



Acórdão nº 13.371

CONSELHO DE CONTRIBUENTES

Sessão do dia 13 de dezembro de 2012.

RECURSO VOLUNTÁRIO Nº 12.233

Recorrente: **MARTHA MARIA HUE RIBEIRO DE LESSA**

Recorrido: **COORDENADOR DA COORDENADORIA DE REVISÃO E
JULGAMENTO TRIBUTÁRIOS**

Relator: Conselheiro **ALFREDO LOPES DE SOUZA JUNIOR**

Representante da Fazenda: **MARIO MOREIRA PADRÃO NETO**

ITBI – BASE DE CÁLCULO – VALOR VENAL

Tratando-se de imóvel preservado, por determinação do poder público municipal, que não poderá ser plenamente utilizado por seu proprietário, para realização de empreendimento imobiliário, é de ser afastada a utilização do método evolutivo e adotado o método comparativo, para avaliação do imóvel e fixação da base de cálculo do ITBI. Recurso voluntário parcialmente provido. Decisão por maioria.

IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS

R E L A T Ó R I O

Na sessão do dia 26/04/2012 este E. Conselho acolheu a proposta formulada pelo Conselheiro Fernando da Costa Guimarães, de conversão do julgamento do recurso em diligência, para que a Gerência de Avaliações e Análises Técnicas, órgão competente para prestar informações sobre o valor proposto por ela e o adotado para cálculo do laudêmio.

A Representação da Fazenda, ciente da manifestação, ratifica sua promoção de fls. 105/108.

É o relatório.



Acórdão nº 13.371

CONSELHO DE CONTRIBUENTES

VOTO VENCEDOR Conselheiro **RELATOR**

Trata-se de recurso voluntário do adquirente do bem imóvel situado na Rua Bento Lisboa, Lote 1, PA 41606, Catete, inscrição nº 3055368-9, que apresentou a fiscalização escritura de promessa de compra e venda cujo valor da operação era de R\$ 400.000,00.

Fixada a base de cálculo pela fiscalização do ITBI em R\$ 1.400.000,00, veio a decisão de primeira instância de fl. 40, lastreada pelo parecer de fl. 39, que julgou improcedente a impugnação e manteve o valor arbitrado.

O recorrente se insurge (recurso voluntário de fls. 43/44) contra a referida decisão, sob o fundamento de que a Superintendência de Patrimônio Imobiliário, órgão subordinado à Secretaria Municipal de Fazenda, avaliou o mesmo bem imóvel, referente a mesma promessa de compra e venda, no mesmo mês e ano, em R\$ 553.484,54 para fins de pagamento do laudêmio.

Remetidos os autos para a Gerência de Avaliações e Análises Técnicas, esta se manifestou às fls. 78/80 no sentido de que, retificando alguns pontos constantes no laudo pericial apresentado pelo contribuinte às fls. 48/74, obtém-se para o imóvel o valor de R\$ 970.000,00.

Na sessão de julgamento ocorrida em 28/01/2010, a maioria dos Conselheiros deste Colegiado entendeu por baixar os autos em diligência para a Superintendência do Patrimônio Imobiliário (F/SAP), a fim de que este órgão apresentasse a memória de cálculo que conduziu ao valor adotado no pagamento do laudêmio (R\$ 553.484,54).

Encontra-se à fl. 102 dos presentes autos a memória de cálculo elaborada para fins de pagamento do laudêmio, feita pelo método comparativo de preços, cujos cinco imóveis paradigmas apresentam as mesmas semelhanças com o imóvel em tela.

Não obstante os relevantes fundamentos deduzidos pela representação da fazenda em sua promoção de fls. 105/108, apoiado no voto vencido da Conselheira VERA LUCIA FERREIRA DE MELLO HENRIQUES, todos no sentido de o artigo 118 do Decreto nº 14.602/96 é claro ao afirmar ser da Gerência de Avaliações e Análises Técnicas a competência para dar a palavra final em casos de avaliação de imóveis para fins de apuração das bases de cálculo do IPTU e do ITBI, entendo que não há como simplesmente não considerar a outra avaliação feita pela Diretoria de Análises e Avaliações Técnicas, órgão da Superintendência de Patrimônio, acostada às fls. 102 dos presentes autos para fins de apuração do laudêmio.

