# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 86777/22 |
| ASSUNTO: | REPRESENTAÇÃO |
| ENTIDADE: | MUNICIPIO DE CAMPO LARGO |
| INTERESSADO: | COORDENADORIA DE AUDITORIAS, MAURICIO ROBERTO RIVABEM, MUNICIPIO DE CAMPO LARGO |
| RELATOR: | CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL |

**ACÓRDÃO Nº 4516/24 - Tribunal Pleno**

Representação do art. 267-A, § 1º, do Regimento Interno. Anterior processo de homologação de recomendações. Auditoria realizada pela CAUD destinada a avaliar a gestão da receita pública municipal, especificamente quanto à constituição do IPTU, ISSQN, do ITBI e os procedimentos administrativos tributários correlatos, em atendimento ao Plano Anual de Fiscalização de 2021 deste Tribunal de Contas. Necessidade de emissão de determinação para alguns dos achados. Representação procedente com determinações.

## I. RELATÓRIO

Versa o processo sobre Representação proposta pela Coordenadoria de Auditorias desta Corte diante do Município de Campo Largo com base no art. 267-A, § 1º, do Regimento Interno[1].

De acordo com a unidade técnica, a proposta decorre de fiscalização desempenhada na área da Receita Pública com o objetivo de *avaliar a gestão da receita pública municipal, especificamente quanto à constituição do IPTU, ISSQN, do ITBI e os procedimentos administrativos tributários correlatos*, em atendimento ao Plano Anual de Fiscalização de 2021 deste Tribunal de Contas.

Informa que o trabalho resultou em Relatório de Auditoria o qual vem a subsidiar o processo de Homologação de Recomendações n.º 6770941/21, em trâmite na Casa.

[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 § 2° e § 3° deste art. 267-A.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.VRT6

Contudo, sustenta que algumas das recomendações decorrentes dos achados detectados acenam para ilegalidades que demandam a adoção imediata por parte da municipalidade de providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Conforme o relatório de auditoria, observou-se que

> 1- há defasagem entre os valores venais base para o lançamento do IPTU e os valores venais de mercado dos imóveis urbanos do Município;
>
> 2- os créditos de ISSQN sobre os serviços de registros públicos, cartórios e notariais foram constituídos a menor que o devido, resultando em um lançamento a menor de aproximadamente R$ 382.312,14.

As recomendações passíveis de determinação[2] encontram-se discriminadas no quadro juntado à peça nº 3.

Confirmada a existência de elementos a demandar atuação incisiva por parte desta Corte, a representação foi recebida nos termos do Despacho nº 173/22-GCDA.

Oportunizado contraditório, o representado sustentou o seguinte (peças n.ºs 25 e 26):]

> *Conforme processo administrativo n° 43465/2022, a Secretaria Municipal de Fazenda e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, por intermédio da Comissão de Estudos para implantação do Cadastro Multifinalitário (Portaria n° 1197/2021), tem trabalhado em conjunto para atualização da base cartográfica, base de dados do cadastro imobiliário fiscal e, principalmente, elaboração de nova Planta Genérica de Valores (PGV).*
>
> *Esclarecemos, portanto, que o Termo de Referência preliminar [que tem como objeto a implantação do Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM, em pleno atendimento da Portaria 511, do Ministério das Cidades, publicada em 07 de dezembro de 2009, mediante implantação de Sistema de Informações Geográficas (SIG) Integrado, incluindo serviços técnicos especializados, ferramentas de software customizadas e base de dados geográficos atualizada,*

[2] 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: (...)
§ 3º Determinações legais são medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.VRT6

*bem como, elaboração de nova Planta Genérica de Valores] se encontra em fase final de elaboração, com pretensão de publicação do edital de licitação ainda no primeiro semestre de 2023, para atualização da PGV, possivelmente, em 2024, a depender da complementação dos dados e informações concernentes a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.*

*Ademais, posterior a atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) pretende-se atualizar a legislação municipal (Código Tributário Municipal), considerando a necessidade de regulamentar o instrumento legal no qual serão estabelecidos os novos valores unitários (valores venais), possibilitando, contudo, a atualização dos valores unitários, que serão utilizados como base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), bem como, para aferição da base de cálculo utilizada no lançamento tributário do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).*

*Eis o que tínhamos a informar.*

*Anexo a este, resposta do Departamento de Rendas Mobiliárias, referente ao "Achado – Constituição inadequada dos créditos de ISSQN relativos aos serviços de registros públicos, cartorários e notariais (itens 3.1 e 3.2 do QUADRO DE RECOMENDAÇÕES PASSÍVEIS DE DETERMINAÇÕES – AUDITORIA EM RECEITA PÚBLICA – PAF 2021).*

Processo nº 19882/2023
Requerente: PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO
Assunto: SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA
Subassunto: SM FAZENDA - SOLICITAÇÃO DE PARECER OU INFORMAÇÃO (FLUXO)
Data: 28/04/2023 15:37:54

Prezados,

Informamos que em análise as informações enviadas ao TCE, foram encontradas algumas divergências conforme apontado. Contudo para reenvio das informações será necessária uma nova análise de todos os relatórios para levantar as informações corretas.
Nesse sentido informo que os relatórios serão encaminhadas ao TCE posteriormente, com prazo previsto até 05/05/2023.

Atenciosamente

MUNICIPIO DE CAMPO LARGO
**Assinado Digitalmente por:**
MARIA CRISTINA MONTEIRO DE BRITO
052.960.049-81
28/04/2023 15:45:14
Assinatura digital avançada com certificado digital não ICP-Brasil.

Encaminhado o processo à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução, a unidade entendeu que como o teor da resposta não retrata a imediata implementação das adequações e correções necessárias, a representação deve ser julgada procedente e emitidas as determinações sugeridas pela CAUD (peça n.º 27).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.VRT6

O Ministério Público de Contas corroborou o posicionamento da CGM (peça n.º 29).

## II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Examinando-se a situação descortinada, verifica-se que apesar das boas práticas informadas pelo ente municipal em sua defesa e respectivas ações em desdobramento, de fato as medidas necessárias encontram-se em fase de elaboração e, portanto, ainda não estão plenamente concretizadas, além de não terem sido juntados aos autos documentos comprobatórios de suas afirmações.

O mencionado anexo elaborado pelo Departamento de Rendas Mobiliárias também não consta em nenhuma das peças que foram protocoladas.

Desse modo, cumpre emitir as determinações indicadas no quadro elaborado pela CAUD.

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

A) considerando a inobservância ao art. 33 da Lei Federal n.° 5.172/1966, aos arts. 29 e 30 da Portaria MCid n.° 511, de 07 de dezembro de 2009 e ao art. 11 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, determina-se ao Município de CAMPO LARGO, com fundamento no art. 267-A, § 5°, do Regimento Interno, que adote, no prazo de 12 meses, nos termos estabelecidos pelo Regimento Interno, as seguintes providências, com vistas ao fortalecimento da arrecadação local dos tributos imobiliários e à promoção da justiça fiscal e social, com o tratamento isonômico dos contribuintes:

- 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;

- 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.VRT6

B) considerando a inobservância ao art. 1º da Lei Complementar n° 116/2003 e ao art. 11 da Lei Complementar n° 101/2000, determina-se ao Município de CAMPO LARGO, com fundamento no art. 267-A, § 5º, do Regimento Interno, que adote, no prazo de 6 meses, nos termos estabelecidos pelo Regimento Interno, a seguinte providência, com vistas à redução do inadimplemento e ao fortalecimento da arrecadação dos tributos de competência municipal e à promoção da justiça fiscal e social, com o tratamento isonômico dos contribuintes:

- 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.

O cumprimento das determinações será monitorado nos termos do art. 175-L, XIV, e 259, parágrafo único, do Regimento Interno, mediante:

1- a 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, sob responsabilidade do Prefeito, cargo atualmente ocupado pelo Sr. Mauricio Roberto Rivabem, podendo este Tribunal requisitar o auxílio do Controlador Interno, cargo atualmente ocupado pelo Sr. Danilo Hein, a fim de verificar a implementação das medidas indicadas;

2- a apresentação do 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 ou extrato de lançamento dos contribuintes, sob responsabilidade do Prefeito, cargo atualmente ocupado pelo Sr. Mauricio Roberto Rivabem, podendo este Tribunal requisitar o auxílio do Controlador Interno, cargo atualmente ocupado pelo Sr. Danilo Hein, a fim de verificar a implementação das medidas indicadas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.VRT6

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

**III. VOTO DIVERGENTE** (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Trata-se de Representação interposta pela **COORDENADORIA DE AUDITORIAS** desta Corte de Contas, em face do **MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO**, decorrente de fiscalização desempenhada na área da Receita Pública com o objetivo de avaliar a gestão da receita pública municipal, especificamente quanto à constituição do IPTU, ISSQN, do ITBI e os procedimentos administrativos tributários correlatos, em atendimento ao Plano de Fiscalização Anual (PAF) de 2021 deste Tribunal de Contas.

Foi constatada a existência de ilegalidades que foram analisadas neste feito, quais sejam: i) há defasagem entre os valores venais base para o lançamento do IPTU e os valores venais de mercado dos imóveis urbanos do Município; ii) os créditos de ISSQN sobre os serviços de registros públicos, cartórios e notariais foram constituídos a menor que o devido, resultando em um lançamento a menor de aproximadamente R$ 382.312,14 (trezentos e oitenta e dois mil, trezentos e doze reais e quatorze centavos).

O voto do Conselheiro Relator José Durval Mattos do Amaral corroborou com o opinativo da unidade de técnica e do Ministério Público de Contas, pela procedência da representação, com a emissão das seguintes providências:

> a) determinação ao município para que adote, no prazo de 12 (doze) meses, as subsequentes medidas:
>
> a.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;
>
> a.2) 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;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.VRT6

b) determinação ao município para que no prazo de 6 meses instaure 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.

Contudo, **divirjo** do voto do Conselheiro relator.

A Constituição Federal de 1988 instituiu, em seu art. 18, a autonomia dos municípios: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."

De acordo com Helly Lopes Meirelles, a autonomia municipal implica em: a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); b) poder de autogoverno (eleição do prefeito, vice e vereadores); c) poder normativo próprio ou autolegislação (elaboração de leis municipais dentro dos limites de atuação traçados pela Constituição Federal); d) poder de auto-administração (administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre os tributos e suas rendas).[3]

Assim, ressalto que o princípio da autonomia municipal abarca o poder de auto-administração, o qual, por sua vez, inclui a capacidade de legislar sobre seus tributos e rendas.

De outra sorte, observo que a atitude deste Tribunal de Contas, ao impor determinações ao município para criar leis e tomar providências voltadas à arrecadação fiscal, vai de encontro ao princípio da autonomia municipal. E mais, choca-se com o princípio da divisão dos poderes, vez que esta Corte de Contas não possui competência para obrigar o município a criar lei, ou a cobrar mais IPTU.

A criação de lei é competência do Poder Legislativo Municipal. Não pode este Tribunal de Contas usurpar estas competências impondo ao município tais atos por meio de determinações.

[3] MEIRELES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 128.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.VRT6

Deste modo, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da representação, para apenas divergir transformando em recomendações as determinações que extrapolam a competência desta Corte de Contas, nos seguintes termos:

**a.1)** Recomendação ao município para que adote as subsequentes medidas:

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;

**a.2)** 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;

**b)** recomendação ao município para que instaure 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.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO**

## 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 voto de desempate do presidente, em:

I. Julgar pela procedência da presente representação com as seguintes providências:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.VRT6

A) considerando a inobservância ao art. 33 da Lei Federal n.° 5.172/1966, aos arts. 29 e 30 da Portaria MCid n.° 511, de 07 de dezembro de 2009 e ao art. 11 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, determinar ao Município de CAMPO LARGO, com fundamento no art. 267-A, § 5°, do Regimento Interno, que adote, no prazo de 12 meses, nos termos estabelecidos pelo Regimento Interno, as seguintes providências, com vistas ao fortalecimento da arrecadação local dos tributos imobiliários e à promoção da justiça fiscal e social, com o tratamento isonômico dos contribuintes:

- 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;

- 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.

B) considerando a inobservância ao art. 1º da Lei Complementar n.° 116/2003 e ao art. 11 da Lei Complementar n.° 101/2000, determinar ao Município de CAMPO LARGO, com fundamento no art. 267-A, § 5º, do Regimento Interno, que adote, no prazo de 6 meses, nos termos estabelecidos pelo Regimento Interno, a seguinte providência, com vistas à redução do inadimplemento e ao fortalecimento da arrecadação dos tributos de competência municipal e à promoção da justiça fiscal e social, com o tratamento isonômico dos contribuintes:

- 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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.VRT6

configurar-se como improbidade administrativa, na medida em que representa prejuízo ao erário.

II. O cumprimento das determinações será monitorado nos termos do art. 175-L, XIV, e 259, parágrafo único, do Regimento Interno, mediante:

1- a 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, sob responsabilidade do Prefeito, cargo atualmente ocupado pelo Sr. Mauricio Roberto Rivabem, podendo este Tribunal requisitar o auxílio do Controlador Interno, cargo atualmente ocupado pelo Sr. Danilo Hein, a fim de verificar a implementação das medidas indicadas;

2- a apresentação do 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 ou extrato de lançamento dos contribuintes, sob responsabilidade do Prefeito, cargo atualmente ocupado pelo Sr. *Mauricio Roberto Rivabem*, podendo este Tribunal requisitar o auxílio do Controlador Interno, cargo atualmente ocupado pelo Sr. Danilo Hein, a fim de verificar a implementação das medidas indicadas.

III. Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVAN LELIS BONILHA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Presidente Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA votou pela procedência da representação, transformando em recomendações as determinações que extrapolam a competência desta Corte de Contas, nos termos do voto divergente, sendo acompanhado pelo Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Conselheiro Substituto JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO. (voto vencido)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.VRT6

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de dezembro de 2024 – Sessão Virtual nº 24.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.VRT6