

PROTOCOLO Nº: 812988/18
ORIGEM: MUNICÍPIO DE VIRMOND
INTERESSADO: NEIMAR GRANOSKI
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 70/19

Consulta. Caso concreto. Utilização de maquinário do Município de Virmond em propriedades privadas. Pelo não conhecimento. Alternativamente, pela resposta, em tese, nos termos deste parecer.

O Prefeito do Município de Virmond, Sr. Neimar Granoski, formulou consulta ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, mediante a qual pretende a resposta às seguintes dúvidas (peça 03):

Item 1 - É possível autorizar o Prefeito Municipal a efetuar reformas/melhoramentos em estradas vicinais municipais, nas intermunicipais, bem como nas estradas rurais no interior das fazendas (propriedade rurais particulares, sejam elas pequenas, médias e grandes), no Município de Virmond, permitindo melhor escoamento de produção, utilizando maquinário do Município e cobrando pelos serviços prestados?

Item 2 - Em caso afirmativo, pode ser cobrado valores diferenciados de horas máquinas entre os produtores rurais pequenos, médios e grandes?

Item 3 - É possível autorizar o uso de máquinas da prefeitura para abertura de tanques, em pequenas, médias e grandes propriedades rurais, para desenvolvimento da piscicultura, entre outras atividades, quais sejam: terraplanagens, valas para silagem, cascalhamento, dentro outros serviços?

Item 4 - É possível criar um programa com cobrança de custo das horas máquinas, para efetuar serviços dentro das indústrias, para incentivar o crescimento das indústrias e empresas instaladas dentro do Município de Virmond, ampliando a geração de emprego, com preço diferenciado para o pequeno, médio e grande empresário?

Item 5 - É possível executar serviços com maquinário do Município no perímetro urbano, no programa de construção de moradias, em lotes particulares, como incentivo no desenvolvimento urbano, também com preços diferenciados, dentro as diversas classes de rendas?

Item 6 - É possível a criação de convênios com entidades religiosas e associações, para o fim de utilizar o maquinário do Município para efetuar pequenos serviços, como por exemplo, algumas horas máquinas para as entidades, sendo que, por muitas vezes o Município utiliza tais espaços sem qualquer custo para realização de reuniões/cursos/palestras em programas da Secretaria de Saúde (entregas de medicamentos, acompanhamentos preventivos) e Secretária de Agricultura?

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Instruiu a peça consultiva o parecer jurídico local (peça 04), cuja conclusão foi no sentido de, em havendo lei específica, bem como comprovado interesse público, não há óbices à realização do pretendido nos questionamentos.

A consulta foi recebida por meio do Despacho nº 1823/18 – GCIZL (peça 06) e a então Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, na Informação nº 151/18 (peça 07), indicou decisões desta Corte que *tangenciam os temas indagados pelo consulente, mas que não abarcam a totalidade das dúvidas postas*.

Na Instrução nº 172/19 (peça 11), a Coordenadoria de Gestão Municipal analisou os quesitos e concluiu que:

1 - Sim. O prefeito não só é autorizado como tem o dever de operar melhorias e reformas, tanto em estradas vicinais quanto em intermunicipais por meio de convênio, sendo facultada a atribuição de taxa. Nas estradas rurais privadas, os serviços de maquinário podem ser contratados pelos particulares, se a lei municipal permitir, e mediante a cobrança de preço público.

2 - Sim. O prefeito pode apresentar alíquotas diferenciadas de acordo com a renda do produtor, em vista do equilíbrio econômico e do cooperativismo, se a lei municipal permitir.

3 - Sim. Estes serviços prestados pela prefeitura e que importam o descolamento de maquinário e mão de obra em propriedade privada deve ser contrato pelo interessado, mediante pagamento de preço, se a lei municipal permitir.

4 - Sim, sob mesmo fundamento do item 2.

5 - Sim, sob mesmo fundamento do item 3.

6 - Não. A própria natureza do convênio é a cooperação para fim comum. As hipóteses descritas não vislumbram confluência de objetivos, de modo que o instrumento administrativo mais adequado seria a celebração de contrato administrativo.

Após, vieram os autos à apreciação do *Parquet* de Contas.

Preliminarmente, impõe-se destacar que, a despeito do preenchimento dos requisitos declinados nos incisos I a IV do art. 38¹ da Lei Complementar nº 113/2005, a presente consulta trata de situação específica vivenciada na Administração do Município de Virmond, do que deflui o óbice ao seu conhecimento, em atenção ao inciso V do mencionado dispositivo.

¹ Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;

III – versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas;

IV – ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V – ser formulada em tese.

O § 1º² do aludido texto legal possibilita o conhecimento da consulta “que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto”. Contudo, tal norma condiciona o acolhimento da consulta à efetiva motivação da existência de relevante interesse público, ao passo que ressalva que “a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese”. Para tanto, depreende-se que o exame de mérito da Corte deve se esquivar ao exame do caso concreto – o que corresponderia à antecipação de juízo sobre procedimento de fiscalização ainda não iniciado – e, tanto quanto possível, deve estar adstrito ao exame objetivo da legislação correspondente.

A Lei Orgânica desta Corte estabelece que o interesse público seja “devidamente motivado”, de sorte que, ausente qualquer fundamento nesse sentido, é de se impor sua rejeição liminar, pelo que se propugna a revisão do juízo de admissibilidade já efetuado.

Superado esse entendimento pelo Pleno, o *Parquet* de Contas adentra à análise meritória conforme o exame que se segue.

O Prefeito Municipal inicialmente apresenta dúvida quanto à realização de *reformas/melhoramentos em estradas vicinais municipais, nas intermunicipais, bem como nas estradas rurais no interior das fazendas (propriedade rurais particulares, sejam elas pequenas, médias e grandes), no Município de Virmond, permitindo melhor escoamento de produção, utilizando maquinário do Município e cobrando pelos serviços prestados.*

A possibilidade de um ente federativo efetuar obras públicas e, conseqüentemente, instituir tributo a fim de remunerar o serviço prestado decorre do inciso III do artigo 145 da Constituição Federal³, que prevê a contribuição de melhoria decorrente de obras públicas.

A doutrina pátria⁴ entende que a contribuição de melhoria é uma espécie de tributo semelhante às taxas, uma vez que ambos pressupõem atividade estatal específica para a sua cobrança. Entretanto, diferenciam-se pelo tipo de atividade estatal que requerem, já que as taxas decorrem da realização de serviço público ou do exercício do poder de polícia, enquanto a contribuição de melhoria exige a construção de obra pública e que, da construção de tal obra pública, decorra a valorização dos imóveis a ela vizinhos. Observados esses requisitos, terá o ente estatal responsável pela construção da obra pública o poder de instituir a contribuição de melhoria.

Hely Lopes Meirelhes afirma que fato gerador desse tributo é a valorização da propriedade particular em razão da obra pública e que o objetivo da tributação, nesse caso, é recuperar o custo do empreendimento estatal, que valoriza

² § 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

³ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...]

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas

⁴ CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 19 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 41-42.

determinados imóveis, razão pela qual é devida somente por aqueles que auferem o benefício de modo especial.

Prossegue aduzindo que:

A abertura de uma estrada, o calçamento de um bairro, a construção de uma ponte ou a drenagem de uma região poderão determinar, além de benefícios gerais para a comunidade, uma plus-valia específica para certos imóveis mais sujeitos às vantagens dessas obras públicas. Os proprietários desses imóveis, beneficiados privilegiadamente pelos empreendimentos administrativos, deverão concorrer, portanto, para o resgate do que a Administração investiu na obra valorizante; tal recuperação pecuniária do investimento público é feita através da contribuição de melhoria, cujo montante, por razões óbvias, não poderá ser superior ao investido na obra valorizante.⁵

Pode, portanto, a municipalidade realizar reformas/melhoramentos nas estradas vicinais municipais e nas intermunicipais, instituindo contribuição de melhoria no tocante aos imóveis, sejam eles urbanos ou rurais⁶, valorizados como restituição.

Contudo, A autorização de uso de bens públicos por particulares deve ser realizada respeitando-se aos princípios que regem o atuar da Administração Pública. É necessário, assim, que haja autorização legal, além da contrapartida financeira e a devida fundamentação e comprovação do interesse público quanto à utilização dos bens municipais em propriedades privadas, de modo que a mera alegação de que tal utilização reverterá proveito da administração local não basta.

Tanto o uso do maquinário público em terreno particular, como a realização de eventos de interesse da Prefeitura Municipal em terrenos particulares deve ser formalizado, possibilitando, inclusive, em prol da publicidade e transparência, o posterior controle de legalidade e legitimidade dos ajustes firmados.

A formalização por meio de instrumento cabível garante o bom atuar do gestor, bem como resguarda a *res publica*, impedindo eventuais cobranças por parte do particular que cedeu seu terreno para realização de evento.

Caso a municipalidade atenda a interesses particulares sem prévia autorização legislativa e sem o respectivo pagamento dos serviços prestados aos

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 162.

