

Aires F. Barreto

Curso de Direito

Tributário

Municipal

2009

PATRIMÔNIO
BM&A
ADVOGADOS
Biblioteca - SP

 Editora
Saraiva

O IPTU só pode ser cobrado do proprietário e não do locatário, cuja posse direta não exterioriza a propriedade¹¹⁴.

A empresa privada que celebrar contrato de arrendamento com a concessionária é mera possuidora direta do imóvel arrendado. A propriedade do imóvel, ou seja, o direito de usar, gozar e dispor deste, permanece sob a titularidade da União, de modo que o IPTU somente poderia ser — caso não existisse óbice constitucional — dela exigido.

A tributação do IPTU sobre o imóvel arrendado viola o art. 110 do Código Tributário Nacional, que assim preceitua:

“Art. 110. A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias”.

Estabelecer como fato gerador do IPTU a posse a qualquer título, incluindo a simples posse *ad interdicta*, implica desnaturação do CTN, do conceito de “propriedade”, amplamente consagrado e conhecido no ordenamento jurídico pátrio, e utilizado pela Constituição Federal, no art. 156, I, e de domínio útil e posse, versados pelo CTN.

Em suma, nessa matéria, tenha-se presente que o legislador municipal não pode eleger como contribuinte do imposto qualquer possuidor de imóvel. Não pode alçar à condição de contribuinte o mero possuidor direto, cuja posse não conduzirá, jamais, a usucapião. Fazê-lo implica desbordar a competência tributária outorgada aos Municípios pela Constituição. O único possuidor que poderia integrar o pólo passivo da obrigação tributária seria o detentor da capacidade contributiva relativa ao imóvel, que — não fosse a imunidade tributária assegurada constitucionalmente — seria exclusivamente a União.

É oportuno consignar, ainda, que os imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião (cf. art. 183, § 3º, da CF), a evidenciar a precariedade da posse de quem a detenha.

Saliente-se, por derradeiro, que, em decisão recente tendo por tema não só a imunidade recíproca dos entes políticos, mas precisamente a exclusão do IPTU de imóvel da União concedido a terceiros, em relação ao qual o Município de Santos pretendeu exigir inconstitucionalmente esse imposto, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, demonstrando, mais uma vez, que não tolera ofensa ao princípio federativo, foi categórico:

¹¹⁴ REsp n. 119515/SP, rel. Min. Garcia Vieira, DJ, 15.12.1997.

“TRIBUTÁRIO. IPTU. IMÓVEIS QUE COMPÕEM O ACERVO PATRIMONIAL DO PORTO DE SANTOS, INTEGRANTES DO DOMÍNIO DA UNIÃO.

Impossibilidade de tributação pela Municipalidade, independentemente de encontrarem-se tais bens ocupados pela empresa delegatária dos serviços portuários, em face da imunidade prevista no art. 150, VI, *a*, da Constituição Federal.

Dispositivo, todavia, restrito aos impostos, não se estendendo às taxas.

Recurso parcialmente provido” (Recurso Extraordinário n. 253.394/SP, DJ 11.04.2003, Ementário 2106-4).

1.8 Mapas de valores genéricos

1.8.1 Histórico

Vimos, anteriormente, que a legislação de âmbito nacional determina que a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel. Assim sendo, a entidade tributadora fica obrigada à tarefa de apurá-lo, segundo critérios avaliativos de sua exclusiva escolha.

Considerando que a fixação do valor venal depende de avaliação individual de cada imóvel e que é impossível sua prévia determinação em lei, cabe ao Executivo estabelecer normas e critérios genéricos de procedimentos tendentes a apurá-lo ou, até mesmo, determinar que os próprios agentes fiscais avaliem cada imóvel individualmente, obedecidas algumas regras ou métodos da técnica avaliativa.

Registráramos, ainda, que, adotado o primeiro caminho, e conforme o potencial de cada Município, podem ser elaboradas pautas, tabelas, listas ou mapas de valores, bem como índices representativos de valorização ou desvalorização, orientadores das autoridades administrativas e garantidores de ação uniforme, livre de subjetivismo e arbítrio.

Tracemos, agora, em rápidas pinceladas, a origem dos mapas de valores genéricos, no Brasil.

No crepúsculo da década de 1940, um estudo realizado por técnicos da cidade americana de Boston, com vistas à cobrança da contribuição de melhoria, foi exibido na cidade de São Paulo. O trabalho em questão tinha por cerne a atribuição de valores genéricos de metro quadrado de terreno a cada face dos quarteirões de determinado núcleo de Boston, representados em uma planta e correspondentes ao valor médio de mercado antes de realizada determinada obra. Em outra planta, novos valores de metro quadrado estavam registrados na mesma conformidade. Haviam sido colhidos logo após a ultimção da obra pública.

Na oportunidade, em São Paulo como nas demais cidades brasileiras, o imposto predial fundava-se no valor locativo efetivo ou arbitrado dos imóveis. Se, mesmo quanto aos imóveis efetivamente locados, a coleta dos valores reais das locações apresentava imprecisões consideráveis, quer pela escassez de tempo em face

dos recursos humanos, quer pelas formas de sonegação então imperantes, a dificuldade de apuração desses valores avolumava-se, sobretudo, nos casos de imóveis não locados residenciais, comerciais ou industriais; é que, nestes, a avaliação locatícia fundava-se na potencialidade de renda que pudesse produzir. Tendo como fonte apenas a comparação com os aluguéis dos prédios efetivamente produtores de renda, a coleta, a cargo de agentes lançadores, independia de diretrizes, de parâmetros ou balizas, de tal sorte que predominava apenas e tão-somente a avaliação subjetiva, personalística. Não havia qualquer controle em termos da exatidão desses dados. Assim, os critérios pessoais e empíricos, que variavam segundo a visão do avaliador, ainda que admitida sua competência e lisura de comportamento, determinavam discrepâncias que se faziam sentir de maneira brusca e acentuada à medida que se comparassem as avaliações locatícias de quadra para quadra ou de região para região, máxime entre pólos distantes, ainda que de características homogêneas.

