A Reforma Tributária e a Base de Cálculo dos Tributos Imobiliários: do valor venal ao valor de mercado

Claudia Roveri[1]

Tax Reform and the Tax Base for Real Estate Taxes: From Assessed Value to Market Value

RESUMO: Durante décadas, a falta de regulamentação legal sobre o conceito de valor venal levou estados e municípios de um lado, e Judiciário de outro, a tentar suprir de algum modo esta lacuna, quando se trata de impostos incidentes sobre o patrimônio imobiliário: IPTU, ITBI e ITCMD. Com a Reforma Tributária e sua regulamentação (Leis Complementares 214/2025 e 227/2026) o legislador introduziu o conceito de valor de mercado, bem como os critérios objetivos para sua apuração para o ITBI, e para os recém criados IBS e CBS. Este trabalho se propõe a traçar o panorama anterior à Reforma Tributária, o cenário resultante da Reforma, as implicações legais e as bases técnicas corretas para se apurar o valor de mercado dos imóveis – tratado aqui como o único referencial tecnicamente correto e legalmente justo para a apuração do valor de tributo a pagar.

Palavras-chave: Base de cálculo. Tributação Imobiliária.

ABSTRACT: For decades, the lack of legal regulation regarding the concept of "assessed value" (*valor venal*) led states and municipalities, on one hand, and the judiciary, on the other, to attempt to fill this gap in various ways concerning taxes levied on real estate assets: IPTU, ITBI, and ITCMD. With the Tax Reform and its implementing regulations (Supplementary Laws 214/2025 and 227/2026), the legislature introduced the concept of "market value," along with objective criteria for its determination regarding ITBI and the newly created IBS and CBS taxes. This study aims to outline the landscape prior to the Tax Reform, the scenario resulting from the Reform, the legal implications, and the correct technical bases for determining real estate market value—treated here as the only technically sound and legally fair benchmark for calculating the tax payable.

Keywords: Calculation base. Real estate taxation.

1 INTRODUÇÃO

Para além do impacto refundador na tributação do consumo, a Reforma Tributária de 2023 também afetou a tributação imobiliária, especialmente em relação ao aspecto quantitativo, ou seja, na forma em como se calcula o valor a pagar.

Até essa virada legislativa, o que sempre se verificou em relação à regulamentação do *quantum* a ser pago foi um reflexo do descaso histórico do Brasil em relação à política fundiária e à ocupação e ao mapeamento racional do solo. O Judiciário nacional, à falta de um guia legislativo mais robusto, acostumou-se a suprir as lacunas legais com conceitos que não correspondiam, no mais das vezes, a critérios técnicos bem sedimentados, o que tem contribuído para uma tributação iníqua, mal aplicada e desconectada da verdadeira justiça fiscal.

A Reforma Tributária (Emenda Constitucional 132/2023) e as Leis Complementares 216/2025 e 227/2026 introduziram novos conceitos legais que, conforme será visto adiante, tem o condão de alterar esse deserto normativo e conduzir a uma uniformidade inédita

[1] Prefeitura Municipal de Blumenau. claudiaroveri@gmail.com.

quanto à maneira de se apurar o valor dos tributos que incidam sobre imóveis, com base em critérios técnicos e academicamente acertados.

2 O PANORAMA LEGISLATIVO E JURISPRUDENCIAL ATÉ A REFORMA TRIBUTÁRIA

O debate sobre a formação da base de cálculo dos impostos sobre a propriedade – notadamente o Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana (IPTU), o Imposto sobre a Transmissão Onerosa de Bens Imóveis e Direitos Reais (ITBI) e o Imposto de Transmissão *Causa* Mortis e Doação (ITCMD) – passou por uma longa construção jurisprudencial e doutrinária ante o silêncio conceitual na Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN) sobre *valor venal*[2].

Até a entrada em vigor da Lei Complementar 227 de 13/01/2026 sequer uma legislação autônoma para ITBI e para ITCMD havia, o que levou Estados, Distrito Federal e Municípios a preencher diversas lacunas legislativas, bem como ao Judiciário a se manifestar constantemente sobre o tema. E isso levou a sérias distorções no conceito de valor venal, como por exemplo, a equiparação ao valor da arrematação em hasta pública para o ITBI, como se pode ver na decisão abaixo:

> PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. IMÓVEL ALIENADO POR ARREMATAÇÃO EXTRAJUDICIAL. ITBI. BASE DE CÁLCULO. VALOR DA ARREMATAÇÃO.
> I - **O STJ tem jurisprudência pacífica no sentido de que, em se tratando de alienação judicial, o valor venal, para os fins da incidência de ITBI, é aquele obtido na arrematação em hasta pública**.
> [...]
> II – [...] todavia isso não desnatura o conceito de valor venal, para os fins do art. 38 do CTN, ou seja, **o valor deve ser aquele do direito transmitido, aquele obtido no leilão, independentemente do valor da avaliação do imóvel pela municipalidade, isso porque a base de cálculo do tributo deve necessariamente medir as proporções reais do fato sob sua faceta econômica.** Precedente: REsp n. 1.803.169/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/4/2019, DJe de 29/5/2019.
> III - Recurso especial provido.
> (REsp n. 1.996.625/PR, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 13/6/2023, DJe de 16/6/2023.) (grifos em negrito não presentes no original).

Outra grave distorção que se consolidou na jurisprudência foi a confusão do *conceito do valor venal* com a *metodologia de apuração desse valor venal*: trata-se aqui da Planta de Valores Genéricos (PVG) como "base de cálculo" do IPTU, ideia reforçada na jurisprudência. Veja-se:

> PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. **IPTU. PLANTA GENÉRICA DE VALORES. BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO**.

[2] Até a entrada em vigor da LC 227/2026, os artigos 33 e 38 do CTN determinavam para os três impostos o valor venal do imóvel como base de cálculo.

> PUBLICAÇÃO OFICIAL COMO REQUISITO INDISPENSÁVEL DA LEI TRIBUTÁRIA. DISCUSSÃO COM BASE EM LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. AGRAVO INTERNO DA EMPRESA A QUE SE NEGA PROVIMENTO.
>
> 1. O Tribunal de origem concluiu que o cálculo do valor venal foi feito com base nos critérios estabelecidos na Lei Municipal 5.015/01, a qual instituiu a nova Planta Genérica de Valores do Município. A referida lei estabeleceu a metodologia de cálculo do valor unitário do metro quadrado de construção e de terreno, os quais devem ser considerados na apuração do valor venal do imóvel, servindo este como base de cálculo do IPTU. (...) **o valor da base de cálculo do IPTU foi apurado de acordo com os critérios estabelecidos em lei, em Planta Genérica, e não se distancia do determinado pelo Código Tributário Nacional que, em seu art. 33, dispõe que a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel** (fls. 315 e 356).
>
> 2. Exame da controvérsia demanda, necessariamente, o exame da legislação local (Lei 5.015/2001, do Município de São Bernardo do Campo/SP), medida vedada na via do Recurso Especial, a teor da Súmula 280/STF, aplicável por analogia. [...]
> (AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.238.619/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 18/11/2019, DJe de 26/11/2019.) (grifos em negrito não presentes no original).

A PVG não é a grandeza material sobre a qual será calculado o imposto a ser pago, e sim uma metodologia de avaliação em massa de imóveis. Como ensinam Loch, Ramos e Silva (2002):

> Via de regra a planta de valores genéricos é a base da avaliação coletiva dos terrenos de uma cidade.Várias são as formas de apresentação da mesma, ou seja, pode ser uma listagem de valores unitários espacializados por face de quadra, por setor, por seçãode logradouro, dentre outras. Sendo os mesmos homogeneizados quanto a seus diversos atributos (frente, profundidade, topografia,pedologia, situação na quadra, infra-estrutura disponível, etc.) em relação a um lote padrão e referidos a uma mesma data.

E como tal, se atualizada, pode ser usada em tese para apuração do valor venal de imóveis para quaisquer tributos que incidam sobre a propriedade imóvel. Entretanto, não é este o pensamento dominante no Judiciário atualmente. Veja-se:

> **PROCESSUAL CIVIL. NA ORIGEM: MANDADO DE SEGURANÇA - ITCMD - BASE DE CÁLCULO CORRESPONDENTE AO VALOR VENAL DO IMÓVEL (NÃO VALOR VENAL DE REFERÊNCIA DO ITBI)** - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA TIPICIDADE TRIBUTÁRIA. PRETENSÃO DA FAZENDA DE QUE SEJA DESENCADEADO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ARBITRAMENTO DE PREÇO DOS BENS. NESTA CORTE: VIA MANDAMENTAL. PEDIDO CONTRAPOSTO DA FAZENDA PÚBLICA. DESCABIMENTO. NÃO SE CONHECEU DO RECURSO. AGRAVO INTERNO. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA QUE NÃO CONHECEU DO RECURSO AINDA QUE POR OUTROS FUNDAMENTOS.
> I - Na origem, trata-se de mandado de segurança ajuizado pela parte ora agravada contra suposto ato coator de autoridade fazendária estadual consubstanciado no decreto infralegal de cálculo do valor venal de imóvel para fins de ITCMD. Na sentença, julgou-se procedente o pedido para "compelir a impetrada a proceder o recálculo do ITCMD **incidente em razão da transmissão dos imóveis descritos na inicial, utilizando como base de cálculo o valor venal apurado para fins de IPTU**". No Tribunal a sentença foi mantida, negando-se provimento à apelação e à remessa necessária.

