

MÓDULO 3

Mandado de Segurança Preventivo

Como agir antes de pagar o imposto indevido

REQUISITOS DO MS PREVENTIVO

- 1 Direito líquido e certo ameaçado (Tema 1.113 + LC 227/2026)
- 2 Ato coator iminente — guia com PGV ou norma municipal expressa
- 3 Urgência — prazo da escritura ou do financiamento
- 4 Fumus boni iuris — probabilidade clara do direito
- 5 Periculum in mora — risco de prejuízo irreparável com a demora

TÓPICOS DESTE MÓDULO

- | | |
|--|---|
| 01 O que é o MS e quando é cabível no ITBI | 05 Como a avaliação técnica fortalece a liminar |
| 02 A lógica do MS preventivo | 06 O papel do corretor e do engenheiro |
| 03 Quando usar — o timing correto | 07 Prazos, custos e o que esperar |
| 04 Quem pode impetrar e o que é necessário | Checklist pré-escritura (7 blocos) |

Sumário

Tópico 1	O que é o Mandado de Segurança e quando é cabível no ITBI
Tópico 2	A lógica do MS preventivo: agir antes de pagar o imposto indevido
Tópico 3	Quando usar — o momento certo na operação imobiliária
Tópico 4	Quem pode impetrar e o que é necessário para fundamentar
Tópico 5	Como a avaliação imobiliária técnica fortalece o pedido de liminar
Tópico 6	O papel do corretor e do engenheiro na construção da prova técnica
Tópico 7	Prazos, custos e o que esperar do processo
Checklist	Pré-escritura — ITBI e Tema 1.113 (7 blocos)

01

O que é o Mandado de Segurança e quando é cabível no ITBI

O Mandado de Segurança é uma ação constitucional prevista no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal de 1988. É regulamentado pela **Lei nº 12.016/2009** e representa um dos instrumentos mais eficazes do direito brasileiro para conter atos ilegais praticados pelo Poder Público — incluindo cobranças tributárias indevidas.

"Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público."

CF/88, art. 5º, LXIX

O que significa 'direito líquido e certo'

Esse é o requisito central do MS. Um direito é líquido e certo quando: é indiscutível na sua existência; está demonstrado de forma inequívoca por **prova documental pré-constituída**; e não depende de dilação probatória — não exige produção de provas durante o processo. No contexto do ITBI após o Tema 1.113, o direito líquido e certo do contribuinte é pagar o ITBI calculado sobre o valor real de mercado declarado — não sobre uma tabela de referência fixada unilateralmente pelo município.

Quando o MS é cabível no ITBI

Situação 1

Município bloqueia a escritura enquanto o ITBI não for pago sobre a PGV

A situação mais urgente e mais comum. O contribuinte declara o valor da transação, o município emite guia sobre a PGV, e o tabelionato não lavra a escritura enquanto o ITBI não for quitado na totalidade. O MS garante o direito de lavrar a escritura recolhendo o ITBI sobre o valor declarado — sem que o município possa bloquear a operação.

Situação 2

Município vai questionar o valor em operação ainda não concluída

Quando o contribuinte tem conhecimento de que o município vai questionar o valor declarado — por lei expressa, por comunicação informal ou por histórico documentado — e a escritura ainda não foi lavrada. O MS **preventivo** pode ser impetrado antes mesmo de qualquer ato formal do município.

Situação 3**Município inscreveu em dívida ativa lançamento irregular**

Se o contribuinte não pagou o valor a maior e o município inscreveu a diferença em dívida ativa, o MS é cabível para **suspender os efeitos** desse lançamento enquanto a questão é discutida.

Situação 4**Município condiciona certidão negativa ao pagamento indevido**

Alguns municípios negam a emissão de CND enquanto o ITBI não for pago pela PGV — impedindo financiamentos, outras operações imobiliárias ou participação em licitações. O MS é cabível para garantir a expedição da certidão.