Diante dessa realidade, como primeiro passo, a Municipalidade de São Paulo instituiu pauta de valores de metro quadrado de locação, por zonas e regiões, diminuindo assim, consideravelmente, as disparidades existentes. Não sendo, contudo, coletados os dados referentes às características físicas de terrenos e construções, a aplicação dos valores de aluguéis mínimos por metro quadrado, válidos de região a região, tinha por calcanhar de Aquiles a imprecisão do elemento "área construída" utilizado nessas avaliações.

Apercebendo-se da importância do estudo realizado em Boston, embora destinado à contribuição de melhoria, cuidou a direção do Departamento da Receita, à época, de adaptá-lo e implantá-lo com vistas ao IPTU.

Assim é que, de modo pioneiro, em 1952, São Paulo publicava o primeiro trabalho da espécie, denominado "Planta Genérica de Valores de Terrenos", que, além de registrar os valores de metro quadrado de terreno por face de quadra, estava acompanhado de tabelas com fatores de correção para os valores genéricos, consoante a localização do lote no quarteirão (esquina, vila, encravado etc.).

Obviamente, necessário se fez coligar a área de terreno de cada um dos imóveis da cidade — tarefa de envergadura, suavizada apenas pela possibilidade de confronto entre o dado coligido e a representação gráfica desse mesmo lote na quadra fiscal, em poder do órgão da receita.

Daí para a elaboração de tabelas de valores de metro quadrado de construção foi um passo. Inicialmente, além de acompanhadas de índices e fatores de correção, em razão de depreciação física e de características do prédio, como o fato de ser geminado de um ou dos dois lados, as tabelas continham diferenciação de valores, em função de a edificação ser principal ou constituir edícula e, também, da variação do tipo de construção presente nas indústrias.

Com o tempo, todavia, a generalidade ganhou terreno, mais e mais; a especificidade cedeu, dia a dia. Suprimiram-se acréscimos em razão de o imóvel ter pé-

direito superior a 4m; eliminaram-se os descontos de 5% e 10% para as edificações geminadas de um ou dos dois lados.

As "Plantas Genéricas de Valores" ganharam corpo e notoriedade, alcançando todo o Brasil. Sob o ponto de vista analítico, divergem as de um e outro Município; mas, quanto ao cerne, a rigor, lastreiam-se sempre no importante exemplo nascido pelas mãos inteligentes e pelo descortino do municipalista Gabriel Ayres Netto, então Diretor do Departamento da Receita da Municipalidade de São Paulo.

A edição de Mapas de Valores, por seus reflexos positivos, revela-se aconselhável: facilita e racionaliza o trabalho, resguarda a necessária uniformidade no comportamento do Fisco, evita discrepâncias próprias do arbítrio e representa segurança para o Fisco e os contribuintes.

1.8.2 Conceito e objetivo

Há de ter o leitor observado que mencionamos, desde o início, "Plantas Genéricas de Valores", expressão que temos usado ao longo do tempo, porque, como diz o provérbio popular: "O uso do cachimbo faz a boca torta". Todavia, à medida que meditamos sobre a expressão, fomos corrigindo-a, pouco a pouco. Inicialmente, verificamos que o termo "Plantas" é menos amplo que "Mapas", sobretudo por não conter a significação de tabelas, listas, róis etc., abrangida por este último. Recentemente, fomos mais longe. Concluímos pela impropriedade de falar em "Plantas Genéricas" ou mesmo "Mapas Genéricos", porque na verdade não são as "Plantas" ou os "Mapas" que são genéricos, mas sim os valores de metro quadrado que estampam. Daí nosso entendimento de a expressão correta ser "Mapas de Valores Genéricos".

Os Mapas Genéricos de Valores podem ser definidos como o complexo de plantas, tabelas, listas, fatores e índices determinantes dos valores médios unitários de metro quadrado (ou linear) de terreno e de construção, originários ou corrigidos, acompanhados de regras e métodos, genéricos ou específicos, para a apuração do valor venal de imóveis.

É bom ter presente que o "mapa ou planta de valores" é ato administrativo de aplicação da norma legal a casos concretos. Mas não é ato normativo: só declara os valores apurados pelo Fisco (declaração resultante de mera verificação de fato). A planta constitui a aplicação da lei (esta sim abstrata e genérica) a um grupo de fatos, uma série de fatos concretos já individualizados e identificados. Mas sempre aplicação da lei a fatos. A única singularidade está em servir de instrumento para atingir inúmeros fatos ao mesmo tempo.

O mapa (planta) de valores imobiliários, como instrumento infralegal, em nada inova a ordem jurídica. Não altera a lei. Não muda o direito existente. Não constitui a obrigação tributária. É ato que simplesmente declara fatos: os valores

apurados pela Administração. Não "atribui" valor aos imóveis. Nada cria. Não inova. Não diz, nem pode dizer, se não o que já é, por força dos fatos, por força das leis econômicas, por virtude das leis de mercado. Espelha fatos. Retrata situações. Não os estabelece, nem fixa, nem institui. Apenas os colhe da realidade.

Ato administrativo infralegal, a planta de valores não afeta a base impositiva (legalmente fixada), que é um fato que não se sujeita à lei jurídica, mas apenas serve de pressuposto para a incidência de normas jurídicas. Nem, por si só, é a base calculada; ou seja, não é o resultado concreto da apuração do valor venal, mas um dos elementos necessários à sua avaliação, em relação a cada imóvel, individualmente considerado.

Em suma, limita-se a ser ato declaratório de valores já existentes e, como tal, colhidos pela Administração.

De tal forma, o objetivo precípua dos mapas está em determinar a apuração, de modo padronizado, do valor venal de cada imóvel.

Isto significa que diante de cada caso, uma vez coletados os dados físicos do imóvel a ser avaliado, o agente fiscal deverá empregar os valores genéricos e respectivos fatores de correção contidos nos mapas, para então encontrar o valor venal do imóvel considerado.

Relativamente à avaliação de terrenos, fixados os valores unitários médios de metro quadrado ou de metro linear de frente, dentro das variáveis apontadas, o valor venal, no caso concreto, será resultante da multiplicação destes pelas áreas de terreno respectivas e pelos fatores corretivos das distorções resultantes da localização do imóvel na quadra, sua forma, seu aproveitamento ou outras características, na forma estabelecida nos manuais de avaliação¹¹⁵.

No que tange aos valores de construção, devem ser atribuídos de acordo com os vários tipos de edificação¹¹⁶. Além do estabelecimento de padrões de construção, poderão ser considerados outros aspectos, tais como o "pé-direito" (altura livre entre o piso e o teto), assentando-se, assim, o montante do tributo em consideração não só à medida de superfície, como à de volume. Outros elementos podem integrar

¹¹⁵ Os instrutivos de avaliação contém, em regra, fatores de correção do valor unitário de terreno, consoante a maior ou menor profundidade, bem assim fatores de incremento para imóveis de esquina. Os ajustes focalizados constam não só das normas de avaliação da maioria dos Municípios brasileiros como também dos manuais da Costa Rica, Panamá, Estado do México e México, D.F. Relativamente ao primeiro fator encontramos-lo, também, em Seattle, EUA.

¹¹⁶ Por exemplo, valor de construção de prédios residenciais; de prédios de apartamentos residenciais, com ou sem elevador; de edificações comerciais; do tipo industrial; de edificações denominadas especiais (teatros, cinemas, hospitais, prédios de garagens etc.).

os dados de avaliação do imóvel, não excluídos os que, com a cubagem, Bernardo Ribeiro de Moraes enfeixou sob o título *Propriedade Cúbica*¹¹⁷.

Na hipótese de imóvel construído, o valor venal será o resultado da soma do valor de terreno ou de sua parte ideal, obtido nas condições já referidas, com o das construções, considerando-se o valor destas como resultante da multiplicação da área construída bruta, pelo valor médio unitário de metro quadrado equivalente ao padrão de construção e pelos fatores de correção, fixados nos manuais de avaliação¹¹⁸.

Não se invalida, contudo, a adoção de métodos de apuração do valor venal em razão do metro quadrado de construção que inclua o valor do terreno correspondente, nos casos de unidades autônomas de prédios em condomínio, ou de unidades distintas¹¹⁹ em edifícios destinados à habitação ou ao exercício de atividade comercial, profissional ou mista.

Tenha-se em conta, também, que a exata mensuração do valor de um imóvel¹²⁰ é matéria extremamente difícil e complexa¹²¹, pelo que, é aconselhável, na

¹¹⁷ Bernardo Ribeiro de Moraes. Impostos imobiliários e propriedade cúbica. *Revista de Direito Público*, n. 6, São Paulo: Revista do Tribunais, out./dez. 1968, p. 194 e s.

¹¹⁸ Também os valores unitários médios de metro quadrado de construção devem ser corrigidos. Comumente os fatores utilizados para essas correções são relativos à depreciação pela idade (idade efetiva) e ao estado de conservação (idade aparente). Nada impede, contudo, aduzam-se outros. Exemplo típico é encontrável no Manual das Nações Unidas, no qual se prevê, ainda, índices de modificação em função do número de andares, pé-direito, forma e "tamanho da superfície construída".

¹¹⁹ Unidade distinta é a fração de prédio que comporta a instalação independente de habitação, atividade comercial, profissional ou mista. Relativamente às unidades distintas habitacionais, em Portugal se as define como "o conjunto de compartimentos ou divisões formando um jogo independente para alojamento de uma família" (Decreto-Lei n. 31.561, de 10/10/41).

¹²⁰ Além de certos dados quantificáveis que exercem influência no valor, tais como área do terreno, testada e profundidade, atuam outros de difícil mensuração, como: característica do bairro, status social e econômico da região, maior ou menor proximidade de escolas, clubes e igrejas; presença de vizinhos indesejáveis; limitações administrativas ao direito de propriedade; ventilação, insolação e iluminação do prédio; estilo arquitetônico, sua funcionalidade etc.

¹²¹ Na lição de Berrini — o maior *expert* em avaliações de imóveis, no Brasil, trazendo à colação, também, os ensinamentos de George L. Schmutz —, "Nenhum método de avaliação é exato, sendo alguns mais trabalhosos do que outros, e alguns mais bem fundamentados do que outros, e disso resulta... que o máximo que um avaliador, sincero e leal, pode aspirar, é encontrar um valor provável que muito se aproxime do valor de mercado, sendo este valor de mercado o efeito de fatores vários e variáveis, a maior parte dos quais de origem psicológica e, portanto, não suscetíveis de serem medidos e comparados" (Luiz Carlos Berrini. *Avaliação de imóveis*, 3. ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1957, p. 15).

determinação de ditos valores, estabeleça-se ligeira diferença, para menor, em relação aos valores de mercado, constituindo "faixa de segurança"¹²².

1.8.3 Considerações preliminares sobre a apuração do valor venal dos imóveis para efeitos fiscais

De notar que, quando dissemos ser valor venal do imóvel aquele que se alcança para compra e venda, acrescentamos: "em mercado estável" ou "em condições normais de mercado" e, ainda, "igualmente entre comprador e vendedor, quanto ao nível de informações sobre as utilidades do imóvel".

Inferese daí que constitui pressuposto inelutável, para a fixação ou apuração de tal valor, uma razoável estabilidade entre oferta e procura, vale dizer, um mercado imobiliário em estado de normalidade.

Exemplificando: se a maioria dos imóveis estiver à venda, faltarà a necessária normalidade do mercado imobiliário, pelo desequilíbrio entre oferta e procura: logo, os valores de venda, nessa situação obtida, não se constituirão em valores normais ou usuais, visto que refletirão esse estado não habitual do mercado.

Todavia, mesmo considerando um mercado imobiliário em condições normais, os valores de compra e venda oscilarão entre um ponto mínimo e um ponto máximo, e tanto um quanto outro são valores venais. Por isso, é aconselhável que a linha representativa dos valores venais a serem adotados pelo Município esteja ligeiramente aquém do ponto mínimo, respeitando uma "faixa de segurança". Dessa forma, o Poder Público resguardar-se-á contra eventuais impugnações, fundadas em avaliações contraditória, administrativa ou judicial.

Não é preciso insistir que a base de cálculo é o valor venal do imóvel. Todavia, se repisamos esse conceito é para lembrar que a apuração dessa base, observada a faixa de segurança, deve atender também ao princípio da igualdade.