Lançando mão da avaliação pelo método comparativo, cuja análise contemplou cinco imóveis paradigmas, a mim me parece que o laudo de avaliação de fl. 102 foi o que melhor refletiu o valor de mercado do bem imóvel à época da transação, pois se aproxima ao valor obtido no bem elaborado laudo pericial de fls. 48/74 e ao valor consignado pelo recorrente em suas declarações.

Acórdão nº 13.371

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Querer, por outro lado, adotar o valor sugerido pela Gerência de Avaliações e Análises Técnicas (R\$ 970.000,00) seria o mesmo que admitir que a declaração do contribuinte, apoiada no seu laudo pericial de fls. 48/74, que por sua vez se aproxima do cálculo de fl. 102, elaborado pela Diretoria de Análises e Avaliações Técnicas, não teria qualquer força probante.

Ante o exposto, voto por dar PARCIAL PROVIMENTO ao recurso voluntário para fixar o valor do bem imóvel em R\$ 553.484,54.

VOTO VENCIDO Conselheiro DOMINGOS TRAVAGLIA

A questão trazida a exame nestes autos se circunscreve a matéria de fato, relacionada à determinação do valor venal do imóvel ao tempo da ocorrência do fato gerador do imposto exigido, e se submete, sob o aspecto da instrução para julgamento, às disposições da Seção VII – Da Impugnação do Valor Venal de Imóveis - do Capítulo III – Do Processo Contencioso – artigos 114 a 118 do Decreto “N” nº 14.602, de 29/02/1996.

Dispõe o art. 114:

Art. 114 - O processo de impugnação do valor venal de imóvel, para os efeitos do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, **será desenvolvido na forma desta Seção**, sem prejuízo da aplicação subsidiária das demais normas que regulamentam este Capítulo. (Grifamos)

Por sua vez, assim comandam os arts. 117 e 118:

Art. 117 - Impugnado o valor venal do imóvel, o processo será encaminhado à Gerência de Avaliações e Análises Técnicas.

Art. 118 – Compete ao titular da Gerência de Avaliações e Análises Técnicas:

I – instruir os autos para julgamento em primeira instância administrativa.

II – prestar informações aos órgãos julgadores das demais instâncias no que tange ao valor venal de imóvel.

Acórdão nº 13.371

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Ora, no caso presente, aquele órgão técnico, chamado a se manifestar sobre a questão, concluiu opinando por ser parcialmente acolhido o recurso, uma vez que, com a introdução das modificações que entendeu necessárias no último laudo apresentado pela Recorrente, chegara ao valor venal para o imóvel, ao tempo da ocorrência do fato gerador, de R\$970.000,00 (novecentos e setenta mil reais).

Ressalte-se que, em resposta à diligência em que se converteu o julgamento anterior, aquele órgão manifestou-se em 04/06/2012, às fls. 119, nos seguintes termos:

Em atendimento à diligência de fls. 116, temos a informar que o valor informado pela F/SPA foi estabelecido utilizando-se o método comparativo de dados de mercado (fls. 102), ao passo que a F/SUBTF/GAT utilizou o método involutivo, **o qual consideramos mais apropriado, face às características do imóvel em questão**, sendo inclusive esta metodologia empregada para a elaboração do laudo apresentado pelo próprio contribuinte (fls. 45 a 74 do p.p.). (Destaque em negrito.)

Por outro lado, como se observou e foi enfatizado pela douta Representação da Fazenda, aquele órgão deixou transparente a metodologia adotada para colher o mencionado resultado, e que foi a mesma adotada pelo Recorrente para produção do seu laudo, em absoluta sintonia com as normas técnicas de avaliações.

Assim, entendendo não se haver demonstrado erro passível de correção na manifestação produzida pela Gerência de Avaliações e Análises Técnicas da F/SUBTF, órgão competente para prestar os esclarecimentos necessários à solução de questões da natureza da que se discute nestes autos, voto, de acordo com aquele opinamento, dando PROVIMENTO PARCIAL ao recurso, para que se ajuste a base de cálculo do imposto exigido na inicial para R\$970.000,00 (novecentos e setenta mil reais).

DECLARAÇÃO DE VOTO Conselheiro **NEWTON SILVEIRA PALHANO DE JESUS**

Na sessão de julgamento desta data, em que se discutia demoradamente e com elevado nível técnico, a questão referente à existência de dois laudos periciais gerados por técnicos de diferentes Secretarias Municipais sobre o mesmo imóvel, veio este Relator aderir ao voto vencedor do Conselheiro Relator, Dr. ALFREDO LOPES DE SOUZA JÚNIOR, um engenheiro e reconhecido especialista em questões imobiliárias, que optou pela prevalência do laudo que expressava resultado mais favorável ao contribuinte.

Acórdão nº 13.371

CONSELHO DE CONTRIBUENTES

Percebendo que a decisão, por sua natureza poderia gerar suscetibilidades futuras e até mesmo conflito administrativo entre as duas Secretarias Municipais envolvidas (a Secretaria de Patrimônio e a da Fazenda) - como tão bem argumentaram o Representante da Fazenda, Dr. MÁRIO PADRÃO, e o Conselheiro DOMINGOS TRAVAGLIA, prolator do voto vencido -, entendi necessário e para amenizar uma possível polêmica futura, deixar expressa a fundamentação do voto deste Conselheiro que acompanhou o pronunciamento vencedor do Relator, com adoção do resultado já adotada pela própria Municipalidade para efeitos de cobrança de laudêmio.

De início deixar expresso que, em nenhum momento, a decisão envolveu a prevalência de um órgão sobre outro, ambos integrantes da mesma prefeitura. Pelo contrário, temos entendido que o opinativo gerado pela F/SUBTF/GAT, órgão que, por definição, detém a função de instruir e opinar sobre valor venal dos imóveis perante este Conselho (art. 118 do Decreto 14.602/96, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto 29.823/08), não estava, no caso, sendo questionado, até mesmo porque, seus pareceres técnicos tem sido uniformemente acatados pelo alto grau de qualidade que apresentam.

Mas, como constante do citado normativo, a função daquela Divisão perante este Conselho, não é finalística, nem decisória, mas meramente opinativa, cumprindo aos Senhores Conselheiros decidir sobre seu mérito e aplicação.

Assim a serem trazidos à apreciação deste Conselho, dois resultados de avaliação diversos e ambos de emissão dos especialistas de duas Secretarias Municipais, o que estava sob nossa apreciação, em nosso entender, não era qualidade técnica dos seus pareceristas, ou a maior ou menor legitimidade dos órgãos que as preferiram, mas, pura e simplesmente, um questão de, no exame da prova, concluir-se qual aquela que melhor se ajustava à dirimir o conflito sobre o real valor venal da propriedade, convindo lembrar que o imóvel em questão tem características muito especiais e tratamento diferenciado pela própria Prefeitura por sua condição de imóvel sujeito a preservação do patrimônio imobiliário de nossa cidade.

Tínhamos, portanto, sob nossa apreciação dois laudos merecedores de crédito por suas origens (o que, inclusive, geraria sérios riscos futuros em caso de ajuizamento da questão): um elaborado pelo método comparativo de dados de mercado e outro pelo método de custo de reconstrução.

Ora, sabem bem os estudiosos da matéria que, se viável, o método comparativo é aquele que apresenta melhores condições de confiabilidade, tanto assim que a própria F/SUBTF/GAT os adota com base nos valores declarados constantes de seu cadastro de transações realizadas. Ressalte-se, inclusive, que esta Divisão veio a se manifestar no recurso por exame do laudo pericial do autor, por nova redução do valor venal proposto anteriormente e que subsidiou a decisão de primeira instância, ainda que bem acima daquela que originou a aquisição, dos laudos do perito do autor, e do próprio laudo da Secretaria de Urbanização que veio a levantar a questão posta.

