



ITBI

Proposta de
Aprimoramento dos
Municípios ao PLP 108/24

Alberto Macedo

Auditor Fiscal do Município SP

Mestre e Doutor USP

Professor Insper, ESTB, FIPECAFI, IBDT, IBET

Ex-Subsecretário da Receita Municipal de SP

Ex-Presidente do Conselho Municipal de Tributos de SP

Coordenador da Câmara Técnica Permanente da ABRASF

Titular do GCTN do Pré-Comitê Gestor do IBS *Brasília, DF*

29.05.2025



Sumário

- Avanços do ITBI no CTN com o PLP 108/24
 - Fato gerador (critério material)
 - Base de cálculo
- Aprimoramento importante e necessário no Senado Federal
 - Momento da ocorrência

*Superior Tribunal de Justiça***RECURSO ESPECIAL Nº 1.837.704 - DF (2019/0272711-8)**

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **EMPLAVI PARTICIPAÇÕES IMOBILIÁRIAS LTDA**
ADVOGADA : **ANDREIA MORAES DE OLIVEIRA MOURÃO - DF011161**
RECORRIDO : **DISTRITO FEDERAL**
PROCURADOR : **LUIZ FELIPE BULUS ALVES FERREIRA - DF015229**

No mesmo sentido, transcrevo, a propósito o ensinamento de José Alberto Oliveira Macedo:

“Na alienação fiduciária em garantia, a propriedade fiduciária transmitida é um direito real de garantia, não incidindo, portanto, o ITBI, por conta da imunidade prevista no artigo 156, II, in fine. Mas situação distinta ocorre quando o devedor fiduciante não honra a dívida, ficando inadimplente.

Transcorrido o prazo de 15 (quinze) dias após a intimação ao devedor fiduciante pelo Oficial do competente Registro de imóveis, intimação esta que só pode efetivar-se após o prazo de carência previsto contratualmente, consolida-se a propriedade do imóvel em nome do fiduciário, incidindo aí o ITBI. (...) Por ocasião dessa consolidação em nome do fiduciário é que passa a incidir o ITBI, na medida em que ele passa a ter a propriedade plena do imóvel, como dito acima.” (in ITBI: aspectos constitucionais e infraconstitucionais, São Paulo: Quartier Latin, 2010, p.99-101)

JOSÉ ALBERTO OLIVEIRA MACEDO

**ITBI****ASPECTOS CONSTITUCIONAIS
E INFRACONSTITUCIONAIS**

Prefácio: Paulo de Barros Carvalho

QUARTIER LATIN

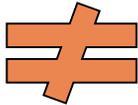
Fato gerador (critério material)

CTN	PLP 108/24
<p>Seção III</p> <p>Impôsto sôbre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a êles Relativos</p> <p>Art. 35. O impôsto, de competência dos Estados, sôbre a transmissão de bens imóveis e de direitos a êles relativos tem como fato gerador:</p> <p>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;</p> <p>II - a transmissão, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia;</p> <p>III - a cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos incisos I e II.</p> <p>Parágrafo único. Nas transmissões causa mortis, ocorrem tantos fatos geradores distintos quantos sejam os herdeiros ou legatários.</p>	<p>“Seção III</p> <p>Do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos</p> <p>Art. 35. O Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos (ITBI), de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador:</p> <p>I - a transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil;</p> <p>II - a transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia;</p> <p>III - a cessão inter vivos, por ato oneroso, de direitos relativos às transmissões referidas nos incisos I e II deste caput.</p>