¹²² Tome-se em conta que os valores de compra e venda oscilam entre um ponto mínimo e um ponto ótimo. Tanto um quanto outro são valores venais, segundo as condições normais do mercado imobiliário. A linha representativa dos valores venais adotados pelo Município, para efeitos fiscais, deve estar ligeiramente aquém do ponto mínimo. À pequena distância entre essa linha e o ponto mínimo denominamos "faixa de segurança". Justifica-se a presença dessa pequena margem, para menor, com vistas à não impugnação dos valores venais, por avaliação contraditória, administrativa ou judicial.

"En pocos países se aplica este porcentaje al 100% del valor encontrado como base. Por ejemplo, en México, D.F., se aplica como base un 75% del valor observado para efectos del impuesto predial; en Ecuador un 60%, y en Bélgica hasta un 20%" — registra o experiente Dobner. Todavía, ressalva a seguir: "Naturalmente, esta observación es significativa solamente considerando a la vez las respectivas tasas del impuesto" (Horst K. Dobner E. *Sistemas y procedimientos de la tasación aplicados al planeamiento de nuevos sistemas cadastrales*. México: Ediciones Gobierno del Estado de México, 1972. p. 19-20).

O que se quer dizer com isso? Quer dizer-se que, se for adotada margem de segurança de 20%, ela deverá ser de observância obrigatória para todos os imóveis, pena de ofensa à isonomia. Não se pode adotar essa margem para uns imóveis e não adotá-la para outros. O tratamento tem de ser homogêneo. Se um contribuinte questiona o valor venal, por se tratar de rua que alaga, não se pode alegar que o valor venal é inferior ao de mercado, sem ofensa à isonomia.

Não tendo o IPTU caráter pessoal, nenhuma importância tem a capacidade econômica do contribuinte na fixação de sua base de cálculo. Referimo-nos à capacidade contributiva absoluta, uma vez que a relativa já foi considerada pela eleição do próprio fato gerador. Porém, objetivando realizar a Justiça Fiscal e presumindo ser menor a capacidade contributiva dos proprietários, possuidores ou titulares de domínio útil de imóveis situados na periferia, pode o Município dispensar-lhes tratamento diferenciado, mas objetivo, mediante a fixação de alíquota mais baixa ou concessão de descontos. Entretanto, jamais deverá ser adotada qualquer diversidade de tratamento nos Mapas de Valores, que devem refletir a realidade do mercado imobiliário, sem vinculação às características pessoais do contribuinte. Muito menos progressão ou regressão, em função do valor do imóvel.

1.8.4 Elaboração dos mapas de valores genéricos

1.8.4.1 Critérios de segmentação da zona urbana para a atribuição de valores diferenciados de metro quadrado de terreno

A primeira regra a ser estabelecida para consignação, nos Mapas, dos valores de metro quadrado de terreno consiste na divisão da zona urbana, segundo as qualidades dos seus diversos segmentos. Para efetuar tal segmentação, existem alguns critérios, cuja validade depende de sua adequação às características específicas de cada Município. A maior ou menor homogeneidade dos núcleos do Município determinará seu maior ou menor fracionamento, para atribuição de valores genéricos diferenciados.

Assim, conforme o critério que se adote, os Mapas consignarão valores de metro quadrado de terreno:

a) *por face de quadra*: permite a atribuição de valores diferentes a faces que, embora fronteiriças, apresentem declive, aclave, restrições de qualquer ordem, inclusive decorrentes do tipo de destinação dos imóveis nelas situados;

b) *por trecho de face de quadra*: garante a atribuição de valores diversos a trechos integrantes de uma mesma face, no caso de quadras irregulares, com características absolutamente distintas;

c) *por rua ou logradouro*: quando as vias ou logradouros possuírem características semelhantes em toda a sua extensão, permitindo a adoção de um único valor, com a ressalva de gradação apenas junto aos pontos principais da cidade;

d) *por área ou núcleos*: realiza a distinção entre áreas residenciais, comerciais e industriais, ou regiões homogêneas;

e) *por zonas*: divide-as em central, intermediárias e periféricas (ou zona classe 1, 2, 3 etc.);

f) *por zonas de uso e ocupação do solo*: considera o aproveitamento máximo, médio, mínimo etc., fixado para cada área da cidade.

1.8.4.2 Coleta de dados para a fixação dos valores de metro quadrado de terreno

1.8.4.2.1 Preços das transações imobiliárias: escrituras

Com vistas à feitura de um bom Mapa de Valores, deve-se coletar inicialmente os dados referentes às transações efetuadas através de levantamento das matrículas (ou cópias) nos Registros de Imóveis, ou junto aos Tabelionatos. É perfeitamente seguro afirmar que, em grande maioria, os valores das transações refletem os preços de mercado, tendo em vista especialmente a reduzida alíquota do imposto sobre a transmissão e a extinção do imposto sobre o lucro imobiliário. Desses dois aspectos resulta a convicção de, em regra, serem reais esses valores, notadamente os que decorrem de transações em que estão envolvidos os agentes financeiros de habitação, as caixas e os institutos. Responsáveis que são por grande parte das transações (como intervenientes) e tendo em vista a impraticabilidade de realização do negócio com a consignação de valor inferior ao efetivamente pago, devem merecer preferência na coleta.

A rigor, não se há de ter, em relação a essa fonte, cautela maior na depuração dos dados. É que se trata de valores (preços) efetivos de comercialização de imóveis. As ressalvas cabíveis dizem respeito aos pontos extremos, isto é, ao preço totalmente discrepante dos demais, em dada região, e que pode resultar ora do chamado valor "para quem" (preço muito acima dos valores normais), ora de imóvel em condições excepcionais (frentes e área ideais e únicas em certo trecho comercial como, p. ex., aquele em que se erigiu, em São Paulo, o *Shopping Center Ibirapuera*). Excetuam-se ainda os imóveis extremamente acidentados, os de documentação duvidosa e, lógico, aqueles em cuja escritura manifestamente não se tenha refletido o preço efetivo da transação. De escoimar, também, os registros relativos a imóveis comprados a longo prazo, onde a defasagem entre a data da transação e o pagamento do preço seja manifesta. Procedida a depuração, é razoável admitir que se obtém, como dado final, o preço médio da região, via ou face de quadra, através da média aritmética (sistema mais simples) dos vários preços no mesmo núcleo.