Acórdão nº 13.371

CONSELHO DE CONTRIBUENTES

Como julgador examinando prova colhida, não tenho dúvidas que a avaliação que gera maior conforto para a nossa decisão, tanto quanto o concluiu o Relator, é aquela da Prefeitura que se fundamenta em laudo gerado pelo método comparativo.

Por tal razão, e com apresentação desta declaração de voto, aderi ao voto vencedor, com a redução parcial do valor venal do imóvel, como constante da decisão então colhida por voto de maioria.

DECLARAÇÃO DE VOTO Conselheiro **ROBERTO LIRA DE PAULA**

Acompanho o voto do i. Conselheiro relator, provendo parcialmente o presente Recurso Voluntário e adotando o valor venal estabelecido através de avaliação feita pela Superintendência do Patrimônio.

Não o faço, como, com certeza, assim também não fez o ilustre relator, em detrimento da avaliação da Gerência de Avaliações e Análises Técnicas, órgão competente para nos assessorar nas decisões de questões desta ordem.

O caso em espécie é próprio dos imóveis tutelados e/ou tombados em nossa cidade objetos de revitalização e que devem ter análise específica. Assim foi acordado pela Coordenadoria de ITBI desta Secretaria Municipal de Fazenda, em 25 de novembro de 2009, data posterior ao termo inicial do presente processo, durante reunião da Comissão de Revitalização de Imóveis do Sinduscon-Rio.

Naquela ocasião, diante da demonstração de discrepâncias semelhantes ao presente caso, entre valor declarado, valor atribuído pela Superintendência de Patrimônio e valor encontrado por aquela Coordenadoria, ficou ajustado que a Gerência de Novas Alternativas da Secretaria Municipal de Habitação, igualmente presente à reunião, repassaria à Coordenadoria de ITBI planilha com os imóveis inventariados e seus respectivos estudos de massa, sendo entendido que, mediante tal documento seria adotado um valor da cota praticado no mercado para cada unidade, tornando possível, assim, uma avaliação mais próxima da realidade.

Como tal constatação por parte da F/CIT, como já frisamos, se deu em data posterior à abertura do presente processo, em que o novo procedimento acordado não era ainda utilizado, entendo, assim como fez o i. Conselheiro Alfredo Lopes de Souza Junior, que o valor mais aproximado da realidade de mercado é aquele estabelecido pela Superintendência de Patrimônio da Secretaria Municipal de Fazenda.

É o que tinha a declarar.

Acórdão nº 13.371

CONSELHO DE CONTRIBUENTES

DECLARAÇÃO DE VOTO Conselheiro **FERNANDO DA COSTA GUIMARÃES**

Discute-se neste processo sobre o valor da base de cálculo do ITBI, a ser adotado no lançamento do ITBI incidente sobre a aquisição do imóvel situado na Rua Bento Lisboa, Lote 1 do PA 41606, referida na impugnação.

O valor da aquisição, de acordo com a escritura, era de R\$400.000,00; o inicialmente fixado pela fiscalização foi de R\$1.400.000,00, confirmado na decisão de Primeira Instância; a contribuinte argumentou que, para cálculo do laudêmio, a própria Prefeitura adotara valor menor – R\$553.484,54; por fim, a Gerência de Avaliações e Análises Técnicas, reexaminando seu pronunciamento, propôs o valor de R\$970.000,00.

A determinação do valor da base de cálculo não é de livre escolha, nem do Administrado, nem da Administração.

Base de cálculo de qualquer tributo somente pode ser estabelecida por lei (CTN, art. 97, *caput.* IV). A base de cálculo do ITBI é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos (CTN, art. 38; Lei nº 1.36488, art. 14).

O Código Tributário Nacional, art. 142, parágrafo único, dispõe que “A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.”

Distingue o direito administrativo entre atos vinculados e atos discricionários.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, por exemplo, ensina:

Uma das grandes distinções que se faz entre os atos administrativos e à que se atribui maior relevo, com justa razão, é a que os separa em atos vinculados e discricionários.