Base de cálculo

CTN	PLP 108/24
<p data-bbox="71 332 1256 436">Art. 38. A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.</p> <div data-bbox="262 578 983 686" style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center; margin: 20px 0;"> <p data-bbox="443 604 800 661">Valor Venal</p> </div> <div data-bbox="555 782 690 886" style="text-align: center; margin: 20px 0;">  </div> <div data-bbox="262 966 983 1075" style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center; margin: 20px 0;"> <p data-bbox="537 992 708 1049">Preço</p> </div>	<p data-bbox="1276 332 2461 501">Art. 38-A. Considera-se valor venal, para fins do disposto no art. 38 desta Lei, o valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado.</p> <p data-bbox="1276 536 2461 765">§ 1º O valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado, a que se refere o caput deste artigo, será estimado por meio de critérios técnicos considerando pelo menos um dos seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1276 801 2461 851">I - análise de preços praticados no mercado imobiliário; <li data-bbox="1276 886 2461 993">II - informações prestadas pelos serviços notariais, registrais e agentes financeiros; <li data-bbox="1276 1029 2461 1193">III - localização, tipologia, destinação, padrão e área de terreno e construção, entre outras características do bem imóvel; e <li data-bbox="1276 1229 2461 1336">IV - outros parâmetros técnicos usualmente observados pelas administrações tributárias.

Base de cálculo

CTN	PLP 108/24
<p data-bbox="71 362 1261 465">Art. 38. A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.</p> <div data-bbox="262 505 983 614" style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center;"> <p data-bbox="443 529 800 586">Valor Venal</p> </div> <div data-bbox="552 646 690 751" style="text-align: center;">  </div> <div data-bbox="262 786 983 895" style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center;"> <p data-bbox="537 815 710 872">Preço</p> </div>	<p data-bbox="1284 362 1549 408">Art. 38-A. (...)</p> <p data-bbox="1284 444 2479 672">§ 2º Se houver discordância quanto à determinação da base de cálculo, caberá ao contribuinte comprovar o correto valor de mercado, por meio de procedimento específico, nos termos da legislação municipal ou distrital.</p> <p data-bbox="1284 708 2479 936">§ 3º Os serviços registrais e notariais deverão compartilhar as informações das operações realizadas com bens imóveis com as administrações tributárias, sob pena de multa a ser definida em lei específica municipal ou distrital.</p>



Constituição de 1988:

Art. 146. **Cabe à lei complementar:** (...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) **definição** de tributos e de suas espécies, bem como, **em relação aos impostos** discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, **bases de cálculo** e contribuintes;



Aprimoramento necessário:

**Momento da ocorrência do fato
gerador do ITBI**

Momento da ocorrência

PLP 108/24	Proposta dos Municípios
<p>“Art. 35-A. Os Municípios e o Distrito Federal podem prever hipótese de antecipação do pagamento do ITBI, que deve ser opcional para o contribuinte, para que o imposto incida na formalização do respectivo título translativo, assim considerados a escritura pública ou documento particular com força de escritura pública.</p> <p>Parágrafo único. Na hipótese de que trata o caput deste artigo, os Municípios e o Distrito Federal poderão aplicar alíquota inferior àquela incidente no momento do registro do título translativo no Registro de Imóveis.”</p>	<p>“Art. 35-A. O imposto de que trata o art. 35 pode ser exigido na formalização do respectivo título translativo, assim considerado a escritura pública ou documento equivalente passível de ser levado a registro no Registro de Imóveis.”</p> <p>(exclua-se o parágrafo único)</p> <p>.....</p>
<p style="text-align: center;">SE O MUNICÍPIO JÁ PREVÊ NA SUA LEI, NÃO SE PODE ALEGAR QUE SÓ APÓS A LEI COMPLEMENTAR É EXIGÍVEL O ITBI NO MOMENTO DA ESCRITURA PÚBLICA NAQUELE MUNICÍPIO</p> <p style="text-align: center;">--</p> <p style="text-align: center;">SE O MUNICÍPIO NÃO PREVÊ AINDA, NÃO PODE ELE RETROAGIR 5 ANOS</p>	<p>Art. 203. Na hipótese em que lei municipal ou do Distrito Federal já possui, na data de publicação desta Lei Complementar, previsão de cobrança do imposto sobre a transmissão “inter vivos”, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos a eles relativos a partir da formalização do respectivo título translativo, o disposto no art. 35-A tem natureza interpretativa, nos termos do art. 106, I ambos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional.”</p>





**Mas o Código Civil não prevê
que a transmissão é o registro
do ato translativo no cartório
de imóveis?**



Não. O Código Civil prevê que a transmissão do imóvel se inicia com a escritura pública e termina com o registro desse ato translativo no cartório de imóveis

Constituição de 1988:

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;

O fato gerador do ITBI não é o registro, e sim é a **transmissão**, que se **inicia com a escritura pública**

Pelo Direito Privado, a transmissão
se inicia
com a escritura pública



Código Civil

Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, **a escritura pública é essencial** à validade dos negócios jurídicos que visem à (...), **transferência**, (...) de direitos reais sobre **imóveis** (...).

Art. 1.227. **Os direitos reais sobre imóveis** constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, **só se adquirem com o registro no Cartório** de Registro **de imóveis** dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o **registro do título translativo** no Registro de imóveis. (...)

Momento da ocorrência

Constituição de 1988:

Art. 146. **Cabe à lei complementar:** (...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) **definição** de tributos e de suas espécies, bem como, **em relação aos impostos** discriminados nesta Constituição, a dos respectivos **atos geradores**, bases de cálculo e contribuintes;

fato gerador = critério material + critério espacial + critério temporal

(analogia com imposto de importação)

Fato gerador é a transmissão,
que se inicia
com a escritura pública



Art. 116, CTN. **Salvo disposição de lei em contrário, considera-se ocorrido** o fato gerador e existentes os seus efeitos:

I - tratando-se de **situação de fato**, desde o momento em que o se verificarem as circunstâncias materiais necessárias a que produza os efeitos que normalmente lhe são próprios;

II - tratando-se de **situação jurídica**, desde o momento em que esteja definitivamente constituída, nos termos de direito aplicável.

Transmissão se inicia com a escritura pública

Fato gerador



- **Onerosidade**, característica reveladora da riqueza da materialidade, **revela-se temporalmente** já **na celebração do negócio jurídico**.
- Ato de registro é ato potestativo do **adquirente. Ele registra quando quiser**.
- **Grande probabilidade** de, **ocorrendo a escritura** de compra e venda, **vá se concluir** a transmissão **com o registro**.
- A **ausência de registro não impossibilita** ao **comprador usufruir do bem comprado**.
- A escritura pública é momento **certo e solene o suficiente** para ensejar **sua escolha como critério temporal**.

Momento da ocorrência

PLP 108/24	Proposta dos Municípios
<p>“Art. 35-A. Os Municípios e o Distrito Federal podem prever hipótese de antecipação do pagamento do ITBI, que deve ser opcional para o contribuinte, para que o imposto incida na formalização do respectivo título translativo, assim considerados a escritura pública ou documento particular com força de escritura pública.</p> <p>Parágrafo único. Na hipótese de que trata o caput deste artigo, os Municípios e o Distrito Federal poderão aplicar alíquota inferior àquela incidente no momento do registro do título translativo no Registro de Imóveis.”</p>	<p>“Art. 35-A. O imposto de que trata o art. 35 pode ser exigido na formalização do respectivo título translativo, assim considerado a escritura pública ou documento equivalente passível de ser levado a registro no Registro de Imóveis.”</p> <p>(exclua-se o parágrafo único)</p> <p>.....</p>
	<p>Art. 203. Na hipótese em que lei municipal ou do Distrito Federal já possua, na data de publicação desta Lei Complementar, previsão de cobrança do imposto sobre a transmissão “inter vivos”, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos a eles relativos a partir da formalização do respectivo título translativo, o disposto no art. 35-A tem natureza interpretativa, nos termos do art. 106, I ambos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional.”</p>

NO Município de São Paulo, onde já se adota, na sua lei ordinária, valor de mercado como valor venal, e momento da escritura pública como

Ano	Quantidade de guias ITBI pagas em cada ano (SP)	Quantidade de ações judiciais de ITBI de cada ano (SP)	%
2020	113.219	2.354	2,1%
2021	171.430	2.221	1,3%
2022	163.903	2.149	1,3%
2023	175.459	1.832	1,0%



Obrigado!!

albertomacedo@gmail.com

@albertomacedo01