

De quem é o ônus? A LC 227/2026 e a inversão silenciosa no ITBI

23/06/2026

A Lei Complementar nº 227/2026, editada no contexto da regulamentação da reforma tributária, trouxe, entre suas disposições, uma alteração ao artigo 38 do Código Tributário Nacional que merece atenção particular: a redefinição da base de cálculo do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), com a atribuição ao Fisco da competência para fixar inicialmente o valor venal do imóvel transmitido.

A mudança colide frontalmente com o entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema Repetitivo nº 1.113 e promove uma inversão de paradigma cujos efeitos práticos ainda são subestimados.

O Tema 1.113 foi julgado pela 1ª Seção do STJ em fevereiro de 2022, e tinha como controvérsia a prática amplamente disseminada entre os municípios brasileiros de utilização de valores de referência previamente fixados pela administração (plantas de valores genéricos, pautas fiscais, avaliações cadastrais) como base de cálculo mínima do ITBI, independentemente do valor efetivamente declarado pelo contribuinte na transmissão.

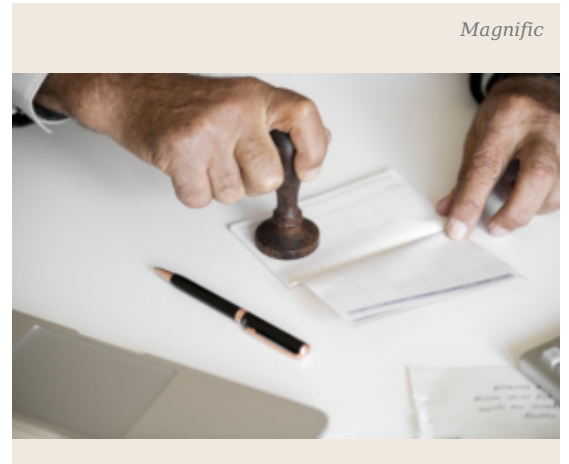
Com base nisso, quando o valor da operação informado pelo adquirente era inferior ao valor constante da planta fiscal, o município simplesmente desconsiderava a declaração e lançava o imposto sobre o parâmetro administrativo.

A 1ª Seção rejeitou essa prática de forma expressa e firmou tese em três partes:

Primeiro, fixou que a base de cálculo do ITBI é o valor do negócio jurídico efetivamente praticado, ou seja, o preço real da transmissão, e não qualquer valor de referência previamente estabelecido pela administração.

Segundo, reconheceu que o valor declarado pelo contribuinte goza de presunção de legitimidade: ao informar o preço pago pelo imóvel, o contribuinte exerce ato que se presume verdadeiro, e essa presunção não pode ser afastada por mera inconformidade do Fisco com o montante declarado.

Terceiro, e talvez mais relevante do ponto de vista procedimental, o STJ determinou que, caso o Fisco discorde do valor declarado e entenda que ele não reflete o valor real de mercado do bem transmitido, deverá instaurar procedimento administrativo específico de revisão, com contraditório, motivação e análise das características individuais do imóvel em questão, antes de promover qualquer lançamento de ofício com base em valor diverso do declarado.



Magnific

Essa terceira parte da tese tem implicação direta sobre a distribuição do ônus da prova: o STJ posicionou o Fisco como aquele que deve justificar a divergência. O contribuinte declara, a declaração é legítima, e se o município quiser cobrar mais, cabe a ele demonstrar, com elementos concretos referentes àquele imóvel específico, que o valor de mercado é superior. A planta genérica como parâmetro automático de lançamento foi expressamente vedada.

A consolidação desse entendimento não foi, porém, suficiente para alterar o comportamento de parcela relevante dos municípios.

