



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04885/10

Origem: Prefeitura Municipal de Campina Grande

Natureza: Denúncia

Denunciante: Tovar Correia de Lima (Vereador)

Denunciado: Veneziano Vital do Rego Segundo Neto (Prefeito)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

DENÚNCIA. Prefeitura de Campina Grande. Doação de bem público. Desafetação. Autorização legislativa. Registro anterior à lei. Informalidade. Ausência de dano ao erário. Conhecimento. Improcedência.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01210/12**RELATÓRIO**

Cuidam, os autos, de denúncia formulada pelo Sr. TOVAR CORREIA DE LIMA, Vereador do Município de Campina Grande, por meio da qual noticia possível irregularidade praticada pela gestão municipal durante o exercício de 2010, relacionada à doação de bem público (Rua Projetada 06) à empresa Cipresa Empreendimentos Ltda.

Documentação pertinente, inclusive juntada *ex officio* pela Auditoria, acostada às fls. 03/48.

Após análise dos elementos constantes do caderno processual, o Órgão Técnico emitiu relatório exordial (fls. 49/54), por meio do qual entendeu, em suma, pela ilegitimidade da doação em tela, porquanto não teria sido evidenciado interesse público que a justificasse. Concluiu, pois, a Auditoria, pela procedência da denúncia.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, procedeu-se à citação da autoridade responsável, a qual ofertou defesa escrita (fls. 57/69).

Depois de examinados os argumentos defensórios, a Unidade Técnica emitiu novel relatório (fls. 71/77), mantendo o entendimento outrora externado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04885/10

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, por meio do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, sugeriu, como forma de salvaguardar o contraditório e a ampla defesa, a citação da empresa Cipresa Empreendimentos Ltda., porquanto as conclusões da Auditoria atingiam diretamente sua esfera jurídica.

Seguidamente, por equívoco, citou-se novamente o gestor municipal, o qual apresentou os mesmos esclarecimentos alhures ofertados. Em seguida, foi determinada a citação da empresa em questão, tendo sido apresentados esclarecimentos às fls. 94/109.

Depois de examinada a peça defensiva apresentada, a Auditoria lavrou relatório (fls. 111/115), por meio do qual ratificou a procedência da denúncia, retificando, por outro lado, as conclusões que serviram de base para o entendimento externado. Assim, subsistiram as seguintes constatações, *in verbis*:

“Inobstante a doação autorizada pela Lei Municipal nº 4.928/2010 visasse a viabilizar a construção do Residencial Dona Lindu II, a área doada foi incorporada àquela onde se desenvolve a edificação do empreendimento Dona Lindu IV, sem que nenhuma justificativa para tanto tenha sido apresentada, nem comprovada a autorização por parte do Poder Público Municipal.

Não ficou evidenciado que a doação em apreço tenha servido ao interesse público, facilitando o acesso à casa própria, para as famílias de baixo poder aquisitivo.

Restou constatada a doação, sem autorização legislativa, de bem público inalienável, contrariando as disposições do art. 100, do CC, e do art. 17, da Lei Federal nº 8.666/93.”

Novamente submetida, a matéria, ao crivo do Órgão Ministerial, lavrou-se cota, por meio da qual foi sugerida, antes de pronunciamento meritório, remessa de ofício ao Procurador-Geral de Justiça do Estado, solicitando cópia integral do inquérito civil público 34/2010, porquanto existiam notícias no caderno processual de que a presente matéria também era discutida naqueles autos. Apesar das solicitações efetuadas, não houve resposta por parte do Ministério Público Estadual.

Em sequência, os autos foram enviados ao *Parquet* de Contas, para análise e pronunciamento. Desta feita, lavrou-se o parecer 204/12, por meio do qual o representante ministerial pugnou pela improcedência da denúncia.

Agendou-se o processo para a presente sessão, efetuando-se as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04885/10

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, a denúncia merece ser conhecida, ante o universal direito de petição insculpido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea ‘a’, da Carta da República e, da mesma forma, assegurado pelo Regimento Interno do TCE/PB, conferindo direito a qualquer cidadão ser parte legítima para denunciar irregularidade e ilegalidade perante o Tribunal de Contas. Além disso, o signatário é ocupante do cargo de Vereador do Município de Campina Grande, possuindo, portanto, legitimidade para o exercício do controle externo municipal.

No mérito, não procede a denúncia.

A matéria trazida à baila tem como ponto central de exame a possibilidade de alienação de bem público pertencente ao Município de Campina Grande. Discute-se, pois, a regularidade da doação envidada pela gestão municipal em favor da empresa Cipresa Empreendimentos Ltda.

Indo diretamente ao ponto, é sabido que os bens públicos, nos moldes delineados pelo Código Civil Brasileiro (art. 99), dividem-se em três categorias, quais sejam: a) bens de uso comum do povo (inc. I); b) bens de uso especial (inc. II); e c) bens dominicais (inc. III).

Os bens de uso especial são conceituados como aqueles que têm destinação pública específica e são designados a serviço ou estabelecimento da administração pública federal, estadual e municipal, inclusive suas autarquias, e não podem ser usados livremente da mesma maneira que os bens de uso comum, consistentes naqueles que podem ser utilizados livremente por todos os indivíduos. Daí decorre a definição de afetação, que nada mais é do que conferir ao bem público uma destinação específica.

Essa destinação específica (afetação) impede que a administração pública possa dispor livremente do seu patrimônio, já que, nos termos do art. 100, do Diploma Civil, enquanto conservarem a sua qualificação, os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis. Nesse norte, para que se possa alienar um bem público afetado, mister que se proceda, *a priori*, a sua desafetação, também nominada desconsagração, que consiste em retirar do bem aquela destinação anteriormente conferida a ele.

Acerca da necessidade desafetação para tornar dominical um bem de uso comum ou especial, cabe observar o apontamento do administrativista Alexandre Mazza, o qual consigna em sua obra “Manual de Direito Administrativo”:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04885/10

“A doutrina majoritária entende que a desafetação ou desconsagração, compreendida como o processo de transformação do bem em uso comum ou de uso especial em bem público dominical, só poder ser promovida mediante lei específica. Trata-se de lei de conteúdo muito simples, promulgada para mudar a categoria do bem público, nos seguintes termos: “o logradouro X, classificado como bem de uso comum do povo e localizado no endereço tal, passa à categoria de bem dominical.

De qualquer forma, não existe no direito brasileiro a denominada desafetação tácita, entendida como a mudança de categoria do bem pela falta de uso. Essa conversão em bem dominical somente poderá ser promovida mediante vontade expressa do legislador.”

Ainda sob a necessidade de desafetação e obrigatoriedade de ato legislativo específico, vejam-se os julgados abaixo transcritos, *in litteris*:

“ADMINISTRATIVO. IMÓVEL FUNCIONAL ADMINISTRADO PELAS FORÇAS ARMADAS. SERVIDOR PÚBLICO MILITAR DA RESERVA. CARGO CIVIL. IRRELEVÂNCIA. DIREITO À AQUISIÇÃO. AUSÊNCIA. LEI Nº 8.025/90. ISONOMIA. SÚMULA 157 DO EXTINTO TFR. INAPLICABILIDADE. 1. Não tem direito à aquisição de imóvel residencial funcional administrado pelas Forças Armadas o servidor militar que nessa condição o recebeu para ocupação. 2. Sem a necessária desafetação, que reclama ato legislativo específico, os imóveis funcionais em questão remanesceram, por força da expressa disposição legal, na esfera da inalienabilidade patrimonial da União (STJ, ROMS Nº 21.965-7 / DF - Rel. Min. CELSO MELLO, DJ 24.06.94). 3. O fato de o servidor militar exercer cargo civil em organismo governamental do Distrito Federal, não modifica a situação jurídica do imóvel funcional, por isso que destinado ao uso de militares em atividade, como forma de garantir a mobilidade dos efetivos das Organizações Castrenses. 4. Não se aplica aos imóveis residenciais da União, ocupados por militares e administrados pelas Forças Armadas, a jurisprudência que se desenvolveu em torno da Súmula 157, do extinto TFR. Precedentes desta Corte. 5. O art. 1º, parágrafo 2º, inc. I. da Lei 8.025, de 1990, não infringe o princípio constitucional da isonomia (CF/88, art. 5º). 6. Apelo improvido. (TRF1. AC - APELAÇÃO CIVEL – 9601462724. Relator: JUIZ MÁRIO CÉSAR RIBEIRO. DJ DATA:11/05/1998 PAGINA:149).”

“ADMINISTRATIVO E CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRELIMINARES REJEITADAS. ANULAÇÃO DE CONTRATO DE PERMUTA. DOLO E DESVIO DE FINALIDADE NÃO COMPROVADOS. ALIENAÇÃO ENVOLVENDO BEM PÚBLICO SEM PRÉVIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04885/10

DESAFETAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. EXCLUSÃO DO BEM DO CONTRATO DE PERMUTA. 1. A Constituição Federal, em seu art. 129, inc. III, estabelece, como função institucional do Ministério Público, a promoção de inquérito civil e ação civil pública, para proteger o patrimônio público e social. Preliminares de ilegitimidade do MP e inadequação da via eleita rejeitadas. 2. O dolo pressupõe o emprego de artifício, por uma das partes, com o fim de induzir à celebração do negócio jurídico e não se presume das circunstâncias fáticas, deve ser provado por quem alega. 3. Contrato celebrado entre a União e o Hotel Tropicana S/A, sem indícios de que qualquer das partes tenha sido induzida a erro para a realização do negócio jurídico em questão. 4. Interesse da União em adquirir um novo imóvel para atender à necessidade de instalações adequadas para a Superintendência da Polícia Federal. Indicação do Hotel Tropicana pelo próprio Departamento de Polícia Federal (Ofício n.º 1392/2004-GAB/SR/DPF/PB), pela dimensão de sua edificação, que comportaria todo o efetivo daquela Superintendência, bem como da sua localização, acesso e estado de conservação. 5. Desvio de finalidade não comprovado. 6. **Nos termos do art. 100 do Código Civil, os bens públicos de uso especial, são inalienáveis enquanto conservarem a sua qualificação. Excepcionalmente, observada a prévia conversão do bem de uso especial em dominical, a Administração poderá sujeitar seu bem ao comércio jurídico do direito privado.** 7. Nulidade do contrato de permuta de bem inalienável, apenas quanto ao imóvel afetado. Remessa das partes às vias ordinárias, para eventuais compensações. 8. Apelação parcialmente provida. (TRF5. APELREEX - Apelação / Reexame Necessário – 5957. Relator: Desembargador Federal Marcelo Navarro. DJE - Data::14/06/2011 - Página::128).”

No caso dos autos, vislumbrou-se que o bem público de uso comum (Rua Projetada 06) pertencente ao Município campinense foi efetiva e expressamente desafetado da condição peculiar que lhe era inerente, conforme se observa da Lei Municipal 4928/2010. Ademais, observa-se que o regramento municipal também trouxe em seu conteúdo a autorização legislativa para que fosse concretizada a doação do bem ali descrito.

A circunstância exposta pela Auditoria de que a incorporação ao patrimônio da empresa privada tenha se dado em momento anterior à edição de lei municipal não invalida a alienação em tela, tratando-se, como bem asseverou o Órgão Ministerial, de falha de natureza formal. Aliás, é nesse sentido (falha formal), a manifestação do *Parquet* de Contas, ao registrar que as eivas apontadas pela Auditoria não trouxeram danos ao erário, sendo passível apenas de recomendações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04885/10

Por fim, igualmente bem asseverado pelo Ministério Público de Contas, observa-se que a doação em tela não gerou benefício, leia-se enriquecimento ilícito, para a empresa privada, porquanto o valor do bem doado foi desconsiderado quando da avaliação do terreno pela Caixa Econômica Federal. Tal circunstância denota a boa-fé da aludida firma.

Diante de todo o exposto, em harmonia com o entendimento Ministerial, voto no sentido de que os membros deste Órgão Fracionário, preliminarmente, **CONHEÇAM** da denúncia apresentada e, no mérito, **JULGEM-NA IMPROCEDENTE**, comunicando-se aos interessados da decisão proferida.

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04885/10**, em cujo teor foi examinada denúncia sobre possível irregularidade praticada pela gestão municipal de Campina Grande, durante o exercício de 2010, relacionada à doação de bem público (Rua Projetada 06) à empresa Cipresa Empreendimentos Ltda., **ACORDAM** os membros integrantes da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, na conformidade do voto do Relator, em, preliminarmente, **CONHECER** da denúncia e, no mérito, **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE**, comunicando-se a presente decisão ao denunciante e ao denunciado.

Registre-se, publique-se e comunique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, 24 de julho de 2012.

Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz
Representante do Ministério Público de Contas