



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria-Geral de Fiscalização

NOTA TÉCNICA Nº 14/2022 - CGF/TCEPR*

Dispõe sobre a revisão periódica da Planta Genérica de Valores – PGV pelos municípios do Estado do Paraná, a fim de se propiciar melhorias na arrecadação tributária municipal do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU.

A COORDENADORIA – GERAL DE FISCALIZAÇÃO (CGF) do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCEPR), em observância ao contido no art. 151-A, inciso IX, do Regimento Interno, a partir do diagnóstico de gestão apresentado pelo Relatório de Fiscalização nº 75/2021 – CAUD (Relatório de Levantamento), proveniente do Plano Anual de Fiscalização do ano de 2021¹, e do Acórdão nº 508/22 – Tribunal Pleno, do Processo de Homologação de Recomendação nº 697680/21, apresenta esta Nota Técnica, com o objetivo de reafirmar a necessidade de os municípios do Estado do Paraná estabelecerem providências a respeito da necessária revisão periódica da Planta Genérica de Valores (PGV), utilizada para subsidiar o cálculo do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), justificando-o nos termos a seguir.

INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica visa reafirmar a necessidade de os municípios do Estado do Paraná estabelecerem providências a respeito da necessária revisão periódica da PGV, utilizada para subsidiar o cálculo do IPTU.

Tal iniciativa da CGF visa alinhar-se às Diretrizes de Controle Externo da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) sobre Controle Externo da Receita e da Renúncia de Receita Pública, implementada pela Resolução ATRICON nº 06, de 25 de novembro de 2016², especialmente no que diz respeito à diretriz constante do item 16.3 do anexo único da referida Resolução, que enuncia:

16. A fiscalização da receita e da renúncia de receita pública terá como escopo, prioritariamente e no que couber, pontos de controle selecionados entre os seguintes:

(...)

16.3 Se são observados os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal: instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos

* Nota da Biblioteca:

Este texto não substitui o publicado no periódico: [Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, n. 2797, 21 jul. 2022, p. 29-31.](#)

¹ O Relatório de Fiscalização está disponível em: [Plano Anual de Fiscalização - PAF 2021 - Portal TCE-PR](#) Acesso em 09.05.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria-Geral de Fiscalização

da competência constitucional do ente da Federação (art. 11, LRF); (grifo nosso)

DEFINIÇÃO

É possível extrair a definição de PGV a partir do que designava a respeito a extinta Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA). Ela definia a PGV como um **conjunto de plantas de zona urbana nas quais são representados os valores básicos do metro quadrado de terreno por face de quadra, devidamente homogeneizados**. E a função precípua da PGV é compor a formação do valor venal dos imóveis que posteriormente servirá de base para o cálculo do IPTU.

MOTIVAÇÃO

Consoante argumentado no Relatório de Fiscalização nº 75/2021 – CAUD (Relatório de Levantamento), pesquisas em torno do potencial arrecadatário do IPTU têm demonstrado que, no Brasil, a arrecadação desse imposto está abaixo do ideal.

Com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)², foi possível constatar que, historicamente, há defasagem no nível da receita do IPTU em quase todos os 5.568 (cinco mil, quinhentos e sessenta e oito) municípios brasileiros,

considerando que a mediana da participação do IPTU nas receitas correntes municipais tem sido cerca de 1%³ desde a década de 2000. Mesmo considerando-se as dezesseis cidades brasileiras com população superior a 1 milhão de habitantes (incluindo o Distrito Federal), o IPTU tem representado, em média, apenas 7% das receitas municipais, o que indica que há muito espaço para incrementar as suas receitas.⁴

O mesmo estudo menciona, ainda, outros trabalhos, utilizando os indicadores de arrecadação da STN, da base de dados do Finanças do Brasil (Finbra) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que chegaram à mesma conclusão: os níveis de arrecadação do IPTU operam aquém do potencial.

² CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. Panorama do IPTU: Um Retrato da Administração Tributária em 53 Cidades Seleccionadas. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2.419). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34366&Itemid=433 Acesso em 10.05.2022.

³ A mediana mostra o indicador equivalente ao percentil 50 de todos os municípios brasileiros. No entanto, o indicador global da "razão das médias", ou seja, a divisão entre todo o IPTU arrecadado e toda a receita corrente municipal gerada no ano de 2016 (concentrando a arrecadação das grandes cidades) foi de 5,5%. In Relatório de Fiscalização nº 75/2021- CAUD. Disponível em: [Plano Anual de Fiscalização - PAF 2021 - Portal TCE-PR](#) Acesso em 09.05.2022.

⁴ CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. Op. cit.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria-Geral de Fiscalização

Diversas são as causas apontadas para tentar justificar esse fraco desempenho arrecadatário: o alto nível de transferências governamentais que desencoraja a tributação própria, a baixa cultura fiscal, a falta de infraestrutura administrativa e recursos humanos capacitados, a economia de escala, as avaliações imobiliárias em descompasso com os valores de mercado e, a mais recorrente, a defasagem das PGV, em face dos entraves políticos para a sua atualização.

No Estado do Paraná, os trabalhos desenvolvidos por esta Corte de Contas no Plano Anual de Fiscalização (PAF) – Receita, por intermédio da Coordenadoria de Auditorias (CAUD), coletaram evidências que apontam à mesma direção: o lançamento e a arrecadação do IPTU nos municípios paranaenses situam-se em patamares inferiores à sua capacidade.

Desde 2019, apurou-se que 41 (quarenta e um) municípios foram objeto de auditorias, cuja avaliação dos aspectos atinentes ao IPTU esteve abarcada no seu escopo. Dentre outros aspectos avaliados, o alto grau de defasagem da PGV e o impacto na base de cálculo do IPTU foram observações recorrentes, alcançando 34 (trinta e quatro) dos entes fiscalizados, o que representa 83% (oitenta e três por cento) da amostra⁵.

Em 2021, além da auditoria operacional, realizou-se um levantamento junto aos 399 (trezentos e noventa e nove) municípios paranaenses, de modo a traçar o panorama atual sobre a defasagem dos instrumentos de avaliação em massa para fins de IPTU vigentes nos municípios paranaenses (vide Relatório de Levantamento)⁶.

Neste levantamento, constatou-se, após o tratamento de dados, fragilidades nas PGV da maioria dos municípios. Primeiramente, quanto à existência de norma que determine os parâmetros para apuração da base de cálculo do IPTU, verificou-se que uma quantidade expressiva de municípios nem sequer editou a norma. Há, ainda, outros municípios que o fizeram por meio de ato infralegal. Ambas as situações caracterizam franca desobediência ao princípio da legalidade tributária, previsto no art. 150, I, da Constituição Federal, e no art. 97 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional (CTN).

Em se tratando de defasagem das PGV, observou-se a inércia de sucessivas Administrações na gestão do IPTU na maioria absoluta dos municípios. O diagnóstico revelou um quadro generalizado de PGV desatualizadas, sem revisões periódicas que acompanhem a dinâmica de ocupação do solo urbano nas municipalidades, conforme exposto na tabela a seguir:

⁵ Processos de Homologação das Recomendações no 67709-4/21, nº 76921-0/20 e nº 85090- 5/19.

⁶ Relatório de Fiscalização nº 75/2021 – CAUD (Relatório de Levantamento). O Relatório de Fiscalização está disponível em: [Plano Anual de Fiscalização - PAF 2021 - Portal TCE-PR](#) Acesso em 09.05.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria-Geral de Fiscalização

População	Municípios com PGV		%
	Total	PGV desatualizada	
Mais de 20.000 habitantes	79	63	80%
Menos de 20.000 habitantes	232	143	62%
Total	311 ⁷	206	66%

Tabela 1 - Nível de atualização da PGV de acordo com o porte dos municípios

Como consequência, compromete-se a arrecadação municipal e as capacidades de financiamento dos gastos públicos, tendo em vista que os valores atribuídos aos imóveis por meio dos parâmetros estabelecidos em PGV obsoletas não refletem os preços praticados em condições usuais de mercado.

Os dados complementares ao levantamento, reunidos durante as auditorias operacionais no tema da receita desde 2019⁸, **evidenciam exatamente essa relação de causalidade entre instrumentos de avaliação em massa defasados e subavaliação da base de cálculo do IPTU**. O trabalho demonstrou que o valor venal utilizado para apuração do IPTU, nos municípios paranaenses, representa, em média, 30% (trinta por cento) do valor de mercado dos imóveis. Tomando como referencial o mínimo de 70% (setenta por cento) recomendado pela Portaria nº 511, de 08 de dezembro de 2009, do antigo Ministério das Cidades (MCid)⁹, conclui-se, ao final, que há margem para expansão da base de cálculo do IPTU na ordem de 40 (quarenta) pontos percentuais.

Assim, a defasagem das PGV em relação aos valores de mercado demonstra uma deficiência na gestão fiscal local, que, por outro prisma, reflete

⁷ Referem-se aos municípios que instituíram PGV. Outros 88 (oitenta e oito) sequer editaram a referida norma.

⁸ Processos de Homologação das Recomendações no 67709-4/21, nº 76921-0/20 e nº 85090- 5/19.

⁹ Texto da Portaria consta reproduzido no Manual de Apoio – CTM: diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros. Organizadores: Eglaisa Micheline Pontes Cunha e Diego Alfonso Erba. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, pg. 158 a 165, disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/c4924c559c0b1b95a8ad38c47fda4799.pdf>. Acesso em 09.05.2022.

A Portaria foi publicada no Diário Oficial da União de 08 de dezembro de 2009, na página 75 da Seção 1. Disponível em: https://www.in.gov.br/acesso-a-informacao/dados-abertos/base-de-dados?ano=2009&mes=Dezembro#p_p_id_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_Gd5DGyx5KQLn Acesso em 09.05.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria-Geral de Fiscalização

potencial arrecadatário disponível. Ademais, o incremento das receitas municipais imprime melhorias na autonomia orçamentária e promove incrementos qualitativos em políticas públicas afetas aos munícipes.

Nesse contexto, é indissociável a necessidade de que as PGV traduzam as condições do mercado imobiliário.

Pois a revisão periódica das plantas genéricas de valores possui uma finalidade legítima, qual seja, a efetividade na arrecadação do IPTU, marcadamente através da plena exploração da sua base de incidência, requisito essencial de uma gestão baseada na responsabilidade fiscal, conforme previsão contida no art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁰.

Importante destacar que, nos termos do inciso I do artigo 156 da Constituição Federal, aos municípios compete instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana. Assim sendo, cabe ao município observar o art. 33 do CTN, segundo o qual a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel.

E o valor venal, conforme entendimento consolidado em doutrina, é o valor que o imóvel alcançaria em operações de compra e venda à vista, em condições normais de mercado¹¹.

Portanto, o ente municipal deve estar atento às diretrizes do §1º do art. 30 da Portaria Ministerial nº 511/2009 - MCid¹², em que se estabelece que a atividade de avaliação dos imóveis e a necessidade de manter os seus valores atualizados cabe ao administrador municipal, que tem na revisão periódica da PGV o instrumental apto para atender a essa diretriz.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, em face das observações acima colocadas, das auditorias realizadas e tendo por base a expedição do Acórdão nº 508/22 – Tribunal Pleno, do Processo de Homologação de Recomendação nº 697680/21, essa Coordenadoria – Geral de Fiscalização, no intuito de contribuir com as boas práticas na atividade de gestão fiscal dos municípios, **emite entendimento** no sentido de que **é relevante** que os titulares do Poder Executivo dos Municípios do Estado do Paraná adotem as providências necessárias para a revisão periódica da PGV utilizada para subsidiar o cálculo do IPTU, em consonância com o disposto no do §1º do artigo 30 da Portaria Ministerial nº 511/2009 – MCid¹³.

¹⁰ Vale lembrar que o artigo 11 da LRF estabelece que a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente da federação constitui-se como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal.

¹¹ Nesse sentido: SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, pg. 1131.

¹² Ver nota nº 9.

¹³ Ver nota nº 9.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria-Geral de Fiscalização

Nesse sentido, vale reforçar que a avaliação de imóveis, a ser realizada para a atualização das PGV, é um processo técnico que necessita ser transparente, estar em conformidade com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e fornecer ao município o valor venal, entendido esse como a conjugação do valor de mercado, que é a base de cálculo do IPTU, conforme entendimento consolidado no artigo 29 da Portaria Ministerial nº 511/2009 – MCid¹⁴.

E se espera que o resultado dessa avaliação espelhe 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, nos termos do artigo 30, *caput*, da Portaria Ministerial nº 511/2022 – MCid¹⁵.

Assim, conforme orientação das recomendações do §2º do artigo 30 da Portaria Ministerial nº 511/2009 – MCid¹⁶, relativamente aos municípios com população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes, **sugere-se** que o ciclo de avaliação dos imóveis ocorra, no máximo, a cada 4 (quatro) anos.

E no que diz respeito aos municípios com população até 20.000 (vinte mil) habitantes e em que não ocorra evidência de variação significativa nos valores dos imóveis, comprovada por meio de relatórios e pareceres técnicos, **a CGF entende** que a avaliação poderá ser dispensada, de forma motivada, no período de um ciclo, desde que observado o limite máximo de 8 (oito) anos, nos termos das recomendações do §3º do artigo 30 da Portaria Ministerial nº 511/2009 – MCid¹⁷.

Por fim, quanto à verificação da atualidade dos valores venais dos imóveis constantes das PGV, consoante recomendação do §4º do artigo 30 da Portaria nº 511/2009 MCid¹⁸, **entende essa CGF** que o nível de avaliação será definido como a média dos quocientes dos valores avaliados, conforme constam no cadastro fiscal, em relação aos preços praticados no mercado para cada tipo de imóvel. Assim, a ocorrência de nível de avaliação para cada tipo de imóvel inferior a 70% (setenta por cento) ou acima de 100% (cem por cento) significará a necessidade de atualização de valores.

É o entendimento.

CGF, 18 de julho de 2022.

-assinatura digital-

VIVIANÉLI ARAUJO PRESTES
Coordenadora-Geral de Fiscalização

¹⁴ Ver nota nº 9.

¹⁵ Ver nota nº 9.

¹⁶ Ver nota nº 9.

¹⁷ Ver nota nº 9.

¹⁸ Ver nota nº 9.