

PROTOCOLO Nº: 111352/22
ORIGEM: MUNICIPIO DE PORTO BARREIRO
INTERESSADO: EMANOEL VANDERLEI VOLFF
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 243/22

Consulta. Aplicação de verba pública em terreno particular cuja posse seja objeto de litígio judicial. Circunstâncias abordadas de forma exaustiva no opinativo jurídico local. Parecer ministerial pela resposta à consulta nos estritos termos do parecer ofertado pela Procuradoria Municipal.

O Sr. Emanuel Vanderlei Volff, Prefeito Municipal de Porto Barreiro, formalizou expediente de consulta perante o Tribunal de Contas, no qual questiona acerca da possibilidade de se aplicar verba pública na construção ou na reforma de escola municipal localizada em acampamento de trabalhadores rurais, em terreno não pertencente ao município (peça nº 03).

Os questionamentos foram assim apresentados:

- a) O município pode investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal em terreno que não seja de sua propriedade a fim de atender direito à educação rural comunitária de crianças acampadas em área de litígio de reintegração de posse?
- b) Em caso de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, que recomendem a construção ou reforma de escola em terreno alheio, localizada em acampamento de trabalhadores rurais sem-terra, área em litígio de reintegração de posse, o município estaria respaldado a realizar tal investimento público?
- c) Em caso de investimento público em terreno alheio, nas condições apontadas no item “b” retro, haverá irregularidade nas contas públicas?
- d) A desapropriação de área dentro de terreno em litígio de reintegração de posse a fim de construir escola seria possível, mesmo considerando a insegurança jurídica proveniente do não trânsito em julgado de eventuais processos de retomada da terra?

A petição inicial veio instruída com parecer jurídico elaborado pela Procuradoria Jurídica do Município de Porto Barreiro (peça nº 04), que assim se posicionou a respeito dos quesitos formulados pelo Prefeito:

a) (...)

Resposta: Não. O direcionamento de verba pública para construção, reforma ou melhoramento de imóvel em propriedade particular, a qualquer título,

corresponde, nos termos do artigo 1.255 do Código Civil Brasileiro, a facilitar a indevida incorporação ao patrimônio particular de bem ou verbas provenientes do Tesouro Municipal, o que pode ser classificado como ato de improbidade administrativa que gera prejuízo ao erário, nos termos do inciso I, do artigo 10 da Lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa.

b) (...)

Resposta: Os municípios possuem autonomia administrativa, política e financeira, prerrogativas estas garantidas pela Constituição Federal em seus artigos 1º, 18 e 29. Por isso, compete unicamente ao administrador público municipal avaliar qual a melhor escolha atenderá aos direitos dos administrados.

O objetivo da Recomendação Administrativa e do Termo de Ajustamento de Conduta é persuadir o gestor público a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos. Nada obstante a isso, embora reflita a posição do Ministério Público, nos termos do Princípio Institucional da Indivisibilidade do MP (§1º do artigo 127 da CF/88), não se pode afirmar que, do ponto de vista legal, esses instrumentos gozem dos mesmos efeitos de uma sentença judicial transitada em julgado – sobretudo a imutabilidade e efeito *erga omnes* -, ou possuam força normativa.

No máximo os instrumentos do quilate do TAC vinculam as partes que a firmaram, não estendendo seus efeitos a outras pessoas ou órgãos. Nesse diapasão, nada impede que outros órgãos judiciais ou de controle, tenham concepção diversa da estipulada nos citados instrumentos e venham exercer seu poder/dever de buscar a responsabilização do ente público e de seu gestor através de competente processo de ressarcimento ao erário.

c) (...)

Resposta: Considerando o já enfrentado na resposta ao questionamento de letra “a”, e resguardada a competência dos entes julgadores de contas públicas municipais, entendo que haverá aplicação de verba de forma irregular, o que levará a reprovação das contas.

d) (...)

Resposta: Não há segurança jurídica na aquisição de área, mesmo pelo instrumento de desapropriação, quando localizada em área maior que se encontre ainda em litígio de reintegração de posse. Não tendo sido concretizado o assentamento das famílias acampadas pelo INCRA e, sobretudo, não tendo havido posicionamento irrecorrível do Poder Judiciário sobre a causa, nenhuma intervenção na propriedade que resulte de injeção de verba pública será viável e incontestável, visto que sequer a posse se encontra pacificada.

Ademais, em muitos dos processos de disputa de terras há já firmado interesse da União Federal na área, o que em tese, inviabilizaria a fixação do interesse de outro ente público na desapropriação.

Por fim, o risco de, com eventual desapropriação e construção de obra pública, sobrevir uma ordem de desocupação, levaria a enormes prejuízos aos cofres públicos e responsabilização do gestor público pela inviabilização e esvaziamento precoce do projeto.

Mediante o Despacho nº 210/22 (peça nº 07), o relator recebeu a consulta e a remeteu para a Escola de Gestão Pública, para as informações devidas.

A mencionada unidade, por sua Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, em resposta, informou a existência de decisões que tangenciam o tema em questão (Informação nº 48/22, peça nº 9).

Posteriormente, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização asseverou não vislumbrar impactos imediatos em sistemas e fiscalizações em virtude da presente consulta, e encaminhou os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução (Despacho nº 344/22, peça nº 12).

Por meio da Instrução nº 1907/22 (peça nº 14), a citada Coordenadoria sugeriu que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

1ª questão

(...) ausentes as hipóteses legais de intervenção do Estado na propriedade do particular, o Município não pode ocupar precariamente área privada, ainda que com a louvável finalidade de investimento em construção ou reforma de escola municipal.

A verificação acerca da presença das hipóteses em que se admite a intervenção do Estado na propriedade privada deve ser feita pelo gestor público quando do exame de cada caso concreto.

Ademais, a realização de investimentos públicos em área privada ocupada de forma precária pelo poder público, representaria sérios riscos de dano ao erário, haja vista a probabilidade de retomada da área pelo seu legítimo proprietário.

2ª questão

(...) em sintonia com a resposta constante no primeiro questionamento, ausentes as hipóteses legais de intervenção do Estado na propriedade privada, o Município não pode ocupar de forma precária área particular, ainda que com a finalidade de investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal.

3ª questão

Havendo ocupação de área privada pelo poder público sem respaldo em lei, ainda que sob o pretexto de construção ou reforma de unidade escolar, haverá irregularidade das contas públicas em razão da ofensa ao princípio da legalidade.

4ª questão

(...) compete ao gestor público ponderar acerca da conveniência da medida, uma vez que, desapropriada a área e construída a obra pública, enormes prejuízos poderiam incidir sobre o erário em caso de superveniência de ordem de desocupação, por conta do esvaziamento precoce do objeto.

É o relatório.

Presentes os requisitos regimentais de admissibilidade (art. 311) – legitimidade do consulente, objetividade dos quesitos, pertinência temática, prévio exame pela assessoria local e abstração – há de ser ratificado o conhecimento da consulta.

No mérito, impõe-se ponderar que o opinativo jurídico da Procuradoria Municipal bem circunscreveu as indagações vertidas pelo consulente,

contextualizando-as em face do ordenamento jurídico e ofertando balizamentos seguros à atuação do gestor. Ademais, referido parecer problematizou os principais aspectos suscitados nos questionamentos, indicando referenciais bastante acertados para a resposta à consulta, motivo pelo qual, por brevidade, invocamos suas razões como fundamentação deste opinativo.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela resposta à consulta nos exatos termos do parecer jurídico local (peça nº 04).

Curitiba, 17 de outubro de 2022.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas