

MÓDULO 2

Como Requerer a Aplicação do Tema 1.113

Do lançamento indevido à contestação administrativa

ROTEIRO DO PROCESSO DE CONTESTAÇÃO

- 1 Identificar o problema no lançamento
- 2 Verificar se houve processo administrativo
- 3 Contratar avaliação técnica (NBR 14.653)
- 4 Protocolar requerimento formal
- 5 Apresentar avaliação contraditória
- 6 Decisão administrativa ou via judicial

TÓPICOS DESTE MÓDULO

- | | |
|---|--|
| 01 Quando o contribuinte tem direito de contestar | 05 Como solicitar revisão na Secretaria de Fazenda |
| 02 O processo administrativo de arbitramento | 06 Prazos e procedimentos críticos |
| 03 Como identificar lançamento ilegal | 07 Roteiro prático: do lançamento à contestação |
| 04 Documentação necessária para contestar | Modelo de requerimento administrativo |

Sumário

| | |
|-----------------|--|
| Tópico 1 | Quando o contribuinte tem direito de contestar o ITBI lançado |
| Tópico 2 | O que é o processo administrativo de arbitramento e como funciona |
| Tópico 3 | Como identificar se o município está agindo de forma ilegal |
| Tópico 4 | Documentação necessária: o que juntar antes de contestar |
| Tópico 5 | Como solicitar formalmente a revisão na Secretaria de Fazenda |
| Tópico 6 | Prazos e procedimentos — o que não pode ser perdido |
| Tópico 7 | Roteiro prático: do lançamento indevido à contestação administrativa |
| Modelo | Requerimento administrativo de revisão de lançamento de ITBI |

01

Quando o contribuinte tem direito de contestar

O direito de contestar o ITBI não é ilimitado — ele depende de condições objetivas que precisam estar presentes. Conhecer exatamente quando esse direito existe é o primeiro passo para orientar o cliente de forma segura e precisa.

Situação
o 1

Município cobrou sobre a PGV sem instaurar processo

A hipótese mais comum e a mais clara. O contribuinte declara o valor da transação, o município verifica que é inferior à PGV e emite a guia sobre o valor da PGV — sem notificação, sem processo, sem prova técnica. O direito de contestar é **incondicional**. O lançamento viola simultaneamente a Tese B e a Tese C do Tema 1.113, o art. 148 do CTN e o §1º do novo art. 38 do CTN.

Situação
o 2

Processo instaurado, mas sem prova técnica suficiente

Alguns municípios passaram a instaurar processos — mas sem laudo técnico adequado. Emitem notificação genérica afirmando que o valor declarado é incompatível com o mercado, sem avaliação fundamentada com dados de transações comparáveis. O processo foi instaurado corretamente, mas a **prova é insuficiente** para afastar a presunção de veracidade do declarado.

Situação
o 3

Município seguiu o processo, mas contribuinte discorda do valor

O município seguiu o procedimento correto — instaurou processo, notificou, produziu avaliação técnica fundamentada. O contribuinte entende que o valor apurado está acima do real valor de mercado. O direito de contestar existe — mas **exige contraprova**: avaliação técnica própria, conforme NBR 14.653, demonstrando valor inferior ao apurado pelo município.

Situação
o 4

Contribuinte já pagou sobre a PGV e quer restituição

O prazo é de **5 anos contados da data do pagamento**. Se esse prazo não venceu, o direito de contestar e pedir restituição existe — por via administrativa ou judicial.

**Situação
o 5****Município usa 'valor de referência' com nome diferente**

Alguns municípios rebatizaram sua PGV de 'valor de referência de mercado', 'planta de valores de mercado' ou nomenclaturas similares. Se essa tabela é fixada unilateralmente, sem pesquisa individualizada e sem processo para cada caso, o resultado jurídico é o mesmo: é inconstitucional. O STJ foi preciso na Tese C: **qualquer sistema de valor de referência fixado previamente — independentemente do nome — viola a Constituição e o CTN.**

02

O processo administrativo de arbitramento e como ele funciona

O processo administrativo de arbitramento é o **único caminho legítimo** — após o Tema 1.113 — para o município cobrar ITBI acima do valor declarado. Entender como ele funciona é fundamental tanto para o contribuinte que vai defendê-lo quanto para o profissional que vai orientá-lo.