⁶ Neste sentido, Roque Antônio Carrazza leciona que:

“A hipótese de incidência da contribuição de melhoria não é ser proprietário de imóvel urbano ou rural, mas a realização de obra pública que valoriza o imóvel urbano ou rural. Sua base de cálculo, longe de ser o valor do imóvel (urbano ou rural), é o quantum da valorização experimentada pelo imóvel em decorrência da obra pública a ele adjacente. Ou, se preferirmos, é o incremento valorativo que a obra pública propicia ao imóvel do contribuinte.

Portanto, a interpretação sistemática do art. 145, III, da CF leva-nos à inofismável conclusão de que não é qualquer obra pública que pode ensejar a instituição (por meio de lei) e a cobrança (por meio de providências administrativas) de contribuição de melhoria, mas, tão-somente, a obra pública que provoca a valorização imobiliária”.

CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 593-594.

cofres do Município, restará configurada a ofensa aos princípios inculpidos no caput do art. 37, da Constituição Federal. Além disso, constitui ato de improbidade administrativa do gestor público, conforme o teor art. 10, incisos, II, X, XII e XIII, da Lei Federal nº 8.429/92, a saber:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; [...]

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente; [...]

Cumprido ressaltar o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina⁷ acerca do tema, por meio dos Prejulgados 167, 531 e 896, abaixo transcritos:

Prejulgado nº 167

A realização de investimentos em imóveis estranhos ao acervo da municipalidade, bem como a manutenção dos mesmos, só pode se efetivar mediante a autorização legal, conforme disposto no artigo 10, inciso II, da Lei Federal nº 8.429/92. [...]

Prejulgado nº 531

1. A execução de serviços em propriedades particulares pela Administração Municipal depende de lei autorizativa reguladora.

2. O projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo deve estabelecer as condições gerais sob as quais devem ser prestados esses serviços e a forma de seu pagamento, podendo prever a fixação da tabela de valores pelo Chefe do Executivo.

3. Na hipótese de o projeto de lei estabelecer inclusive a tabela de valores a serem cobrados pelos serviços, quando da apreciação pela Câmara de Vereadores, esta poderá alterar os valores para mais ou para menos, desde que observada e mantida a relação custo benefício, que representa o parâmetro a ser seguido no estabelecimento das tarifas dos preços públicos.

Prejulgado nº 896

1. É recomendável que a prestação de serviços com equipamentos e/ou pessoal do Município, em propriedades particulares seja realizada mediante remuneração

⁷ <http://www.tce.sc.gov.br/content/prejulgados> .

à entidade pública prestadora do serviço, com base em tabela de preços equânimes para os interessados, conforme valores e critérios estabelecidos em lei.

2. A prestação de serviços gratuitos a particulares, através do parque de máquinas da municipalidade, sem previsão em lei regulando programa específico que contemple essa possibilidade, caracteriza ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade administrativas, insculpidos no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

3. Pode caracterizar ato de improbidade administrativa a permissão, sem autorização legal, de utilização, em obra ou serviço particular, de veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição do Município, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados pela municipalidade, nos termos do inc. XIII do artigo 10 da Lei nº 8.429/92.

O posicionamento da Corte de Contas catarinense é elucidativo e pode, igualmente, ser adotado por este TCE/PR.

Ademais, a contraprestação a ser paga pelo particular quanto à remuneração do uso do maquinário da municipalidade se dará por meio de tarifa/preço público, cujo ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho merece destaque:

Os serviços facultativos são remunerados por tarifa, que é caracterizada como preço público. Aqui o pagamento é devido pela efetiva utilização do serviço, e dele poderá o particular não mais se utilizar se o quiser, considera-se que nesta hipótese o Estado, ou seus delegados, executem serviços econômicos (industriais ou comerciais), o que dá lugar à contraprestação. Exemplos deste tipo de serviço é o de energia elétrica e de transportes urbanos. Sendo tais serviços de livre utilização pelos usuários, já que inexistente qualquer cunho de obrigatoriedade, tem-se entendido, a nosso ver com toda a coerência, que podem ser suspensos pelo prestador se o usuário não cumprir seu dever de não remunerar a prestação. Contudo, quitando seu débito o usuário tem direito ao fim da suspensão e, em consequência, à nova fruição do serviço. O débito tarifário, contudo, não pode ser transferido a um novo usuário do serviço essencial, e isso porque não é deste último a inadimplência para com o concedente.⁸

Os preços públicos a serem cobrados pelo Município pela utilização de bens públicos, serviços e atividades municipais por parte dos particulares podem ser fixados através de tabela de valores. Contudo, a referida tabela deve conter valores diferenciados conforme os bens, os serviços e as atividades a serem prestadas e não pelo critério pessoal do particular, como por exemplo – e conforme questionado pelo consulente, a partir do critério de produtor rural pequeno, médio e grande.

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p.368.

Não se trata de imposto, o qual deve observar, por força do texto constitucional, sempre que possível⁹, a capacidade contributiva do sujeito passivo da obrigação tributária. No caso, tem-se a cobrança de preço público, que não possui natureza tributária e o seu preço é fixado diante do serviço prestado e não de critérios pessoais do particular.

No tocante ao questionamento sobre a possibilidade de se *executar serviços com maquinário do Município no perímetro urbano, no programa de construção de moradias, em lotes particulares, como incentivo no desenvolvimento urbano, também com preços diferenciados, dentre as diversas classes de rendas*, tem-se a mesma situação do acima exposto, já que, para se remunerar a prestação de um serviço com maquinário da municipalidade dentro de lotes particulares, utilizar-se-á do preço público.

E, por fim, tem-se a impossibilidade de o Município firmar convênios com entidades religiosas e associações visando utilizar o seu maquinário, ainda mais como meio de “retribuir” a utilização dos espaços destas, sem qualquer custo, para realização de reuniões, cursos, palestras em programas de algumas de suas Secretarias.

Ressalte-se que convênio pressupõe convergência de interesses das partes, o que não se revela no quesito formulado pelo consulente apresentado.

A municipalidade pode firmar contrato administrativo com as entidades e associações tanto para utilizar do seu maquinário nas sedes destas, como para se valer dos espaços das referidas pessoas jurídicas de direito privado para promover reuniões, cursos, palestras realizados por suas pastas, já que o contrato público é o instrumento administrativos que estabelece os direitos e as obrigações entre o poder público e particulares.

Inicialmente já de destacou que, tanto o uso das máquinas públicas em terrenos particulares, como a realização de eventos de interesse da Prefeitura Municipal em propriedades privadas deve ser formalizado, à luz dos princípios que regem a Administração Pública, quais sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A formalização por meio de um contrato administrativo, garante o bom atuar da administração municipal, bem como resguarda a coisa pública, impedindo eventuais cobranças por parte do particular que cedeu seu terreno para realização de evento.

Assim, este Ministério Público de Contas se manifesta pelo não conhecimento da presente consulta, uma vez que formulada diante de caso

⁹ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

concreto. Alternativamente, no mérito, que seja respondida, em tese, nos seguintes termos:

1 - É possível autorizar o Prefeito Municipal a efetuar reformas/melhoramentos em estradas vicinais municipais, nas intermunicipais, desde que a municipalidade institua tributo a fim de custear a obra, qual seja, a contribuição de melhoria.

No caso das estradas rurais privadas, os serviços de maquinário do Município podem ser contratados pelos particulares, caso haja permissivo legal e mediante contrapartida por meio da cobrança de tarifa/preço público.

O projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo deve prever as condições gerais sob as quais devem ser prestados esses serviços e a forma do seu pagamento, podendo prever a fixação da tabela de valores.

2 - Não é possível a cobrança de valores diferenciados de horas máquinas entre os produtores rurais pequenos, médios e grandes, pois neste caso há a cobrança de preço público, que não possui natureza tributária, e o seu valor é fixado diante do serviço prestado e não dos critérios pessoais do particular.

3 - É possível autorizar o uso de máquinas da prefeitura para abertura de tanques, em pequenas, médias e grandes propriedades rurais, para desenvolvimento da piscicultura, entre outras atividades, caso haja permissivo legal e mediante contrapartida por meio da cobrança de tarifa/preço público.

4 - Não é possível criar um programa com cobrança de custo das horas máquinas, para efetuar serviços dentro das indústrias, para incentivar o crescimento das indústrias e empresas instaladas dentro do Município, com preço diferenciado para o pequeno, médio e grande empresário, na medida em que se tem a cobrança de preço público, que não possui natureza tributária, e o seu valor é fixado diante do serviço prestado e não dos critérios pessoais do particular.

5 - Não é possível executar serviços com maquinário do Município no perímetro urbano, no programa de construção de moradias, em lotes particulares, como incentivo no desenvolvimento urbano, também com preços diferenciados, dentro as diversas classes de rendas, uma vez que é cobrado preço público, que não possui natureza tributária, e o seu valor é fixado diante do serviço prestado e não dos critérios pessoais do particular.

6 - Não é possível firmar convênios com entidades religiosas e associações visando utilizar o maquinário do Município para efetuar pequenos serviços, já que o convênio pressupõe convergência de interesses das partes, o que não se revela no questionamento apresentado.

A municipalidade pode firmar contrato administrativo com as entidades e associações tanto para utilizar do seu maquinário nas sedes destas, como para se valer dos espaços das referidas pessoas jurídicas de direito privado para promover reuniões, cursos, palestras realizados por suas pastas.

É o parecer.

Curitiba, 8 de março de 2019.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas