



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 766445/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE NOVA ESPERANÇA
INTERESSADO: COORDENADORIA DE AUDITORIAS, MOACIR OLIVATTI,
MUNICÍPIO DE NOVA ESPERANÇA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2469/23 - Tribunal Pleno

Representação proposta pela CAUD com fundamento no art. 267-A, §1º, do Regimento Interno. PAF 2022. Irregularidade na verificação dos valores venais de imóveis e no recolhimento de ISSQN sobre atividades notariais e cartorial. Não regularização dos achados. Procedência com determinações e recomendações.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação proposta pela Coordenadoria de Auditorias desta Corte de Contas em face do Município de Nova Esperança com fundamento no art. 267-A, §1º e art. 277, §3º, ambos do Regimento Interno¹ deste Tribunal, em razão de inconformidades e irregularidades identificadas em auditoria realizada no Poder Executivo do Município decorrentes do Plano Anual de Fiscalização 2022, tendo como objeto a avaliação da gestão da receita pública municipal, especificamente quanto à constituição do IPTU, ISSQN, ITBI e os procedimento administrativos tributários correlatos.

Tem-se da peça inaugural que na auditoria operacional realizada no tema da receita pública no Município foram detectadas as seguintes irregularidades:

¹ Art. 267-A. Os resultados das fiscalizações serão necessariamente disponibilizados em relatórios. §1º Será protocolada proposta de instauração de tomada de contas extraordinária, caso presentes os requisitos do art. 262, ou de representação, se verificada ilegalidade que demande a adoção imediata de providências necessárias ao exato cumprimento da lei, ressalvada a preferência pela utilização do instrumento previsto nos § 2º e § 3º deste art. 267-A. Art. 277. A representação será encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas pelos interessados e autoridades, na forma prevista no art. 32, I a VI, da Lei Complementar nº 113/2005. (...) § 3º A representação poderá ser proposta pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas e pelas comissões especiais formadas para a execução de fiscalizações, observada a necessidade de encaminhamento pelo respectivo dirigente ou responsável e o disposto no art. 267-A, § 1º, deste Regimento Interno. (Incluído pela Resolução nº 91/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Achado n.º 1: Defasagem entre os valores venais base para o lançamento do IPTU e os valores venais de mercado dos imóveis urbanos do Município;
- Achado n.º 2: Constituição inadequada dos créditos de ISSQN relativos aos serviços de registros públicos, cartorários e notariais;

Quanto ao Achado n.º 1, a unidade técnica argumentou que:

(...) os valores venais adotados com base de cálculo do IPTU, a despeito dos descontos aplicados sobre os preços de mercado dos imóveis, estão significativamente defasados. Em média, a base de cálculo do IPTU dos imóveis avaliados representou 50% do valor de mercado ajustado. No mais discrepante deles, essa relação chegou a somente 7%.

A causa imediata identificada pela equipe para esse descompasso está relacionada à desatualização dos valores venais estipulados na planta genérica de valores (PGV) dos entes auditados, editada no exercício de 2017.

A PGV é o referencial tradicionalmente adotado pelos municípios para obtenção do valor venal dos imóveis urbanos. Nela constam os critérios e parâmetros que permitem a Administração Tributária chegar à base de cálculo do IPTU. É o instrumento que possibilita a avaliação em massa dos imóveis urbanos por meio do estabelecimento dos valores unitários do metro quadrado do terreno e da edificação de acordo com a localização do imóvel.

Por definir a base de cálculo do imposto imobiliário, deve ser instituída por lei em sentido estrito, em obediência ao princípio da legalidade tributária. Ademais, a já mencionada Portaria n.º 511/2009 do Ministério das Cidades estabelece diretrizes para a sua instituição e gestão, a exemplo de critérios temporais e quantitativos para a sua atualização. E são essas orientações que dão respaldo à opinião da equipe quanto à obsolescência das PGV dos jurisdicionados auditados.

(...) as revisões periódicas da PGV, de modo a mantê-la atualizada, permitem que a Administração Municipal apure a base impositiva e cobre o IPTU da forma que determina o Código Tributário Nacional, ou seja, pelo valor venal do imóvel. Ao contrário, a desídia em atualizá-la implica na subavaliação da base de cálculo do IPTU e, naturalmente, no recolhimento do imposto imobiliário aquém do potencial arrecadatário do município. Por essa razão, a revisão da PGV em intervalos regulares revela-se prática indispensável à responsabilidade na gestão fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

Portanto, o descompasso entre o valor venal para fins de IPTU provocado pela defasagem na PGV do Município implicou no descumprimento do artigo nº 33 da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), do artigo 29 e parágrafos 2º, 3º e 4º, do artigo 30, da Portaria nº 511/2009 do MCid, como também do artigo 11 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), motivo pelo qual propõe-se a presente Proposta de Representação ao Município de Nova Esperança, na figura do seu representante legal, com as seguintes Determinações:

- a) Realizar estudo técnico estatístico com a nova estimativa de valores venais para os imóveis localizados no perímetro urbano municipal como base para a elaboração da nova PGV, e;
- b) Propor a atualização da 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.

