TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	254411/18
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO:	FERNANDO BOTTEGA HALLBERG, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, MUNICÍPIO DE CASCAVEL
ADVOGADO / PROCURADOR	ANA MARIA FYDRYSZEWSKI, CAMILA COTOVICZ FERREIRA, CAROLINA PADILHA RITZMANN, CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE, GUILHERME MALUCELLI, GUSTAVO BONINI GUEDES, JAYNE PAVLAK DE CAMARGO, LUIZ PAULO MULLER FRANQUI, RICK DANIEL PIANARO DA SILVA
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2825/22 - Tribunal Pleno

Representação. Existência de autos de execução fiscal em andamento. Procedência parcial, com aplicação de multa e expedição de recomendação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada por *Fernando Bottega Hallberg*, então vereador do Município de Cascavel, na qual noticia supostas impropriedades perpetradas pelo prefeito municipal, senhor *Leonaldo Paranhos da Silva*, com o intuito de favorecimento da Fundação Assis Gurgacz.

Em suma, o representante aponta as seguintes irregularidades: (i) renúncia de receita por indevida concessão de imunidade tributária à Fundação Assis Gurgacz; (ii) irregularidades na cobrança de dívida fiscal da entidade; (iii) ilícita expedição de certidão positiva com efeito de negativa à entidade; e (iv) criação de cargos em comissão para o exercício de funções técnicas operacionais;

Instado a se manifestar, o senhor *Leonaldo Paranhos da Silva* apresentou manifestação preliminar à peça 34, na qual informou que:

> "(...) A dívida da Fundação Assis Gurgacz surgiu depois de uma fiscalização realizada pelo Município que apurou que a referida Fundação não estaria cumprindo os objetivos das instituições sem

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

> fins lucrativos, pois estaria distribuindo lucros de forma indevida. Na ocasião uma analista de tributos do Município, suspendeu a imunidade tributária da Fundação e lançou os impostos devidos para empresas que não possuem imunidade tributária e as multas respectivas. O processo administrativo fiscal tramitou na forma da legislação até então vigente e foi mantida a autuação fiscal em primeiro grau, por decisão do Secretário de Finanças do Município. Interposto recurso desta decisão, o Prefeito Municipal a época, o qual exercia o segundo grau de jurisdição no processo administrativo fiscal, visto que, no ano de 2016 não havia no Município de Cascavel, negou provimento ao recurso e manteve a autuação fiscal. No início do ano de 2017, já sob nova administração, a Fundação Assis Gurgacz apresentou petição arguindo a nulidade do processo administrativo fiscal, alegando nulidades nas autuações e respectivas decisões, perpetradas desde a origem dos atos administrativos consubstanciados através do ALIM - Auto de Lançamento e Imposição de Multa n. 149/2015; ALIM - Auto de Lançamento e Imposição de Multa n. 150/2015; AI - Auto de Infração n. 526/2015, estes lastreados no PAF - Processo Administrativo Fiscal n. 10.195.3.2015, que desconsiderou a natureza jurídica da Fundação e, por consequência, suspendeu a imunidade tributária, aplicou multas, lançou tributos, entre 01.01.2010 até 31.12.2014.
>
> (...)

O gestor afirmou, ainda, que nesta petição a entidade também requereu o restabelecimento imediato da imunidade e a emissão de certidão positiva com efeitos de negativa, até decisão definitiva.

Quanto à alegação de nulidade do processo administrativo fiscal, o responsável afirmou que embora não haja previsão expressa na lei municipal para revisão de decisão administrativa de seguindo grau, a Administração Pública pode rever seus atos inquinados de vícios ou nulidade. Asseverou que o pedido deduzido pela Fundação naquela data continha questões de índole constitucional que, se acolhidas, acarretariam a nulidade do procedimento administrativo, destacando que a certidão suspostamente expedida para a Fundação Assis Gurgacz, antes da finalização da fase administrativa do processo e antes da análise final do pedido de nulidade do processo administrativo atende aos princípios da presunção de inocência, do contraditório e da ampla defesa. Também frisou que não existe no âmbito da legislação municipal lei que regule a concessão e o processo de suspensão de imunidade tributária.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

Quanto à alegação de que o Município teria aceitado irregularmente imóvel em garantia de execução fiscal, uma vez que as avaliações que acompanham a nomeação à penhora foram feitas por corretores de imóveis e não por engenheiro civil, o representado alegou que:

> (...) a avaliação de imóveis feita por Corretor de Imóveis tem validade e o corretor que o faz age no exercício regular de seu direito, eis que não é prerrogativa exclusiva de engenheiros e arquitetos a avaliação de imóveis. A Resolução 1.064/2007 do COFECI - Conselho Federal dos Corretores de Imóveis prevê a possibilidade de o corretor de imóveis elaborar parecer técnico de avaliação mercadológica. (...) Com relação ao valor recolhido a título de ITBI pela ASGEL- Assis Gurgacz Empreendimentos Ltda, terceira que ofereceu o bem a penhora, por ocasião da compra do imóvel, foi determinada a apuração do fato administrativamente e, depois do devido processo legal e ampla defesa, a proprietária do imóvel deverá ser intimada para complementar o valor devido a título de ITBI.

Em relação à emissão de certidão negativa, o gestor esclareceu:

> (...) se enquadrava dentro da atividade de cautela, no poder discricionário da Administração. Quanto à competência para deferir imunidade tributária, aduziu que é competência exclusiva do Prefeito Municipal suspender o benefício de imunidade de IPTU, sendo que, por analogia, em relação aos demais tributos, é exclusiva a competência do Prefeito para suspender a imunidade tributária.

O Representante também rebateu as razões da defesa (peça 39), arguindo:

> (...) que a Súmula 473 STF não serve de fundamento para impedir o efeito material da coisa julgada administrativa em relação ao fisco. Também, arguiu que o Município não observou o artigo 11 da Lei de Execução Fiscal, que estabelece a ordem de preferência para penhora. [...] Quanto a avaliação do perito, observamos que a Prefeitura não se manifestou em nenhum momento sobre a utilização da NBR 14653 – não respeitada nas avaliações feita nos autos. [...] O fato é que suspeitamos que esta avaliação da Prefeitura Municipal de Cascavel foi feita em CONLUIO com a FUNDAÇÃO ASSIS GURGACZ, afim de fraudar o processo judicial de execução fiscal, e supervalorizar um lote rural para pagar uma dívida da FAG para com a Prefeitura Municipal de Cascavel, neste sentido estando tanto a FUNDAÇÃO ASSIS GURGACZ, como o próprio Prefeito

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

> Municipal de Cascavel, Leonaldo Paranhos, neste ato representado por seu procurador jurídico Luciano Braga Cortes, agindo com LITIGÂNCIA DE MÁ FÉ, alterando a verdade dos fatos e usando do processo para conseguir objetivo ilegal além de usar do Poder Judiciário para causar DANO AO ERÁRIO e ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.

A Representação foi recebida, conforme Despacho n.º 1300/18 – GCNB (peça 41).

À peça 46, o Município de Cascavel e o senhor *Leonaldo Paranhos da Silva* apresentaram defesa reiterando os argumentos já lançados em fase de manifestação preliminar (peça 34), conforme resumiu a unidade técnica:

> "[...] No início do ano de 2017, já sob nova administração, a Fundação Assis Gurgacz apresentou petição arguindo a nulidade do processo administrativo fiscal, alegando nulidades nas autuações e respectivas decisões, perpetradas desde a origem dos atos administrativos consubstanciados através do ALIM - Auto de Lançamento e imposição de Multa n.2 149/2015; ALIM - Auto de Lançamento e Imposição de Multa n.2 150/2015; AI - Auto de infração n.2 526/2015, estes lastreados no PAF - Processo Administrativo Fiscal n.2 10.195.3.2015, que desconsiderou a natureza jurídica da Fundação e, por consequência, suspendeu a imunidade tributária, aplicou multas, lançou tributos, entre 01.01.2010 até 31.12.2014.
>
> Em resumo, o Município de Cascavel explicou que:
>
> 1- Inexistiu processo/procedimento administrativo formal, numerado em ordem cronológica do mais antigo para o mais recente;
>
> 2- Que ocorreu prejuízo ao contraditório, a ampla defesa e aos meios a ela inerentes, haja vista que a administração gerou para cada protocolo um "novo" processo/procedimento, com numerações desconexas e informações desencontradas;
>
> 3- Que não houve a análise total da documentação apresentada durante a tramitação do procedimento;
>
> 4- Que a decisão em segunda instância foi genérica, não enfrentando os argumentos deduzidos no processo, trazendo precedentes jurisprudenciais, sem demonstrar sua pertinência o caso;
>
> 5- Que inexiste desvio de finalidade e confusão patrimonial, sendo ilógico imaginar que os instituidores da FAG transferiram um patrimônio tão considerável para uma IES, que gera mensalidades

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

pagas per aproximadamente dez mil alunos para, supostamente, obter vantagens tão irrisórias;

6- Que as intimações foram feitas por edital e não de forma pessoal nos termos do art. 117, I, do CTM;

7- Que a suspensão da imunidade afronta aos artigos. 129, da CF/88 e art. 66, da CCB, por prescindir de previa consulta ao Ministério Público.

8- Que o Município estava em potencial risco de arcar com indenizações decorrentes da referida autuação e que nestes casos entende que a Administração Pública deve se valer da autotutela administrativa, do poder-dever de anular ou revogar os seus próprios atos, por serem ilegais ou contrários ao interesse público."

À peça 50/52, o representante juntou documentação e afirmou, em suma:

(...) que na escritura do imóvel anexa à petição inicial, consta averbada a compra da área pela Fundação Gurgacz pelo valor de R$ 16.300.000,00 (dezesseis milhões e trezentos mil reais), porém, o Poder Executivo Municipal aceitou o respectivo imóvel pelo valor de R$ 41.720.000,00 (quarenta e um milhões, setecentos e vinte mil reais).

Diante da apuração de prática de improbidade administrativa, informou o Representante que o caso, também, tem sido acompanhado pelo Ministério Público Estadual, por meio do IC MPPR-0030.18.000954-7, que objetiva apurar a aceitação de imóvel em garantia por valor obtido em posterior avaliação e, em tese, superior ao valor de mercado, acarretando prejuízo ao erário, bem como a ilegalidade da emissão de certidões fiscais positivas com efeito de negativa pela Administração Municipal de Cascavel, durante vigência de inscrição de dívida ativa da FAG.

Informou o Representante que, a partir do termo de convênio e cooperação técnica 023/2016 CRECI/PR MP/PR (peça 52), houve a reavaliação do imóvel em comento, concluindo-se que este possui o valor médio de R$ 16.000,000 (dezesseis milhões).

Portanto, aduziu que o bem oferecido à penhora era insuficiente para a garantia integral do juízo, haja vista que a execução fiscal em análise é no valor de R$ 33.682.613,38 (trinta e três milhões seiscentos e oitenta e dois mil seiscentos e treze reais e trinta e oito centavos).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

À peça 54, o Município de Cascavel juntou laudo de avaliação do imóvel oferecido à penhora na execução fiscal n.º 22484-32.2017.8.16.0021, realizado pelo avaliador judicial da Vara da Fazenda Pública de Cascavel, Paraná, avaliando referido imóvel por R$ 35.648.484,50 (trinta e cinco milhões seiscentos e quarenta e oito mil quatrocentos e oitenta e quatro reais e cinquenta centavos).

Em manifestação (Instrução n.° 4494/20, peça 57), a CGM sugeriu a abertura de contraditório ao senhor *Leonaldo Paranhos da Silva* para se manifestar acerca das novas alegações do representante e alegações apresentadas às peças 51/52, quanto à divergência entre os laudos de avaliação do imóvel, bem como em relação aos seguintes pontos: i) a criação de cargos em comisso para o exercício de funções técnicas operacionais (em claro desacordo ao Prejulgado n.º 25/TCE-PR) pela Prefeitura de Cascavel; ii) ausência de assinatura dos demais membros da Comissão Avaliadora na avaliação imobiliária em análise; iii) ilícita expedição de certidão positiva com efeito de negativa; iv) repasse ilegal de recursos financeiros para a Fundação Assis Gurgacz usando-se da certidão positiva com efeito de negativa supracitada; v) usurpação de competência pública do Fisco Municipal; vi) renúncia ilícita e dolosa de receita tributária por concessão de imunidade indevida, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal; vii) responsabilidade pela expedição de certidão com dolo ou fraude.

O Ministério Público de Contas concordou com a diligência proposta pela unidade, conforme Parecer n.° 1169/20 (peça 58).

Devidamente intimado, o gestor apresentou manifestação, acompanhada de documentação (peças 65/73).

Em análise conclusiva (Instrução n.º 671/22, peça 74), a unidade técnica opinou, preliminarmente, pelo arquivamento do feito sem resolução de mérito, em razão do exaurimento da discussão em sede de Inquérito Civil proposto pelo Ministério Público do Estado do Paraná, considerando a jurisprudência desta Corte e o arquivamento do procedimento investigatório movido pelo MP-PR.

Caso não acolhida a preliminar, opinou quanto ao mérito pela procedência parcial da representação, em razão da (i) ausência de assinatura de todos os membros da Comissão Especial de Avaliação do Município de Cascavel (peças 12/14) no documento de avaliação do imóvel para fins de ITBI, (ii) ocorrência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

falha formal na expedição de certidão positiva com efeitos de negativa, quando a FAG estava inscrita em dívida ativa; sugerindo a aplicação de duas multas administrativas ao sr. *Leonaldo Paranhos da Silva*, com fulcro no art. 87, IV, "g" da LOTCE-PR.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer n.° 454/22 – 5PC (peça 75), afastou a preliminar arguida, por não vislumbrar óbices ao pronto julgamento do mérito, haja vista a conclusão da fase de instrução processual, com indicação de irregularidades, e que somente parte da matéria versada neste expediente está em litígio judicial. Corroborou a proposta de arquivamento do feito sem julgamento do mérito quanto à existência de irregularidades na aceitação de imóvel em garantia por valor obtido em posterior avaliação e, em tese, superior ao valor de mercado, tendo em vista que a validade do laudo de avaliação do imóvel oferecido à penhora está sob o crivo do Poder Judiciário (Ação de Execução Fiscal n.º 22484- 32.2017.8.16.0021).

No tocante à criação de cargo em comissão para o exercício de funções técnicas operacionais, afirmou que "embora se revele improcedente sob este aspecto, conforme análise técnica, sobressalta a constatação de que à Comissão Especial de Avaliação foram atribuídas atividades estritamente técnicas que integram o poder de polícia do Estado, que exigem a independência e a imparcialidade de seus membros, razão pela qual a comissão deve ser constituída exclusivamente por servidores integrantes do quadro efetivo de pessoal, dada a incompatibilidade das funções e a natureza precária e baseada na relação de confiança característica aos cargos em comissão". Diante disso, pugnou pela expedição de determinação, para que o Município de Cascavel deixe de nomear servidores comissionados como membros da Comissão Especial de Avaliação (Decreto n.º 13.399/2017), comprovando a regularidade da atual composição da comissão.

No mais, acompanhou a análise de mérito da unidade técnica, concluindo pela procedência parcial da presente representação, com a aplicação das multas administrativas sugeridas na instrução e a expedição de determinação ao ente municipal.

É o relatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, divirjo do opinativo da unidade técnica pelo arquivamento sem resolução de mérito da presente representação.

Embora as questões em exame também tenham sido discutidas em sede de Inquérito Civil proposto pelo Ministério Público do Estado do Paraná (Inquérito Civil n.º 0030.18.000954-7), conforme informou a unidade técnica em sua instrução, o referido inquérito restou arquivado em razão da ausência de elementos necessários para a propositura de ação judicial.

No entanto, nesse caso, constato que não houve o exaurimento de todas as medidas possíveis de serem propostas por este Tribunal de Contas. Além disso, o processo se encontra devidamente instruído, com indicação de irregularidades e somente parte da matéria versada neste expediente está em litígio judicial.

Diante dessas condições, acompanhando o opinativo ministerial, entendo que o arquivamento deste feito nos termos propostos pela unidade técnica não se justifica, motivo pelo qual deve ser afastada a preliminar suscitada.

Não obstante, quanto ao ponto **"irregularidades na cobrança de dívida fiscal da entidade"**, na qual se discute, notadamente, as divergências de valores das avaliações do imóvel dado em garantia na execução fiscal, acolho os pareceres uniformes da unidade técnica e do *Parquet* de Contas pelo encerramento da representação sem análise de mérito, uma vez que a validade do laudo de avaliação do imóvel oferecido à penhora está sob o crivo do Poder Judiciário, mediante a Ação de Execução Fiscal n.º 22484- 32.2017.8.16.0021, movida pela Fazenda Pública do Município de Cascavel em face da Fundação Assis Gurgacz.

No tocante à suposta **renúncia de receita por indevida concessão de imunidade tributária à Fundação Assis Gurgacz,** entendo que os argumentos trazidos pelo representado devem ser acolhidos, mostrando-se aptos a afastar a irregularidade, conforme esclareceu a unidade técnica em sua análise conclusiva, vejamos:

> "Consta na peça 24 partes dos processos administrativos n° 66799/2016 e 45074/2016 que tratam de concessão de imunidade tributária requeridas pela FAG e pelo Hospital São Lucas no

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

exercício de 2017, caracterizando suposta renúncia de receitas em confronto aos ditamos da LRF.
Primeiro é forçoso apontar que, de acordo com o demonstrado pela defesa o que se discute nos presentes autos de representação e, foram matérias apreciadas pelo MPPR - o Inquérito Civil n° 0030.18.000954-7 - e ainda sub judice quanto a execução fiscal n° 0022484-32.2017.8.16.0021 é a suspensão da imunidade no exercício de 2015, o que consubstanciou na inscrição da entidade em Dívida Ativa e na execução fiscal comentada.

Entendemos que assiste razão ao Representado quando aduz que:

O pedido de imunidade para o exercício de 2017 é autônomo e pode ser feito independentemente do benefício ter sido suspenso em anos anteriores. E isto porque não se trata de criar o benefício, mas de reconhecê-lo válido e eficaz em razão do cumprimento de condições derivadas de norma constitucional. Tal como rege o artigo 20, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, na esfera administrativa o gestor deverá considerar as "consequências práticas da decisão", o que fez considerando que as entidades sempre receberam este benefício, por estarem de acordo com as normativas constitucionais, e são de notória importância para a sociedade cascavelense, por se tratar de instituições de ensino e de saúde imprescindíveis ao desenvolvimento municipal. Este INTERESSADO, por certo, sopesou as consequências práticas de sua decisão, diante dos relevantes argumentos jurídicos lançados pela procuradoria do Município e, principalmente, para evitar maiores prejuízos aos interesses dos munícipes – afinal, eventual retirada de benefícios da universidade e do hospital do Município seria extremamente prejudicial. Como se sabe, a determinação para que tais entidades recolham tributos interfere de maneira extremamente onerosa em sua saúde financeira, podendo culminar em indesejável ruptura de seu funcionamento. Neste contexto, por não apenas a Procuradoria confirmar o direito de tais entidades, mas também pelas consequências práticas de eventual indeferimento do pedido, mostra-se de todo compreensível e justificável a atuação do representado nestes processos que, pelas circunstâncias acima expostas, atuou em total consonância com o interesse público. [...] Ora, o Hospital São Lucas, sendo constituído, conforme dispõe seu estatuto, como pessoa jurídica privada sem fins lucrativos, tendo como objetivos prestar serviço assistencial à saúde, além de atividades ligadas à educação, detém a prerrogativa constitucional de receber imunidade tributária. Referido estatuto, ainda, é submetido ao crivo do Ministério Público, conforme dispõem os artigos 65 e 66, do Código Civil. Portanto, é inegável que em favor do Hospital São Lucas também milita a presunção de seu direito à imunidade tributária. De outro lado, a ausência de CEBAS, tal como

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

> decidido administrativamente, não elide tal presunção, mormente porque não se enquadra em nenhuma das hipóteses do artigo 14, do CTN (distribuição de lucros, aplicação de recursos fora do país e não manter correta escrituração dos livros de receitas e despesas) e, principalmente, porque não desconstitui a presunção juris tantum conferida pela Constituição, conforme já reconhecido pela jurisprudência do STF que, inclusive, entende pela manutenção do direito à imunidade tributária mesmo para atividades que fogem do escopo estatutário, conforme dispõe a súmula vinculante n° 52."

Logo, como bem esclarecido na defesa do representado, não restou caracterizada a renúncia de receita vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo improcedente a representação nesse item.

Relativamente ao item "**ilícita expedição de certidão positiva com efeito de negativa**", a unidade técnica, corroborada pelo órgão ministerial, entendeu que houve "falha formal na expedição de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa, quando a FAG estava inscrita em Dívida Ativa (sem ainda ter obtido a suspensão da exigibilidade de seu crédito tributário, nem ter apresentado bem em garantia), o que merece a procedência da representação neste ponto". Ao final, opinaram pela aplicação de multa ao gestor responsável à época.

A defesa alegou que (peça 34, 46 e 65):

> No que tange à emissão de certidão negativa, alegou que se enquadrava dentro da atividade de cautela, no poder discricionário da Administração. Quanto à competência para deferir imunidade tributária, aduziu que é competência exclusiva do Prefeito Municipal suspender o benefício de imunidade de IPTU, sendo que, por analogia, em relação aos demais tributos, é exclusiva a competência do Prefeito para suspender a imunidade tributária. [...] Ora, se a tese inicial fosse crível e o presumido conluio entre o INTERESSADO e a FAG existisse, este Peticionante teria segurado ao máximo o julgamento do protocolo de n° 2484, até março/2018, quando a FAG finalmente indicaria um bem em garantia do Juízo e, em tese, suspenderia a exigibilidade do crédito tributário. Não foi o que ocorreu, o julgamento do referido petitório foi célere e, em poucos meses a derradeira tentativa da FAG administrativamente foi extinta, restando-lhe recorrer ao Judiciário por meio de um infrutífero Mandado de Segurança enquanto voltava a receber sucessivas Certidões Positivas até 21/06/2018. Ao que consta dos autos a justificativa pela emissão das duas Certidões Positivas com Efeitos de Negativas Município (peça n° 34) está no poder geral de cautela nos processos administrativos. Esta apresenta-se plausível na

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

medida em que a FAG é, de acordo com a sua constituição, considerada entidade imune pela própria Constituição Federal, sendo que recebe a competente fiscalização do Ministério Público para a manutenção de tal condição.

Quanto a esse assunto, considero importante transcrever alguns dos argumentos contidos na decisão de arquivamento do Inquérito Civil n.º MPPR-0030.18.000954-7, da Sétima Promotoria de Justiça da Comarca de Cascavel, extraída do site do Ministério Público do Estado do Paraná, vejamos:

> "(...)
>
> b) Sobre a emissão de certidões positivas com efeitos de negativa:
>
> O Município de Cascavel emitiu duas certidões positivas com efeitos de negativas em favor da Fundação Assis Gurgacz, contudo a FAG foi inscrita em dívida ativa e as execuções fiscais estavam (como continuam) em andamento e na época não havia nenhuma decisão de suspensão do crédito tributário.
>
> Ainda, que as certidões foram emitidas no mesmo dia 20 de abril de 2017, sendo que estariam assinadas pelo Sr. Renato César Segalla, Secretário de Finanças do Município.
>
> O Município de Cascavel, quando provocado a fornecer cópia das certidões positivas de débitos com efeitos de negativas sob nºs 21.455/2017 e 21.474/2017, informou que o pedido foi feito através do protocolo administrativo nº 17192/2017, procedimento comum a todos os pedidos de certidões positivas com efeitos negativos aplicados a Municipalidade.
>
> Que o requerente elencou como fundamento para a obtenção da certidão, o protocolo administrativo nº 2484/2017, endereçado ao Sr. Prefeito Municipal, protocolado em 13 de janeiro de 2017. Que o referido protocolo foi acolhido pelo Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos, pois se tratava de um pedido de nulidade do processo administrativo fiscal, o qual apontava irregularidades na atuação fiscal. Que a Secretaria Municipal de Finanças encaminhou o protocolo de certidão ao Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos para manifestação quanto à possibilidade da emissão da certidão positiva com efeitos de negativa e o Procurador Geral do Município elaborou um parecer jurídico favorável ao pedido, em caráter de excepcionalidade, visto a complexidade do caso em tela, sendo que o Prefeito Municipal determinou a expedição da certidão em 20 de abril de 2017. Que o que ensejou a emissão de duas certidões foi que, em uma havia a informação equivocada, limitando a validade da certidão ao prazo de 60 dias, afrontando a legislação municipal, a qual determina em seu artigo 109, parágrafo único, do CTM, a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

validade de 90 dias. Ainda, que em relação a inscrição em dívida ativa, o setor competente adotou como metodologia a inscrição dos tributos vencidos em exercícios anteriores somente no início do ano seguinte ao seu vencimento, sendo que, no caso da FAG, os débitos de 2016 e anteriores foram inscritos em dívida ativa em 06 de janeiro de 2017 e as certidões de dívida ativa foram emitidas em 05 de julho de 2017, sendo utilizadas para as proposituras da ação fiscal sob nº 0022484- 32.2017.8.16.0021.

Da análise dos documentos, depreende-se que o crédito tributário foi constituído definitivamente em 14 de dezembro de 2016, sendo inscrito em dívida ativa no dia 06 de janeiro de 2017; em 06 de julho de 2017 o Município de Cascavel ingressou com ação de execução fiscal perante o Juízo da Vara da Fazenda Pública da Comarca.

Dispõe o artigo 206 do Código Tribunal Nacional que:

“Art. 206. Tem os mesmos efeitos previstos no artigo anterior a certidão de que conste a existência de créditos não vencidos, em curso de cobrança executiva em que tenha sido efetivada a penhora, ou cuja exigibilidade esteja suspensa”.

As certidões em discussão foram emitidas em 20 de abril de 2017. Não havia, nesta data, suspensão da exigibilidade, tampouco caução de dívida.

Porém, no dia 13 de janeiro de 2017, a Fundação Assis Gurgacz ingressou com pedido de nulidade do processo administrativo fiscal. A Administração ponderou que, embora inexista previsão legal para revisão de decisão administrativa de segundo grau (que era o caso da decisão que constituiu definitivamente o crédito tributário), a Administração poderia rever seus atos quando inquinados de vícios ou nulidades e, portanto, recebeu o pedido feito pela fundação. Deste modo, pontuou que, durante a análise do pedido de nulidade, atendendo a princípios constitucionais da presunção de inocência, contraditório e ampla defesa, a certidão pleiteada poderia ter efeitos negativos, em que pese positiva.

O pedido de nulidade do processo administrativo foi ao final indeferido e, na sequência, a Administração Pública propôs a Ação de Execução Fiscal.

Por mais que inexistisse previsão legal para a emissão da certidão positiva com efeitos negativos (observando-se o disposto no Código Tribunal Nacional), não há como considerarmos que os atos praticados pelos Secretários de Assuntos Jurídicos e Finanças, bem como Prefeito Municipal, encontram-se revestidos de má-fé e dolo necessários para a configuração de improbidade administrativa.” (grifos)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

Assim, embora o *Parquet* Estadual tenha concluído pela inexistência de má-fé e dolo necessários para a configuração de improbidade administrativa, coaduno com os opinativos da unidade técnica e do Ministério Público de Contas de que houve falha na expedição da referida certidão, cabendo a aplicação da multa proposta.

Diante disso, julgo procedente a representação nesse ponto, **com aplicação da multa ao gestor responsável à época**.

Relativamente à **criação de cargos em comissão para o exercício de funções técnicas operacionais**, o representante alega que a avaliação foi assinada única e exclusivamente pelo sr. ERNI FRANCISCO MAHL, que não é servidor efetivo da Prefeitura Municipal de Cascavel e ocupa cargo em comissão de Gerente de Divisão de Fiscalização, símbolo D05, lotado no Departamento da Receita Municipal, na Secretaria Municipal de Finanças, segundo o Decreto 13.982 de 12 de janeiro de 2018. O representante afirma, ainda, que o senhor Erni foi nomeado para atender aos interesses particulares.

Quanto a esse ponto, as manifestações são uniformes no sentido da inexistência de ofensa ao Prejulgado n.° 25 desta Casa, uma vez que, consoante assentou a CGM, “O Sr. ERNI FRANCISCO MAHL foi nomeado para o cargo em comissão de Gerente de Divisão de Fiscalização pelo Representado e depois foi incluído na Comissão Especial de Avaliação, ou seja, sua atribuição não foi apenas para executar funções técnico operacionais como integrante da Comissão Especial de Avaliação.”

Em que pese a ausência de ofensa ao referido prejulgado, como bem observou o Ministério Público de Contas em seu parecer ministerial à peça 75, nota-se que foram atribuídas à Comissão Especial de Avaliação “atividades estritamente técnicas que integram o poder de polícia do Estado, que exigem a independência e a imparcialidade de seus membros, razão pela qual a comissão deve ser constituída exclusivamente por servidores integrantes do quadro efetivo de pessoal, dada a incompatibilidade das funções e a natureza precária e baseada na relação de confiança característica aos cargos em comissão.”

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

Diante disso, acolho o opinativo ministerial pela necessidade de correções a serem adotadas pelo Município para que deixe de nomear servidores comissionados como membros da Comissão Especial de Avaliação referida no Decreto n.º 13.399/2017.

Em relação à **ausência de assinatura dos demais membros da comissão avaliadora na avaliação imobiliária** em análise, o representado alega em sua defesa que:

> Sobre a avaliação assinada por um único membro, entende-se tratar de falha formal que ocorreu por força de as atividades serem acumuladas com as atribuições dos cargos de cada membro, o que impossibilita a reunião de todos em todas as avaliações. Isto é corroborado por outros normativos que regulamentaram referida comissão e que admitiram hipóteses em que apenas um único membro poderia assinar a avaliação, como é o caso do Decreto Municipal n° 14977/2019, em seu artigo 2°, inciso II: II – Para os demais casos de avaliações de bens imóveis para fins de recolhimento de ITBI e para fins de lançamento da Contribuição de Melhoria, ficam definidos os seguintes critérios: a) Para avaliações de valor até R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), preferencialmente deverá ser assinado por 02 (dois) integrantes da Comissão Especial de Avaliação, sendo que excepcionalmente em virtude de ausências de qualquer integrante da comissão, poderá ser aceito o Laudo assinado por apenas 01 (um) integrante da comissão; (...) Ademais, em que pese ter sido assinada apenas por ERNI, este segue sendo o responsável técnico, sendo que sua avaliação não escapou dos critérios técnicos e de impessoalidade, e se compatibiliza com a avaliação trazida pela própria fundação e com a avaliação realizada pelo avaliador judicial nos autos de execução fiscal. (peça 65, fls.20/21)

Nesse caso, entendo ser possível acolher os argumentos trazidos em sede de defesa para o fim de afastar a multa proposta, uma vez que, embora a normativa anterior não trouxesse previsão expressa de que apenas um avaliador poderia realizar a avaliação de imóveis, verifica-se que posteriormente tal situação passou a ser admitida em alguns casos, o que sugere, em tese, que havia dificuldade na reunião de todos os membros em todas as avaliações. Além disso, deve-se observar que restou demonstrado que o senhor *Erni* era credenciado para exercer essa atividade junto ao CRECI (Conselho Regional dos Corretores de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

Imóveis) e possuía registro junto ao CNAI (Cadastro Nacional de Avaliadores de Imóveis).

Desse modo, procedente a representação nesse ponto, podendo ser afastada a multa sugerida.

III.VOTO

Diante do exposto, VOTO:

1. Pela procedência parcial da presente representação em razão da ilícita expedição de certidão positiva com efeito de negativa e da ausência de assinatura dos demais membros da comissão avaliadora na avaliação imobiliária, nos termos da fundamentação;

2. Pela aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea "g" da Lei Orgânica deste Tribunal, em razão da expedição de certidão positiva com efeitos de negativa, quando a FAG estava inscrita em dívida ativa;

3. Pela expedição de **recomendação** ao Município de Cascavel para que deixe de nomear servidores comissionados como membros da Comissão Especial de Avaliação referida no Decreto n.º 13.399/2017, nos termos da fundamentação.

Após o trânsito em julgado da decisão, determino a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX, nos termos do art. 175-L, I, do Regimento Interno[1].

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO

[1] Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções: (Incluído pela Resolução n° 64/2018) I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações; (Incluído pela Resolução n° 64/2018)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela **procedência parcial** da presente representação em razão da ilícita expedição de certidão positiva com efeito de negativa e da ausência de assinatura dos demais membros da comissão avaliadora na avaliação imobiliária, nos termos da fundamentação;

II. Aplicar ao Sr. *Leonaldo Paranhos da Silva,* gestor responsável à época dos fatos, a **multa** prevista no artigo 87, inciso IV, alínea "g" da Lei Orgânica deste Tribunal, em razão da expedição de certidão positiva com efeitos de negativa, quando a Fundação Assis Gurgacz estava inscrita em dívida ativa;

III. **Recomendar** ao Município de Cascavel que deixe de nomear servidores comissionados como membros da Comissão Especial de Avaliação referida no Decreto n.º 13.399/2017, nos termos da fundamentação.

IV. Após o trânsito em julgado da decisão, remeter os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX, nos termos do art. 175-L, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 27 de outubro de 2022 – Sessão Virtual nº 15.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR QKGY.HDLA.9A9W.062Z.8