

SECRETARIA DE FINANÇAS
CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL - CAF
PROCESSO/RECLAMAÇÃO CONTRA LANÇAMENTO ITBI
Nº 50.03902.0.25
RECORRENTE: MARCELO JORGE DE LIMA
Rua Nobre de Lacerda, Casa 202, Madalena,
- Recife/PE
Inscrição municipal nº 427.233-1
RECORRIDO: CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL -
CAF - JULGADOR PRIMEIRA INSTÂNCIA –
EVALDO JOSÉ COUTINHO FILHO
RELATOR: CARLOS GILBERTO DIAS JÚNIOR

ACÓRDÃO Nº 044/2026

- EMENTA:
- 1- OBRIGAÇÃO PRINCIPAL. ITBI. BASE DE CÁLCULO. VALOR VENAL DO IMÓVEL CONSIDERADO SEU PREÇO EM CONDIÇÕES NORMAIS DE MERCADO. TEMA 1.113 DO STJ. PRESUNÇÃO RELATIVA DO VALOR DECLARADO PELO CONTRIBUINTE. AFASTAMENTO MEDIANTE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO E LAUDO TÉCNICO FUNDAMENTADO. OBSERVÂNCIA DA ORDEM DE SERVIÇO GGTIAC Nº 05/2017 E DA NBR 14.653-2. MÉTODO EVOLUTIVO EM CONJUGAÇÃO COM O MÉTODO COMPARATIVO DIRETO DE DADOS DE MERCADO. AUSÊNCIA DE PROVA TÉCNICA IDÔNEA APRESENTADA TEMPESTIVAMENTE APTA A INFIRMAR AS CONCLUSÕES DO LAUDO. LAUDO PARTICULAR APRESENTADO APENAS EM SEDE RECURSAL. CONFIGURADA INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO.
 - 2- O valor declarado pelo contribuinte para fins de ITBI goza de presunção relativa de veracidade, passível de afastamento pela Administração Tributária mediante

Continuação do Acórdão nº 044/2026

procedimento administrativo próprio, motivado e com observância do contraditório e da ampla defesa, conforme Tema 1.113 do STJ.

3-Laudos fiscal elaborado com base em metodologia reconhecida, em observância à Ordem de Serviço GGTIAC nº 05/2017 e à NBR 14.653-2, mediante utilização do método evolutivo em conjugação com o método comparativo direto de dados de mercado, legitima a substituição do valor declarado quando não infirmado por prova técnica idônea e tempestiva em contrário.

4- Laudo Técnico de Avaliação Mercadológica apresentado pelo contribuinte apenas em sede de Recurso Voluntário configura inovação recursal, não podendo ser conhecido como fundamento apto a infirmar a decisão recorrida, sob pena de supressão de instância.

5 - Recurso Voluntário conhecido e improvido.

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, mantendo-se a decisão proferida pela Primeira Instância.

C.A.F., Em 01 de julho de 2026.

Carlos Gilberto Dias Júnior – RELATOR

João Gomes da Silva Júnior

Carlos Augusto Cavalcanti de Carvalho

Carlos André Rodrigues Pereira Lima

SECRETARIA DE FINANÇAS
CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL - CAF
PROCESSO/RECLAMAÇÃO CONTRA
LANÇAMENTO ITBI Nº
50.03902.0.25
RECORRENTE: MARCELO JORGE DE LIMA
RECORRIDO: CONSELHO ADMINISTRATIVO
FISCAL – JULGADOR 1ª
INSTÂNCIA – EVALDO JOSÉ
COUTINHO FILHO
RELATOR: JULGADOR: CARLOS
GILBERTO DIAS JÚNIOR

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Voluntário interposto por **MARCELO JORGE DE LIMA**, em face da decisão proferida pela primeira instância do Conselho Administrativo Fiscal - CAF (Julgamento nº 188/2025), que julgou improcedente a reclamação apresentada pelo contribuinte contra o lançamento do Imposto sobre a Transmissão Onerosa “Inter Vivos” de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos (ITBI), referente ao imóvel situado na Rua Nobre de Lacerda, nº 202, bairro da Madalena, Recife/PE, com sequencial imobiliário de nº 427233.1.

A presente controvérsia decorre do fato de a Administração Tributária ter afastado o valor declarado pelo Contribuinte para fins de recolhimento do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), por entender que o montante informado não refletia adequadamente o valor de mercado do bem transmitido.

Mais especificamente, consta dos autos que o Contribuinte declarou o valor de R\$ 300.000,00 para a operação de compra e venda do imóvel, ao passo que a Administração Tributária Municipal, por meio de avaliação fiscal fundamentada em laudo técnico, atribuiu ao bem o valor de R\$ 950.000,00, que foi adotado como base de cálculo do imposto e resultou no lançamento de ITBI no montante de R\$ 17.100,00.

Após ser cientificado do Documento de Arrecadação Municipal – DAM (Id.05) referente ao recolhimento do imposto, o Contribuinte apresentou pedido de reavaliação administrativa autuado sob o nº 50029857.25, no qual alegou, em síntese, que o valor atribuído pela Municipalidade seria excessivo, sustentando que o valor venal do imóvel corresponderia a R\$ 231.016,32, razão pela qual requereu a reavaliação do bem para fins de apuração da base de cálculo do ITBI.

Com efeito, o pedido de reavaliação foi indeferido pela Administração Tributária (Id.03), que manteve o valor de R\$ 950.000,00 sob o fundamento de que o valor venal utilizado para fins de IPTU não se presta à apuração da base de cálculo do ITBI; que a avaliação fiscal foi realizada com base em pesquisa de mercado e Laudo Técnico de avaliação; e que o Contribuinte não teria apresentado, naquele momento, elementos técnicos suficientes para demonstrar eventual excesso na valoração atribuída ao imóvel. Ademais, informou que o laudo de avaliação poderia ser solicitado através do canal FALE CONOSCO.

Na sequência, o ora Recorrente protocolou Reclamação ao Conselho Administrativo Fiscal – CAF (Id.01), sustentando, em síntese, a necessidade de revisão do lançamento sob o argumento de que o valor fixado pela Municipalidade não teria considerado adequadamente o fato do imóvel ser antigo, o estado de conservação e as características construtivas do mesmo, acrescentando que a Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco havia avaliado o mesmo bem em R\$ 600.000,00 para fins de lançamento do Imposto de Transmissão Causa Mortis, montante este que defendeu ser mais compatível com a realidade mercadológica do imóvel.

Além disso, o contribuinte suscitou a ocorrência de cerceamento de defesa, sob o fundamento de que não teria obtido acesso ao laudo de avaliação elaborado pela Prefeitura antes da apresentação da reclamação dirigida ao CAF, apesar de haver solicitado o documento pelo canal indicado pela própria Administração Municipal.

A unidade de Cadastro/Setor de Avaliação vinculada ao Município do Recife apresentou manifestação opinando pela manutenção do valor avaliado pelo Município (Id.10).

Processado o feito, o Conselho Administrativo Fiscal de 1ª Instância determinou a realização de diligência para obtenção de informações acerca da disponibilização do Laudo Técnico de Avaliação Imobiliária ao Contribuinte, bem como para apurar a data em que este tomou ciência do referido documento (Id.11).

Em resposta, a Gerência de Tributos Imobiliários (GTI) informou que o laudo teria sido disponibilizado ao interessado em 02/06/2025, isto é, 12 (doze) dias após a ciência eletrônica da decisão de indeferimento do pedido de reavaliação, ocorrida em 21/05/2025, cujo prazo para reclamação ao CAF findaria em 20/06/2025. Para comprovar tal afirmação, juntou aos autos registro extraído do sistema eletrônico responsável. (Id. 12).

Nesse contexto, considerando à ausência de acesso prévio ao documento pelo prazo legalmente assegurado, foi concedido ao contribuinte o prazo

de 30 (trinta) dias para manifestação específica acerca do Laudo Técnico de Avaliação Imobiliária elaborado pelo órgão lançador do ITBI, tendo a ciência quanto ao novo prazo ocorrida em 22/08/2025, após o envio do documento por correio eletrônico (Id.13).

Posteriormente, em 19/09/2025, o Contribuinte requereu a prorrogação do prazo para apresentação de análise e manifestação sobre o referido laudo, sob a justificativa de que estava providenciando a contratação de profissional habilitado para elaboração de laudo de avaliação mercadológica. O pedido foi acolhido pelo Conselho Administrativo Fiscal, que deferiu a prorrogação por mais 30 (trinta) dias (Id.13).

Ato contínuo, o Recorrente, sem apresentar um laudo próprio, apresentou manifestação complementar (Id. 14) na qual reiterou a alegação de cerceamento de defesa e apontou inconsistências no procedimento de avaliação, sustentando que o DAI teria sido emitido antes do laudo técnico municipal e já indicava o mesmo valor nele posteriormente consignado, bem como que foi instado a recolher o imposto antes de ter acesso aos fundamentos da avaliação fiscal. Por tais razões, requereu a nulidade do DAI e do DAM e a revisão da base de cálculo para R\$ 600.000,00, conforme avaliação do Fisco Estadual, com manutenção da alíquota reduzida do ITBI.

Após regular tramitação, a 1ª Instância do Conselho Administrativo Fiscal julgou improcedente a reclamação, destacando que, embora o Contribuinte tivesse tido acesso ao laudo em prazo inferior àquele legalmente assegurado, e como apresentou sua reclamação ao CAF somente três dias após a disponibilização do mesmo, foi-lhe concedido novo prazo específico para manifestação, a fim de resguardar o contraditório e a ampla defesa.

Assinalou, ainda, que a data de impressão e assinatura do documento técnico não se confunde com a data em que foi realizada a efetiva avaliação do bem, esta consignada no próprio laudo como anterior à emissão da guia. Assim, concluiu pela inexistência de irregularidade no Laudo técnico, rejeitando a alegação de nulidade da emissão da guia.

Ademais, consignou que o Contribuinte não impugnou especificamente os parâmetros de pesquisa e avaliação adotados pelo Fisco Municipal para atribuição do valor ao imóvel nem apresentou elementos técnicos capazes de infirmar a avaliação oficial, afastando, ainda, a pretensão de vinculação ao valor apurado pelo Fisco Estadual para fins de ITCMD, razão pela qual manteve o lançamento com base na avaliação municipal de R\$ 950.000,00.

Inconformado com a decisão de primeiro grau, o Contribuinte interpôs o presente Recurso Voluntário, apresentando apenas nesta fase processual, Laudo Técnico de Avaliação Mercadológica que estimou o bem em R\$ 750.000,00, e que, conseqüentemente, não foram objeto de análise pela 1ª instância.

Com base nesses fundamentos, requereu a reanálise da avaliação fiscal, a retificação do lançamento e a reabertura do prazo para recolhimento do ITBI sem acréscimos pecuniários.

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 junho de 2026

CARLOS GILBERTO DIAS JÚNIOR
RELATOR

VOTO DO 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.”

Pois bem. De início, cumpre verificar se, no caso concreto, foram atendidos os pressupostos exigidos para a substituição do valor declarado pelo Contribuinte, especialmente à luz da orientação firmada pelo c. STJ quanto à apuração da base de cálculo do ITBI por meio de avaliação administrativa própria e fundamentada.

Da análise dos autos, observa-se a seguinte dinâmica processual quanto a estipulação da base de cálculo, a saber:

(i) inicialmente, após a Administração Tributária discordar do valor declarado pelo sujeito passivo e atribuir ao imóvel o valor de R\$ 950.000,00, o Contribuinte apresentou pedido de reavaliação administrativa, oportunidade em que lhe foi facultado impugnar a avaliação fiscal e indicar os fundamentos pelos quais entendia excessivo o lançamento;

(ii) indeferido tal pleito, o Contribuinte apresentou reclamação formal à 1ª Instância do Conselho Administrativo Fiscal, sustentando, entre outros pontos, ausência de acesso ao Laudo Técnico de Avaliação Imobiliária. Em razão dessa alegação, foi instaurada diligência, por meio da qual a Gerência de Tributos Imobiliários informou que o laudo teria sido disponibilizado ao interessado em 02/06/2025, apenas três dias antes da abertura do presente processo, ocorrida em 05/06/2025. Por essa razão, com o objetivo de assegurar o contraditório e a ampla defesa, foi concedido ao Contribuinte, em 22/08/2025, novo prazo de 30 (trinta) dias para manifestação específica acerca do referido laudo;

(iii) próximo ao término do prazo concedido, o Contribuinte requereu sua prorrogação sob a justificativa de que estaria providenciando a

contratação de profissional habilitado para elaboração de laudo de avaliação mercadológica, pedido que foi acolhido pelo Conselho Administrativo Fiscal, com a concessão de mais 30 (trinta) dias para manifestação;

(iv) contudo, mesmo após a reabertura e posterior prorrogação do prazo, o Contribuinte não apresentou laudo próprio ou avaliação técnica visando infirmar os parâmetros adotados pelo Fisco Municipal, limitando-se, em sua manifestação complementar apresentada à 1ª instância, a suscitar inconsistências formais no procedimento, especialmente quanto à data de emissão do DAI e à data de impressão e assinatura do laudo técnico, alegando que o documento teria sido elaborado posteriormente à guia de ITBI e ajustado para confirmar o valor nela indicado;

(v) tal alegação, contudo, foi expressamente enfrentada pela 1ª instância, que esclareceu que a data de impressão e assinatura do documento técnico não se confunde com a data da efetiva avaliação do bem, consignada no próprio laudo como anterior à emissão da guia, razão pela qual rejeitou a alegação de nulidade do procedimento;

Quanto a esses aspectos, verifica-se que o lançamento sob exame, em sua substância, observou os pressupostos delineados pela Corte Superior para a superação da presunção relativa de veracidade do valor declarado pelo Contribuinte, na medida em que a Administração Tributária assegurou procedimento de avaliação, motivou a substituição da base de cálculo por meio de laudo técnico e oportunizou ao sujeito passivo o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Quanto a este último, impõe-se esclarecer que apesar da disponibilização inicial do laudo técnico não ter sido plenamente adequada para fins de fluência regular dos prazos decorrentes do lançamento, tal particularidade não compromete, por si só, a validade material da avaliação fiscal nem a higidez do lançamento, pois no curso do processo administrativo, foi assegurado ao Contribuinte prazo específico, inclusive posteriormente prorrogado, para conhecimento, análise e impugnação do Laudo Técnico de Avaliação Imobiliária.

Desse modo, houve a garantia ao devido processo legal substantivo, com consequente garantia à ampla defesa e ao contraditório que, no caso, só não foi plenamente exercido na instância e prazo próprios por omissão do Contribuinte que, tendo sido deferida a devolução do prazo e sua posterior prorrogação por mais 30 dias, deixou de apresentar laudo próprio.

Superadas tais questões, passa-se à análise dos argumentos deduzidos em sede recursal, os quais se concentram, em síntese, (i) na

apresentação de Laudo Técnico de Avaliação Mercadológica e (ii) na alegação de irregularidade quanto à disponibilização do Documento de ID 12, ao fundamento de que o referido documento não teria sido recebido em 02/06/2025, mas apenas em 22/08/2025, circunstância que, no entender do Recorrente, evidenciaria falha na notificação e afastaria a exigibilidade de multa e juros sobre o imposto inicialmente lançado com vencimento em maio de 2025, bem como justificaria a reabertura do prazo para recolhimento do ITBI sem a incidência de acréscimos pecuniários.

Quanto ao primeiro ponto, constata-se dos autos que o Laudo Técnico de Avaliação Mercadológica, no qual se atribuiu ao imóvel o valor de R\$ 750.000,00, somente foi apresentado pelo Contribuinte por ocasião do Recurso Voluntário, razão pela qual referido documento não integrou o conjunto probatório submetido à apreciação da 1ª instância e nem foi objeto de exame pela autoridade julgadora originária, omissão atribuível exclusivamente ao Contribuinte, como apontado anteriormente.

A apresentação do laudo apenas nesta 2ª instância configura, assim, como indevida inovação recursal, porquanto o Recurso Voluntário deve se voltar contra os fundamentos e razões adotados pela Autoridade Julgadora de primeira instância quando do julgamento da impugnação, e não servir como meio inaugural de apresentação de elementos probatórios que poderiam ter sido oportunamente submetidos ao crivo da instância “*a quo*”, sobretudo quando o próprio Contribuinte obteve prazo específico e posteriormente prorrogado para se manifestar acerca do laudo fiscal e permaneceu inerte.

Com efeito, a vedação à inovação recursal encontra respaldo na própria sistemática do processo administrativo fiscal, que exige a delimitação da controvérsia e a apresentação dos fundamentos de fato e direito, bem como dos elementos probatórios pertinentes ainda na fase de reclamação, na 1ª instância, conforme dispõe os §§ 2º e 3º-A do artigo 206 do CTMR, adiante transcritos:

Art. 206. O contribuinte poderá apresentar reclamação contra o lançamento do imposto sobre a transmissão inter vivos de bens imóveis e de direitos a eles relativos – ITBI, dirigida à primeira instância do Conselho Administrativo Fiscal – CAF, observado o disposto nos parágrafos seguintes.

[...]

§ 2º Compete ao sujeito passivo produzir as provas que justifiquem, ao tempo do ato ou fato, a sua pretensão, através dos meios permitidos ou tecnicamente aceitos para demonstração do valor venal de imóveis, cumprindo à autoridade administrativa indicar aquelas que julgue indispensáveis à formação de seu convencimento.

[...]

§ 3º-A A reclamação contra o lançamento do ITBI poderá versar sobre o valor da avaliação do imóvel e/ou sobre a alíquota aplicável do tributo, devendo ser

instruído com todos os documentos e provas capazes de contestar o lançamento anteriormente realizado.

Além disso, o efeito devolutivo, inerente à própria natureza dos recursos, encontra-se adstrito às matérias oportunamente suscitadas, debatidas e apreciadas na decisão recorrida, porquanto a interposição recursal transfere ao órgão “*ad quem*” apenas o conhecimento das questões que foram objeto de impugnação e efetivo exame pelo órgão julgador “*a quo*”, de modo que a extensão da devolução pressupõe, de um lado, a existência de pronunciamento prévio da instância de origem sobre a matéria controvertida e, de outro, a manifestação de inconformismo da parte recorrente em relação ao conteúdo desse pronunciamento, sob pena de clara supressão de instância e ofensa ao duplo grau de jurisdição, este expressamente adotado pela legislação do Recife, que subdivide o CAF em duas instâncias recursais.

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) possui entendimento consolidado nessa mesma linha, no sentido de que não se admite a inovação de matérias ou provas em sede de Recurso Voluntário, sob pena de violação ao princípio do duplo grau da jurisdição e da não supressão de instância. Confira-se:

Acórdão: 2002-008.585

Data de Publicação: 26/09/2024

Ementa(s)

Assunto: Imposto sobre a Renda de Pessoa Física - IRPF

Exercício: 2009

INOVAÇÃO DE ARGUMENTOS. INSTÂNCIA RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE

Não se admite a inovação de argumentos em sede de Recurso Voluntário. A vertente defensiva deve guardar consonância com o exposto na exordial, sob pena de inviabilizar o conhecimento da matéria esposada.

Inteiro Teor:

[...] Ocorre que em sua peça recursal o contribuinte não discutiu tal questão, inaugurando neste momento discussão sobre liquidez do crédito e sobre prática de anatocismo, assim, sendo uma inovação recursal.

Todavia, uma vez constatado que o contribuinte alegou defesa que não constam na manifestação de inconformidade, por certo que se opera a inovação da defesa, pelo que, não poderá ser conhecido o recurso, caso contrário, implicaria em aceitar como válida a inovação à lide na fase recursal, ocasionando ofensa ao devido processo legal, bem como ofensa ao princípio da

devolutibilidade, principalmente porque ao julgador de piso não foi dada a possibilidade de enfrentar as questões agora trazidas no recurso.

[...]

Nos termos dos arts. 14 a 17 do Decreto n.º 70.235/72, a fase litigiosa do processo administrativo fiscal somente se instaura se apresentada a exordial defensiva, contendo as matérias que delimita expressamente os limites da lide, sendo elas submetidas à primeira instância para apreciação e decisão, tornando possível a veiculação de recurso voluntário em caso de inconformismo, não se admitindo conhecer de inovação recursal

Acórdão (Visitado): 1302-007.365

Data de Publicação: 20/03/2025

Ementa(s)

Assunto: Processo Administrativo Fiscal

Ano-calendário: 2014

MANDADO DE PROCEDIMENTO FISCAL. ALEGAÇÃO DE NULIDADE. APLICAÇÃO DA SÚMULA CARF Nº 171.

O Mandado de Procedimento Fiscal ("MPF") constitui-se em mero instrumento de controle criado pela Administração Tributária e, por isso mesmo, ainda que houvesse eventuais irregularidades em sua emissão não seria motivo suficiente para anular o lançamento.

PROCEDIMENTO FISCAL. FASE INQUISITORIAL. IMPUGNAÇÃO AO LANÇAMENTO. CONTRADITÓRIO. AMPLA DEFESA

O direito ao contraditório e à ampla defesa somente se instaura com a apresentação da Impugnação ao lançamento, não sendo obrigatório no procedimento fiscal, fase inquisitorial de constituição do crédito tributário.

ALEGAÇÕES NOVAS. NÃO CONHECIMENTO. INOVAÇÃO RECURSAL. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E DA NÃO SUPRESSÃO DE INSTÂNCIAS. EFEITO DEVOLUTIVO DOS RECURSOS. CAUSA DE PEDIR LEVANTADA EM SEDE RECURSAL.

O Recurso Voluntário deve ater-se às matérias mencionadas na Impugnação e analisadas na decisão recorrida, de modo que as alegações que não tenham sido arguidas na Impugnação ou que não tenham sido levantadas pela Autoridade Julgadora de primeira instância administrativa não podem ser conhecidas por se tratar de matérias novas, sob pena de supressão de instância.

