.00                      | IRRF-TRABALHO-PRINCIPAL      | 1.510.693,15   | 318.660,82 | 1.829.353,97 |

| Código                                 | Especificação                | Saldo Anterior | MES        | TOTAL        |
|--|------------------------------|----------------|------------|--------------|
| <b>RECEITA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO</b> |                              |                |            |              |
| 1112.50.0.1.01.00                      | IPTU Territorial - PRINCIPAL | 2.087.952,79   | 83.134,65  | 2.171.087,44 |
| 1112.50.0.1.02.00                      | IPTU Predial - PRINCIPAL     | 2.414.815,75   | 83.301,99  | 2.498.117,74 |
| 1112.53.0.1.00.00                      | ITBI- PRINCIPAL              | 1.669.318,00   | 237.081,13 | 1.906.399,13 |
| 1113.03.1.1.00.00                      | IRRF-TRABALHO-PRINCIPAL      | 1.988.292,24   | 330.347,61 | 2.318.639,85 |

| Código                                 | Especificação                | Saldo Anterior | MES          | TOTAL        |
|--|------------------------------|----------------|--------------|--------------|
| <b>RECEITA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO</b> |                              |                |              |              |
| 1112.50.0.1.01.00                      | IPTU Territorial - PRINCIPAL | 145.865,81     | 1.519.830,77 | 1.665.696,58 |
| 1112.50.0.1.02.00                      | IPTU Predial - PRINCIPAL     | 191.760,96     | 1.707.936,38 | 1.899.697,34 |
| 1112.53.0.1.00.00                      | ITBI-"INTER VIVOS"-PRINCIPAL | 414.958,88     | 127.100,05   | 542.058,93   |

Fonte: Itajobi (2024).