Quando o MS não é cabível

- Quando houver recurso administrativo com efeito suspensivo (usar essa via primeiro)
- Quando a decisão judicial puder ser impugnada por recurso com efeito suspensivo
- Quando já decorreu o **prazo decadencial de 120 dias** contados da ciência do ato coator

02

A lógica do MS preventivo: agir antes de pagar o imposto indevido

MS REPRESSIVO	MS PREVENTIVO
Impetrado após o ato ilegal	Impetrado antes que o ato se consume
ITBI já pago, busca restituição	Evita o pagamento indevido
Prazo: 120 dias do ato	Prazo: conta da ameaça concreta
Contribuinte precisa pedir restituição depois	Contribuinte lavra a escritura com o valor correto

A lógica econômica do MS preventivo

Imagine o contribuinte que vai comprar um imóvel de **R\$ 800.000** e o município quer cobrar o ITBI sobre **R\$ 1.200.000** (valor da PGV). Com alíquota de 3%, o ITBI a maior é de **R\$ 12.000**.

Cenário	Base de Cálculo	ITBI a pagar	Custo do processo
Sem MS — paga sobre a PGV	R\$ 1.200.000	R\$ 36.000	R\$ 0 (sem processo) Restituição depois
Com MS preventivo	R\$ 800.000	R\$ 24.000	R\$ 2.000–8.000 (avaliação + honorários)
Economia líquida	R\$ 400.000 de base	R\$ 12.000	Vantagem clara

Fundamento jurídico do MS preventivo

Direito líquido e certo ameaçado	O direito de ter o ITBI calculado sobre o valor de mercado real. Demonstrado pela escritura, pelo contrato, pelo Tema 1.113 e pela LC 227/2026.
Ato coator iminente	A ameaça concreta de que o município vai exigir pagamento sobre a PGV. Demonstrado pela guia emitida, por notificação, por lei municipal ou por histórico documentado.

Urgência

A escritura precisa ser lavrada dentro de determinado prazo. Justifica o pedido de liminar inaudita altera pars.

03

Quando usar — o momento certo na operação imobiliária

O timing do MS preventivo é tão importante quanto seu conteúdo. Impetrá-lo **cedo demais** pode resultar em extinção por falta de ato coator concreto. Impetrá-lo **tarde demais** pode resultar em atraso da escritura ou na necessidade de pagar o valor indevido e pedir restituição depois.

Cenário
o A

Município já emitiu guia com valor da PGV — MOMENTO IDEAL

A guia é o ato coator. O contribuinte tem prova documental da ameaça, o prazo de 120 dias começou a correr e há urgência para a escritura. O MS preventivo cabe aqui com toda a sua força. **Este é o cenário mais comum e o mais bem fundamentado.**

Cenário
o B

Município tem lei ou decreto expresso prevendo uso da PGV

Mesmo sem guia emitida, a existência de norma municipal que prevê a PGV como base do ITBI é fundamento suficiente — especialmente se o contribuinte for fazer uma operação imobiliária em breve. O STF e o STJ já admitem MS preventivo contra lei em tese quando há ameaça concreta de sua aplicação.

Cenário
o C

Município tem histórico documentado de usar a PGV

Se o contribuinte pode demonstrar — por declarações de outros compradores, por pesquisa na prefeitura, por matérias jornalísticas — que o município sistematicamente cobra o ITBI sobre a PGV, isso pode ser suficiente para demonstrar a ameaça concreta.

Cenário
o D

Nenhuma ameaça concreta — MS não tem fundamento

Se o município aceita o valor declarado e não há indício de questionamento, o MS preventivo não tem fundamento — e o juiz vai extingui-lo sem resolução de mérito por falta de ato coator. Aguardar a emissão da guia antes de agir.

Integração com o processo de compra e venda

Para o corretor, arquiteto e engenheiro, o momento de orientar o cliente é durante o **planejamento da operação** — não depois que o problema surgiu. O profissional que identifica, antes da assinatura do compromisso de compra e venda, que o município adota a PGV como base do ITBI, pode orientar o cliente a se preparar com antecedência.

- Contratar avaliação técnica do imóvel antes da escritura
- Consultar advogado tributarista para avaliar o cabimento do MS naquele município
- Prever no compromisso de compra e venda prazo adequado para o processo judicial

- Informar o cliente sobre custos e tempo estimado antes de ele se comprometer com prazos apertados

O que não fazer: esperar a guia do ITBI para pensar no assunto (o prazo de 120 dias começa a correr da ciência do ato); pagar o valor indevido sem calcular a diferença; confundir o prazo do MS (120 dias) com o prazo de prescrição da ação de restituição (5 anos).

04

Quem pode impetrar e o que é necessário para fundamentar

Quem pode impetrar e onde

O MS pode ser impetrado pelo próprio **contribuinte — comprador do imóvel** — pessoa física ou jurídica, com direito líquido e certo ameaçado ou violado. **É obrigatória a representação por advogado** com poderes específicos — diferentemente do Juizado Especial da Fazenda, o MS não pode ser impetrado sem assistência técnica jurídica.

O MS é impetrado, em regra, na **Vara da Fazenda Pública** da comarca em que está situado o imóvel — ou, se não houver vara especializada, na vara cível comum.

Os quatro elementos essenciais da petição

Elemento 1

Demonstração do direito líquido e certo

Documentos essenciais: contrato de compra e venda com valor declarado; escritura ou minuta já preparada; guia emitida com base na PGV (se já houver); lei municipal que prevê o uso da PGV (se for MS contra norma); laudo de avaliação imobiliária demonstrando o valor de mercado.

Elemento 2

Identificação do ato coator e da autoridade coatora

O ato coator pode ser: a guia emitida com base na PGV; o ato normativo municipal que prevê a PGV como base; ou a recusa do tabelionato em lavrar sem quitação pela PGV. A autoridade coatora é em geral o **Secretário Municipal de Fazenda** ou o responsável pelo setor de tributação imobiliária.

Elemento 3

Fundamentação jurídica

A petição deve demonstrar por que o ato é ilegal: Teses A, B e C do Tema 1.113 (REsp 1.937.821/SP); art. 148 do CTN — ausência de processo regular; art. 38 do CTN com a redação da LC 227/2026 — definição de valor venal; e eventual inconstitucionalidade da lei municipal que prevê a PGV.

Elemento 4

Pedido de liminar

Decisão provisória concedida antes da oitiva do município para proteger o direito durante o processo. Para a liminar: **fumus boni iuris** (probabilidade do direito — demonstrado pelo Tema 1.113 e LC 227/2026) + **periculum in mora** (risco de prejuízo irreparável — demonstrado pelo prazo da escritura ou financiamento).

Prazo decadencial: 120 dias contados da data em que o impetrante tomou ciência do ato coator. Para o MS preventivo, conta da data em que a ameaça se tornou concreta e documentada — em geral, a data de emissão da guia com valor da PGV ou da notificação municipal. **Após esse prazo, o MS não é mais admitido.**

05

Como a avaliação imobiliária técnica fortalece o pedido de liminar

A avaliação imobiliária técnica é a peça que transforma o MS de um argumento jurídico abstrato em uma contestação concreta e irrefutável. Ela cumpre **três funções simultâneas** no processo.

Função
o 1

Demonstrar que o valor declarado é real

O município pode argumentar que o valor declarado é subdeclarado. O laudo destrói esse argumento: se o valor de mercado apurado por metodologia reconhecida (NBR 14.653) com base em transações comparáveis é compatível com o declarado, a presunção de veracidade fica reforçada por prova técnica robusta. O contribuinte não está apenas *dizendo* que pagou R\$ 400.000 — está *provando* que o imóvel realmente valia R\$ 400.000 no mercado naquela data.

Função
o 2

Demonstrar que a PGV está superestimada

Em muitos casos, a PGV está desatualizada e apresenta valores superiores ao mercado real. O laudo que demonstra esse descolamento é um argumento poderoso: o município não está apenas usando um instrumento inadequado — está usando um instrumento que nem sequer reflete a realidade do mercado que pretende medir.

Função
o 3

Antecipar a avaliação contraditória

Ao juntar o laudo à petição inicial, o contribuinte antecipa a avaliação contraditória prevista no §3º do art. 38 do CTN. Demonstra ao juiz que: (1) há fundamento técnico para a contestação; (2) a prova está pré-constituída — atendendo ao requisito de direito líquido e certo; (3) mesmo que o município produza sua própria avaliação, o contribuinte tem contraprova pronta.