Atos vinculados seriam aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a administração ao expedi-los não interfere com a apreciação subjetiva alguma.

Atos discricionários, pelo contrário, seriam os que a administração pratica com certa margem de liberdade de **avaliação** ou **decisão** segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, **ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles.**

Acórdão nº 13.371

CONSELHO DE CONTRIBUENTES

A diferença nuclear entre ambos residiria em que, nos primeiros, a administração não dispõe de liberdade alguma, posto que a lei já regulou antecipadamente em todos os aspectos o comportamento a ser adotado, enquanto que nos segundos a disciplina legal deixa ao administrador certa liberdade para decidir-se em face das circunstâncias concretas do caso, impondo-lhe e simultaneamente facultando-lhe a utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser o melhor meio de satisfazer ao interesse público que a norma legal visa realizar.”(Elementos de Direito Administrativo, 2ª ed., Editora Revista dos Tribunais, S. Paulo, 1991, pg.114).

Um exemplo esclarecedor, costumeiramente adotado, é a promoção de servidores públicos de determinada categoria funcional que devam ser promovidos, alternadamente, por antiguidade ou por merecimento. Quando a promoção é por antiguidade, o ato é vinculado: a Administração não tem liberdade de escolha, devendo promover o mais antigo, ainda que reconheça em outros maior mérito. Se a promoção for por merecimento, a autoridade possui poder discricionário, alguma liberdade na escolha do servidor que, a seu ver, mereça ser promovido, dentro da lista de servidores que se encontrem em condições legais de promoção. A escolha fora da lista ou que desobedeça a vinculação caracteriza o ato arbitrário e, portanto, ilegal.

A lei tributária necessariamente há de definir a alíquota do tributo e o critério de determinação de sua base de cálculo, ficando a autoridade lançadora vinculada a esses elementos.

Às vezes, a base de cálculo definida na lei é de fácil determinação, por exemplo, o preço do serviço, no ISS.

Outras vezes, a solução se torna mais difícil, quando a lei adote, na definição da base de cálculo, um conceito indeterminado. Ainda assim, por ocasião do lançamento, o valor deve ser determinado, quaisquer que sejam as dificuldades práticas de sua determinação. Pode-se até admitir que o valor encontrado talvez não seja o certo; o que não é possível é que dois valores diferentes estejam igualmente corretos.

A questão envolve uma análise técnica a ser resolvida de acordo com as regras técnicas de avaliação de imóveis e com o auxílio dos excelentes servidores que integram a F/SUBTF/GAT, a quem cabe, nos termos do art. 118, inciso II, do Decreto nº 14.602/96, “prestar informações aos órgãos julgadores das demais instâncias no que tange ao valor venal de imóvel”.

Registre-se: a F/SUBTF/GAT informa, esclarece, fornece subsídios para a decisão, mas não decide, pois tal função é do órgão julgador.

Sempre tenho me valido, em meus votos, do precioso auxílio dos órgãos técnicos da SMF, embora algumas vezes, mais em seus esclarecimentos do que em suas conclusões.

Acórdão nº 13.371

CONSELHO DE CONTRIBUENTES

No caso dos autos, diante da diversidade entre os valores indicados, inclusive para cálculo do ITBI e do laudêmio, a prudência e a preocupação com a transparência dos atos da Administração Pública recomendava que se buscasse no órgão competente – a F/SUBTF/GAT, esclarecimentos sobre a causa da divergência.

E foi a própria GAT que esclareceu a razão da diversidade de valores: enquanto, para o cálculo do ITBI, se utilizou o método involutivo, para o laudêmio foi utilizado o método comparativo. Não se trata de um confronto entre dois órgãos da Administração Municipal e sim entre dois métodos diferentes de avaliação de imóveis. Nem a GAT pretendeu que a F/SAP se submetesse a seu critério de avaliação, para cálculo do laudêmio, nem a F/SPA que a GAT utilizasse sua avaliação, no cálculo do ITBI.