Costuma-se considerar inválido, na etapa de seleção, o valor colhido diante de transações resultantes de aquisição em hasta pública, bem assim de transmissão *causa mortis*, ou de contrato celebrado entre pessoas jurídicas e os sócios respectivos,

além das doações, notadamente a parentes. Alguns avaliadores rejeitam, inclusive, os valores pertinentes a imóveis expropriados. Seja em relação a estes, seja em relação àqueles, fazem-no sob o fundamento de serem comumente inferiores ao valor venal provável. Parece-nos que, em parte, assiste-lhe razão. Todavia, no que concerne à desapropriação, devemos dissentir. É de admitir, sem grande margem de erro, que hoje o montante despendido pelo Poder Público ou por concessionários do serviço público aproxime-se, em muito, do valor venal provável.

1.8.4.2.2 Preços das ofertas de imóveis — anúncios em jornais e arquivos das imobiliárias

A segunda fonte, parecida com a primeira, mas que exige outras correções do valor, é a proveniente das ofertas imobiliárias publicadas nos jornais.

Vejamos como se dá essa coleta e pesquisa do valor. Compõe-se um arquivo (cadastro) de todos os imóveis anunciados, coletando-se, porém, apenas aqueles que indiquem todos os dados a permitir uma avaliação, isto é, dados do terreno ou do imóvel construído. Quando o anúncio não contém esses dados, deve-se deixá-lo de parte, salvo quando for possível e compensador colher os dados já registrados no cadastro imobiliário do Município, para completar os elementos faltantes. Elaborase, a seguir, uma ficha contendo tabelas de índices e fatores para onde deverão ser transplantados esses dados, de sorte a possibilitar a obtenção do preço à vista. É que, em regra, os preços indicados nos anúncios são preços a prazo (em geral, 24 meses, com 50% de entrada). Mediante o emprego desses fatores é possível obter, para certa data, o preço à vista. Ainda assim, haverá de ser feito novo ajuste, concedendo-se sobre o preço à vista considerado 10% de desconto; isto porque se admite que um imóvel oferecido por R\$ 1.000.000,00 resulta vendido por R\$ 900.000,00 ou por volta disso. O emprego desse fator é usual em avaliação de imóveis. Sem embargo de aceitar que, em certos casos, não há desconto algum e que, em outros, ele atinge até 20%, na média é considerada a variação, a menor, de 10%.

Pessoas que desconhecem a problemática de avaliação de imóveis criticam seriamente a utilização de fontes de comparação, como as ofertas imobiliárias publicadas em jornais, as pesquisas no próprio local, ou nas imobiliárias. Esquecem-se, todavia, que esse é o critério utilizado nas avaliações isoladas, seja para fins comerciais, seja para efeitos de desapropriações, seguros etc. Não atentam, ainda, para o fato de que, ao contrário do que ocorre com outros tributos, no IPTU não se tem à disposição os preços de venda de todos os imóveis da cidade.

De tal modo, enquanto é tranqüila a obtenção do valor ou do preço no ISS, no ICMS ou no IPI, porque o gravame atinge a coisa, bem ou serviço transacionados, no predial ou territorial deverão ser avaliados todos os imóveis (que em cidades como São Paulo superam os dois milhões), mesmo que não estejam sendo transacionados

e que, provavelmente, não venham a sê-lo num período de 10 ou 20 anos. Nos outros tributos não há que atribuir preço ao que não foi produzido, circulado ou prestado quer em bens materiais ou imateriais. Como só se atinge o produzido, o circulado ou prestado, *já se tem o preço a gravar*. No IPTU, o que se tem são apenas alguns imóveis transacionados ou oferecidos à venda, cujos valores haverão de servir de orientação para a fixação do valor dos outros imóveis; vale dizer, se a base de cálculo deste tributo é o valor venal, não que ser utilizados critérios comparativos para detectar *o valor provável que obteriam se transacionados fossem*.

É notório que nem todos os imóveis colocados à venda são anunciados pelos jornais. Ao contrário, a grande maioria consta apenas dos acervos das empresas que intermedeiam negócios imobiliários.

Se as ofertas de imóveis estiverem presentes no próprio local objeto da avaliação, devem prevalecer sobre quaisquer outros, mesmo se situadas nas proximidades. É que a realidade de certo local, p. ex., um prédio lindeiro a córrego malcheiroso, em nada se confunde com um outro, próximo, mas não atingido pelos gases deletérios que se respiram no primeiro. Por essa simples peculiaridade, o primeiro pode valer R\$ 50.000,00 e o segundo R\$ 100.000,00 embora tenham a mesma área, igual acabamento etc.

Há situações em que uma loja, localizada em galeria, vale muito menos que outra, de mesma área e acabamento, situada pegado, em imóvel vizinho, mas em prédio isolado. É comum, ainda, que garagens em certos prédios valham muito menos que outras, pela singela mas decisiva razão de que umas têm condomínio elevado, esvaziando o seu valor de venda.

Em tais casos, não se pode — sem deturpar a verdade — atribuir o valor venal médio da região, pois este nada tem que ver com o vigorante no prédio de condomínio elevado. Optar pelo valor médio é fraudar a base de cálculo que deixa de ser o valor venal para ser outra qualquer, contra a Constituição e, no mais das vezes, com efeito de confisco.

Exemplos há, em São Paulo, em que o valor venal de uma garagem é irrisório porque o condomínio é tão elevado que supera o valor de locação de uma vaga. Se, em caso similar, tomar-se o valor venal médio das vagas de garagem da região, chegar-se-á a um valor que superará, em muito, o valor venal do imóvel.

Não se pode, em situações da espécie, adotar outro valor, diverso do efetivo valor venal, pena de ilegalidade (ofensa do art. 33 do CTN) e inconstitucionalidade (a base de cálculo inferida da CF é o valor de venda da propriedade). Concomitantemente, haverá tributação confiscatória.

1.8.4.2.3 Método da renda

Se as fontes de pesquisa de dados (preços das transações imobiliárias constantes das escrituras e preços das ofertas de imóveis anunciados em jornais ou registrados

nos arquivos das imobiliárias) forem inviáveis, em face da inexistência ou da manifesta inexpressividade das transações em determinado Município por período de tempo considerável, resta o recurso ao *método da renda*, para a coleta de valores a serem apostos nos Mapas.

Pelo método da renda, o valor do imóvel é fixado levando em conta a sua renda, efetiva ou potencial.

É usual admitir que um imóvel comercial cujo valor venal seja de R\$ 1.200.000,00 deva e possa proporcionar uma renda de R\$ 10.000,00/mês, correspondente a 10% do seu valor venal. Assim sendo, em sentido inverso, se tivermos um imóvel comercial, cujo valor venal não conheçamos, locado por R\$ 10.000,00/mês, é lícito estimar que o seu valor de venda esteja na casa de R\$ 1.200.000,00.

É necessário aduzir que esse percentual (10%), aceito usualmente como mínimo de renda anual que um imóvel comercial deva produzir, é um pouco forte quando se trata de prédios residenciais. Nestes casos, o percentual deve oscilar entre 5% e 9%, como regra. Geralmente, *imóveis menores* alcançam *maior percentual* à medida que a procura locatícia é mais acentuada. É razoável, por isso, aplicar um percentual de 8% a 9%, no caso de habitações de 1 ou 2 cômodos, e utilizar percentuais menores, quando da avaliação de residências maiores.

Não se há, obviamente, de tomar tais indicadores como dogmas. A realidade de cada Município ditará quais os percentuais mais adequados, sem que para isso se despendam grandes esforços.

Adotado este método, teremos obtido, pela renda efetiva ou potencial, *o valor do imóvel construído*. Todavia, como o nosso objetivo está em determinar o valor do terreno para, a seguir, obtermos o valor por metro quadrado, teremos de buscar o valor do terreno mediante a subtração da parcela referente ao valor das edificações.

Seja um imóvel comercial locado por R\$ 2.000,00. Pelo método da renda, teremos:

$$\text{Valor do imóvel} = \text{R\$ } 2.000,00 \times 12 \times 10 = \text{R\$ } 240.000,00$$

Esse valor (R\$ 240.000,00) refere-se ao valor do imóvel (terreno e construção). Subtraindo o valor da construção, teremos o do terreno.

Para tanto, devemos calcular o valor das construções, o que será feito consoante o método do custo de substituição, que será descrito adiante.

É um erro corrigir os valores coletados com base na presença de equipamentos urbanos no local onde se situa o imóvel considerado. Se o valor coletado for, p. ex., de R\$ 100.000,00 para um terreno de 1.000m², de fundo-padrão, sendo esse preço à vista, não se pode deixar de ter em mira que *esse valor já absorveu o incremento decorrente dos equipamentos urbanos do logradouro*; portanto, aplicar qualquer adicional ao preço será considerar *o que já foi por ele absorvido quando da venda do imóvel*. A única exceção admissível é representada pelos casos em que a instalação do

equipamento ocorre após a(s) transação(ões) ou a(s) exposição(ões) à venda do(s) imóvel(eis) cujo(s) preço(s) serviu(ram) de base para determinação, nos Mapas, do valor de metro quadrado de terreno.

Não se pode esquecer, porém, que a indicação dos melhoramentos é vital para que sejam estimados os valores de vias ou quadras *para as quais não se conseguiu obter valores de transação ou exposição à venda*.

É de admitir que em alguns Municípios o número de imóveis transacionados e/ou oferecidos à venda, notadamente através de anúncios e em imobiliárias, ou mesmo através de placas indicativas no local, seja escasso. Mesmo nestes casos, a elaboração dos Mapas deverá seguir idêntico caminho, pois, havendo similaridade entre o local onde foram coletados *apenas dois* valores e toda uma região, poder-se-á estender esse dado a todas as vias ou quadras dessa mesma região.

Todavia, convém repassar, brevemente, as várias etapas de elaboração dos Mapas, para melhor fixá-las.

De posse dos valores coletados nas fontes disponíveis, ainda que em pequeno número, o caminho para a feitura dos Mapas estará na sua depuração e correção e, a seguir, inserção preliminar em "planta", com a indicação de todos os melhoramentos ou equipamentos urbanos, vias comerciais, ruas de maior tráfego, locais alagadiços ou de topografia altamente desfavorável.

Inseridos os valores com todas essas indicações, é possível estendê-los, por comparação, mercê da atribuição de pontos (positivos ou negativos) acumuláveis diante do valor-padrão, que é o correspondente às ruas para as quais já se obteve o efetivo valor das transações.

Exemplifiquemos: o valor, por metro quadrado, de determinada transação foi de R\$ 500,00. O imóvel transacionado está representado por um terreno de fundo-padrão, localizado em via pavimentada, não comercial, em trecho cuja topografia é boa, tendo em vista as características locais. É de presumir que os terrenos da mesma rua, mantidas essas características, tenham idêntico valor de metro quadrado e que o mesmo se dê em relação à via paralela. Se, mantidas as demais condições, a outra via paralela não for dotada de pavimentação, é razoável admitir que o valor de metro quadrado corresponda aos mesmos R\$ 500,00 deduzidos de 80 pontos (valor do metro quadrado inferior em 20%), e assim por diante.

1.8.4.3 Valores de metro quadrado de construção

Os Mapas de Valores Genéricos de construções envolvem um sistema estruturado em conjuntos de tabelas contendo as descrições e elementos característicos; comuns a um grupo de construções, com subdivisões contendo as variáveis que as diferenciam entre si, os preços correspondentes a cada subdivisão do grupo e, bem assim, a tabela de índices e fatores corretivos da depreciação da construção, em função da idade, funcionalidade e estado de conservação.

1.8.4.3.1 Os grupos de construção

As construções podem ser divididas, p. ex., nos seguintes grupos: residências; apartamentos; escritórios; comerciais; industriais; serviços e especiais.

O primeiro grupo dirá respeito apenas às casas propriamente ditas, também denominadas habitações unifamiliares, o que exclui, via de consequência, os prédios de apartamentos, pois estes integram as chamadas habitações plurifamiliares.

O grupo "escritórios" deve abranger apenas os prédios de escritórios (superposição de planos horizontais) e não prédios residenciais (casas), onde venham a ser instalados escritórios. Isto porque, independentemente da utilização que se lhes dê, a construção continua sendo de natureza residencial. Diga-se o mesmo com relação a residências onde se instalem indústrias ou quaisquer outros usos. Tendo em vista que as características dos prédios de apartamentos ou de escritórios são quase todas similares, o valor de metro quadrado deverá ser, preferentemente, idêntico. Caso se pretenda maior precisão, os relativos a apartamentos deverão ser ligeiramente superiores.

O grupo dos prédios "comerciais" deve envolver apenas os imóveis dessa natureza. Todavia, como existem os chamados prédios mistos (comércio e residência), deverão ser baixadas regras específicas que orientem seu enquadramento como imóveis residenciais ou comerciais.

No grupo denominado "industrial" serão classificadas as indústrias e os depósitos, armazéns gerais, trapiches e outros prédios da espécie. Nada impede que, em relação a estes, se os classifique em grupo específico "depósitos e armazéns", mas essa nova classificação sofisticada mais o critério.

Postos de abastecimento, de lubrificação, oficinas etc. integrarão o grupo "serviços", em face das condições peculiares dessas edificações.

Por fim, sob o título "especiais" serão classificadas todas as edificações de características diversas das anteriores, tais como clubes, cinemas, teatros, hospitais, escolas etc.

O número de unidades tributáveis, a diversificação dos prédios em cada Município, enfim, as características regionais, ditarão a melhor classificação a ser procedida. Assim, em alguns casos, será suficiente formar os grupos de imóveis "residenciais", "comerciais" e "especiais".

1.8.4.3.2 Padrões de construção

Estabelecidos os grupos, é mister definir, para cada um deles, os *padrões de construção*, isto é, classificar as construções de cada grupo (residências, apartamentos etc.), de acordo com a qualidade do acabamento ou outros elementos, como estrutura etc. Assim, uma residência pode resultar de um projeto arquitetônico sofisticado, com emprego de materiais caríssimos, como mármore, madeira de lei,

cristais, bronze etc. ou, ao revés, possuir um acabamento simples, com esquadrias, vidros, pisos, pintura (caiação), tudo do tipo *standard*.

Considerados esses aspectos, as construções serão divididas em classes de padrão *alto, normal* ou *baixo*. Outros critérios de classificação poderão ser adotados, p. ex., distingui-las nos padrões *luxo, fino, médio, modesto* e *popular*. As peculiaridades de cada Município é que permitirão indicar o critério mais adequado.

Fixados estes pontos, o passo seguinte consistirá em atribuir valores para cada *padrão de construção*, de acordo com o grupo que integre.

A identificação das construções com os padrões que venham a ser adotados pode resultar de uma das seguintes alternativas: descrição dos traços característicos dos padrões de cada um dos grupos, competindo aos agentes fiscais o enquadramento das construções nos padrões descritos, ou a atribuição de pontos em razão de elementos componentes de cada padrão. Remetemos para o item "Regras e métodos de avaliação" de imóveis, no qual abordaremos, com detença, essas variáveis.

A atribuição de valores ao metro quadrado de área construída, consoante o grupo em que se situe a construção, bem como a sua tipificação em dado-padrão estabelecido para o grupo, nada mais é do que buscar dar meios para a avaliação dos imóveis (edificações), segundo o método do "custo de substituição", que alguns têm chamado, a nosso ver, erroneamente, de "custo de reprodução (ou reposição)". Vejamos o que vem a ser cada um desses métodos.

1.8.4.3.3 Métodos do "custo de reprodução" e "de substituição"

Iniciemos com o exame do "custo de reprodução", ou seja, o dispêndio monetário, a preços correntes, para reproduzir dada edificação, com observância da sua forma e estilo e mediante o emprego dos mesmos tipos de materiais. Em certos casos, é praticamente inviável reproduzir edificações, seja por força do obsolescência dos materiais empregados, seja mercê da superação do estilo. Em outras palavras, as expressões "custo de reprodução" ou "custo de reposição" devem ser vistas como indicativas do montante que hoje se haveria de despendar para repor determinado imóvel, de acordo com os valores de mercado vigorantes atualmente, relativos a serviços, a materiais ou a mão-de-obra. Esclareça-se, por fim, não basta a reposição das construções, é mister que se as reponham novas e sem uso, observada a identidade com as existentes, no que tange à classe, tipo e qualidade.

De observar, neste lanço, que alguns autores confundem "custo de reprodução ou reposição" com "custo de substituição", que, como veremos, é conceito diverso.

Antes, porém, cabe registrar o conceito de custo de reposição (ou reprodução) depreciado: representa o custo de reposição, tal como conceituamos anteriormente, deduzido da parcela correspondente à depreciação das construções, em razão da idade e do estado de conservação.

A diferença substancial entre os conceitos de custo de substituição e de reposição (ou reprodução) está em que, no primeiro, admite-se o emprego de materiais diversos e da tecnologia moderna, bastando que se obtenha, por resultado, outra unidade nova capaz de substituir a primeira com equivalência.

Em face do emprego de materiais diferentes, de novas técnicas e concepções arquitetônicas atuais, pode-se afirmar que o *custo de substituição* resulta diverso do *custo de reprodução* (ou de reposição).

Ilustremos. Suponhamos a reconstrução de um templo de estilo gótico. Aos custos atuais haveríamos de despendar, algumas vezes, o montante gasto com aquela edificação. Provavelmente ninguém se proporia a reconstruí-la no mesmo estilo. Mantida a capacidade primitiva e a plena utilização para os fins desejados, seria possível substituí-la com o emprego da moderna tecnologia, seja em desenho, materiais ou serviços, obtendo, seguramente, um custo de substituição inferior ao de reprodução.

1.8.4.3.4 Depreciação

Tendo em vista que as edificações a serem avaliadas estão em situações diversas, mais um elemento há de ser acrescido, qual seja, o que estabelecerá os critérios de depreciação das construções, em razão da idade, funcionalidade e estado de conservação.

Para tanto, examinemos preliminarmente o que vem a ser depreciação. Podemos conceituá-la como a gradual perda do valor originário de uma edificação. A depreciação decorre do uso, desgaste, ou deterioração da edificação, seja em razão da idade, funcionalidade ou inadequada localização. Consoante os fatores determinantes da depreciação dizemos que ela é *física, funcional* ou *econômica*.

A diminuição do valor primitivo diz-se *depreciação física*, quando a perda do valor resulte do desgaste da edificação, em virtude da gradativa deterioração dos materiais que a compõem. Costuma-se dividi-la em curável e incurável. A depreciação física curável refere-se, além de outros itens, à pintura, portas, janelas, tacos, instalação elétrica ou hidráulica, em mau estado ou com defeito. Diz-se incurável a depreciação física que resulta da perda do valor da estrutura, de modo tal que repará-la é mais dispendioso que fazê-la.

