

# A Desatualização do Cadastro Técnico e da Planta de Valores Genéricos de Seropédica - RJ: Causas e Conseqüências

Profa. Msc. Marlene Salete Uberti <sup>1</sup>  
Eng. Victor Hugo Fernandes <sup>2</sup>  
Prof. Dr. Mauro Antonio Homem Antunes <sup>3</sup>

UFRRJ - Depto. de Engenharia  
23890-000 Seropédica RJ  
<sup>1</sup> msuberti@ufrj.br - <sup>3</sup> mantunes@ufrj.br

<sup>2</sup> INCRA – Divisão Técnica  
22211-230 Rio de Janeiro RJ  
victor.hugo@rjo.incra.gov.br

**Resumo:** A realização e manutenção do cadastro técnico é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas e para o planejamento de um município. O objetivo do presente trabalho é descrever o estado atual do cadastro técnico e da planta de valores genéricos do município de Seropédica – RJ. Neste artigo descreve-se ainda quais são as causas e as conseqüências das distorções nos valores fiscais, dentre os quais pode-se destacar a queda de receita nos tributos relacionados com a propriedade imobiliária. Recomendações são dadas para melhorias nos cadastros e nas plantas de valores genéricos, visando uma melhoria nas políticas públicas e nos resultados sociais e financeiros dos atores envolvidos.

**Palavras chaves:** Cadastro Técnico, Planta de Valores Genéricos, Atualização Cadastral

**Abstract:** Setting up and maintaining a technical cadastre is critical for the development of public policies and for municipal land use planning. The objective of the present work is to describe the current state of the technical cadastre and of the map of generic values of the city of Seropédica - RIO DE JANEIRO. It also describes what are the causes and the consequences of the distortions in the fiscal values, amongst which stands out the decrease in the tributes related to the real state property. Studies are recommended in order to improve the cadastre performance in developing public policies that are technical and socially correct.

**Keywords:** Cadastre Technician, Plant of Generic Values, Cadastral Update

## 1.1 – INTRODUÇÃO

O Governo Municipal tem por finalidade, antes de tudo, a administração de uma fração definida do território nacional com o objetivo de atender os anseios da comunidade que nele habita. Para uma perfeita e harmônica organização do “fazer público”, há necessidade de se desenvolver ferramentas que otimizem o investimento comum e solucionem os problemas da comunidade.

O perfeito dimensionamento dos impostos e taxas é uma obrigação atribuída aos administradores, capaz de implantar um recolhimento tributário equilibrado e sobre dados sempre atualizados, para que ocorra uma justiça fiscal.

O Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/01), e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), são instrumentos ao planejamento e gestão urbana que exigem para sua aplicação um cadastro técnico atualizado e uma planta de valores genéricos justa e atual.

O Município de Seropédica – RJ, emancipado em 1997, utilizava até recentemente os dados do cadastro e dos valores venais dos imóveis para o cálculo dos impostos, herdados do Município de Itaguaí.

O presente trabalho tem por objetivo expor, através de análises dos dados cadastrais e da PVG de Seropédica, as causas e conseqüências que a desatualização trás para o desenvolvimento de um Município.

## 2.2 – O MUNICÍPIO DE SEROPÉDICA

O Município de Seropédica possui uma área territorial de 283,79 km<sup>2</sup>, localizado na Baixada Fluminense, região sul do estado do Rio de Janeiro (Figura 1). O principal acesso ao município é através da Rodovia Presidente Dutra (BR 116). Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE o município tem uma população estimada em 2005 de 75.032 habitantes, sendo que mais da metade residentes da área urbana. Assim como os outros municípios que pertencem à Baixada, Seropédica é considerada uma cidade dormitório, pois seus habitantes trabalham no Rio de Janeiro.

No município está instalada desde 1948, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, as margens da BR 465, a antiga Rodovia Rio-São Paulo.



*Localização Geográfica do Município de Seropédica.*

## 3.3 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 3.1 – Atualização do Cadastro Técnico Municipal

Segundo LOCH e SILVA (1994): *"a atualização cadastral é imprescindível para a existência do Cadastro Técnico Multifinalitário devido à dinâmica do espaço geográfico. Esta atualização deve ser permanente e ser planejada juntamente com a implantação do Cadastro Técnico Multifinalitário"*.

O espaço geográfico, principalmente no meio urbano, é um organismo vivo, sujeito a fenômenos previsíveis, normais e a outros inesperados, imprevistos. O cadastro técnico para se manter atualizado deve acompanhar e registrar estes fenômenos, tanto os previsíveis como os imprevisíveis.

Segundo MULLER e ERBA (2000): *"o Cadastro Técnico necessita conhecer, acompanhar e registrar estas alterações sob pena de ficar desatualizado, e converter-se num instrumento de confiabilidade duvidosa no momento em que seu banco de dados for consultado para a realização de avaliações, transferências, compra e venda de imóveis, definição de valores para a cobrança de IPTU, ITBI e outros impostos que incidem sobre a terra, determinação de redes de água, luz, esgoto, telefone, etc."*

IDOETA et al. (2000), analisou alguns municípios que realizaram atualização cadastral, e concluiu que o incremento na arrecadação, em alguns casos, foram da ordem de 140%.

Ainda segundo os autores MULLER e ERBA (2000): *"O cadastro ágil, preciso e moderno proporciona a garantia necessária para que a atividade fiscal (tributária) seja exercida de forma justa, além de tornar-se um canal de comunicação entre o governo e a população. A administração governamental garante os recursos para novos investimentos, que reverterão em benefícios para o contribuinte e a sociedade em geral."*

Segundo BREMAEKER (2001), em um estudo realizado pelo IBAM com dados de pesquisa do IBGE, pelo menos 80,7% dos Municípios brasileiros possui cadastro predial, e 76,8% dos Municípios brasileiros possui cadastro territorial, tendo em vista o fato de que prestaram informações quanto ao ano da última atualização do mesmo.

### 3.2 – Atualização da Planta de Valores Genéricos - PVG

A maior função de uma Planta de Valores Genéricos é a arrecadação dos tributos imobiliários, e sua elaboração e atualização deve ser realizada por profissionais da área técnica, de preferência por profissionais da Engenharia de Avaliações.

Segundo BREMAEKER (2001), pelo menos 88,1% dos Municípios brasileiros possui planta de valores, tendo em vista o fato de que prestaram informações quanto ao ano da última atualização da mesma.

Para AVERBECK (2000), *"a maior parte das atualizações das plantas de valores ocorre apenas com a atualização do valor monetário dos imóveis através de índices de inflação, por conta da facilidade de encaminhamento legal. A pesquisa do IBGE e as conclusões de BREMAEKER (2001), não fazem distinção se houve atualização a preços de mercado ou correção por índice de inflação, recomendando-se prudência na interpretação dos números e resultados."*

Para AVERBECK (2004), *"os administradores públicos pouco conhecem os benefícios de uma planta de valores atualizada e, sobretudo, têm receio de desgastes políticos trazidos pela discussão ou abertura dessa questão junto à sociedade. Passa a ser cômodo ao prefeito não encarar essa responsabilidade e transferi-la a seu sucessor."*

Ainda segundo o autor, a justiça fiscal deve estar presente em todos os níveis de tributação. A sonegação fiscal, a lavagem de dinheiro e a indução à informalidade são facilitadas quando cadastro e planta de valores estão desatualizados.

Segundo AVERBECK (2004), com a planta de valores desatualizada a avaliação do imóvel pelo município será em valor abaixo do mercado. A declaração de aquisição de um imóvel a valor subdeclarado e a posterior venda desse imóvel a preço de mercado, declarado corretamente, terá permitido "esquentar" ou "lavar" o dinheiro da diferença, ao custo dos tributos incidentes (ITBI e IR).

O autor continua: *"a desatualização das plantas de valores nos municípios interessa muito a quem opera na clandestinidade e provoca um prejuízo enorme à sociedade, ao permitir o fortalecimento de atividades ilícitas."* Lembra ainda que: *"a atuação dos políticos deve ocorrer sobre as alíquotas, as isenções e não*

sobre os valores de avaliação.”

O que acontece nos municípios, quando se contrata profissionais para atualizar a planta de valores é a intervenção do prefeito, dos secretários e até dos vereadores modificando os valores, levando em consideração somente os aspectos políticos, “os amigos e inimigos políticos”, o desgaste da imagem junto a população. Não acontece uma discussão técnica e objetiva sobre os valores, ocorrendo novamente a injustiça fiscal.

#### **4.4 – As causas da desatualização do cadastro e a planta de valores do Município de Seropédica**

Segundo informações fornecidas pela Prefeitura Municipal de Seropédica, a arrecadação em 2005 do Imposto predial e Territorial Urbano - IPTU, do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI e de outras taxas foram de aproximadamente 0,03% do total da arrecadação municipal. Uma porcentagem muito pequena levando-se em consideração que Seropédica tem em seu cadastro cerca de 40.000 (quarenta mil) unidades imobiliárias.

Isso acontece pelos seguintes motivos:

- Não existia até recentemente, base cartográfica do município em escala compatível com o cadastro técnico. Os dados cartográficos utilizados na prefeitura eram as plantas de loteamentos e uma base cartográfica na escala 1:10.000 de 1979, obtida de vôo aerofotogramétrico da antiga Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – FUNDREM;
- Os dados alfanuméricos utilizados para o cálculo dos impostos estão em um banco de dados totalmente incompatível ao uso do Cadastro. O que se observa é uma falta de organização dos dados, uma manutenção precária e feita por pessoas não qualificadas e sem preparo, que acabou levando à duplicidade das unidades imobiliárias, a ruas que não existem, a quadras regulares (com quatro lados) terem cerca de oito a dez ruas fazendo acesso a elas, ou seja, a total desorganização das informações;
- Não existe atualização cadastral desde a emancipação do município. A emancipação aconteceu em 1997, sendo que não foram fornecidas informações sobre quando foi a última atualização, quando Seropédica ainda era um dos distritos de Itaguaí;
- Não acontecia por parte da prefeitura, uma efetiva atuação dos fiscais no lançamento de áreas edificadas ao longo destes 8 (oito) anos desde a emancipação. E o mais grave, que acontece em muitos municípios da Baixada Fluminense, é a alteração ilícita dos valores pelos fiscais a pedido e mediante pagamento pelos contribuintes;
- A planta de valores não refletia, até recentemente, os valores reais dos imóveis, pois por intervenções dos administradores da própria prefeitura, os valores praticados eram definidos por vontades políticas, por exemplo: a rua onde os “amigos” políticos e partidários tinham suas residências os valores estavam muito abaixo do mercado, ao contrário da rua onde os “inimigos” políticos residiam;
- Além da desatualização da planta de valores, a administração municipal encontrava-se com seu código tributário sem revisão a alguns anos, praticando, por exemplo alíquotas do IPTU menores do que estavam aprovadas na lei. Outro problema no código tributário era a falta de transparência nos parâmetros utilizados, para o cálculo dos valores venais das construções e dos terrenos;
- Não existe, por parte da população de Seropédica, organizações de bairros e associações das comunidades que cobram dos administradores municipais seriedade e transparência nas ações, no uso dos impostos, no retorno dos valores em benefício do município, durante seus mandatos;
- O município de Seropédica ainda não possui um plano diretor, que está sendo elaborado neste ano de 2006.

#### **5.5 – CONSEQÜÊNCIAS DA DESATUALIZAÇÃO**

As conseqüências da desatualização do cadastro e da planta de valores são:

- O valor insignificante de 0,03% do total da arrecadação municipal;
- Como não acontece a cobrança por parte da população, os administradores não atendem as necessidades da população;
- O município de Seropédica não tem saneamento básico, o esgoto corre a céu aberto, pois não existe

tratamento dos esgotos;

- Em mais de 60% do município não existe pavimentação nas ruas e onde existe pavimentação, a manutenção não acontece;
- Não existem hospitais em Seropédica. A população é atendida em postos de saúde em condições precárias e em número insuficientes;
- As áreas de lazer, como praças e áreas verdes estão em condições precárias por falta de manutenção ou não existem;
- As concessionárias de energia elétrica, de abastecimento de água e de telefonia não atendem satisfatoriamente à população. Em muitos bairros, ocorrem freqüentes faltas de água, em muitas ruas não existem postes de distribuição de energia elétrica e conseqüentemente de telefonia fixa;
- A população, por uma questão cultural, não cobra da administração pública, seja municipal ou estadual, por não acreditar que pagando os impostos eles irão retornar em benefícios para a comunidade. Por isso, a inadimplência é muito alta, a população não paga os impostos e a cidade ano após ano continua na mesma situação;
- A falta de uma base cartográfica e de planejamento urbano, acarretou invasões de áreas públicas deformando os projetos de loteamento do município e gerando com isso uma ocupação desordenada.

## **6.6 – SOLUÇÕES PARA REVERTER O QUADRO ATUAL**

Em junho de 2005, iniciou-se o recadastramento imobiliário, a elaboração da planta de valores genéricos e da base cartográfica da área urbana de Seropédica.