> II - Trata-se de agravo interno interposto contra decisão da Presidência que não conheceu do recurso especial diante da incidência de óbices ao seu conhecimento. Na petição de agravo interno, a parte agravante repisa as alegações que foram objeto de análise na decisão recorrida, acrescentando que deve incidir no caso o **Tema Repetitivo n. 1.113/STJ: a) 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); c) o município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente.
> [...] (grifos em negrito não presentes no original).
> (AgInt no AREsp n. 2.847.973/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 18/6/2025, DJEN de 25/6/2025.) (grifos em negrito não presentes no original).

Na decisão o eminente Ministro comenta que o Tribunal de origem determinou o uso do valor venal apurado para fins de IPTU, que seria dissociado daquele usado para o ITBI, e que seria apurado com base na PVG. Ora, como será visto mais adiante, essa distinção é feita a partir da premissa falsa, sem lastro na lei ou em base técnica, de que a base de cálculo do IPTU seria feita a partir da PVG, enquanto que a do ITBI e a do ITCMD seriam a partir do mercado. E essa dissociação atingiu seu ápice justamente no Tema 1.113 do STJ, citado na ementa acima, que apartou em definitivo a forma de apuração da base de cálculo do IPTU da do ITBI e do ITCMD.

Essa confusão conceitual e jurisprudencial começou a ser dissipada a partir da introdução de alguns importantes dispositivos legais trazidos pela Reforma Tributária e que ajudam a fazer a correta distinção para os critérios técnicos de apuração do valor venal, demonstrando que não há essa diferenciação feita pelo Judiciário brasileiro.

3 O NOVO CONCEITO DE BASE DE CÁLCULO PARA A TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA PÓS REFORMA TRIBUTÁRIA

O primeiro sinal de mudança legislativa veio já a partir da EC 132/2023, que introduziu a possibilidade de atualização da base de cálculo do IPTU através de ato do Executivo[3], desde que os critérios de avaliação estejam presentes na lei local. Ainda que se tenha perdido a preciosa oportunidade de regulamentação infraconstitucional deste importante dispositivo constitucional, ele é um passo importantíssimo para desobrigar a submissão dos valores da PVG ao Legislativo local como determinam notadamente a Súmula 160[4] do Superior Tribunal de

[3] Art. 156. [...]
§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:
[...]
III - ter sua base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal.
[...]

[4] É defeso, ao município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária.

Justiça (STJ) bem como o Tema 211[5] do Supremo Tribunal Federal (STF). Essa obrigatoriedade tem sido responsável direta pela defasagem histórica dos valores lançados a título de IPTU, já que a metodologia dos índices inflacionários não reflete a evolução do mercado imobiliário, fazendo com que a mera correção seja insuficiente para prevenir injustiças e distorções.

Com o avanço da regulamentação da Reforma Tributária, foi promulgada a Lei Complementar 214/2025 que instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que prevê a incidência desses tributos sobre a venda de imóveis. E ainda que a base de cálculo seja o valor da operação de alienação do bem imóvel[6], conforme previsto no art. 255, inciso I e § 1º, a LC 214/2025 também prevê que esse valor *não poderá ser inferior ao valor de referência,* conforme regulamentado no art. 256:

> Art. 256. As administrações tributárias poderão apurar **o valor de referência do imóvel**, na forma do regulamento, por meio de metodologia específica para estimar o **valor de mercado dos bens imóveis**, que levará em consideração:
> I - **análise de preços praticados no mercado imobiliário**;
> II - informações enviadas pelas administrações tributárias dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União;
> III - informações prestadas pelos serviços registrais e notariais; e
> IV - localização, tipologia, destinação e data, padrão e área de construção, entre outras características do bem imóvel.
> § 1º O valor de referência poderá ser utilizado como meio de prova nos casos de arbitramento do valor da operação nos termos do art. 13, em conjunto com as demais características da operação.
> § 2º O valor de referência dos bens imóveis deverá ser:
> I - divulgado e disponibilizado no Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter);
> II - estimado para todos os bens imóveis que integram o CIB a que se refere o inciso III do § 1º do art. 59 desta Lei Complementar; e
> III - atualizado anualmente.
> § 3º O valor de referência poderá ser impugnado por meio de procedimento específico, nos termos do regulamento.
> § 4º Para fins de determinação do valor de referência, os serviços registrais e notariais deverão compartilhar as informações das operações com bens imóveis com as administrações tributárias por meio do Sinter. (grifos em negrito não presentes no original).