O município de São Paulo constitui exemplo emblemático dessa resistência: apesar da orientação firmada pelo STJ no Tema 1.113, a municipalidade continua adotando o chamado valor venal de referência, unilateralmente estipulado pela administração tributária, como parâmetro mínimo para a cobrança do ITBI. Na prática, sempre que o valor declarado pelo contribuinte é inferior ao montante previamente tabelado pelo Fisco, a guia do imposto é emitida com base nesse valor de referência.

Resultado é inversão da lógica estabelecida pelo próprio STJ

Em vez de a administração instaurar procedimento específico para questionar o valor declarado e demonstrar eventual inadequação da base de cálculo, transfere-se ao contribuinte o ônus de impugnar, administrativa ou judicialmente, a exigência fiscal, em manifesta desconformidade com as diretrizes fixadas no Tema 1.113.

Assim, embora o precedente do STJ tenha representado importante avanço na proteção dos contribuintes, sua efetividade prática permaneceu limitada em muitos municípios. Diante da persistente resistência de administrações locais em adequar seus procedimentos à orientação jurisprudencial, inúmeros contribuintes continuaram sendo compelidos a recorrer ao Judiciário para afastar cobranças indevidas, mas contavam, ao menos, com a segurança jurídica proporcionada pelo entendimento consolidado da Corte Superior.

Esse cenário, já não ideal, se agrava com a alteração promovida pelo artigo 165 da LC 227/2026 ao artigo 38 do CTN. O dispositivo, na sua nova redação, atribui ao Fisco a definição inicial do valor venal para fins de ITBI, reservando ao contribuinte o direito de impugnar essa avaliação por meio de procedimento administrativo. A inversão é estrutural: o ponto de partida deixa de ser a declaração do contribuinte, que o Fisco poderia contestar, e passa a ser a avaliação estatal, que o contribuinte deverá combater.

O modelo construído pelo Tema 1.113 do STJ, ainda que sistematicamente desrespeitado pelos fiscos municipais, distribuía o ônus argumentativo e probatório de forma coerente com os princípios que regem a relação entre Fisco e contribuinte em matéria de lançamento por declaração: o contribuinte informa o valor da operação, essa informação goza de presunção de veracidade e a iniciativa de contestá-la cabe ao Fisco, que deve fazê-lo de forma fundamentada e individualmente motivada.

A LC 227/2026 inverte essa lógica integralmente: ao atribuir ao Fisco a posição de avaliador inicial e conferir à estimativa estatal uma primazia que o contribuinte precisará superar, com seus próprios meios e às suas próprias custas, a norma rompe com o equilíbrio que o STJ havia

laboriosamente construído.

A ironia é amarga: poucos anos após o julgamento do Tema 1.113, e ainda sem que os municípios tivessem assimilado adequadamente os seus efeitos, a LC 227/2026 entrega a esses mesmos fiscos uma legitimação legislativa para a postura que o STJ havia rechaçado: a de fixar unilateralmente o valor venal do imóvel para fins de cobrança do ITBI, em detrimento do valor declarado pelo contribuinte.

Consequências são previsíveis:

A judicialização tende a crescer, agora com o ônus adicional de que o contribuinte, caso prevaleça o entendimento de que lhe cabe demonstrar a incorreção da avaliação municipal, precisará não apenas arcar com os custos do processo, mas também contratar laudos de avaliação para comprovar que o valor arbitrado pelo Fisco não reflete o mercado. O que antes era uma presunção a seu favor torna-se, agora, um obstáculo a ser transposto às suas expensas.

O Tema 1.113 levou anos para ser construído e consolidado, e sua aplicação pelos municípios ainda engatinhava quando a LC 227/2026 veio alterar as regras do jogo.

Se o modelo anterior favorecia, ao menos em tese, o contribuinte que tivesse razão sobre o valor declarado, o novo inverte essa equação e o custo dessa inversão recai, de forma assimétrica, sobre aqueles que menos têm condições de suportá-lo.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-23/de-quem-e-o-onus-a-lc-227-2026-e-a-inversao-silenciosa-no-itbi/>