(...)

Relativamente ao Achado n.º 2, o setor técnico frisou que:

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003. Dentre as atividades dessa lista, consta, no item 21, os serviços de registros públicos, cartorários e notariais, estando, portanto, as serventias extrajudiciais sujeitas à cobrança do referido imposto.

(...)

O imposto de fato cobrado pela Administração Tributária foi obtido no relatório denominado ficha financeira, no qual consta toda a informação histórica do ISSQN lançado em nome do contribuinte. De posse dessa documentação, finalmente, confrontou-se com os valores apurados pela equipe de auditoria.

(...)

Os resultados dessa comparação demonstraram que o imposto recolhido pelos cartórios não condiz com o faturamento declarado ao CNJ. Isto é, a base de cálculo utilizada pelos contribuintes está em descompasso com as receitas auferidas, uma vez que o ISSQN lançado, conforme extraído das suas fichas financeiras, está substancialmente inferior àquele apurado nos trabalhos de auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

Embora disponham de fontes públicas para consulta do total faturado pelos cartórios, verificou-se que as Administrações Tributárias não a conhecem ou, sabendo da sua existência, simplesmente não a adotam. De uma forma ou de outra, a percepção é a mesma: o ente dispensa técnicas de fiscalização do ISSQN devido pelas serventias extrajudiciais.

Não custa lembrar que, na maioria dos municípios, especialmente naqueles de menor porte, os cartórios são grandes contribuintes do imposto sobre os serviços, respondendo por fatia considerável da arrecadação própria municipal. Por essa razão deveria estar entre as prioridades de fiscalização das Administrações Tributárias, juntamente com outras atividades que movimentam grande volume de recursos, a exemplo das instituições financeiras, bancos e construção civil.

A ausência de acompanhamento diferenciado dos maiores pagadores de ISSQN é um indicativo do agir displicente do fisco na obtenção de receitas próprias para os cofres municipais em vistas de aumentar a sua autonomia financeira e equilíbrio fiscal, atuação que conflita com o disposto no já citado artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC no 101/2000), cujo texto relaciona a gestão fiscal responsável à instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos de competência do ente.

Portanto, as discrepâncias entre o ISSQN lançado e devido pelas serventias extrajudiciais implicaram no descumprimento dos artigos 1º e 7º da Lei Complementar nº 116/2003 e do artigo 11 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), motivo pelo qual propõe-se a presente Proposta de Representação ao Município de Nova Esperança, na figura dos seus representante legal, com a seguinte Determinação:

a) Instaurar procedimento fiscal, para os créditos indicados na amostra, a fim de apurar a regularidade dos valores declarados e recolhidos a título de ISSQN pelas serventias extrajudiciais do Município, e promover o lançamento retroativo dos créditos que não foram adequadamente constituídos, respeitando-se o período decadencial. Adverte-se que a atuação negligente da Administração Fazendária, materializada na omissão do dever de lançar o crédito tributário, pode configurar-se como improbidade administrativa, na medida em que representa prejuízo ao erário.

(...)

Consoante relatado, tais apontamentos resultaram nos pedidos da unidade técnica para a expedição das determinações e recomendações descritas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nos quadros juntados à peça 3 (itens 3 e 4, respectivamente) ao prefeito municipal e ao Município.

Recebida a Representação por meio do Despacho n.º 37/23 -GCDA (peça 8), foram citados o Município de Nova Esperança e o seu prefeito municipal, senhor *Moacir Olivatti*.

Oportunizado contraditório, o Município sustentou que a última atualização foi realizada em 2017, após quase 40 anos com os mesmos valores. Assim, o impacto socioeconômico da última atualização foi considerável, não sendo viável uma nova atualização, considerando que a inadimplência acabaria por prejudicar os cofres públicos. Quanto ao segundo achado, afirmou que abriu procedimentos administrativos para a cobrança dos valores de cada cartório (peças 17/18).

Na Instrução n.º 1337/23 - CGM (peça 19), a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela procedência da representação.

