

SECRETARIA DE FINANÇAS
CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL - CAF
PROCESSO/RECLAMAÇÃO CONTRA LANÇAMENTO DO DO ITBI
Nº 50.03837.0.24
RECORRENTE: GUILHERME FERREIRA DA COSTA
Av. Pinheiros, 70, sala 102 - Imbiribeira, Recife/PE
Inscrição municipal nº 812.852-9
RECORRIDO: CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL - CAF
JULGADOR PRIMEIRA INSTÂNCIA – JOÃO
ANTÔNIO VICTOR DE ARAÚJO
RELATOR: CARLOS GILBERTO DIAS JÚNIOR

ACÓRDÃO Nº 096/2025

EMENTA: 1- OBRIGAÇÃO PRINCIPAL - IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO “INTER VIVOS” DE BENS IMÓVEIS – ITBI. SUBSTITUIÇÃO DO VALOR DECLARADO PELO CONTRIBUINTE COM FUNDAMENTO EM LAUDO DE AVALIAÇÃO TÉCNICA. MÉTODO COMPARATIVO DIRETO DE DADOS DE MERCADO. RESPALDO EM INSTRUÇÃO NORMATIVA MUNICIPAL. RESPEITO ÀS GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. ÔNUS PROBATÓRIO DO CONTRIBUINTE NÃO SATISFEITO. INOVAÇÃO RECURSAL CONFIGURADA. MANUTENÇÃO DO LANÇAMENTO.

2-A jurisprudência pacífica do c. STJ, consubstanciada no Tema Repetitivo nº 1113, reconhece a presunção relativa de veracidade do valor declarado pelo contribuinte, passível de superação mediante avaliação fundamentada e por meio de procedimento regular visando aferir o seu valor de mercado, desde que assegurado o contraditório.

3-O conceito de valor venal adotado pelo próprio e. STJ no Tema 1113 não diz respeito, obrigatoriamente, ao valor do negócio jurídico sob análise, mas sim ao “... valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado ...”.

4- Laudo de avaliação fiscal fundamentado pelo método comparativo direto por meio do uso de

Continuação do Acórdão nº 096/2025

dados de mercado e de outros lançamentos fiscais. Elemento probatório da Administração Municipal que observou metodologia reconhecida e parâmetros objetivos, respaldando a substituição do valor declarado, nos termos do art. 51 da Lei Municipal nº 15.563/1991 e da Ordem de Serviço GGTIAC nº 05/2017.

5-Ausência, por parte do contribuinte, de prova técnica idônea e fundamentada apta a refutar o laudo oficial, a exemplo de laudo privado. Omissão que inviabiliza a revisão do lançamento tributário, nos termos do art. 206, §2º, do CTMR. Ônus da prova do contribuinte não cumprido.

6-Teses novas apresentadas apenas em sede recursal e não debatidas ou sequer apresentadas na instância originária caracterizam inovação recursal, vedado por ofensa ao princípio da vedação à supressão de instância. Argumentos trazidos que, mesmo se conhecidos, não teriam o condão de alterar o resultado.

7-Manutenção da decisão de primeira instância. Recurso voluntário não provido.

Vistos, relatados, examinados e discutidos os presentes Autos, ACORDAM os Membros do Conselho Administrativo Fiscal, à unanimidade, na conformidade do voto do Relator e das notas constantes da Ata de Julgamento, conhecer do Recurso Voluntário e, no mérito, negar-lhe provimento, manter a decisão de 1º Instância incólume.

C.A.F., Em 29 de outubro de 2025.

Carlos Gilberto Dias Júnior – RELATOR

João Gomes da Silva Júnior

Carlos Augusto Cavalcanti de Carvalho - Ausência justificada

Carlos André Rodrigues Pereira Lima

SECRETARIA DE FINANÇAS
CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL - CAF
PROCESSO/RECLAMAÇÃO CONTRA
LANÇAMENTO DO DO ITBI Nº
50.03837.0.24
RECORRENTE: GUILHERME FERREIRA DA COSTA
RECORRIDO: CONSELHO ADMINISTRATIVO
FISCAL – JULGADOR 1ª INSTÂNCIA –
JOÃO ANTÔNIO VICTOR DE
ARAÚJO
RELATOR: JULGADOR: CARLOS GILBERTO DIA
JÚNIOR

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Voluntário interposto por GUILHERME FERREIRA DA COSTA, em face da decisão proferida em primeira instância do Conselho Administrativo Fiscal – CAF (Julgamento nº 082/2024), que julgou improcedente a reclamação apresentada contra o lançamento do Imposto sobre a Transmissão Onerosa "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos (ITBI), referente ao sequencial imobiliário nº 8128529.

A presente controvérsia se deu em razão de a declaração do valor atribuído à transação imobiliária pelo Contribuinte, com vistas ao recolhimento do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), ter sido afastada pela Administração Tributária, que entendeu que o montante declarado não refletia adequadamente o valor de mercado do bem transmitido.

Mais especificamente, a Secretaria de Finanças fundamentou sua discordância com base em laudo técnico de avaliação elaborado com uso do Método Comparativo Direto de Dados de Mercado e fulcrado em parâmetros concretos extraídos de transações efetivamente realizadas em região análoga àquela do imóvel objeto da tributação. Tal procedimento, segundo consta dos autos, observou as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa ON-GEADE-004 e na Ordem de Serviço – O.S. GGTIAC Nº 05, de 28 de agosto de 2002, culminando na fixação de novo valor venal, o qual foi adotado como base de cálculo do imposto.

Regularmente notificado do laudo, o Contribuinte se insurgiu contra o seu resultado, apresentando pedido de reavaliação, por meio do qual alegou, em suma, a desconsideração indevida do valor declarado do seu negócio jurídico, defendendo ofensa ao entendimento firmado pelo c. STJ por meio de recurso repetitivo (REsp. n.º 1.937.821: Tema 1113) que, em suma, emprestou presunção

relativa ao valor da transação declarado pelo contribuinte, consignando que este somente pode ser afastado pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio. Após a devida análise, o pedido foi indeferido.

Na sequência, o ora Recorrente protocolou Reclamação à Primeira Instância do Conselho Administrativo Fiscal, a qual, devidamente processada, foi julgada improcedente pelo julgador de piso, que concluiu pela regularidade do procedimento fiscal ao entender pela garantia ao contraditório, ampla defesa e devido processo legal, assim como porque o valor atribuído pelo laudo técnico representava adequadamente o valor venal de mercado do bem, em especial em razão de o Contribuinte não ter apresentado elementos que pudessem infirmá-lo.

Inconformado com a decisão de primeiro grau, o Contribuinte interpôs o presente Recurso Voluntário, através do qual, além de reiterar os mesmos fundamentos anteriormente expostos, apresentou argumentos novos, distintos daqueles elencados em sua Reclamação e que, conseqüentemente, não foram objeto de análise pela 1ª instância, a saber: a) defendeu que a avaliação fiscal teria violado as regras da ABNT N.º 14.653 (por suposta insuficiência de dados de pesquisa); b) bem como a impossibilidade de utilização da Orientação ON-GEADE 004/2002/SPU, eis que aplicável apenas a terrenos de propriedade da União.

Processado o feito na forma regimental, os autos foram remetidos à Gerência de Tributos (GT), mais especificamente à Divisão de ITBI, apresentou cota refutando a argumentação apresentada pelo Recorrente.

Após, o processo ascendeu a esta Segunda Instância Administrativa para apreciação, nos termos da legislação de regência

É o relatório.

C.A.F. Em 17 de outubro de 2025

CARLOS GILBERTO DIAS JÚNIOR
RELATOR

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, consubstanciada no julgamento do Tema 1.113 (REsp 1.937.821/SP), estabeleceu que o valor da transação declarado pelo contribuinte goza de presunção relativa de veracidade, podendo ser afastada pela Administração Tributária por meio de processo administrativo próprio, com a devida motivação e asseguradas as garantias ao contraditório e à ampla defesa. Eis as teses firmadas no julgamento do repetitivo:

“ A base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação; b) o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN); o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente.”

Da análise dos autos, observa-se que ao contribuinte foram asseguradas, de forma plena, múltiplas oportunidades para o exercício do contraditório e da ampla defesa, a saber:

(i) Inicialmente, após a Administração Tributária discordar do valor declarado pelo sujeito passivo, com base em laudo técnico elaborado segundo critérios objetivos de mercado, o contribuinte apresentou pedido de reavaliação administrativa (Id. 01), oportunidade em que já lhe foi facultado contestar os fundamentos da avaliação oficial;

(ii) Indeferido tal pleito, o contribuinte apresentou reclamação formal à Primeira Instância do Conselho Administrativo Fiscal - CAF (Id. 02), que, após análise do mérito, manteve o valor venal apurado pelo fisco. Destaca-se que, nesta fase, o contribuinte limitou-se a apresentar peças defensivas acompanhadas de pesquisas genéricas de valores de imóveis, desprovidas de qualquer substrato técnico válido, sem acostar aos autos laudo autônomo ou qualquer outro elemento probatório idôneo apto a infirmar a avaliação fiscal, que como ato administrativo, goza de presunção de validade e legitimidade;

(iii) Por fim, insatisfeito com a decisão da instância originária, o contribuinte interpôs o presente Recurso Voluntário, que se restringe a reiterar os argumentos anteriormente apresentados, com jurisprudências que apenas abordam a matéria de maneira geral, bem como elementos novos não apresentados nas instâncias inferiores (inovação recursal) e, ainda assim, sem o condão de alterar o resultado. A documentação adicional apresentada consiste, novamente, em meras pesquisas de preços de mercado, desacompanhadas de fundamentação técnica capaz de demonstrar eventual inadequação do valor atribuído pela Administração.

Nesse sentido, entende-se que o lançamento sob exame respeitou integralmente esses pressupostos. O laudo emitido pela Unidade de Tributos Imobiliários foi elaborado com base em metodologia reconhecida, respaldada em dados da realidade, em estrita conformidade com o Comparativo de dados do Mercado.

O atendimento às garantias constitucionais do Recorrente foi, inclusive, expressamente consignado pela primeira instância deste CAF e sem que o Contribuinte tenha realizado o enfrentamento direto aos referidos argumentos da decisão de piso, cujos trechos relevantes seguem adiante transcritos:

“Inicialmente o contribuinte apresenta o valor que entende ser a base de cálculo do ITBI. Caso o fisco concorde, inexistente necessidade de qualquer outro procedimento e o tributo é lançado. Em caso de discordância, o fisco apresenta o seu valor e se o contribuinte concordar também não há necessidade de nenhum outro processo, sendo o imposto lançado. Em caso de discordância do contribuinte, é facultado a ele iniciar um processo de reavaliação com plena garantia de contraditório. E se o resultado desse processo for, no entender do contribuinte, injusto, ainda lhe é facultado apresentar reclamação contra o lançamento, havendo a possibilidade de que o seu pleito seja analisado por duas instâncias administrativas. Ou seja, não há imposição pelo fisco de um valor sem chances de contraditório em favor do contribuinte.”

Portanto, o lançamento sob exame respeitou integralmente a esses pressupostos legais e a orientação firmada no âmbito do c. STJ.

Inclusive, o laudo emitido pela Unidade de Tributos Imobiliários foi elaborado com base em metodologia reconhecida, respaldada em transações e consultas realizadas no mercado, em estrita conformidade com a Instrução Normativa ON-GEADE-004/2002.

Nesse ponto, relevante frisar que a própria tese firmada no citado precedente do c. STJ consigna que o conceito de valor de mercado não diz respeito ao valor do negócio jurídico sob análise, que pode sofrer variações inerentes à própria negociação, mas sim ao “.. **valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado** ...”, sendo irrelevante ao deslinde, por isso, alegações no sentido da higidez do negócio jurídico, o que claramente não foi objeto de questionamento pela administração tributária.

Não se desconhece ter o Recorrente sustentado em seu recurso que: a) a avaliação fiscal teria violado as regras da ABNT N.º 14.653 (por suposta insuficiência de dados de pesquisa); b) bem como defendido a impossibilidade de utilização da Orientação ON-GEADE 004/2002/SPU para

avaliação de terreno próprios, eis que disciplinariam apenas a avaliação de imóveis da União.

Contudo, analisando o teor de sua reclamação, percebe-se se tratar de argumentação totalmente nova, não apresentada à primeira instância e, por isso, se aperfeiçoando como inovação recursal.

Com efeito, como se sabe, nos termos do art. 239 do CTMR, o Código de Processo Civil é aplicado subsidiariamente aos processos administrativos fiscais. Confira-se o seu teor:

Art. 239. Aplicam-se subsidiariamente aos processos fiscais administrativos as normas do Código de Processo Civil.

Assim, aplicável ao caso a violação do princípio processual da vedação à supressão de instância, bem como a consequente caracterização de ofensa ao contraditório e ao duplo grau administrativo, este último adotado legalmente no âmbito deste Município.

Por isso, não compete ao órgão revisor conhecer matérias que não foram submetidas ao crivo da instância anterior, sob pena de se esvaziar a dialeticidade recursal e de comprometer a estabilidade procedimental, impedindo que uma argumento totalmente novo seja apreciado apenas por uma instância.

Desse modo, o efeito devolutivo do recurso se limita às questões efetivamente impugnadas na primeira instância e que tenham sido objeto de pronunciamento naquela oportunidade.

Ainda que fosse possível invocar o formalismo administrativo mitigado, verifica-se que o Laudo de Avaliação elaborado pelo Município foi produzido, primordialmente, com base no Método Comparativo Direto de Dados de Mercado, em conformidade com a NBR 14.653-2 da ABNT, como demonstram as especificações constantes dos critérios metodológicos adotados (Id. 04).

5. Especificação da avaliação (Metodologia e fundamentação)

O presente Laudo de Avaliação foi elaborado com base no Método Comparativo Direto de Dados de Mercado, através dos dados obtidos no mercado (ofertas) ou em informações de transações imobiliárias, prestadas pelos contribuintes, em outros processos de avaliação de ITBI e, nestes casos, foram consideradas aquelas cujo valor declarado importou numa percentual igual ou superior a 90% do valor de avaliação do fisco.

Para o tratamento das variáveis acima foi utilizado como referência a metodologia de avaliação de imóveis utilizada pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU, conforme normativo ON-GEADE-004 de 28/8/2002.

Segundo consta, a Orientação ON-GEADE 004/2002/SPU foi utilizada apenas como parâmetro técnico de referência para o tratamento de variáveis, como fatores de área, bem como para a aplicação de tratamento estatístico (Método de Chauvenet), não havendo qualquer demonstração de adoção de “valores venais específicos da União”.

Inclusive, o Recorrente se limita a afirmar que a referida orientação da SPU se restringiria a bens da União, sem, contudo, trazer fundamentação normativa que efetivamente vede à Administração Pública Municipal a utilização subsidiária de metodologia técnica oriunda de outro ente federado, ou, mais ainda, como isso teria afetado negativamente o resultado.

Em verdade, em imóveis edificadas em terrenos da União, a exemplo dos imóveis de marinha, a propriedade do terreno é reduzida (aforamento) ou até inexistente (regime de ocupação). Assim, eventual consideração de um imóvel edificado em terreno próprio, como sendo imóvel em terreno da União, teria o condão de reduzir o seu valor e não de aumentá-lo, erro que, caso de fato existisse, apenas beneficiaria o contribuinte ao se computar apenas parcialmente a propriedade do bem, o que só reforça o não cabimento do citado argumento novo.

A mera origem federal da norma não configura, por si só, impedimento à sua aplicação como referencial metodológico, sobretudo quando o procedimento adotado assegura a observância do método comparativo exigido pelo art. 4º da Ordem de Serviço GGTIAC nº 5, de 30 de junho de 2017, responsável por regular a avaliação de imóveis urbanos, a qual, registre-se, não contém qualquer disposição que sustente a alegada vedação.

Destaca-se, por fim, que o art. 206, § 2º, do CTMR, corrobora com o posicionamento no sentido de que compete ao sujeito passivo apresentar prova idônea, tecnicamente aceita, apta a demonstrar eventual divergência ou erro na avaliação fiscal, ônus que claramente o Recorrente não logrou êxito em se desincumbir.

Portanto, tais alegação são incabíveis, por se aperfeiçoarem inovação em sede recursal e, no mérito, imprestáveis para alterar as conclusões aqui dispostas.

III – DECISÃO

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de CONHECER do Recurso Voluntário e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo incólume a decisão de Primeira Instância.

É o voto.

C.A.F., em, 29 de outubro de 2025.

CARLOS GILBERTO DIAS JÚNIOR
RELATOR