Para a confecção da base cartográfica, está sendo utilizado o levantamento planimétrico por topografia convencional.

Na elaboração da planta de valores, procurando-se sempre obter a justiça fiscal, foi utilizado o método comparativo de dados de mercado, através de inferência estatística com o apoio das pesquisas imobiliárias e da base cartográfica. Junto com a planta de valores ocorreu a revisão do código tributário, com as novas alíquotas, que mostrou de forma transparente o cálculo do IPTU.

No recadastramento imobiliário foi utilizado o Boletim de Cadastramento Imobiliário – BCI, coletando informações alfanuméricas das dimensões e das características dos terrenos e das edificações. Estas informações serão inseridas em um sistema de informação cadastral para ser utilizado na manipulação dos dados, no cálculo do IPTU e no planejamento municipal.

A efetiva elaboração do Plano Diretor de Seropédica, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, fará com que a população conheça seu município e passe a cobrar da administração municipal providências para a solução dos problemas.

## **7.7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº. 101 de 04/05/00), estabeleceu os novos procedimentos para as prefeituras quanto à responsabilidade na gestão do dinheiro público. Apesar da lei estar em vigor desde o ano de 2000, muitos administradores municipais e vereadores, a exemplo de Seropédica, ainda não estão dando a devida atenção ao desenvolvimento de uma política de eficiência na arrecadação dos tributos imobiliários.

A busca do equilíbrio fiscal, como destaca a Lei, está sendo “esquecida”, assim como os investimentos em estrutura técnica e na atualização nas áreas de cadastro, planta de valores e arrecadação.

A desatualização do cadastro técnico municipal e a falta de planejamento de seus respectivos administradores, trazem aos municípios um crescimento desorientado e com baixas taxas de crescimento. O recolhimento dos impostos, IPTU e ITBI, são de baixa expressão e sendo injusto faz com que, quem paga, pague mais por causa da desatualização do cadastro e da Planta de Valores Genéricos, além de prejudicar os investimentos em melhorias para a população do município.

Para a melhoria das condições de vida da população há que se implementar o cadastro técnico municipal que está sendo realizado, o qual deve ser utilizado para a elaboração do plano diretor municipal e deve ser atualizado regularmente para acompanhar o desenvolvimento urbano da cidade. Estudos visando o estabelecimento de metodologias com melhor embasamento técnico e científico devem ser realizados a

fim de se ter uma definição do cadastro que mais atenda às necessidades da população e que ao mesmo tempo seja fiscalmente e socialmente justos. Ao mesmo tempo, é necessário que a sociedade civil tome ciência da importância da participação nas tomadas de decisões e se organize de modo a cobrar políticas que sejam não só tecnicamente corretas, mas socialmente justas.

## 8.8 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**AVERBECK, C. E.** Os sistemas de cadastro e plantas de valores no município: prejuízos da desatualização. Florianópolis. 2003. Disponível em:  
<http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp?scateg=136>. Acesso em 02 de maio de 2006.

\_\_\_\_\_. O Cadastro Técnico Multifinalitário, a Planta de Valores Genéricos e a Participação do Cidadão. COBRAC 2004 Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. UFSC. Florianópolis. 2004.

\_\_\_\_\_. A Planta de Valores Genéricos como Instrumento de Combate à Informalidade, à Sonegação e à Lavagem de Dinheiro. COBRAC 2004 Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. UFSC. Florianópolis. 2004.

**BRASIL:** Lei Complementar nº 101/00, Brasília 2000.

**BRASIL:** Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, Brasília 2001.

**BREMAEKER, F. E. J. DE.** Instrumentos e Desempenho da Arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano. IBAM. Série Estudos Especiais nº 28. Rio de Janeiro. 2001.

**IDOETA, Irineu. TOSTES, Fátima Alves. IDOETA, Ivan Valeije.** Revisão Cadastral Urbana com Fotos Aéreas ampliadas - Uma Metodologia consolidada. COBRAC 2000 Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. UFSC. Florianópolis. 2000.

**MULLER, Angela Maria. ERBA, Diego Alfonso.** O Cadastro Técnico do Município de São Leopoldo-RS: Problemas e Soluções. COBRAC 2000 Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. UFSC. Florianópolis. 2000.

**SILVA, Simone da. LOCH, Carlos.** Potencialidades da Interpretação Visual e Digital de Imagens Orbitais na Atualização do Cadastro Técnico Rural Multifinalitário. In: 1º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, Anais p.25-29, Florianópolis 1994