Inteiro teor:

33. Ao contrário, quando da apresentação das Impugnações a Recorrente e os responsáveis não questionaram os débitos apurados

pela Fiscalização, apenas se limitaram a alegar que foram extintos por créditos vinculados à Secretaria do Tesouro Nacional e créditos decorrentes de ação judicial. Confira-se: [...]

[...]

34. **Considerando que tais alegações não foram suscitadas em sede de Impugnação e, por conseguinte, não foram objeto de debate e/ou análise por parte da Autoridade Julgadora de 1ª instância, não podem ser objeto de análise por parte deste Colegiado, já que se tratam de questões novas. E, quando se recorre, o que se procura é justamente um reexame, uma nova análise da matéria já decidida, através de um órgão indicado para tanto.**

35. **É que a interposição dos recursos transfere ao órgão “ad quem” o conhecimento das matérias impugnadas e debatidas pelo órgão julgador “a quo”, de acordo com o efeito devolutivo próprio dos recursos. Sob essa ótica, dois elementos são condicionadores do efeito devolutivo dos recursos. No primeiro se busca saber se o órgão “a quo” já apreciou a matéria impugnada e, posteriormente, se existe pretensão do recorrente para que o tribunal julgue toda a matéria decidida.**

36. **Necessita-se, portanto, de decisão sobre a matéria e de requerimento expresso para que ela seja julgada. Por isso, os recursos não devolvem ao órgão “ad quem” o conhecimento de matéria estranha ao âmbito de julgamento do juízo “a quo”. A extensão da matéria impugnada não pode ser maior do que a da decisão recorrida.**

Acórdão: 2101-002.894

Data de Publicação: 19/12/2024

Ementa(s)

Assunto: Contribuições Sociais Previdenciárias

Período de apuração: 01/01/2006 a 30/12/2009

PAF. RECURSO VOLUNTÁRIO. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECLUSÃO PROCESSUAL. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO.

Com a apresentação da impugnação pelo contribuinte é que instaurada a fase litigiosa do procedimento fiscal, momento no qual o contribuinte deve aduzir todas suas razões de defesa, conforme dispõe os artigos 14 e 16, do Decreto nº 70.235/1972.

Havendo inovações nas matérias apresentadas em sede recursal mas não alegadas em sede de primeira instância, pela defesa, não há que se admitir o Recurso Voluntário apresentado, sob pena de supressão de instância, salvo nas hipóteses de fato superveniente ou questões de ordem pública. Não configurada hipótese que autorize a apresentação de novos fundamentos na

fase recursal, deve ser reconhecida a preclusão consumativa, com o não conhecimento do respectivo Recurso, no que diz às matérias com inovação recursal.[...]

Acórdão: 2101-002.894

A propósito, as lições de Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero mostram-se relevantes à presente controvérsia, especialmente diante da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil ao processo administrativo fiscal, nos termos do art. 239 do CTMR. Confira-se:

“A apelação tem por objeto aquilo que foi decidido pela sentença. O recurso pode atacá-la no todo ou em parte (art. 1.002, CPC). Não se admite, no juízo de apelação, a invocação de causa de pedir estranha ao processo – não decidida, portanto, pela sentença. Há proibição de inovação no juízo de apelo, ressalvado o disposto no art. 1.014, CPC. A apelação devolve ao conhecimento do tribunal aquilo que foi decidido pela sentença, sendo-lhe vedado, em regra, conhecer de matéria diversa da decidida em primeiro grau de jurisdição – seja na sentença, seja nas decisões interlocutórias não passíveis de recurso imediato”. (g.n.)

Por isso, não compete ao órgão revisor conhecer de 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.

Por tais razões, o Laudo Técnico de Avaliação Mercadológica apresentado pelo contribuinte apenas em sede recursal não pode ser conhecido como fundamento apto a infirmar a decisão recorrida, devendo o julgamento limitar-se às questões efetivamente deduzidas, examinadas e decididas pela 1ª instância administrativa.

Nada impede, todavia, que esta instância análise examine o laudo emitido pela Unidade de Tributos Imobiliários (Id.08), a fim de verificar se a avaliação fiscal que embasou o lançamento observou os parâmetros legais e técnicos aplicáveis à apuração da base de cálculo do ITBI, eis que eventuais vícios que possam configurar nulidades são cognoscíveis inclusive de ofício.

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** ...”

A esse respeito, constata-se que a Administração Tributária se valeu de avaliação técnica própria, destinada à apuração do valor venal do imóvel em condições normais de mercado, conforme autoriza a legislação municipal e disciplina a Ordem de Serviço GGTIAC nº 05/2017, que regulamenta os procedimentos de avaliação fiscal para fins de ITBI.

No caso concreto, o laudo foi elaborado com base em metodologia reconhecida, amparada em pesquisa de mercado e em observância à NBR 14.653-2 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que regula a avaliação de imóveis urbanos, conforme expressamente exigido pelo art. 4º da Ordem de Serviço GGTIAC nº 05/2017. Confira-se:

Art. 4º As avaliações imobiliárias no âmbito das atividades desenvolvidas pelo Setor de ITBI deverão ser realizadas em conformidade com a norma brasileira – NBR 14653-2 – da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, que regula a avaliação de imóveis urbanos.

Além disso, tratando-se de imóvel residencial, observou-se a metodologia aplicável à espécie, nos termos do art. 6º do referido ato normativo, que determina a avaliação pelo método evolutivo, em conjugação com o método comparativo direto de dados de mercado, mediante tratamento por fatores. Eis o seu teor:

“Art. 6º Os imóveis residenciais unifamiliares e os terrenos deverão ser avaliados pelo método evolutivo em conjugação com o método comparativo direto de dados de mercado por meio do tratamento por fatores.” – Grifou-se

Com efeito, a NBR 14.653-2 estabelece que o método evolutivo consiste na determinação do valor total do imóvel por meio da conjugação do valor do terreno com o custo de reprodução das benfeitorias, devidamente depreciado, acrescido do fator de comercialização. Confira-se o seguinte trecho de seu texto:

*“8.2.4 Método evolutivo.
A composição do valor total do imóvel avaliando pode ser obtida através da conjugação de métodos, a partir do valor do terreno, considerados o custo de reprodução das benfeitorias devidamente depreciado e o fator de comercialização [...]”.*

Nessa mesma linha, a NBR 14.653-2 também disciplina o método comparativo direto de dados de mercado, segundo o qual a avaliação deve se apoiar na coleta e análise de uma amostra representativa de imóveis com características, tanto quanto possível, semelhantes às do bem avaliando, mediante adequada delimitação do mercado em análise e utilização das evidências disponíveis.

“8.2.1 Método comparativo direto de dados de mercado

8.2.1.1 Planejamento da pesquisa

No planejamento de uma pesquisa, o que se pretende é a composição de uma amostra representativa de dados de mercado de imóveis com características, tanto quanto possível, semelhantes às do avaliando, usando-se toda a evidência disponível. Esta etapa – que envolve estrutura e estratégia da pesquisa – deve iniciar-se pela caracterização e delimitação do mercado em análise [...]”.

À luz desses parâmetros, verifica-se que a avaliação fiscal se valeu da conjugação de dois métodos técnicos quais sejam, o método evolutivo e o método comparativo direto de dados de mercado, com apuração individualizada do valor do terreno e da edificação.

Nesse contexto, o valor do terreno foi aferido a partir de elementos comparativos extraídos do mercado imobiliário, com aplicação de fator de transposição destinado a ajustar diferenças de pavimentação, renda e densidade entre os imóveis pesquisados e o bem avaliando, ao passo que a edificação foi mensurada com base em parâmetros de custo de reprodução e depreciação compatíveis com suas características construtivas, idade aparente e estado de conservação, confira-se trecho do laudo onde o fiscal detalhou essas minúcias:

5. Especificação da avaliação (Metodologia e fundamentação) – TERRENO/EDIFICAÇÃO

De posse das ofertas do mercado imobiliário e transações imobiliárias constantes em cadastro da Divisão do ITBI, baseado nas características dos imóveis, para cada um dos dados, foi separado o valor do imóvel em 2 parcelas, sendo estas a benfeitoria e o terreno. Para parcela referente às benfeitorias baseou-se no padrão de construção, estado de conservação, área da construção, preço CUB Tabela SINDUSCON-PE, aplicou-se a depreciação física de acordo com a tabela Ross/Heidecke - VIDE **Anexo I** – Oferta – benfeitoria depreciada.

Após a apuração do valor das benfeitorias já devidamente depreciado e, de posse dos valores de ofertas, procedeu-se à obtenção dos valores do terreno de cada imóvel, os quais serviram de base para esta avaliação. A partir da obtenção dos preços dos terrenos de cada imóvel foi feita a homogeneização dos dados para se chegar ao valor médio do m2 para a região do imóvel avaliando e, a partir desta informação temos o valor estimado para o terreno avaliando. VIDE **Anexo II** – Dados utilizados

Inclusive, em razão da própria natureza do método comparativo direto de dados de mercado - componente essencial do Método Evolutivo aplicado ao caso -, a avaliação municipal utilizou como parâmetro 05 (cinco) imóveis situados no bairro da Madalena, mesma região do bem avaliando (Id. 08). Tal procedimento permitiu aferir o valor do terreno a partir de elementos reais e representativos do mercado imobiliário local, devidamente homogeneizados por fatores de transposição, conforme se verifica do seguinte trecho:

ANEXO - CÁLCULO DE FATOR DE TRANSPOSIÇÃO	
ENDEREÇO AVALIANDO	SEQUENCIAL
RUA NOBRE DE LACERDA, 202 - MADALENA	4272331
ENDEREÇO OFERTA 1	SEQUENCIAL
RUA DR JOSE MARCELINO, 84 - MADALENA	4274067
ENDEREÇO OFERTA 2	SEQUENCIAL
RUA RENATO DE MEDEIROS, 92 - MADALENA	4248236
ENDEREÇO OFERTA 3	SEQUENCIAL
EST DOS REMEDIOS, 2171 - MADALENA	4274032
ENDEREÇO OFERTA 4	SEQUENCIAL
RUA DR ARTUR GONCALVES, 145 - MADALENA	4243854
ENDEREÇO OFERTA 5	SEQUENCIAL
RUA BARTOLOMEU DE GUSMAO, 243 - MADALENA	4247256

Mais especificamente, observa-se que a metodologia empregada não se limitou à mera indicação de valor global para o imóvel, mas procedeu à decomposição técnica dos seus componentes econômicos, permitindo que o valor do terreno fosse ajustado às condições urbanísticas e mercadológicas da região, ao passo que o valor da construção refletisse, de forma individualizada, o padrão construtivo, o custo de reprodução e a perda de valor decorrente do tempo e do estado de conservação da benfeitoria.

Dessa forma, o laudo evidencia o percurso metodológico adotado pela Administração Tributária e permite a adequada compreensão dos critérios que conduziram à substituição do valor declarado pelo Contribuinte. Desse modo, ausente demonstração ou identificação de vícios, deve prevalecer a presunção de legitimidade da avaliação oficial.

Ademais, mesmo que fosse possível analisar o laudo trazido, o fato deste apresentar valor diferente e menor não o faria, por si só, como representação do valor correto, havendo que se demonstrar, através deste, o desacerto daquele, não havendo nada neste sentido no recurso do Contribuinte.

Por fim, no que tange à segunda alegação recursal, sustenta o Recorrente que o Documento de ID 12 não teria sido disponibilizado em 02/06/2025, mas apenas em 22/08/2025, circunstância que, em sua ótica, afastaria a exigibilidade de multa e juros sobre o imposto inicialmente lançado com vencimento em maio de 2025 e justificaria a reabertura do prazo para recolhimento do ITBI sem a incidência de acréscimos pecuniários.

Quanto a esse ponto, cumpre esclarecer que a questão não demanda provimento específico por parte deste órgão julgador, pois enquanto o contencioso administrativo estiver pendente, a exigibilidade do crédito permanece suspensa, não se tratando nesse período de cobrança imediata do imposto, mas de discussão administrativa sobre a legitimidade do lançamento e a base de cálculo adotada.

Encerrado o processo administrativo e mantido o lançamento, caberá à Administração Tributária disponibilizar o novo Documento de Arrecadação Municipal – DAM para recolhimento do ITBI, observando a legislação de regência. Somo em caso de existir algum equívoco é que nascerá legitimidade para eventual insurgência.

Assim, inexistindo vício capaz de comprometer a higidez da avaliação fiscal ou a validade do lançamento, não há reforma a ser promovida na decisão recorrida.

Dessa forma, impõe-se a manutenção integral da decisão de 1ª instância, inclusive quanto à base de cálculo do ITBI fixada em R\$ 950.000,00.

III – DECISÃO

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de CONHECER do Recurso Voluntário e, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO para manter a decisão de 1ª instância que entendeu pela validade do lançamento, à higidez da avaliação fiscal e à manutenção da base de cálculo do ITBI no valor de R\$ 950.000,00.

É o voto.

C.A.F., em, 01 de julho de 2026.

CARLOS GILBERTO DIAS JÚNIOR
RELATOR