Diante de dois métodos que conduzem a resultados diferentes, cabe ao julgador, por força do princípio da verdade material, optar por aquele que, a seu ver, seja o mais adequado para alcançar a realidade.

O princípio da verdade material, em contraste com a verdade formal, é princípio processual relativo à valoração dos meios de prova

Grande conquista do direito processual moderno, significa que a prova da verdade dos fatos pode resultar da utilização de quaisquer meios lícitos e idôneos, ainda que não expressamente previstos em lei, e que esta não deve restringir os meios de se provar os fatos.

No passado, vigoraram regras que limitavam a utilização dos meios de prova. Por exemplo, por mais convincente que fosse o depoimento de uma testemunha, ele não seria aceito, se não confirmado por outra, pois *testis unus, testis nullus*. As mulheres não podiam ser testemunhas de atos jurídicos. Certos crimes somente podiam ser provados pela confissão, o que explicava a utilização da tortura, para obtê-la.

O mestre HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, eminente estudioso, assim leciona, sobre os sistemas conhecidos na história do direito processual:

O critério legal está totalmente superado. Nele o juiz é quase um autômato, apenas afere as provas seguindo uma hierarquia legal e o resultado surge automaticamente. Representa a supremacia do formalismo sobre o ideal da verdadeira justiça. Era o sistema do direito romano primitivo e do direito medieval, ao tempo em que prevaleciam as *ordálias* ou *juízos de Deus, os juramentos*.

Da rigorosa hierarquia legal do valor das diversas provas, o processo produzia simplesmente uma *verdade formal*, que, na maioria dos casos, nenhum vínculo tinha com a realidade. (Curso de Direito Processual Civil, Forense, RJ, 5ª edição, vol. I, pg. 450).



Acórdão nº 13.371

CONSELHO DE CONTRIBUENTES

Convencido da realidade dos fatos, não pode o julgador julgar contra sua convicção. É o princípio do “livre convencimento motivado” ou “da persuasão racional”, consagrado no art. 131 do Código de Processo Civil:

Art. 131. O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e às circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes, mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento.

Diante das circunstâncias constantes dos autos, estou convencido da imprestabilidade do método involutivo, no caso presente, uma vez que, incluindo-se o imóvel entre os preservados por ato do poder público municipal, não poderá ser utilizado plenamente por seu proprietário para realização de empreendimento imobiliário. Há de prevalecer, assim, o método comparativo de dados.

Desse modo, acompanhando o ilustre Conselheiro Relator, voto pelo PROVIMENTO PARCIAL do recurso voluntário, para fixar em R\$553.484,54 o valor da base de cálculo do ITBI, para a transmissão de que trata este processo.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que é Recorrente: **MARTHA MARIA HUE RIBEIRO DE LESSA** e Recorrido: **COORDENADOR DA COORDENADORIA DE REVISÃO E JULGAMENTO TRIBUTÁRIOS**.

Acorda o Conselho de Contribuintes, por maioria, dar provimento parcial ao recurso voluntário, nos termos do voto vencedor do Conselheiro Relator.



Acórdão nº 13.371

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Vencidos os Conselheiros DOMINGOS TRAVAGLIA, DIRCE MARIA SALES RODRIGUES e DENISE CAMOLEZ, que davam provimento parcial ao recurso, porém em menor amplitude, nos termos do voto do primeiro.

Os Conselheiros NEWTON SILVEIRA PALHANO DE JESUS, ROBERTO LIRA DE PAULA e FERNANDO DA COSTA GUIMARÃES apresentaram declaração de voto.

Conselho de Contribuintes do Município do Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 2013.

DENISE CAMOLEZ
PRESIDENTE

ALFREDO LOPES DE SOUZA JUNIOR
CONSELHEIRO RELATOR

NEWTON SILVEIRA PALHANO DE JESUS
CONSELHEIRO

ROBERTO LIRA DE PAULA
CONSELHEIRO

FERNANDO DA COSTA GUIMARÃES
CONSELHEIRO