À perda do valor em decorrência da má distribuição das peças (p. ex., acesso de dormitórios para banheiros só através de passagem pela sala), má ventilação, paredes muito largas, pé-direito muito alto ou, ao revés, extremamente baixo etc. denomina-se *depreciação funcional*. Assim, temos de considerar o maior ou menor grau de adaptação do prédio ao seu destino, o maior ou menor grau de eficácia em seu funcionamento ou utilização, a versatilidade arquitetônica e funcional diante das necessidades modernas. Por isso, há que observar se o projeto da obra relaciona-se

intimamente com o correto ou incorreto funcionamento no que toca a dimensões, capacidade, número de unidades, ventilação, iluminação, acessos, instalações etc., bem assim o destino e adaptabilidade, já que da maior versatilidade do seu uso resulta valor maior.

Por último, a *depreciação econômica* decorre da perda do valor das edificações, em virtude de fatores exógenos, isto é, de fatores estranhos (externos) ao próprio imóvel. Modificações nos arredores (destinação de área limítrofe a um cemitério) ou uso inadequado da terra (residência erigida em núcleo constituído só de indústrias ou casa de luxo construída ao lado de uma favela).

Mensurar o percentual de desvalorização de uma edificação é tarefa extremamente difícil, quando se enfoca a depreciação proveniente da menor funcionalidade ou a de ordem econômica. Embora se possa afirmar que há desvalorização tendo como causa esses fatores a serem considerados na avaliação individual, temos para nós que nos Mapas só haverá de cogitar da depreciação física, porque, diante da impossibilidade de estabelecerem-se critérios genéricos de depreciação funcional ou econômica, ter-se-ia de deixar ao arbítrio de cada avaliador fiscal a atribuição do percentual de desvalorização, o que frustraria a meta da uniformidade nas avaliações fiscais. Por isso, aconselhamos a elaboração de tabela de depreciação restrita ao aspecto físico, ou seja, a obsolescência em razão da idade do prédio.

1.8.4.3.5 Responsabilidade pela feitura dos Mapas

Os Mapas são, em regra, elaborados diretamente pela Administração. Todavia, tem dado frutos bastante razoáveis a atribuição desse encargo a Comissões, quer de composição mista (funcionários e contribuintes), quer constituídas exclusivamente por representantes dos sujeitos passivos.

A feitura dos Mapas pela Administração, sem o envolvimento de particulares, dispensa quaisquer outros comentários, em face do caminho visto até aqui. No que pertine à sua elaboração por Comissões mistas, é de ressaltar que nesses casos a palavra definitiva cabe à Administração. Tal fato motiva o descompromissamento parcial dos contribuintes que dela fizeram parte, notadamente quando o ajuste é expressivo. Quando as Comissões são formadas apenas por contribuintes, a posição da Administração resulta tranqüila, sob o ponto de vista de eximir-se da responsabilidade das grandes atualizações. Mas, exatamente por isso, não são muito frequentes os casos em que Comissões formadas só por contribuintes reajustem os Mapas em proporções consideráveis.

Optando o Município pela formação de Comissão Permanente dos Mapas de Valores, em vez de desincumbir-se direta e exclusivamente da missão, o ideal é que faça recair a escolha, preferentemente, entre dirigentes de Associações de Classe, titulares de Cartórios, de Registros Imobiliários ou de escritórios de intermediação de imóveis. É extremamente aconselhável que, ao menos, um dos seus membros seja engenheiro.

1.8.5 Atualização dos Mapas

A edição de novos Mapas de Valores Genéricos deve dar-se anualmente. Sendo anual o lançamento do IPTU, o ideal é que os Mapas também o sejam. Alguns têm preconizado que o período varie de acordo com a intensidade das modificações nos valores. Todavia, é de ter em conta que a determinação do obsolescência de um Mapa decorre da variação nominal dos preços dos imóveis, aliada às mutações resultantes do crescimento vegetativo, do incremento proveniente de novos equipamentos urbanos, bem assim de quaisquer modificações na legislação sobre ocupação e uso do solo. Desse modo, mesmo nos Municípios em que as possibilidades de variação sejam de pequena monta, o ideal é editar os Mapas anualmente, mesmo se tendo de reproduzir muitos dos valores unitários. Também não se há de preconizar períodos inferiores. Nenhuma utilidade para efeitos fiscais adviria da feitura de um Mapa semestral, p. ex., tendo em vista o princípio de que o reajustamento nos valores venais só prevalece para o ano subsequente ao de sua edição.

Quando os Mapas não consideram, por mais de um exercício, os elementos acima indicados (valorização real de certos núcleos ou ruas), e que surgem por força de alterações no zoneamento, de construção de novos melhoramentos ou por tendências do mercado (p. ex., tornar-se "moda" morar ou comprar em certos bairros), a homogeneidade dos valores desaparece. Surgem e logo se acentuam as discrepâncias, e os Mapas deixam de atender sua missão.

1.8.6 Regras e métodos de avaliação

Conforme salientamos anteriormente, os Mapas envolvem ainda a fixação de regras e métodos genéricos ou específicos, a serem seguidos no processo de avaliação.

As normas em questão deverão ser suficientemente claras, de molde a poderem ser interpretadas pelo contribuinte comum.

A uniformidade das avaliações é um dos traços marcantes dos Mapas de Valores Genéricos. Diríamos mesmo ser o seu princípio basilar.

Os Mapas devem resultar de métodos de trabalho que levem em consideração não apenas o crescimento natural da cidade, seguido da implementação de melhoramentos públicos, como as possibilidades de ocupação e uso do solo (aspectos estático e dinâmico) e o acompanhamento da mutação dos valores de mercado imobiliário.

Editados os Mapas, acompanhados das regras e métodos, a serem observados na avaliação dos imóveis, vejamos como esta se processa.

Os valores genéricos são correspondentes a um lote-padrão, de profundidade também padrão. O fundo médio dos lotes de terreno, em qualquer cidade, não é sempre idêntico ao padrão. De ter presente que os valores de construção são fixados