Fase 1

Instauração do processo

Deve ser formalizada com autuação, número de processo e registro nos sistemas da Fazenda — não pode ser recusa simples na guia. Exige **fundamentação mínima**: o município precisa indicar, ainda que preliminarmente, por que considera o valor declarado insuficiente. Referência genérica à PGV não é fundamentação suficiente.

Fase 2

Notificação do contribuinte

O contribuinte deve ser **notificado pessoalmente** — por AR, via eletrônica com confirmação ou meio que comprove o recebimento. A notificação deve identificar o imóvel e a operação, informar o valor declarado e o valor pretendido, indicar o fundamento legal e fixar prazo para defesa ou avaliação contraditória. **Sem notificação válida, o processo é nulo.**

Fase 3

Produção da prova técnica pelo município

A fase mais exigente. O município precisa produzir avaliação elaborada por profissional habilitado (CREA/CAU), aplicando o Método Comparativo Direto da NBR 14.653, com pesquisa de mercado com dados de transações comparáveis, fatores de homogeneização justificados e conclusão com grau de fundamentação e precisão. **Laudos genéricos baseados em tabelas internas não atendem esses requisitos.**

Fase 4

Prazo para defesa do contribuinte

Após receber a avaliação do município, o contribuinte tem prazo — estabelecido na lei municipal ou no ato de notificação — para apresentar defesa por escrito, incluindo: impugnação da metodologia do município, avaliação contraditória, documentos que comprovem o valor real da transação e argumentos jurídicos sobre vícios do processo.

Fase 5**Avaliação contraditória**

O §3º do art. 38 do CTN (LC 227/2026) garante expressamente esse direito. A avaliação contraditória tem a **mesma força probatória** que a avaliação do município — e quando elaborada com metodologia mais rigorosa, pode prevalecer. Deve seguir os mesmos requisitos técnicos: NBR 14.653, dados de mercado, tratamento estatístico, laudo assinado por profissional habilitado.

Fase 6**Decisão administrativa**

A autoridade competente (Secretário de Fazenda ou comitê administrativo) profere decisão fundamentada. Se desfavorável, o contribuinte pode: pagar e recorrer ao Judiciário; recorrer administrativamente (se previsto); ou impetrar Mandado de Segurança se houver ameaça de cobrança sem o devido processo.

Se o município pular etapas: o lançamento é **nulo de pleno direito**. O contribuinte não precisa pagar o valor a maior — pode recolher apenas sobre o valor declarado. Se já pagou, tem direito à restituição integral com correção e juros. O município não pode inscrever em dívida ativa nem executar um lançamento nulo.

03

Como identificar se o município está agindo de forma ilegal

Nem todo contribuinte percebe que o ITBI foi cobrado de forma irregular. Em muitos casos, a guia simplesmente chega com valor diferente e o contribuinte paga sem questionar — por desconhecimento ou para não atrasar a escritura. O profissional que sabe identificar as irregularidades pode fazer a diferença antes que o pagamento aconteça.

Sinal 1

O valor na guia é diferente do valor declarado

O sinal mais óbvio. Se o contribuinte declarou R\$ 400.000 e a guia é emitida com base em R\$ 550.000, algo está errado — salvo se houve processo administrativo e notificação. **Como verificar:** perguntar à Prefeitura se houve processo instaurado. Se não, o lançamento é irregular.

Sinal 2

A guia menciona 'valor de referência', 'valor venal' ou 'pauta fiscal'

Quando a guia indica que o imposto foi calculado sobre 'valor de referência municipal', 'valor venal do IPTU' ou 'pauta fiscal imobiliária', o município usou sua tabela interna. **Como verificar:** solicitar o fundamento legal e metodológico. Se a resposta for 'tabela municipal' sem referência a processo e avaliação técnica individualizada, o lançamento é irregular.

Sinal 3

Não houve notificação antes da cobrança

Se o município questionou o valor e lançou o imposto sobre valor diferente sem notificar previamente o contribuinte, o processo é nulo por violação ao contraditório e à ampla defesa. **Como verificar:** checar se o contribuinte recebeu qualquer notificação antes da guia. Ausência de notificação é vício insanável.

Sinal 4

O município não apresentou laudo técnico

Mesmo com processo instaurado, se o município não produziu avaliação técnica fundamentada — e apenas apresentou referência à PGV — o lançamento não tem sustentação probatória. **Como verificar:** solicitar no processo administrativo a cópia da avaliação técnica. Se não existir, ou for documento genérico sem pesquisa de mercado, pode ser contestada.

Sinal 5**O sistema online substitui automaticamente o valor declarado**

Muitos municípios têm sistemas online em que o contribuinte informa o valor, mas o sistema substitui automaticamente pelo da tabela municipal, se superior. Esse sistema é, por definição, inconstitucional após o Tema 1.113 — sem processo, sem notificação, sem prova técnica. **Como verificar:** inserir o valor declarado no sistema e checar se ele é aceito ou substituído automaticamente.

04

Documentação necessária: o que juntar antes de contestar

Uma contestação bem fundamentada começa com a documentação certa. A ausência de documentos adequados pode comprometer o processo administrativo e enfraquecer uma eventual ação judicial.

Documentos essenciais

- 1 Contrato de compra e venda ou instrumento particular**
Demonstra o valor real da transação acordado antes da escritura. É a prova primária do valor declarado e da boa-fé do contribuinte.
- 2 Escritura pública de compra e venda**
Documento lavrado em cartório que formaliza a transmissão. Deve conter o valor declarado e o ITBI calculado. É o documento base para qualquer contestação.
- 3 Guia de recolhimento do ITBI**
Se o valor diverge do declarado sem processo administrativo prévio, é a prova da irregularidade.
- 4 Comprovante de pagamento do ITBI**
Quando o contribuinte já pagou e quer a restituição — indispensável, com data, valor e identificação do tributo.
- 5 Notificação do município (se houver)**
Indica a data de início do processo, o valor pretendido pelo município e o prazo dado para defesa. Deve ser guardada com cuidado.
- 6 Avaliação técnica do imóvel — NBR 14.653**
Laudo por engenheiro ou arquiteto habilitado, demonstrando que o valor de mercado na data da transação era compatível com o declarado. **É a peça mais importante da defesa técnica.**
- 7 Pesquisa de mercado de suporte**
Anúncios de imóveis comparáveis, histórico de transações, dados de portais imobiliários — material que sustenta a avaliação técnica.
- 8 Documentação do imóvel**
Matrícula atualizada, plantas, habite-se, IPTU — documentos que identificam o imóvel e suas características técnicas.

Documentos úteis (não obrigatórios)

- Histórico de negociação (e-mails, propostas, contraofertas) demonstrando o percurso até o preço final
- Fotografias do imóvel registradas na época da transação, documentando o estado de conservação
- Declarações de corretores que participaram da negociação
- Laudos de vistoria ou avaliação realizados por instituições financeiras para fins de financiamento

Momento ideal para contratar o laudo: antes da escritura — especialmente quando há suspeita de que o município vai questionar o valor. Um laudo prévio fortalece a posição do contribuinte desde o início. O laudo **retroativo** — com data de referência na data da transação — é tecnicamente possível e aceito nos processos administrativos e judiciais, desde que elaborado com metodologia adequada.

05

Como solicitar formalmente a revisão na Secretaria de Fazenda

A contestação administrativa é o primeiro passo — mais simples, mais barato e muitas vezes suficiente para resolver o problema sem ir ao Judiciário. Para ter efeito, precisa ser feita de forma correta.

Passo 1

Identificar o setor competente

Em cada município, a competência pode estar na Secretaria de Fazenda, no Departamento de Tributos Imobiliários, na Divisão de Fiscalização ou na Procuradoria. Verifique qual é o setor responsável e qual é o canal de protocolo antes de qualquer ação.

Passo 2

Protocolar requerimento escrito

O pedido deve ser formal, com identificação do contribuinte, do imóvel e da operação. Deve narrar os fatos, indicar o fundamento jurídico (Tema 1.113, art. 148 CTN, LC 227/2026), requerer expressamente a revisão do lançamento e juntar todos os documentos de suporte.

Passo 3

Exigir recibo de protocolo

Sempre exigir recibo de protocolo com data, número e identificação dos documentos apresentados. É a prova de que o pedido foi feito e serve de marco temporal em discussões sobre prazos.

Passo 4

Acompanhar o prazo de resposta

A lei municipal deve prever prazo para resposta — em geral 30 a 60 dias. Se o município não responder, o silêncio administrativo pode ser interpretado como denegação tácita, abrindo caminho para recurso ou via judicial.

Passo 5

Apresentar avaliação contraditória dentro do prazo

Se o município notificou e fixou prazo para avaliação contraditória, esse prazo **não pode ser perdido**. A avaliação contraditória é a principal peça de defesa técnica — sua ausência enfraquece significativamente a posição do contribuinte.

Passo 6

Guardar toda a documentação do processo

Todas as notificações recebidas, protocolos, decisões e recursos devem ser guardados. Esse histórico é indispensável caso o processo precise ir ao Judiciário.

06

Prazos e procedimentos — o que não pode ser perdido

No processo de contestação do ITBI, **prazos são fatais** — seu descumprimento pode fazer o contribuinte perder direitos que jamais poderão ser recuperados.

| | | | |
|----------------|---|--|---|
| Prazo 1 | Defesa no processo administrativo | <i>15 a 30 dias (fixado na lei municipal ou na notificação)</i> | Apresentar a defesa por escrito com todos os documentos dentro do prazo. Se precisar de mais tempo para contratar avaliação técnica, solicitar prorrogação antes do vencimento — nunca após. |
| Prazo 2 | Recurso administrativo da decisão desfavorável | <i>15 a 30 dias da ciência da decisão (conforme lei municipal)</i> | Verificar na lei municipal qual é o prazo e o órgão recursal. O recurso deve ser interposto por escrito, com os pontos contestados e os argumentos jurídicos e técnicos. |
| Prazo 3 | Prescrição para ação judicial de restituição | <i>5 anos contados do pagamento (art. 168 do CTN)</i> | Não aguardar o processo administrativo indefinidamente. Se o prazo de 5 anos está se aproximando, ajuizar a ação judicial antes de ele vencer — mesmo que o processo administrativo ainda não tenha terminado. |
| Prazo 4 | Mandado de Segurança | <i>120 dias da ciência do ato coator (data da guia irregular)</i> | Se o ato é recente e há ameaça concreta de cobrança ou bloqueio da escritura, avaliar imediatamente o cabimento do MS preventivo. Após 120 dias, o MS não é mais cabível — o contribuinte precisará usar outras vias. |

| | | | |
|----------------|--------------------------------------|---|--|
| Prazo 5 | Escritura bloqueada pelo ITBI | <i>Prazo do contrato de compra e venda ou financiamento</i> | Duas opções: (1) pagar o ITBI sobre o valor exigido e depois pedir restituição — mantém a escritura no prazo; (2) impetrar Mandado de Segurança com liminar pedindo que a escritura seja lavrada com base no valor declarado. Cada situação exige análise individualizada. |
|----------------|--------------------------------------|---|--|

07

Roteiro prático: do lançamento indevido à contestação

Para facilitar a aplicação prática, segue um roteiro passo a passo — do momento em que o contribuinte percebe o problema até a conclusão do processo administrativo.

| | |
|----------------|--|
| Etapa 1 | <p>Identificar o problema</p> <p>O contribuinte recebe a guia e verifica que o valor base é diferente do valor declarado — ou o sistema online substituiu automaticamente o valor declarado por um valor de tabela. Ação imediata: não pagar antes de verificar se o lançamento é regular.</p> |
| Etapa 2 | <p>Verificar se houve processo administrativo</p> <p>Contatar a Secretaria de Fazenda e verificar: (1) foi instaurado processo de arbitramento? (2) quando foi notificado? (3) foi produzida avaliação técnica individualizada? Se a resposta for não em qualquer dessas perguntas, o lançamento é irregular.</p> |
| Etapa 3 | <p>Contratar avaliação técnica do imóvel</p> <p>Contratar engenheiro ou arquiteto habilitado em avaliações imobiliárias para elaborar laudo conforme NBR 14.653, com data de referência na data da transação, demonstrando que o valor de mercado é compatível com o valor declarado.</p> |
| Etapa 4 | <p>Elaborar e protocolar requerimento</p> <p>Com o laudo em mãos, elaborar requerimento formal pedindo a revisão e o recálculo sobre o valor declarado. Juntar: cópia do contrato, guia contestada, laudo de avaliação técnica e documentos de suporte. Protocolar na Secretaria de Fazenda exigindo recibo com data e número.</p> |
| Etapa 5 | <p>Acompanhar o processo</p> <p>Monitorar o prazo de resposta. Apresentar documentos adicionais se solicitado. Responder eventuais pedidos de esclarecimento dentro dos prazos.</p> |
| Etapa 6 | <p>Decisão administrativa</p> <p>Se favorável: o município recalcula o ITBI sobre o valor declarado. Se já houve pagamento a maior, protocolar pedido de restituição imediatamente.</p> <p>Se desfavorável: avaliar recurso administrativo (se previsto) e — em paralelo — avaliar ação judicial, observando o prazo prescricional de 5 anos.</p> |

MODEL
O

Requerimento Administrativo de Revisão de Lançamento de ITBI

O modelo abaixo pode ser adaptado para cada caso concreto, substituindo os campos entre colchetes pelas informações específicas da operação. Recomenda-se a revisão por advogado especializado antes do protocolo.

REQUERIMENTO DE REVISÃO DE LANÇAMENTO DE ITBI

Ao

Excelentíssimo Senhor Secretário Municipal de Fazenda

Município de [Nome do Município] — [Estado]

Requerente: [Nome completo], [nacionalidade], [estado civil], [profissão], portador do CPF nº [número] e RG nº [número], residente e domiciliado à [endereço completo].

Assunto: Revisão de lançamento do ITBI — operação de compra e venda do imóvel situado à [endereço do imóvel], matriculado sob o nº [número] no [nome do cartório].

I — DOS FATOS

O Requerente adquiriu o imóvel acima identificado pelo valor de R\$ [valor declarado], conforme contrato de compra e venda firmado em [data] e escritura pública lavrada no [nome do cartório], em [data], na qual declarou expressamente o valor da transação.

Ocorre que a guia de recolhimento do ITBI emitida pelo Município indica como base de cálculo o valor de R\$ [valor da PGV/referência], resultando em ITBI de R\$ [valor cobrado] — superior ao que seria calculado sobre o valor real da transação, de R\$ [valor correto do ITBI].

O Requerente não foi notificado de qualquer processo administrativo de arbitramento instaurado pelo Município, nem foi apresentada avaliação técnica individualizada do imóvel que fundamentasse o valor utilizado como base de cálculo.

II — DO DIREITO

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp 1.937.821/SP sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 1.113), fixou as seguintes teses vinculantes:

- (a) A base de cálculo do ITBI é o valor do bem imóvel em condições normais de mercado;
- (b) O valor da transação declarado pelo contribuinte goza de presunção relativa de veracidade, que somente pode ser afastada mediante processo administrativo com contraditório e ampla defesa;
- (c) É inconstitucional a fixação prévia pelo município de valor venal de referência a ser utilizado como base de cálculo presumida do ITBI.

A Lei Complementar nº 227/2026 consolidou essas teses ao alterar o art. 38 do Código Tributário Nacional, definindo valor venal como *"o valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado"* e exigindo, para qualquer estimativa diferente do declarado, a observância de processo administrativo com contraditório (art. 148 do CTN).

O lançamento impugnado viola essas normas ao usar como base de cálculo valor de referência fixado unilateralmente pelo Município, sem instauração de processo administrativo e sem prova técnica do valor de mercado.

III — DA PROVA

Junta-se ao presente requerimento laudo de avaliação imobiliária elaborado pelo [nome do profissional], [engenheiro/arquiteto], CREA/CAU nº [número], conforme metodologia da ABNT NBR 14.653, com data de referência [data da transação], que conclui pelo valor de mercado do imóvel de R\$ [valor apurado] — compatível com o valor declarado pelo Requerente.

IV — DO PEDIDO

Diante do exposto, o Requerente requer:

- (a) A revisão do lançamento do ITBI, com recálculo do imposto sobre o valor declarado de R\$ [valor declarado], nos termos do Tema 1.113 do STJ e do art. 38 do CTN com a redação da LC 227/2026;
- (b) A emissão de nova guia de recolhimento com o valor correto do imposto;

(c) Caso já tenha havido pagamento: a restituição da diferença paga a maior, acrescida de correção monetária e juros de mora nos termos do art. 167 do CTN.

Termos em que pede deferimento.

[Cidade], [data].

[Nome do Requerente]

CPF: [número]

Documentos a anexar

- Cópia do contrato de compra e venda
- Cópia da escritura pública
- Guia do ITBI contestada
- Comprovante de pagamento (se houver)
- Laudo de avaliação imobiliária — [nome do profissional]
- Matrícula atualizada do imóvel