No mesmo sentido manifestou-se o Ministério Público de Contas, conforme Parecer n.º 326/23-6PC (peça 20).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Acompanho as manifestações uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas pela procedência da representação.

Quanto ao primeiro achado, consta da peça inaugural que a Coordenadoria de Auditorias - CAUD apurou que os valores adotados como base de cálculo do IPTU representam, em média, 50% do valor de mercado ajustado, chegando a 7% no mais discrepante dos valores, o que decorre da desatualização dos valores venais estipulados na PGV do Município, a qual foi editada em 2017.

Nesse ponto, não merecem ser acolhidos os argumentos expendidos pelo Município no sentido de que não seria viável uma nova atualização dos valores nesse momento, pois o impacto socioeconômico da última atualização



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ocorrida em 2017 já teria sido considerável e a elevação de valores resultaria em possível inadimplência, prejudicando os cofres públicos.

Em que pesem as preocupações externadas pelo ente municipal, tais não justificam a manutenção da defasagem nos valores adotados como base de cálculo do IPTU que, segundo demonstrou a unidade de auditoria, representam, em média, 50% do valor de mercado ajustado.

Consoante asseverou a CAUD “as revisões periódicas da PGV, de modo a mantê-la atualizada, permitem que a Administração Municipal apure a base imponible e cobre o IPTU da forma que determina o Código Tributário Nacional, ou seja, pelo valor venal do imóvel. Ao contrário, a desídia em atualizá-la implica na subavaliação da base de cálculo do IPTU e, naturalmente, no recolhimento do imposto imobiliário aquém do potencial arrecadatório do município. Por essa razão, a revisão da PGV em intervalos regulares revela-se prática indispensável à responsabilidade na gestão fiscal”.

Além disso, como o próprio Município informou, a última atualização da PGV ocorreu em 2017, ou seja, há mais seis anos, situação que vai de encontro à regra geral disposta na Portaria n.º 511/2009 do Ministério das Cidades que recomenda que os ciclos de avaliação imobiliária ocorram, no máximo, a cada quatro anos em Municípios com mais de 20.000 habitantes, como é o caso do Município de Nova Esperança (Art. 30, § 2º, Portaria n.º 511/2009, MCid)².

Logo, mostra-se procedente a representação nesse ponto.

Do mesmo modo, quanto ao segundo achado, que trata das discrepâncias verificadas entre o ISSQN lançado e o devido pelas serventias extrajudiciais, a representação também é procedente, pois, embora o Município tenha demonstrado que instaurou procedimentos administrativos para a cobrança dos valores de cada cartório, os documentos enviados a esta Corte dizem respeito apenas ao exercício de 2022, sendo que a proposta de determinação engloba o lançamento retroativo dos créditos que não foram adequadamente constituídos, observado o período decadencial.

² Art. 30. Recomenda-se que o resultado final da avaliação retrate a real situação dos valores dos imóveis no mercado, permitindo o fortalecimento da arrecadação local dos tributos imobiliários e a promoção da justiça fiscal e social, com o tratamento isonômico dos contribuintes. (...) § 2º Para manter atualizada a base de cálculo do IPTU e demais tributos imobiliários recomenda-se que o ciclo de avaliação dos imóveis seja de, no máximo, 4 (quatro) anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do exposto, acompanho os opinativos técnico e ministerial e VOTO pela procedência da presente representação com as seguintes providências:

1. **Determinar** ao Município de Nova Esperança, na pessoa de seu representante legal, 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:

1.1. Realizar estudo técnico estatístico com a nova estimativa de valores venais para os imóveis localizados no perímetro urbano municipal como base para a elaboração da nova PGV, e; (Achado 1)

1.2. Propor a atualização da 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; (Achado 1)

1.3. Instaurar procedimento fiscal, para os créditos indicados na amostra, a fim de apurar a regularidade dos valores declarados e recolhidos a título de ISSQN pelas serventias extrajudiciais do Município, e promover o lançamento retroativo dos créditos que não foram adequadamente constituídos, respeitando-se o período decadencial. Adverte-se que a atuação negligente da Administração Fazendária, materializada na omissão do dever de lançar o crédito tributário, pode configurar-se como improbidade administrativa, na medida em que representa prejuízo ao erário. (Achado 2)

O cumprimento da Determinação fica a cargo do atual gestor, senhor *Moacir Olivatti*, ou quem vier a substituí-lo, e deverá ser comprovado mediante a apresentação dos seguintes documentos, cujo monitoramento será realizado de acordo com o artigo 175-L, XV e artigo 259 do Regimento Interno:

(a) 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; (Achado 1)

(b) Procedimento fiscal instaurado com objetivo de apurar o ISSQN devido pelas serventias extrajudiciais e por meio de documentos que comprovem o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

lançamento retroativo dos créditos que não foram adequadamente constituídos, tais como ficha financeira, extrato de lançamento dos contribuintes ou outro documento congênere. (Achado 2)

2. **Recomendar** ao Município de Nova Esperança, na pessoa do seu representante legal:

2.1. Criar e manter atualizada base de dados para a coleta e a análise dos valores de mercado dos imóveis urbanos do Município - anúncios de venda, lançamentos de ITBI etc. - de modo a subsidiar as atualizações da Planta Genérica de Valores (PGV) ao longo dos anos. (Achado 1)

2.2. Apurar, ao menos anualmente, o ISSQN devido pelos cartórios do Município utilizando como base o faturamento informado ao Conselho Nacional de Justiça e disponível no portal Justiça Aberta. O Município deverá se atentar ao conteúdo da informação disponibilizada pelo CNJ uma vez que indica o faturamento bruto, tendo, portanto, parcela não tributável pelo ISSQN. Sendo assim, a utilização dessa fonte de informação deve ter um caráter norteador da necessidade de instauração de procedimentos fiscais; (Achado 2)

2.3. Oferecer treinamentos/capacitações permanentes no tema ISSQN sobre os serviços de registro de imóveis, cartorários e notariais para os servidores da Administração Tributária, a fim de mantê-los atualizados sobre as alterações legislativas e processos de fiscalização relacionados à temática. (Achado 2)

Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e acompanhamento do cumprimento da decisão.

Posteriormente, encerrem-se os autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 da presente representação com as seguintes providências:

1. **Determinar** ao Município de Nova Esperança, na pessoa de seu representante legal, 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:

1.1. Realizar estudo técnico estatístico com a nova estimativa de valores venais para os imóveis localizados no perímetro urbano municipal como base para a elaboração da nova PGV, e; (Achado 1)

1.2. Propor a atualização da 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; (Achado 1)

1.3. Instaurar procedimento fiscal, para os créditos indicados na amostra, a fim de apurar a regularidade dos valores declarados e recolhidos a título de ISSQN pelas serventias extrajudiciais do Município, e promover o lançamento retroativo dos créditos que não foram adequadamente constituídos, respeitando-se o período decadencial. Adverte-se que a atuação negligente da Administração Fazendária, materializada na omissão do dever de lançar o crédito tributário, pode configurar-se como improbidade administrativa, na medida em que representa prejuízo ao erário. (Achado 2)

- O cumprimento da Determinação fica a cargo do atual gestor, senhor *Moacir Olivatti*, ou quem vier a substituí-lo, e deverá ser comprovado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mediante a apresentação dos seguintes documentos, cujo monitoramento será realizado de acordo com o artigo 175-L, XV e artigo 259 do Regimento Interno:

(a) 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; (Achado 1)

(b) Procedimento fiscal instaurado com objetivo de apurar o ISSQN devido pelas serventias extrajudiciais e por meio de documentos que comprovem o lançamento retroativo dos créditos que não foram adequadamente constituídos, tais como ficha financeira, extrato de lançamento dos contribuintes ou outro documento congênere. (Achado 2)

2. **Recomendar** ao Município de Nova Esperança, na pessoa do seu representante legal:

2.1. Criar e manter atualizada base de dados para a coleta e a análise dos valores de mercado dos imóveis urbanos do Município - anúncios de venda, lançamentos de ITBI etc. - de modo a subsidiar as atualizações da Planta Genérica de Valores (PGV) ao longo dos anos. (Achado 1)

2.2. Apurar, ao menos anualmente, o ISSQN devido pelos cartórios do Município utilizando como base o faturamento informado ao Conselho Nacional de Justiça e disponível no portal Justiça Aberta. O Município deverá se atentar ao conteúdo da informação disponibilizada pelo CNJ uma vez que indica o faturamento bruto, tendo, portanto, parcela não tributável pelo ISSQN. Sendo assim, a utilização dessa fonte de informação deve ter um caráter norteador da necessidade de instauração de procedimentos fiscais; (Achado 2)

2.3. Oferecer treinamentos/capacitações permanentes no tema ISSQN sobre os serviços de registro de imóveis, cartorários e notariais para os servidores da Administração Tributária, a fim de mantê-los atualizados sobre as alterações legislativas e processos de fiscalização relacionados à temática. (Achado 2)

II. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno;

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

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, 17 de agosto de 2023 – Sessão Virtual nº 15.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente