



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 767107/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAPANEMA
INTERESSADO: AMERICO BELLE, COORDENADORIA DE MONITORAMENTO E EXECUÇÕES, MUNICÍPIO DE CAPANEMA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3375/23 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Capanema. Plano Anual de Fiscalização 2019. Achados de fiscalização. Regularização parcial. Pareceres uniformes. Pela procedência parcial com expedição de determinações corretivas sob pena de sanções.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação encaminhada pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX deste Tribunal de Contas em face do Município de Capanema e de seu respectivo gestor, Sr. Américo Belle, decorrente de fiscalização realizada na área auditoria na área da Receita Pública, referente ao Plano Anual de Fiscalização – PAF estabelecido para o ano de 2019¹.

A partir dos trabalhos fiscalizatórios, foram encontrados os seguintes achados (peça nº 3): “Achado 2 - Desatualização da base alfanumérica do cadastro territorial urbano municipal; Achado 4 - Defasagem entre os valores venais base para o lançamento do IPTU e os valores venais de mercado dos imóveis urbanos do Município; Achado 7 - Deficiência na cobrança dos créditos tributários vencidos”.

Ao final, a unidade técnica requereu a procedência da demanda, com a expedição das determinações constantes do “quadro de determinações”²

¹ Estabelecido para o ano de 2019 pelo Acórdão nº 590/20 – publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná n.º 2661/2020, de 18/03/2020, no bojo do processo n.º 850905/19.

² Determinação 2.1 Promover o lançamento de ITU ou IPTU daqueles imóveis cujos créditos tributários não foram adequadamente constituídos, exceto se caracterizada a atividade rural (incidência de ITR), respeitando-se o período decadencial; Determinação 4.1 Atualizar a legislação que regulamenta a Planta Genérica de Valores (PGV) - com base em estudo técnico estatístico de dados de mercado - de modo que os valores venais dos imóveis urbanos do Município retratados pelo instrumento sejam compatíveis com os valores que os imóveis alcançariam em operações de compra e venda à vista, em condições normais do mercado imobiliário; Implantar, em atuação conjunta do Setor de Tributos e da Procuradoria Municipal,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(peça nº 03, fls. 19-20) e aplicação de sanções em caso de descumprimento, além do impedimento à obtenção de certidão liberatória à municipalidade.

Por meio do Despacho nº 25/23-GCILB (peça nº 16), recebi o expediente como Representação e determinei a citação dos responsáveis, que apresentaram defesa à peça nº 23.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 2751/23 (peça nº 27), opinou pela procedência parcial da Representação com expedição de determinações corretivas a serem comprovadas no prazo de 12 (doze) meses. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 536/23-5PC (peça nº 28), corroborou o opinativo técnico.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Compulsando os autos verifico que assiste razão à unidade técnica e ao órgão ministerial, cabendo a procedência parcial do feito, com expedição de determinações, como doravante passo a expor.

Em relação ao Achado 2, referente à desatualização da base alfanumérica do cadastro territorial urbano municipal, verifico, a partir da documentação acostada aos autos, que a municipalidade efetuou a regularização.

Neste sentido é a análise da Coordenadoria de Gestão Municipal abaixo transcrita (peça nº 27), cuja fundamentação técnica adoto como razões de decisão no presente voto:

[...] A situação fática à época da propositura desta Representação mostra que o Município havia cumprido apenas parcialmente a Recomendação proposta pela equipe de auditoria, pois recadastrou os imóveis, mas não havia

acompanhamento dos créditos exigíveis para inscrição em dívida ativa e sua posterior execução fiscal antes de findo o prazo prescricional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comprovado o lançamento de IPTU ou de ITU, de acordo com o que consta na peça inicial:

Conforme o Relatório de Monitoramento n.º 32/2022 - CMEX (Anexos 1 e 2 desta Proposta de Representação), a partir da análise final, a equipe de monitoramento considerou que, em que pese tenha promovido o recadastramento dos imóveis, o Município de Capanema não evidenciou o lançamento de ITU ou IPTU dos imóveis cujos créditos tributários não foram adequadamente constituídos, de acordo com o prazo decadencial (5 anos), pois os extratos de IPTU dos imóveis referentes ao Loteamento Esperança - Rua Linha Bonita (Anexo 2, fls. 9/10) denotaram a constituição dos créditos tributários apenas do exercício de 2022.

Adiante, no “resumo do Achado” consta a descrição dos imóveis cuja irregularidade fora apontada:

a) Imóvel industrial com inscrição municipal 110922;

b) Imóvel comercial com inscrição municipal 124001;

c) Imóveis residenciais situados no Loteamento Esperança (Rua Linha Bonita)

No contraditório (peça 23), o Prefeito afirma que o IPTU referente aos imóveis de Inscrição Municipal 110922 e 124001 foram lançados a partir de 2017, respeitando-se o prazo prescricional de 5 anos.

Com relação aos imóveis do Loteamento Esperança, afirma que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O referido loteamento foi irregular, sendo que o proprietário, a partir de uma área rural iniciou um parcelamento à revelia da legislação municipal.

Em 23 de maio de 2019, pela Lei Municipal nº 1.693, **foi criada e implantada a Zona Especial de Interesse Social**, abrangendo o referido imóvel.

Os documentos que constam do arquivo encaminhado pelo Município comprovam adequadamente a regularização do Achado.

Com relação aos dois imóveis está demonstrado o lançamento do IPTU desde 2017.

Com relação Imóveis situados no Loteamento Esperança (Rua Linha Bonita) foi apresentada **Lei Municipal nº 1.693/2019** que “Autoriza a criação e implantação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em imóvel urbano no município de Capanema” e o **Decreto nº 6.682/2019** que “aprova o Projeto de Loteamento SOCIAL-ZEIS-REGULARIZAÇÃO e autoriza subdivisão de imóvel de propriedade de EVERALDO CAMARA e dá outras providências”.

A ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) está prevista na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) como instrumento de política urbana, tendo sido definida no artigo 18, § 1º, da Lei nº 13.465/2017 (Lei que dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana) como “a parcela de área urbana **instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo**”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao lançamento do IPTU para os imóveis situados no referido loteamento, o Prefeito justificou que “antes da aprovação da lei municipal e da edição do Decreto não existiam as ruas demarcadas, iluminação pública e água tratada no referido loteamento, **sendo que apenas em 2021 houve a conclusão da infraestrutura necessária à cobrança dos tributos**”.

De fato, o Código Tributário Municipal (Lei nº 850/2000) prevê, no artigo 633, isenção de IPTU nos 2 primeiros anos contados da aprovação do loteamento.

Dessa forma, os documentos apresentados demonstram a regularização do achado 2 de auditoria. [...]

Como exposto, não há guarida para procedência da Representação quanto a este ponto.

No que diz respeito ao Achado 4, relativo à defasagem entre os valores venais base para o lançamento do IPTU e os valores venais de mercado dos imóveis urbanos do Município de Capanema, constatou-se ao longo da instrução processual que não houve alteração na situação fática desde a propositura da Representação.

Extraí-se da documentação apresentada que o ente representado está diligenciando para atualizar a Planta Genérica de Valores – PGV, já tendo sido apresentadas tabelas comparativas dos valores dos imóveis, além de Projeto de Lei Complementar nº 6, encaminhado à Câmara Municipal, que tem por objeto a atualização da PGV.

Ocorre, entretanto, que até o presente momento não há lei em sentido formal publicada sobre o tema, requisito essencial para atualização do valor venal dos imóveis, conforme disposto pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral³.

³ Tema de Repercussão Geral nº 211, conforme Recurso Extraordinário nº 648245/MG.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para além da necessidade de apresentação de lei em sentido formal para atualização do valor venal de imóveis, é necessário, ainda, que o dispositivo seja apresentado com base em estudo estatístico.

Neste sentido, transcrevo trecho exarado pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 27), cuja fundamentação técnica adoto como razões de decisão:

[...] A propósito, observa-se a conexão entre a PGV e o cadastro dos imóveis.

A ANAFISCO (Associação Nacional dos Auditores Fiscais de Tributos dos Municípios e Distrito Federal) publicou um artigo tratando exatamente da inutilidade das PGVs desconectadas de cadastros imobiliários eficientes e atuais:

A PGV e o Cadastro:

Sempre bom lembrar que a Planta Genérica de Valores tem por objetivo calcular o valor venal dos imóveis. E para tanto, utiliza várias particularidades dos terrenos para poder realizar esse cálculo, tais como, a localização, a topografia, a pedologia, os fatores de limitação e tantas outras especificações genéricas. E, também, as edificações precisam ser identificadas em relação às suas características de construção, o tipo, o padrão de acabamento, o ano de construção e tantas outras informações. Contudo, não é a Planta que identifica a situação de cada imóvel. Tal função cabe ao Cadastro Imobiliário.

Percebe-se, portanto, que a Planta Genérica de Valores, para funcionar efetivamente, precisa de um cadastro imobiliário com todas as informações requeridas de cada imóvel. Se o cadastro for deficiente, pobre de informações, a PGV não vai, por si só, informar a contento os valores venais dos imóveis cadastrados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por isso, despende recursos na reformulação da PGV sem cuidar da atualização do cadastro é tempo e dinheiro perdidos. Já vimos reformulações brilhantes em Plantas Genéricas de Valores, especificando até o tipo e qualidade do material aplicado no piso e no telhado dos prédios, mas o cadastro não tinha esse tipo de informação. De nada adiantou.

E, finalmente, não esquecer que os dados da PGV são incorporados ao sistema informatizado de controle e cobrança do IPTU. Preparar os detalhes da Planta sem conversar com o pessoal de sistema, para que examinem as possibilidades de implantar no programa o que se pretende, pode dar uma grande dor de cabeça.

De acordo com o que consta no relatório de auditoria, para a Regularização do item, o Município deveria apresentar lei atualizada da Planta Genérica de Valores (PGV), sustentada em estudo estatístico específico que estima os valores venais para os imóveis.

Como ainda não foi apresentada a Lei, o conteúdo do item apontado no relatório permanece inalterado.

Diante do exposto, procedente a Representação quanto a este ponto, cabendo ao Município de Capanema, por seu gestor em exercício, comprovar, no prazo de 12 (doze) meses, a publicação de lei em sentido formal regulamentando a Planta Genérica de Valores (PGV) - com base em estudo técnico estatístico de dados de mercado - de modo que os valores venais dos imóveis urbanos do Município retratados pelo instrumento sejam compatíveis com os valores que os imóveis alcançariam em operações de compra e venda à vista, em condições normais do mercado imobiliário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, no que diz respeito ao Achado nº 7, relativo à deficiência na cobrança dos créditos tributários vencidos, não houve alteração na situação fática desde a propositura da presente Representação.

A Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX noticiou que, na auditoria realizada no ano de 2019, a equipe de fiscalização constatou a existência de créditos tributários em que houve o transcurso do prazo prescricional sem a propositura da execução fiscal. Ainda, destacou a unidade representante que a municipalidade “restringia a cobrança administrativa dos créditos tributários vencidos à emissão e envio de notificações extrajudiciais e ao contato telefônico com os devedores”.

Na ocasião, recomendou-se à Administração que implantasse rotina Setor de Tributos e na Procuradoria Municipal para acompanhar os créditos exigíveis para inscrição em dívida ativa e sua posterior execução fiscal antes de findo o prazo prescricional. O ente fiscalizado apresentou, então, fluxograma simplificado da tramitação das rotinas de cobrança administrativa e judicial do crédito tributário, sem abordar elementos como prazo, responsáveis, setores envolvidos, o que deveria ser feito mediante provocação do contribuinte ou de ofício, etc.

A partir dos documentos apresentados nos autos, verifica-se que não houve qualquer mudança, haja vista que o Município de Capanema limitou-se a apresentar novamente o fluxograma, afirmando que os créditos serão cobrados adequadamente. Não havendo qualquer outro elemento que permita concluir pela regularização do Achado nº 7, reputo a Representação procedente quanto a este ponto.

Diante de tal achado, cabe determinar a implantação, mediante atuação conjunta do Setor de Tributos e da Procuradoria Municipal, de rotinas efetivas de acompanhamento dos créditos exigíveis para inscrição em dívida ativa e sua posterior execução fiscal antes de findo o prazo prescricional.

Pelo exposto, verifico que as irregularidades atinentes aos Achados 4 e 7 não foram corrigidas, não havendo qualquer documento ou comprovação definitiva de regularização dos apontamentos técnicos fiscalizatórios desta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Forçoso destacar que a mera intenção de correção não é suficiente para o desfecho da presente Representação, fazendo-se, portanto imperioso o julgamento pela procedência parcial do feito com expedição de determinações corretivas sob pena de multa ao gestor responsável.

Diante de todo o exposto, acompanho os pareceres e **VOTO** pelo conhecimento e pela **parcial procedência** da presente Representação, a fim de que sejam expedidas **determinações** ao Sr. Américo Belle, Prefeito Municipal de Capanema, ou quem vier a substituí-lo, com fundamento no art. 244, II, § 3^o, do Regimento Interno e 28, II⁵, da Lei Complementar no 113/2005, para que adote, **no prazo de 12 (doze) meses**, contados nos termos estabelecidos pelo Regimento Interno, as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, quais sejam:

a.1) Encaminhar cópia da Lei que regulamenta a Planta Genérica de Valores (PGV) - com base em estudo técnico estatístico de dados de mercado - de modo que os valores venais dos imóveis urbanos do Município retratados pelo instrumento sejam compatíveis com os valores que os imóveis alcançariam em operações de compra e venda à vista, em condições normais do mercado imobiliário.

O cumprimento da determinação será monitorado nos termos do art. 175-L, inciso XV⁶, do Regimento Interno, mediante a apresentação de documentos comprobatórios, tais como: Apresentação da lei - em sentido estrito - atualizada da Planta Genérica de Valores (PGV), sustentada em estudo estatístico

⁴ Art. 244. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididos em:

I - recomendações;
II - determinação legal;
III - ressalvas.

§ 1º Recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.

§ 2º Ressalvas constituem as observações do Relator de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, quer porque discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis.

§ 3º Determinações legais são medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal.

⁵ Art. 28. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididos em: I – recomendação; II – determinação legal; III – ressalva

⁶ Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções: [...]

XV – monitorar o cumprimento das determinações e a implementação das recomendações expedidas em processos que envolvam a área municipal de competência das Coordenadorias, incluída a verificação do cumprimento de decisões, dando os encaminhamentos necessários em caso de descumprimento; (Redação dada pela Resolução nº 91/2022) [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

específico que estima os valores venais para os imóveis localizados no perímetro urbano do Município;

a.2) Implantar, mediante atuação conjunta do Setor de Tributos e da Procuradoria Municipal, acompanhamento dos créditos exigíveis para inscrição em dívida ativa e sua posterior execução fiscal antes de findo o prazo prescricional. O cumprimento da determinação será monitorado nos termos do art. 175-L, inciso XV, do Regimento Interno, mediante a apresentação de documentação comprobatória de que foi implantada rotina no Setor de Tributos e na Procuradoria Municipal para acompanhar os créditos exigíveis para inscrição em dívida ativa e sua posterior execução fiscal antes de findo o prazo prescricional”.

b) Na hipótese de não cumprimento das determinações acima estabelecidas, seja quanto ao prazo ou modo de atendimento, deverá ser aplicada ao responsável a sanção de multa administrativa prevista no artigo 87, inciso III, alínea “f”⁷, da Lei Complementar Estadual nº 113/05, além do impedimento de obtenção de certidão liberatória, nos termos do art. 85, V, e 95 do aludido dispositivo legal.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências determinadas no julgado.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

⁷ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: [...]

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: [...]

f) descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas;

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) Conhecer e julgar pela **parcial procedência** da presente Representação, a fim de que sejam expedidas **determinações** ao Sr. Américo Belle, Prefeito Municipal de Capanema, ou quem vier a substituí-lo, com fundamento no art. 244, II, § 3º, do Regimento Interno e 28, II, da Lei Complementar no 113/2005, para que adote, **no prazo de 12 (doze) meses**, contados nos termos estabelecidos pelo Regimento Interno, as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, quais sejam:

a.1) Encaminhar cópia da Lei que regulamenta a Planta Genérica de Valores (PGV) - com base em estudo técnico estatístico de dados de mercado - de modo que os valores venais dos imóveis urbanos do Município retratados pelo instrumento sejam compatíveis com os valores que os imóveis alcançariam em operações de compra e venda à vista, em condições normais do mercado imobiliário.

O cumprimento da determinação será monitorado nos termos do art. 175-L, inciso XV, do Regimento Interno, mediante a apresentação de documentos comprobatórios, tais como: Apresentação da lei - em sentido estrito - atualizada da Planta Genérica de Valores (PGV), sustentada em estudo estatístico específico que estima os valores venais para os imóveis localizados no perímetro urbano do Município;

a.2) Implantar, mediante atuação conjunta do Setor de Tributos e da Procuradoria Municipal, acompanhamento dos créditos exigíveis para inscrição em dívida ativa e sua posterior execução fiscal antes de findo o prazo prescricional. O cumprimento da determinação será monitorado nos termos do art. 175-L, inciso XV, do Regimento Interno, mediante a apresentação de documentação comprobatória de que foi implantada rotina no Setor de Tributos e na Procuradoria Municipal para acompanhar os créditos exigíveis para inscrição em dívida ativa e sua posterior execução fiscal antes de findo o prazo prescricional”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Na hipótese de não cumprimento das determinações acima estabelecidas, seja quanto ao prazo ou modo de atendimento, deverá ser aplicada ao responsável a sanção de multa administrativa prevista no artigo 87, inciso III, alínea "f", da Lei Complementar Estadual nº 113/05, além do impedimento de obtenção de certidão liberatória, nos termos do art. 85, V, e 95 do aludido dispositivo legal.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências determinadas no julgado.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 26 de outubro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente