

ACÓRDÃO nº 168/2022 - SPL

Processo TC/016268/2018

Decisão nº 334/2022

Assunto: Auditoria Operacional instaurada para apurar denúncias e reclamações de contribuintes do Município de Teresina em relação à política tributária do IPTU, exercício de 2018.

Unidade Fiscalizada: Prefeitura Municipal de Teresina

Relator: Cons. Joaquim Kennedy Nogueira Barros

Procurador: Plínio Valente Ramos Neto

EMENTA: AUDITORIA OPERACIONAL. ASPECTOS DO IPTU. RECLAMAÇÃO. AUSÊNCIA DE EQUIDADE NA POLÍTICA FISCAL DO IPTU DO MUNICÍPIO. DEFICIÊNCIAS NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE IDENTIFICAÇÃO DOS IMÓVEIS BENEFICIADOS COM INCENTIVOS FISCAIS. UTILIZAÇÃO DE USUÁRIOS GENÉRICOS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA, ISONOMIA, PROGRESSIVIDADE E TRANSPARÊNCIA. PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

1 O princípio da igualdade, previsto no art. 150, II, da Constituição Federal, pode ser desdobrado nos princípios da capacidade contributiva, da isonomia e da progressividade. Reunidos, esses princípios constituem diretrizes para o desenvolvimento e que resultará na redução das desigualdades sociais e regionais.

2. A transparência é um dos requisitos para se adotar um sistema tributário tendente à estabilidade. O acesso às informações de interesse público deve ser sempre facilitado, sobretudo considerando-se que a regra é a publicidade dos atos do gestor público, com exceção de atos que necessitam de sigilo.

Sumário: Auditoria Operacional. Prefeitura Municipal de Teresina. Exercício 2018. Publicação do Relatório. Determinações e Recomendações.
Unânime.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, considerando os relatórios (peças 27 e 32) e a análise de contraditório (peça 63) da SECEX/DFAM, o parecer do Ministério Público de Contas (peça 65), e o mais que dos autos consta, decidiu o Plenário, unânime, em consonância com o parecer ministerial, conforme e pelos fundamentos expostos no novo voto do Relator, que acolheu, na íntegra, o voto-vista do Cons. Substituto Delano Câmara (peça 75), pela **publicação do relatório de Auditoria** para conhecimento de toda a sociedade, bem como pelo **acolhimento das sugestões propostas pela DFAM** (item 7, fls. 36/41, peça 32 e item 3, fls. 6/7, peça 63), quais sejam: a) **Determinação**, consoante Proposta de Encaminhamento da DFAM (item 7, ‘ii’ a ‘xxi’, fls. 36/38, peça 32), ao atual gestor da Secretaria Municipal de Finanças de Teresina (SEMF), no sentido de que: a.1) Atualize a Planta de Valores Genéricos (PVG) de modo a refletir os valores venais unificados (considerando as zonas homogêneas dos imóveis) e corrigir as incompatibilidades existentes no Valor Básico Unitário (VBU) e no Custo Unitário Básico (CUB), eliminando a existência de imóveis com IPTU tão diferentes numa mesma área da cidade. Deve ser respeitado o zoneamento homogêneo de forma a garantir tratamento de forma isonômica para os imóveis, o que implica em atualizar periodicamente esse zoneamento; a.2) Estabeleça metas gradativas para a recuperação do nível e para o aumento do grau de uniformidade das avaliações, de maneira regionalizada e transparente, em que se possa com a uniformidade identificar qual o valor do metro quadrado para determinada região; a.3) Regule o art. 15, §3º do Código Tributário Municipal (CTM) a fim de definir o marco para revisão da PVG a cada quatro anos, pelo menos, especialmente porque o apenas ajuste inflacionário não reflete a valorização ou desvalorização venal; a.4) Crie um cadastro técnico multifinalitário que envolva a integração de vários usuários atuantes no espaço urbano; a.5) Realize uma massiva atualização cadastral dos imóveis de Teresina de modo que o Cadastro Imobiliário Fiscal (CIF) retrate a real situação física dos imóveis e identifique os proprietários ou possuidor dos imóveis, com destaque para os imóveis sem utilização inseridos em zonas urbanas de grande povoação; a.6) Crie rotinas de atualização da base cadastral geográfica de modo a refletir todos os imóveis existentes no CIF; a.7) Com a base geográfica atualizada, passe a acompanhar a malha urbana municipal com técnicas de geoprocessamento, principalmente quanto à construção de novas edificações e a identificação dos proprietários de áreas urbanas não georreferenciadas; a.8) Identifique e avalie os lotes com as maiores diferenças entre a área do terreno constante no CIF e os calculados geograficamente, caso constante erros na base geográfica ou base cadastral corrija-os para o próximo lançamento do IPTU; a.9) Crie rotinas de identificação de imóveis cadastrados como territoriais que apresentam edificações; a.10) Mapeie e atualize as zonas homogêneas da cidade e a infraestrutura urbana disponível; a.11) Reavalie a política de isenção com baixo valor venal após a devida atualização da PVG; a.12) Reavalie a política fiscal das glebas de forma a equilibrar a carga tributária em relação aos demais imóveis, desestimulando assim, inclusive, utilização de imóveis como mero instrumento de especulação em áreas urbanas, o que pressiona a cidade para expansão de novas áreas e respectivas infraestruturas; a.13) Disponibilize, de forma online e acessível, ao contribuinte, todas as informações essenciais para composição do

cálculo do tributo, facilitando o atendimento a esclarecimentos e reclamações, especialmente com o valor da zona, e elementos que fazem com que o valor do IPTU fique maior ou menor; a.14) Propor alteração legislativa no CTM para que a avaliação individual seja permitida apenas para imóveis com características específicas significativamente distintas ou de imóveis não constantes da PGV, estabelecendo regras e procedimentos para sua utilização, sendo algo excepcional e devendo ser transparente para permitir a fácil fiscalização e evitando perseguições ou proteções; a.15) Desenvolva ou aperfeiçoe regras de validações no sistema informatizado SIAT (Sistema Integrado de Administração Tributária) que evitem erros e falhas operacionais; a.16) Corrija as seguintes inconsistências e crie procedimentos para que não haja reincidência: I) Inconsistência no cálculo do fator de profundidade e fator de depreciação; II) Falha na atribuição do VBU nas faces de quadra; III) Falha na atribuição do CUB nos padrões construtivos; IV) Falha na reemissão do cálculo do IPTU após a alteração nos padrões construtivos; V) Lotes com edificações cuja soma da fração ideal é inferior a 1; VI) Cálculo do valor do terreno como se fosse gleba em imóveis pertencentes a condomínios, loteamentos ou congêneres; VII) Interpretação equivocada do art. 33, §1º do CTM, o que levou ao cálculo de imóveis como se fosse gleba; VIII) Ausência de padronização do código da zona homogênea; a.17) Adeque a quantidade de pessoal em relação à carga de trabalho e equilibre a quantidade de pessoal efetivo em relação ao de comissionado lotado na Gerência do IPTU; a.18) Reavalie a política de recursos humanos da SEMF de modo a melhorar a motivação da equipe, adotando ações que visem à realização de capacitações, a revisão dos planos salariais, a adequação da estrutura do local de trabalho (conservação do prédio e mobiliário) e o aperfeiçoamento da comunicação interna; a.19) Abstenha-se de utilizar usuários genéricos no sistema tributário da Prefeitura, de modo que todo acesso ao sistema deverá identificar o usuário e cada um deve ter uma identificação própria, permitindo um controle das ações praticadas pelos usuários por meio dos logs; a.20) Identifique no Cadastro Imobiliário Fiscal (CIF) todos os imóveis beneficiados com incentivos fiscais da Lei nº 2.528/1997 através de um código de cobrança específico, permitindo maior transparência de todos os elementos destas concessões; b) Recomendação, consoante Proposta de Encaminhamento da DFAM (item 7, 'xxii' a 'xxx', fls. 8/39, peça 32), ao atual gestor da Secretaria Municipal de Finanças de Teresina (SEMF), no sentido de que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos: b.1) Adoção de metodologia científica, por meio de modelos de regressão linear, para a avaliação em massa dos imóveis pela PVG, conforme preconizado pela ABNT NBR 14.653:2001; b.2) Vincular os valores dos custos dos padrões construtivos existentes nas PGV ao CUB divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscom), passando a estimar tecnicamente o valor dos terrenos na elaboração da PGV pelo método residual conforme ABNT/NBR 14653- 2:2011; b.3) Realização de análises estatísticas do nível de precisão dos trabalhos avaliatórios, utilizando como desempenho aceitável no nível de avaliação o percentual mínimo de 70% e, para uniformidade, o desvio máximo aceitável de 30%; b.4) Confecção de manuais, boletins informativos e relatórios de avaliação simplificados para monitoramento dos indicadores de desempenho do IPTU, incluindo relatórios de avaliação dos cadastros,

das avaliações imobiliárias, da taxa de inadimplência e a regressividade vertical e horizontal na tributação do IPTU; b.5) Realização periódica de trabalhos com grupos de especialistas, incluindo corretores de imóveis, avaliadores independentes, acadêmicos e estudiosos, analistas, construtores, financiadores e outros agentes do mercado imobiliário, visando captar insights adicionais sobre as tendências do mercado de imóveis, a influência dos diferentes atributos na formação dos preços e a forma estrutural dos modelos avaliatórios; b.6) Formação de um sistema de informações permanente no qual fiquem armazenados dados coletados de forma contínua sobre transações de compra e venda e operações envolvendo todos os tipos de imóveis; b.7) Facilitar a participação do contribuinte no processo de atualização dos cadastros, disponibilizando mecanismos fáceis e simples de atualização dos dados cadastrais do imóvel, incluindo o upload de documentos no portal da SEMF; b.8) Implantação de sistema informatizado que sane as deficiências do atual sistema e que permita realizar análises espaciais que integrem os bancos de dados cadastrais temáticos e que permita o melhor proveito do reconhecimento do território, planejando ações e realizando a gestão eficiente e integrada; b.9) Regulamentação, no âmbito de sua competência, caso não exista, da obrigatoriedade da demarcação dos vértices dos imóveis nos novos parcelamentos georreferenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro – SGB, e promover a gradativa demarcação dos imóveis que ainda não possuem algum tipo de demarcação física, conforme NBR 14.166; c) Determinação, consoante Proposta de Encaminhamento da DFAM (item 7, ‘xxxi’ a ‘xxxii’, fls. 39/40, peça 32), ao atual gestor da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEMDEC) de Teresina, no sentido de que: c.1) Disponibilize nos sites institucionais da Prefeitura os dados dos imóveis que foram beneficiados com incentivos fiscais da Lei nº 2.528/1997 em cada um dos exercícios a partir de 2020, informando o decreto concessivo, o proprietário, o endereço e o valor renunciado; c.2) Passe a identificar nos decretos concessivos de incentivos fiscais os imóveis que serão beneficiados, devendo constar endereço completo e inscrição municipal; d) Determinação, consoante Proposta de Encaminhamento da DFAM (item 3, ‘ii’ e ‘iv’, fl. 6, peça 63) aos atuais gestores da Secretaria Municipal de Finanças de Teresina (SEMF) e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEMDEC) de Teresina, a fim de que apresentem a este Tribunal de Contas para validação, **em prazo máximo de 60 (sessenta) dias**, conforme art. 4º da Resolução TCE/PI nº 13/2014, plano de ação com vistas a sanear/mitigar os problemas identificados, considerando as determinações e recomendações do Relatório de Auditoria (nº ii a xxxii, fls. 37/40, peça 32 e itens ‘a’, ‘b’ e ‘c’ acima), contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os prazos de implementação e os responsáveis pelas ações, conforme modelo a seguir, salientando-se que a ausência injustificada de remessa do Plano de Ação no prazo estabelecido poderá ensejar a aplicação de multa, conforme §1º do art. 7º da Resolução TCE/PI nº 13/2014, e repercussão negativa nas contas do gestor Resolução TCE/PI nº 13/2014; e) Autorização, consoante Proposta de Encaminhamento da DFAM (item 3, ‘v’, fl. 6, peça 63), com fulcro no art. 183 do Regimento Interno (Res. TCE/PI nº 13/2011) e no art. 6º da Resolução TCE/PI nº 13/2014, para a realização do monitoramento, por este Tribunal de Contas, do plano de ação a ser apresentado, bem como das demais determinações

emanadas do acórdão que vier a ser prolatado; f) Determinação, consoante Proposta de Encaminhamento da DFAM (item 3, ‘vi’, fl. 6, peça 63), com fulcro no tema 225 das teses de Repercussão Geral reconhecida pelo STF (RE 601314) e no Acórdão nº 1.174/2019 (Plenário – TCU), do compartilhamento de dados individuais dos contribuintes com este Tribunal de Contas, inclusive com acesso aos sistemas informatizados, em sede de monitoramento, considerando que o acesso a essas informações não configura quebra do sigilo fiscal, mas sua transferência ao órgão de controle externo, desde que seja baseado em procedimentos devidamente regulamentados, conforme preceitua o art. 23, I da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e recomenda a Resolução nº 06/2016 da ATRICON, de modo que se garanta a proteção dos dados e informações sigilosos, mas sem subtrair da sociedade o direito à informação acerca da gestão pública; g) Encaminhamento de ofício ao Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, consoante Proposta de Encaminhamento da DFAM (item 3, ‘vii’, fl. 7, peça 63), para que comunique a todos os escrivães, tabeliães, oficiais de notas, de registro de imóveis e de registro de títulos e documentos do Município de Teresina, que não poderão embaraçar a fiscalização realizada pela Secretaria Municipal de Finanças, conforme art. 70 do Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 4974/2016) e art. 197, I do Código Tributário Nacional, devendo prestar as informações necessárias ao fisco municipal, podendo apenas ajustar a forma como disponibilizar essas informações para que sejam mais benéficas para ambas as partes; h) Encaminhamento de cópia do Acórdão e do Relatório de Auditoria (peça 32) à Câmara Municipal de Teresina, consoante Proposta de Encaminhamento da DFAM (item 3, ‘viii’, fl. 7, peça 63), para ciência e medidas cabíveis, com vistas a envidar esforços na aprovação de projetos de lei propostos pelo Poder Executivo Municipal no intuito de sanar os problemas apontados; i) Determinação a Prefeitura de Teresina para que apresente a esse tribunal um plano de implementação de todas as medidas **no prazo de 60 (sessenta) dias**, devendo informar os prazos de implementação e metodologias que serão utilizadas para implementação de cada uma das medidas que visam garantir o cumprimento dos mandamentos Constitucionais e Legais que estão violados mantidas as sistemáticas de cobrança atuais do IPTU, de forma a unificar os planos de ação constantes na alínea “d”, bem como das obrigações específicas do Prefeito. Por fim, ressalte-se o fato de que, tendo em vista que as medidas decorrem de opções de governo, tais medidas poderão repercutir nos pareceres das contas de governos referentes aos períodos implementação do plano que for apresentado pela Prefeitura a este tribunal, devendo dar tratamento diferenciado e prioritário no planejamento da implementação de todas as recomendações e determinações.

Presentes os Cons. Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (Presidente), Abelardo Pio Vilanova e Silva, Joaquim Kennedy Nogueira Barros, Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga, Olavo Rebêlo de Carvalho Filho, Kleber Dantas Eulálio, Flora Izabel Nobre Rodrigues e os Cons. Substitutos Jaylson Fabianh Lopes Campelo, Delano Carneiro da Cunha Câmara e Jackson Nobre Veras.

Representante do Ministério Público de Contas presente: Procurador-
Geral José Araújo Pinheiro Júnior.

Publique-se. Cumpra-se.

Sessão Plenária Ordinária, em 07 de abril de 2022.

(Assinatura Digitalizada)

Cons. Joaquim Kennedy Nogueira Barros
Relator

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - JOAQUIM KENNEDY NOGUEIRA BARROS - 26/04/2022 10:06:42