Requisitos do laudo para uso no MS

Requisito	Descrição
Profissional habilitado	Engenheiro ou arquiteto com registro ativo no CREA ou CAU e habilitação em avaliações imobiliárias
Metodologia NBR 14.653	Método identificado, pesquisa de mercado documentada, tratamento estatístico das amostras e conclusão fundamentada

Data de referência	Correspondente à data da transação — o laudo avalia o imóvel no contexto de mercado da época da compra, não do momento atual
Grau de fundamentação	Indicação do grau de fundamentação e precisão conforme os requisitos da norma técnica
Assinatura e registro	Assinado pelo profissional com identificação do número de registro no CREA ou CAU

06

O papel do corretor e do engenheiro na construção da prova

A divisão de papéis entre o **corretor de imóveis** e o **engenheiro ou arquiteto avaliador** na construção da prova técnica para um MS de ITBI é clara — e cada um tem contribuição insubstituível.

CORRETOR DE IMÓVEIS

Momento 1 — Identificação do problema antes da escritura

Consultar a legislação municipal; simular no sistema online da prefeitura; pesquisar histórico de questionamentos naquele município; perguntar diretamente à Secretaria de Fazenda como é calculado o ITBI. Com essa informação, orienta o cliente a contratar avaliação técnica com antecedência.

Momento 2 — Fornecimento de dados de mercado ao avaliador

Histórico de negociações na região; imóveis comparáveis disponíveis; tempo médio de venda; fatores que afetam o valor do imóvel específico. Esses dados são o material bruto da pesquisa de mercado que fundamenta o laudo.

Momento 3 — Declaração sobre as condições da negociação

O corretor que participou da negociação pode prestar declaração escrita demonstrando que se tratou de negociação normal de mercado, entre partes independentes, sem pressão ou condições especiais que distorcessem o preço. Reforça a presunção de veracidade do valor declarado.

ENGENHEIRO OU ARQUITETO AVALIADOR

Vistoria presencial do imóvel

Fundamental para identificar as características reais: estado de conservação, padrão de acabamento, condições da edificação. Laudo sem vistoria tem valor probatório reduzido e pode ser questionado pelo município.

Pesquisa de mercado contemporânea à transação

Dados com histórico de preços referenciados à época — portais imobiliários com histórico, registros de cartório, informações de financiamentos. Fontes identificadas e datas de coleta documentadas.

Fatores de homogeneização com justificativa

Imóveis comparáveis raramente são idênticos. O avaliador aplica fatores de ajuste para diferenças de área, padrão, localização, conservação — e justifica cada fator com critério técnico, não arbitrário.

Conclusão com valor pontual ou intervalo fundamentado

O valor pontual é mais direto para fins de contestação de ITBI. O intervalo de valores pode ser útil para demonstrar que mesmo no limite superior, o valor de mercado é inferior ao da PGV.

A tríade ideal: O MS de ITBI mais bem fundamentado é aquele em que o corretor e o engenheiro trabalharam juntos. O corretor fornece o conhecimento do mercado local; o engenheiro transforma esse conhecimento em prova técnica com validade jurídica; o advogado transforma a prova técnica em argumento processual. **Corretor + Avaliador + Advogado = equipe ideal para máxima probabilidade de sucesso.**

07

Prazos, custos e o que esperar do processo

Prazos

Etapa	Prazo estimado	Observação
Liminar inaudita altera pars	24 a 72 horas	Quando a urgência é evidente e documentada
Liminar após oitiva sumária	3 a 10 dias	Quando o juiz prefere dar ciência prévia ao município
Julgamento final — capital	6 a 18 meses	Varas da Fazenda Pública em capitais
Julgamento final — interior	3 a 12 meses	Varas cíveis em comarcas do interior
Prazo para impetrar (decadência)	120 dias	Contados da ciência do ato coator — prazo fatal

Custos típicos

Item	Faixa estimada	Observação
Custas processuais	R\$ 200 a R\$ 800	Variam por estado, 1ª instância
Honorários do avaliador	R\$ 1.500 a R\$ 5.000	Depende da complexidade e valor do imóvel
Honorários advocatícios	Negociados	Fixos ou percentual do valor em disputa
Condenação do município	Não há	Art. 25 da Lei 12.016/2009 veda condenação em honorários no MS

O que esperar do resultado

MS CONCEDIDO	MS NEGADO
Município fica proibido de exigir ITBI sobre a PGV	Contribuinte pode recorrer ao Tribunal de Justiça
Contribuinte recolhe o ITBI sobre o valor declarado	Pode pagar o ITBI e ajuizar ação de repetição de indébito (5 anos)

Escritura é lavrada normalmente

Pode combinar recurso + ação ordinária simultaneamente

CHECK

Checklist Pré-Escritura — ITBI e Tema 1.113

Para uso pelo corretor, arquiteto ou engenheiro na orientação do cliente antes da lavratura da escritura. Cada bloco cobre uma etapa do processo preventivo.

BLOCO 1 — Verificação do município

- Consultar a legislação municipal sobre ITBI — verificar se há previsão de uso da PGV ou valor de referência como base de cálculo
- Simular no sistema online de cálculo do ITBI da prefeitura com o valor da transação — verificar se aceita o valor declarado ou substitui automaticamente
- Pesquisar histórico de questionamentos de ITBI naquele município (fóruns, grupos de corretores, Tribunal de Justiça estadual)
- Perguntar diretamente à Secretaria de Fazenda: 'O ITBI é calculado sobre o valor declarado ou sobre a PGV?'

BLOCO 2 — Avaliação do risco

- Verificar a diferença entre o valor da transação e o valor da PGV — calcular em reais (diferença de base \times alíquota = ITBI a maior)
- Avaliar se a diferença justifica os custos de contestação (avaliação técnica + honorários advocatícios)
- Como regra geral: diferenças de ITBI acima de R\$ 3.000 tendem a justificar contestação; abaixo disso, avaliar caso a caso
- Verificar o prazo disponível para a escritura — prazos muito curtos podem inviabilizar o MS preventivo

BLOCO 3 — Documentação a reunir

- Contrato de compra e venda ou instrumento particular assinado pelas partes
- Matrícula atualizada do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis
- Plantas e documentação técnica do imóvel (habite-se, aprovação, IPTU)
- Histórico de negociação (e-mails, propostas, contraofertas) — demonstra que o preço foi livremente negociado
- Fotografias do imóvel registradas na época da negociação — documentam o estado de conservação

BLOCO 4 — Avaliação técnica

- Contratar engenheiro ou arquiteto habilitado em avaliações imobiliárias
- Verificar se o profissional tem registro ativo no CREA ou CAU e habilitação em avaliações
- Solicitar laudo com data de referência na data da transação
- Confirmar que o laudo seguirá a metodologia da NBR 14.653 com pesquisa de mercado documentada
- Verificar prazo de entrega do laudo — precisa estar pronto antes da data prevista da escritura

BLOCO 5 — Orientação jurídica

- Recomendar ao cliente consulta com advogado tributarista especializado em ITBI
- Informar ao advogado: valor da transação, valor da PGV, prazo da escritura e documentação disponível
- Avaliar com o advogado o cabimento do MS preventivo naquele município específico
- Verificar com o advogado se há precedentes do TJ do estado sobre ITBI e PGV naquele município

BLOCO 6 — Antes da escritura

- Confirmar com o tabelionato se a prefeitura vai aceitar a guia do ITBI sobre o valor declarado sem processo administrativo prévio
- Se o município exigir pagamento sobre a PGV: acionar o advogado para avaliar MS com pedido de liminar antes da data marcada
- Prever no compromisso de compra e venda prazo suficiente para eventual processo judicial (mínimo 30 dias adicionais)
- Documentar, por escrito, a orientação dada ao cliente sobre o tema — protege o profissional e demonstra diligência

BLOCO 7 — Após a escritura (se pagou sobre a PGV)

- Guardar a guia de recolhimento e o comprovante de pagamento com data
- Calcular o valor pago a maior e o prazo prescricional de 5 anos da data do pagamento
- Recomendar consulta com advogado para avaliação de ação de repetição de indébito
- Não ultrapassar o prazo de 5 anos sem providências — após esse prazo, o direito à restituição prescreve