O legislador, ao estabelecer o *valor de mercado* como *piso referencial de apuração do IBS e do CBS* reconheceu que é o *mercado imobiliário* o único referencial onde se pode buscar o valor real dos imóveis. É certo que, em razão da sua vocação (incidência sobre o consumo),

---

[5] A majoração do valor venal dos imóveis para efeito da cobrança de IPTU não prescinde da edição de lei em sentido formal, exigência que somente se pode afastar quando a atualização não excede os índices inflacionários anuais de correção monetária.

[6] Art. 255. A base de cálculo do IBS e da CBS é o valor:
I - da operação de alienação do bem imóvel;
[...]
§ 1º O valor da operação de que trata o *caput* deste artigo inclui:
I - o valor dos juros e das variações monetárias, em função da taxa de câmbio ou de índice ou coeficiente aplicáveis por disposição legal ou contratual;
II - a atualização monetária, nas vendas contratadas com cláusula de atualização monetária do saldo credor do preço, que venham a integrar os valores efetivamente recebidos pela alienação de bem imóvel;
III - os valores a que se referem os incisos I a III e VI do § 1º do art. 12 desta Lei Complementar.
[...]

a base de cálculo natural desses tributos deve incluir outros elementos em sua composição, como encargos de natureza financeira, que são alheios às características intrínsecas do imóvel. Mas é notável que o legislador também reconheça que o valor de mercado dos bens imóveis possa servir como referencial para o arbitramento da base de cálculo.

A Lei Complementar 227/2026 deu um passo adiante e, além de definitivamente regulamentar o ITCMD, deu nova redação ao artigo 38 do CTN que por sua vez trata especificamente da base de cálculo do ITBI. Em relação à base de cálculo do ITCMD determinou que esta será o valor de mercado do bem ou direito transmitido conforme previsto no art 152, *caput*[7]. Já a leitura do art. 38 deve ser feita mais detidamente:

> Art. 38. A base de cálculo do impôsto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.
> **§ 1º Considera-se valor venal, para fins do *caput* deste artigo, o valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado.**
> **§ 2º O valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado, a que se refere o § 1º deste artigo, será estimado por meio de critérios técnicos, considerando pelo menos um dos seguintes.**
> **I - análise de preços praticados no mercado imobiliário;**
> **II - informações prestadas pelos serviços notariais e registrais e por agentes financeiros;**
> **III - localização, tipologia, destinação, padrão e área de terreno e construção, entre outras características do bem imóvel; e**
> **IV - outros parâmetros técnicos usualmente observados na avaliação de imóveis.**
> § 3º As administrações tributárias dos Municípios e do Distrito Federal deverão divulgar os critérios utilizados para estimar o valor venal a que se refere o *caput* deste artigo, o qual poderá ser contestado pelo contribuinte mediante a apresentação de avaliação contraditória em procedimento específico, nos termos da legislação específica municipal ou distrital.
> § 4º Os serviços registrais e notariais deverão compartilhar as informações das operações realizadas com bens imóveis com as administrações tributárias dos Municípios e do Distrito Federal, sob pena de multa prevista em lei específica municipal ou distrital. (grifos em negrito não presentes no original).

Pode-se notar que o legislador foi bem específico quanto a caracterização do conceito de valor venal, que foi definitivamente equiparado ao valor de mercado. Não só isso, mas a exemplo do valor de referência, o legislador ainda indica quais as fontes mínimas que podem qualificar a estimativa desse valor, que devem ser baseados em *critérios técnicos*. E não quaisquer critérios técnicos, mas aqueles que são reconhecidamente como tal e estão elencados nos incisos I a IV do § 1º. Desta forma, por exemplo, não há como subsistir decisões como as que equiparam os valores alcançados em arrematação em hasta pública ao valor de mercado.

4 O CONCEITO DE VALOR DE MERCADO E OS CRITÉRIOS TÉCNICOS PARA SUA OBTENÇÃO

O conceito de valor de mercado é aquele previsto no art. 38, § 1º do CTN: "Considera-se valor venal, para fins do caput deste artigo, o valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado". Assim, é no mercado imobiliário e nas negociações correntes que se busca o valor de determinado imóvel. Para isso, é necessário lançar mão da metodologia adequada, a fim de se aferir com a maior exatidão possível tal valor.

[7] Art. 152. A base de cálculo do ITCMD é o valor de mercado do bem ou do direito transmitido.
[...]

Atualmente, pode-se eleger como mais importantes os seguintes mecanismos técnicos dos quais se pode usar para se chegar ao valor de mercado: as técnicas de avaliação imobiliária da NBR 14653, o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) e o Observatório do Mercado Imobiliário (OMI).

As técnicas de avaliação imobiliária estão descritas na NBR 14653 e suas divisões, sendo de responsabilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Como comenta Garcez (2023), a "NBR 14653 ou Norma Brasileira de Avaliação de Bens é exigida em situações como transações imobiliárias, desapropriação e indenização, perícias judiciais, seguro de imóveis, financiamento imobiliário, dentre outras". Essa NBR reúne uma série de técnicas e conceitos usados diretamente na avaliação de imóveis e é dividida em: Procedimentos Gerais (NBR 14653-1), Imóveis Urbanos (NBR 14653-2), Imóveis Rurais (NBR 14653-3), Empreendimentos (NBR 14653-4), Máquinas – Equipamentos – Instalações e Bens Industriais em Geral (NBR 14653-5), Recursos naturais e ambientais (NBR 14653-6), e Patrimônios Históricos (NBR 14653-7). Via de regra, para os tributos aqui tratados, são indicadas as NBRs 1, 2 e 3 pois elas trazem as metodologias de avaliação de mercado dos imóveis enquanto patrimônio, e que por isso são úteis para buscar o valor de mercado.

O CTM está regulamentado na Portaria nº 3.242 de 09 de novembro de 2022, nos artigos 1º a 3º:

> Art. 1º O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) é constituído pelos dados do cadastro territorial associados aos dados dos cadastros temáticos.
> § 1º O cadastro territorial é o inventário oficial e sistemático das parcelas do município.
> § 2º Os cadastros temáticos são gerenciados por diferentes órgãos públicos ou privados e compreendem conjuntos de dados relacionados às parcelas sobre aspectos estruturais, tais como: sociais, ambientais, habitacionais e não habitacionais, redes de infraestrutura, equipamentos, tributários, entre outros.
>
> Art. 2º O cadastro territorial deve ser a base geométrica de todos os cadastros temáticos do município.
> Parágrafo Único. O município deve estabelecer mecanismos que possibilitem parcerias institucionais para atingir o fim descrito no caput.
>
> Art. 3º O modelo de Cadastro Territorial Multifinalitário articula o cadastro territorial com os cadastros temáticos através de sistemas de informação que tornam interoperáveis as bases de dados geoespaciais e alfanuméricas de diversas instituições.

O CTM deve ser não só a base cartográfica do território, mas a partir das parcelas do território, e ser integrado por diversos cadastros temáticos que contenham todos os dados disponíveis sobre as parcelas: sociais, ambientais, habitacionais e não habitacionais, redes de infraestrutura, equipamentos, tributários, entre outros. Além disso, esses cadastros devem ser *interoperáveis*, ou seja, os dados devem ser cambiáveis e os cadastros devem alimentar-se uns aos outros, a fim de se ter a visão mais completa possível do território. Na lição de Barbalho, Coelho e Lima (2025, p. 4):

> O CTM é crucial para o planejamento urbano, consolidando informações essenciais sobre terras, infraestrutura, aspectos sociais e ambientais em uma única base geoespacial. Sua implementação como uma prática recomendada no Brasil ocorre há mais de vinte anos, como Ministério das Cidades (Brasil, 2009) e instituições como o Lincoln Institute for Land Policy (Erbaetal., 2005) promovendo seu uso. O Sistema de Informações Territoriais (SIT), que representa uma versão avançada do CTM, possibilita a integração de dados provenientes de diversas fontes e atores, tanto do

> setor público quanto da sociedade civil. Essa integração facilita a tomada de decisões coordenadas e eficientes, fortalecendo a capacidade do Estado de implementar políticas públicas transformadoras (Barbalho, 2020).
>
> Em termos metodológicos, um CTM deve incluir uma base cartográfica detalhada que represente os limites da parcela por meio da exatidão de seus vértices, atualmente com precisão posicional de 8 centímetros e coordenadas referenciadas a um Sistema de Referência Geodésico (GRS), de acordo com ABNT (2022b), além de estar integrado ao Sistema de Informações Territoriais, um tipo específico de Sistema de Informações Geográfica (SIG).

Ainda que o CTM seja reconhecido como um instrumento indispensável para se chegar ao valor de mercado dos imóveis, há ainda muito para se caminhar no sentido de torná-lo efetivo. A atualização sistemática, seja através da coleta dos dados em campo, seja pelo cruzamento de informações com outros bancos de dados, seja pelo recadastramento imobiliário periódico, é fundamental para que ele se mantenha como fonte de informações confiáveis e eficazes.

Nesse sentido, a integração já está sendo feita através do Sinter – Sistema Integrado de Gestão Territorial, que pretende integrar as bases cadastrais imobiliárias dos municípios, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e dos ofícios de registros de imóveis. O objetivo é reunir os dados geográficos, descritivos e jurídicos dos imóveis em uma única base nacional, e identificados com sob um único cadastro: o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB), conforme previsto nos artigos 59, §§ 1º, 2º e 4º e 265 da Lei Complementar 214/2026:

> Art. 59. As pessoas físicas e jurídicas e as entidades sem personalidade jurídica sujeitas ao IBS e à CBS são obrigadas a se registrar em cadastro com identificação única, observado o disposto nas alíneas "a" e "b" do inciso I do § 3º do art. 11 desta Lei Complementar.
> § 1º Para efeitos do disposto no *caput* deste artigo, consideram-se os seguintes cadastros administrados pela RFB:
> I - de pessoas físicas, o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);
> II - de pessoas jurídicas e entidades sem personalidade jurídica, o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); e
> **III - de imóveis rurais e urbanos, o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB).**
> **§ 2º As informações cadastrais terão integração, sincronização, cooperação e compartilhamento obrigatório e tempestivo em ambiente nacional de dados entre as administrações tributárias federal, estaduais, distrital e municipais**.
> [...]
> § 4º As administrações tributárias federal, estaduais, distrital e municipais poderão tratar dados complementares e atributos específicos para gestão fiscal do IBS e da CBS, observado o disposto no § 2º deste artigo.
> [...]
>
> Art. 265. Os bens imóveis urbanos e rurais de que trata esta Seção deverão ser inscritos no CIB, integrante do Sinter, de que trata o inciso III do § 1º do art. 59 desta Lei Complementar.
> **§ 1º O CIB é o inventário dos bens imóveis urbanos e rurais constituído com dados enviados pelos cadastros de origem, que deverão atender aos critérios de atribuição do código de inscrição no CIB.**
> § 2º O CIB deverá constar obrigatoriamente de todos os documentos relativos à obra de construção civil expedidos pelo Município. (grifos em negrito não presentes no

> original).

A integração dos órgãos que detêm as informações sobre os imóveis também está regulamentada nos artigos 2º do Decreto 11.208/2022 (Regulamento do Sinter e do CIB):

> Art. 2º O Sinter é um sistema de gestão pública que integra os dados cadastrais, geoespaciais, fiscais e jurídicos relativos a bens imóveis e aos assim considerados para efeitos legais, gerados:
> I - pelos entes federativos;
> II - pelos serviços registrais e notariais; e
> III - **por órgãos, entidades, concessionários e permissionários de serviços que gerem dados relativos a bens imóveis**.
> § 1º O disposto no caput aplica-se, também, aos Bens Imóveis de Características Especiais - BICE, de que trata o inciso XII do caput do art. 3º.
> § 2º **Os serviços registrais a que se refere o inciso II do caput são aqueles prestados pelos cartórios extrajudiciais de registro de imóveis e de registro de títulos e documentos**.
> § 3º A integração ao Sinter se dará mediante convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumento congênere, em observância à autonomia dos entes federativos e à competência das entidades e dos órgãos geradores de dados e de informações.

Ainda que o § 3º estabeleça que a integração se dará mediante convênio, diplomas legais posteriores como a Lei Complementar 214/2025 tornaram compulsório o ingresso no sistema. Ademais, recente alteração do artigo 38 do CTN, que no § 4º determina: "Os serviços registrais e notariais **deverão compartilhar as informações das operações realizadas com bens imóveis** com as administrações tributárias dos Municípios e do Distrito Federal, sob pena de multa prevista em lei específica municipal ou distrital". Ou seja, já há bases técnicas e legais para a integração de todas as bases cadastrais, restando instrumentalizar essas normativas.

Fechando a trinca essencial de ferramentas para se buscar o valor de mercado de imóveis, é importante se buscar no mercado o referencial de valores, o que leva a necessidade da formação de um banco de dados que possa catalogar essas amostras, para que sejam usadas de forma eficaz na avaliação em massa de imóveis, já que não é factível a avaliação individual ano a ano de todos os imóveis de um município. A mesma Portaria nº 3.242/2022 também regulamenta, como método complementar ao CTM, o Observatório de Mercado Imobiliário (OMI). Ele está conceituado no artigo 20:

> Art. 20. Os municípios podem criar o Observatório do Mercado Imobiliário ou utilizar bases de dados existentes para subsidiar o monitoramento do desempenho das avaliações, a atualização e a revisão dos valores cadastrais.
> § 1º **O observatório do mercado imobiliário é um sistema de informação aberto, destinado à coleta e armazenamento contínuo de dados de mercado, incluindo: preços de transações imobiliárias, ofertas, aluguéis, custos de construção, avaliações prévias e indicadores relacionados ao setor imobiliário.**
> § 2º A formação da base de dados do observatório do mercado imobiliário deve ser, preferencialmente, de responsabilidade de diferentes atores.
> § 3º As principais fontes para formação da base de dados do observatório incluem: declarações de compradores e vendedores, imobiliárias, corretores, agentes financiadores de imóveis, cartórios, entre outras. (grifo em negrito não presente no original).

O OMI deve ser um repositório onde serão depositadas as amostras de imóveis à venda no território para a formação de um banco de dados sobre o mercado imobiliário local. Como ensina Roveri (2019):

> O Observatório Imobiliário pode ser conceituado como um banco de dados é possível verificar o valor dos imóveis de um município a partir de dados obtidos de vários atores. Erba (2019, apud Pazolini, da Silva e da Silva) conceitua o Observatório como: "Sistema de informações que permitem capturar, armazenar, analisar e entregar informação econômica predial referenciada cartograficamente. Seu objetivo é de apoio aos estudos sobre valorização econômica da propriedade e o comportamento do mercado imobiliário".
>
> O Observatório de Valores Imobiliários torna-se assim um importante instrumento de atualização permanente dos preços praticados no mercado imobiliário do município. Por consequência, torna-se também um instrumento fundamental na política tributária municipal.[...]

Assim chega-se a equação técnica ideal para o acompanhamento dos valores praticados no mercado imobiliário: domínio das técnicas de avaliação imobiliária, um cadastro territorial bem desenhado e com feições multifinalitárias e sobre bases georreferenciadas, acoplados a um banco de dados que reúna a maior e melhor quantidade possível de informações sobre as transações imobiliárias feitas no território, com a capacidade de usar esses dados para chegar ao valor der mercado dos imóveis com transparência e assertividade. Nas palavras de Silva (2026):

> O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), está estruturado para comportar dados de diferentes aspectos e dimensões sobre os imóveis, fornecendo insumos indispensáveis para a avaliação em massa, qualificando os cadastros e aumentando a precisão na apuração dos valores venais (De Cesare; Silva; Silva, 2023). Além disso, a Portaria 3242/2022 prevê a criação dos Observatórios do Mercado Imobiliário (OMI), destinados a coletar, organizar e monitorar informações de mercado e revisar periodicamente valores cadastrais (Brasil, 2022). Mecanismos permanentes de monitoramento do mercado imobiliário, como esses observatórios, são apontados como componentes fundamentais da gestão fiscal e territorial (Souza, 2023).
>
> **A articulação dessas iniciativas com o CTM permite a espacialização dos dados de transações imobiliárias, condição essencial para estabelecer um processo contínuo de atualização de valores e consolidar uma cultura técnica nos municípios** (Silva, 2006; Tchuente; Nyawa, 2022). Carranza et al. (2019) **corroboram essa visão ao evidenciar que a integração entre instrumentos de gestão imobiliária e cadastros atualizados atua como força motriz para o financiamento e a formulação de políticas públicas**. (grifos em negrito não presentes no original).

O investimento em ferramentas técnicas é primordial para se aferir corretamente o valor de mercado, única grandeza capaz de, de fato, atender ao princípio da justiça fiscal para a correta tributação sobre o patrimônio.

5 CONCLUSÃO

O Brasil passa por um momento chave para a tributação imobiliária, que historicamente sempre foi relegada ao segundo plano. Esse descaso se refletiu tanto no campo legislativo – com a falta crônica de conceitos uniformes para elementos chave na tributação. Exemplo disso é o conceito de valor venal, introduzido em 1966 para o IPTU e para o então ITCD[8] e que nunca foi corretamente explicado na lei.

[8] Antigo imposto que incidia sobre a transmissão *inter vivos* e *causa mortis* a qualquer título, de competência dos Estados. Foi dividido entre ITCMD (para os Estados) e ITBI (para os Municípios).

Esse vazio legislativo foi preenchido ao longo das décadas por legislações de estados e municípios, e principalmente por decisões jurisprudenciais que criaram conceitos distintos para a apuração do valor da base de cálculo dos impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária sem lastro em critérios técnicos.

Com a Reforma Tributária introduzida pela EC 132/2023 e pelas Leis Complementares 214/2025 e 227/2026 descortinou-se um novo panorama. As novas regras para as bases de cálculo do IBS, da CBS, do ITCMD e especialmente do ITBI levam inexoravelmente para um único denominador comum: o valor de mercado como única grandeza econômica aceitável para a apuração do *quantum* devido. Em relação ao IPTU tem-se o vislumbre de que isso será possível a partir da autorização constitucional para atualização da PVG por ato do Executivo a partir de critérios previstos na lei local, ainda que essa autorização careça de uma normativa infraconstitucional mais detalhada.

É interessante notar que, via de regra, a falta de estrutura dos municípios para cobrar e arrecadar os tributos imobiliários é apontada como grande empecilho para que essa receita evolua. Entretanto, há quase ou nenhum estudo ou argumento apontando essa falha legislativa e a consequente hipertrofia das decisões judiciais, que ao tentar suprir esses hiatos, acaba criando falsas equivalências ou critérios de apuração dissociados de padrões técnicos cientificamente estabelecidos.

Urge que o legislador termine de regulamentar essa questão, estendendo a todos os tributos incidentes sobre o patrimônio o mesmo conceito para a apuração da base de cálculo, baseada no valor de mercado. E urge que o Judiciário entenda essa nova realidade legal, desapegando de antigos conceitos e abraçando de forma consciente a nova ordem. Isso garantirá uma arrecadação forte, transparente e acima de tudo, justa.

Referências

BARBALHO, Leonardo Vieira; COELHO, Luiz Carlos Teixeira; LIMA, Fernando Rodrigues. As novas normativas do Cadastro Territorial Multifinalitário no Brasil como ferramentas de planejamento e gestão urbanos participativos. **@metropolis Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais** , Rio de Janeiro/RJ, ano 1, v. 16, 16 abr. 2025. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/emetropolis/article/view/62587. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.** Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026.** Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos; institui normais gerais relativas ao Imposto sobre Transmissão *Causa mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, a Lei nº 10.893, de 13 julho de 2004, a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, a Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, o Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga dispositivos da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em 27 jul. 26.

BRASIL. **Decreto nº 11.208, de 26 de setembro de 2022.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e sobre o Cadastro Imobiliário Brasileiro e regula o compartilhamento de dados relativos a bens imóveis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11208.htm. Acesso em 04 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **REsp n. 1.996.625/PR**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Julgado em: 13/6/2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 16/6/2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202201076960&dt_publicacao=16/06/2023. Acesso em 27 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.238.619/SP**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em: 18 nov. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 26/11/2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800178889&dt_publicacao=26/11/2019. Acesso em 27 jul. 26.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2ª Turma). **AgInt no AREsp n. 2.847.973/SP**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Julgado em: 18 jun. 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 25/06/2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202500287231&dt_publicacao=25/06/2025. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n. 160**, Primeira Seção, julgado em 12 jun. 1996, DJ de 19/6/1996, p. 21940. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_11_capSumula160.pdf. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 648245**, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 01 ago.2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-038. DIVULG 21-02-2014. PUBLIC 24-02-2014. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4105978&numeroProcesso=648245&classeProcesso=RE&numeroTema=211. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Portaria no 3.242, de 9 de novembro de 2022**. Aprova as diretrizes para a criação, a instituição e a atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM, nos municípios brasileiros. Brasília, DF.: [s. d.], 2022. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.242-de-9-de-novembro-de-2022-443240087. Acesso em: 28 jul. 2026.

GARCEZ, Fabio. **Norma ABNT para avaliação de imóveis: entenda a NBR 14653.** Disponível em: https://cvcrm.com.br/blog/norma-abnt-para-avaliacao-de-imoveis/. Acesso em: 28 jul. 2026.

LOCH, Carlos; RAMOS, Liane Silva; SILVA; Everton da. **Considerações Sobre a Elaboração de uma Planta de Valores Genéricos**. Disponível em: https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/cobrac/article/view/10416/8875. Acesso em: 28 jul. 2026.

ROVERI, Claudia. **Proposta de Implantação de um Observatório Imobiliário em Blumenau.** Disponível em: https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/cobrac/article/view/10586/9024. Acesso em: 28 jul. 2026.

SILVA, Camila da. **Proposta de Modelagem para as Variáveis de Localização Empregadas na Avaliação em Massa de Imóveis**. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/271974/PTRA0163-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y. Acesso em: 28 jul. 2026.