



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

**PROCESSO:** 04070/2012

---

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Porto Velho

---

**INTERESSADO:** Ministério Público do Estado de Rondônia

---

**SUBCATEGORIA:** Representação

---

**ASSUNTO:** Supostas irregularidades praticadas no âmbito da administração municipal de Porto Velho.

---

**RESPONSÁVEL:**

Sr. **Roberto Eduardo Sobrinho** – ex-prefeito de Porto Velho  
- CPF: 006.661.008-54

Sr. **Ian Kleber Cerqueira de Farias** – ex-Secretário Municipal de Regularização Fundiária e Habilitação  
- CPF: 672.189.622-20

Sra. **Monica Cristina de Oliveira de Carvalho** – ex-Secretária Adjunta Municipal de Regularização Fundiária e Habilitação  
- CPF: 408.100.112-04

Dr. **Mário Jonas Freitas Guterres** – ex-Procurador Geral do Município de Porto Velho  
- CPF: 177.849.803-53

Dr. **Jefferson de Souza** – ex-Subprocurador de Convênio e Contratos  
- CPF: 420.696.102-68

Sr. **Manoel Francisco das Chagas Neto** – Presidente da SOCOHAP e Sócio Administrador da Tec – Tecnologia Civil Ltda. - CPF: 050.080.423-00

Sr. **Yuri Carneiro Lima** – Membro do Conselho Comunitário  
- CPF: 575.708.333.68

Sra. **Kérsia Carla Carneiro** – Membro do Conselho Comunitário  
- CPF: 639.052.723-34

**Sociedade Comunitário de Habitação Popular de Rondônia**  
- CNPJ nº 22.845.838/0001-19

**TEC – Tecnologia Civil Ltda.**  
- CNPJ nº 01.914.830/0001-97.

---

Prédio Sede – 6º Andar, Av. Presidente Dutra, nº 4229, Bairro Olaria  
Porto Velho - Rondônia - CEP: 76801-327

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

Fone: (069) 3211-9062



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

---

**MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO**

Posterior

---

**VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:**

4.741.895,23 (quatro milhões, setecentos e quarenta e um mil, oitocentos e noventa e cinco reais e vinte e três centavos)<sup>1</sup>

---

**RELATOR:**

Conselheiro Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva

**RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA COMPLEMENTAR**

**1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Versam os autos acerca de representação formulada pelo Ministério Público Estadual, por intermédio do Diretor do Centro de Atividades Extrajudiciais – CAEX, objetivando a realização de apuração quanto a supostas irregularidades praticadas, no âmbito da Administração Municipal de Porto Velho, relativas à aquisição de imóvel (correspondente a área do Bairro Ulisses Guimarães) sem a observância dos pressupostos legais e mediante utilização dissimulada do instituto de dação em pagamento – Processo Administrativo nº 18.4892/2008.

2. Após anulação do processo administrativo supracitado, a Administração Pública Municipal deflagrou, por meio do processo administrativo nº 18.08919/2011, o procedimento de desapropriação “por interesse social” do imóvel urbano correspondente a área do Bairro Ulisses Guimarães.

3. Conforme Termo de Acordo, acostado às fls. 4435/4436 dos autos nº 4070/12, o Município de Porto Velho **promoveu**, por intermédio da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação – SEMUR, a título de indenização do imóvel desapropriado, **a quitação de dívidas tributárias devidas pela Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia e dívidas não tributárias** (multas administrativas e restituição de recursos) **devidas pela empresa TEC – Tecnologia Civil Ltda.**

4. Após sofrer alteração de relatoria, em atendimento à resolução nº 250/2017/TCE-RO, os autos foram redistribuídos ao Conselheiro Francisco Júnior Ferreira da Silva, que exarou a **Decisão Monocrática nº 11/GCSFJFS/2019/TCE-RO<sup>2</sup>**, concluindo que o processo ainda não estaria apto para julgamento de mérito. Assim, converteu o feito em diligência e encaminhou os

---

<sup>1</sup> Conforme Parecer Técnico de Avaliação Mercadológica do Imóvel acostado às fls. 29/33 dos autos nº 04070/12.

<sup>2</sup> De fls. 4413/4426.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

autos a esta unidade técnica cumprir providências no sentido de compilar provas materiais a fim de esclarecer pontos contenciosos existentes nos autos.

5. Assim, os autos retornam a esta Unidade de Controle Externo para realização de diligências e confecção de relatório de instrução complementar.

## 2. HISTORICO DO PROCESSO

6. A representação do Ministério Público Estadual, inicialmente, deu causa a instauração do processo nº 02376/2012/TCE-RO cuja finalidade era aferir a regularidade do Processo Administrativo nº 18.4892/2008 deflagrado pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária – SEMUR com objetivo de adquirir, por meio do instituto jurídico dação em pagamento, imóvel referente a área do Bairro Ulisses Guimarães, de propriedade da Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia, em contrapartida a Administração Pública Municipal promoveu a extinção de dívidas tributárias<sup>3</sup> próprias e não tributárias<sup>4</sup> de terceiros (multa contratual e restituição de recursos).

7. Conforme relatório técnico preliminar acostado à fl. 273 dos autos nº 02376/2012, constatou-se que, em 20.12.2011, o termo de dação em pagamento foi anulado por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal – Senhor Roberto Eduardo Sobrinho – após a Diretora do Departamento de Administração Tributária da Prefeitura Municipal de Porto Velho recusar-se a promover baixa das taxas de Impostos Predial e Territorial Urbano – IPTU e indicar ser público e notório que a área objeto do termo de dação em pagamento encontrava-se na posse consolidada de terceiros há anos, e portanto, ser passível de usucapião.

8. Assim, o corpo instrutivo desta Corte e o Ministério Público de Contas concluíram pela perda do objeto da representação, autuada nesta Corte sob o nº 2376/19, e sugerindo, por consequência, o arquivamento daqueles autos.

9. Ato contínuo, dissentindo do relatório preliminar e do parecer<sup>5</sup> do *parquet* de contas, o Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra proferiu decisão monocrática<sup>6</sup> no sentido

---

<sup>3</sup> 2.021.067,50 (dois milhões, vinte e um mil, sessenta e sete reais e cinquenta centavos) decorrentes de inadimplência de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

<sup>4</sup> 1.598.362,70 (um milhão, quinhentos e noventa e oito mil, trezentos e sessenta e dois reais e setenta centavos) correspondente à aplicação de multas administrativa e devolução de recursos aplicados à empresa TEC – Tecnologia Civil Ltda.

<sup>5</sup> Parecer nº 14/2013 acostados às fls. 246/248 autos nº 2376/12.

<sup>6</sup> Decisão Monocrática nº 032/2013/GCW CSC acostada às fls. 250/259 autos nº 2376/12.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

de converter o feito em diligência, visto que havia nos autos indícios de irregularidades supostamente derivadas de atos ilícitos praticados pela empresa Tec – Construção Civil Ltda.

10. Nesse sentido, conforme determinação contida na aludida decisão, os autos foram novamente encaminhados ao Corpo Instrutivo para cumprimento do *decisum* e realização de diligências.

11. Aportados os autos na unidade técnica, verificou-se a existência de conexão entres os autos nº 02376/12 e 04070/12. Assim, visando inibir decisões conflitantes e nulidade processuais, além de garantir a otimização dos trabalhos realizados pelo corpo instrutivo desta Corte, conforme despacho acostado à fl. 268, os autos nº 02376/12 foram apensados ao processo nº 04070/12.

12. Seguindo com o histórico processual da demanda, os autos nº 04070/12 versam acerca de representação formulada pelo Ministério Público Estadual, subscrita pelo Diretor do CAEX, por meio da qual informa supostas irregularidades praticadas no âmbito da Prefeitura Municipal de Porto Velho – Secretaria Municipal de Urbanização Fundiária e Habitação (SEMUR). Informa o representante que há indícios de irregularidades decorrentes de atos ilícitos em procedimento de desapropriação por “interesse público” de imóvel urbano de propriedade da Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia (atualmente área do Bairro Ulisses Guimarães).

13. Em análise preliminar, o corpo instrutivo desta Corte de Contas constatou inúmeras irregularidades no âmbito do processo administrativo nº 18.08919/2011, conforme relatório técnico acostado (ID 245500). Assim, o corpo instrutivo concluiu pelo conhecimento da representação e, no mérito, considerada procedente ante a constatação de inúmeras impropriedades identificadas nos autos.

14. Devidamente instruído, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para confecção de parecer ministerial. Conforme cota ministerial (ID 268308), o *parquet* de contas pugnou pela audiência dos responsáveis para apresentação das suas razões de justificativas.

15. Ato contínuo, o Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, relator do processo, proferiu a decisão monocrática nº 073/2016/GCWCSC<sup>7</sup> determinando a realização da audiência dos responsáveis visando a colheita de razões de justificativa e apresentação de documentos acerca das impropriedades apontadas no relatório técnico.

---

<sup>7</sup> De fls. 4231//4234.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

16. Após manifestação dos responsáveis os autos foram encaminhados à unidade técnica para análise das justificativas encaminhadas. Conforme relatório de análise de defesa<sup>8</sup> produzido pelo corpo instrutivo desta Corte, concluiu-se pela procedência da representação ante à confirmação das impropriedades narradas. Assim, a unidade técnica encaminhou a seguinte proposta de encaminhamento, a saber:

**5. Proposta de Encaminhamento**

Nos termos do relatado acima, não tendo as justificativas elididos os apontamentos de irregularidades, ratificamos, data venia, a proposta de encaminhamento lançadas à fls. 4220v/4221 – Proc. 4070/2012- vol. 16, máxime o que tange a **pronta cobrança dos valores pagos** irregularmente à empresa TEC-TECNOLOGIA CIVIL LTDA e, ainda, a aplicação da penalidade prevista no artigo 63, inciso III, § 2, do Regimento Interno desta Corte de Contas aos agentes públicos e privados identificados na conclusão do presente relatório de análise.

Ao mesmo tempo, sugerimos seja notificado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA acerca da existência da presente representação, da relevância de não se ratificar a validade do Título Definitivo nº 232.201/3.213 (Processo nº 1.651/84/PF/AM) e o relevante interesse social da confirmação da propriedade dos imóveis aos seus legítimos ocupantes do Bairro Ulisses Guimarães.

17. Após despacho<sup>9</sup> do relator originário Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, os autos nº 04070/12 foram redistribuídos ao Conselheiro Francisco Júnior Ferreira da Silva, em atendimento à Resolução nº 250/2017/TCE-RO.

18. Ato contínuo, o Conselheiro Substituto Francisco Junior Ferreira da Silva, ao entender que o processo não estaria apto para manifestação de mérito, exarou decisão monocrática no sentido de encaminhar os presentes autos à unidade técnica para confecção de instrução complementar, após cumprir as seguintes diligências:

I – **Remeter** o feito à Secretaria Geral de Controle Externo para a complementação da instrução, levando em consideração toda a fundamentação desta decisão, sem prejuízo das medidas necessárias à elucidação e confirmação dos indícios de ilegalidades elencados na presente Decisão:

a) **aferrir**, junto à Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação – SEMUR -se os possuidores à época da efetivação da desapropriação para fins de regularização fundiária, detinham a posse mansa e pacífica do imóvel há mais de 5 (cinco) anos;

---

<sup>8</sup> De fls. 4384/4396.

<sup>9</sup> Fl. 4407 referente aos autos nº 4070/12.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

b) **identificar**, comprovado o lapso de posse mansa e pacífica em favor dos ocupantes da área desapropriada, se possível, de forma individual, cada fração ideal do imóvel e seu possuidor, levando em consideração os dados obtidos por meio dos documentos planilhas de IPTU, acostados aos autos pela Prefeitura Municipal de Porto Velho, às fls. 939/2993;

c) **verificar**, junto ao Judiciário e Cartórios de Registro de Imóveis locais, se à época da deflagração do procedimento administrativo expropriatório, o proprietário da área ocupada havia reclamado a sua posse. Isto porque caso tenha perdido a posse por um ato de império, há o dever de indenizar do município ao proprietário do imóvel. No entanto, se a posse se perdeu por abandono, e a desapropriação veio apenas com a finalidade de regularização fundiária, o credor dos valores depositados não seria o proprietário, e, portanto, não havia sequer que se falar em compensação entre indenização e dívidas fiscais, quiçá não fiscais;

d) **complementar** a instrução técnica levando em consideração os fundamentos lançados nesta decisão, especialmente quanto a compensação de dívidas não fiscais em processo de indenização de procedimento administrativo desapropriatório para fins de regularização fundiária, bem como, realizar a matriz de responsabilização a fim de identificar a relação de causalidade entre a conduta da empresa TEC – Tecnologia Civil Ltda. e o dano ao erário municipal no valor de R\$ 1.923.734,42, referente as multas e devoluções de quantias contratuais decorrentes do descumprimento contratual e liquidações indevidas;

[...]

### 3. ANÁLISE TÉCNICA

#### 3.1. Das determinações contidas na Decisão Monocrática nº 11/GCFJFS/2019/TCE-RO

19. A decisão monocrática nº 11/GCFJFS/2019/TCE-RO ordena execução de um rol de diligências tendentes a examinar a regularidade do processo administrativo nº 18.0819/2011 – desapropriação por interesse público para fins de regularização fundiária.

20. Assim, passa-se a seguir a examinar item a item o cumprimento das diligências ordenadas.

**3.1.1. Aferir, junto à Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação – SEMUR - se os possuidores à época da efetivação da desapropriação para fins de regularização fundiária, detinham a posse mansa e pacífica do imóvel há mais de 5 (cinco) anos;**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

21. Inicialmente insta registrar que há diversos momentos, nos autos, em que a própria Administração Pública Municipal, através de seus agentes públicos, reconhece a existência de ocupação consolidada, mansa e pacífica por mais de 10 anos da área referente ao Bairro Ulisses Guimarães.

22. Cabe registrar que os atos administrativos, assim como atos da administração pública em geral, gozam de presunção relativa de legitimidade. A presunção em comento desdobra-se em dois aspectos, quais sejam: a legitimidade do ato, e a veracidade do fato. Nesse sentido, assevera Maria Sylva Zanella Di Pietro<sup>10</sup>:

[...]

A **presunção de legitimidade** diz respeito à conformidade do ato com a lei; em decorrência desse atributo, presume-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei.

A **presunção de veracidade** diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração. Assim, ocorre com relação às certidões, atestados, declarações, informações por ela fornecidos, todos dotados de fé pública.

[...]

23. Nesse sentido, este corpo técnico, visando atender a aludida determinação, requisitou à Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária que encaminhasse a esta Corte de Contas a documentação necessária para atender às determinações exaradas pelo Relator.

24. Ademais, compulsando os autos, identificou-se reiteradas manifestações da Administração Pública, através de seus agentes públicos, que reconhecem a existência de ocupação consolidada de terceiros, há anos, referente ao Bairro Ulisses Guimarães.

25. Assim, passa-se a expor toda a documentação compilada que remanescem nos autos, e que possuem o condão de comprovar a existência de posse, mansa e pacífica, de terceiros há anos.

26. Conforme **Parecer Técnico de Avaliação Mercadológica do Imóvel**, acostado às **fls. 29/42 dos autos nº 04070/2012**, o imóvel referente ao Bairro Ulisses Guimarães é identificado pelo cadastro nº 01.49.518.2977.001, Certidão de Inteiro Teor, Registro Geral, Livro 2, matrícula 26.754, o qual se encontra habitado (invadido). Em outro momento, os peritos avaliadores do imóvel, informam que a área ora avaliada, quanto ao seu estado de conservação, encontra-se toda habitada (invadida).

---

<sup>10</sup> Di Pietro, Maria Sylva Zanella. Direito Administrativo. 30ª ed. São Paulo: Forense, 2017.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

27. Ainda consoante o documento supracitado, sobre o contexto urbano do imóvel em comento, dispões os peritos avaliadores:

O imóvel se localiza na zona Leste, limitando-se ao Norte com terras de Terceiro, ao Sul com lote nº 2107, a Leste com terras de Terceiros, ao Oeste com a divisa com o loteamento Parque da Amazônia. **O bairro apresenta todos os recursos de infraestrutura básica como transporte, comércio, posto de saúde, rede de drenagem, rede de água, telefonia e iluminação pública.**

28. Ademais, conforme vistoria realizada em 20 de dezembro de 2011, a qual integra o parecer técnico de avaliação mercadológica em comento, a área referente ao Bairro Ulisses Guimarães contava, à época do procedimento expropriatório, com diversas repartições públicas e privadas, a exemplo de escolas, postos de saúde, unidades de segurança pública, empresas privadas do livre comércio em geral.

29. Em 6 de dezembro de 2011, a senhora Édina Maria Barros Colleto – Diretora do Departamento de Administração Tributária da Prefeitura Municipal de Porto Velho – através de **parecer técnico, acostado às fls. 213/214 – Proc. 2376/2012**, indicou inúmeras irregularidades no processo administrativo de dação em pagamento nº 18.4892/2008. Nesse sentido, reiterou o despacho emitido pela SEMUR, exarado no processo administrativo nº 04.0924/2009, no sentido de reconhecer a existência de **“ocupação consolidada há mais de 10 anos”**. Posteriormente, encaminhou os aludidos autos a Procuradoria Geral do Município para emissão de parecer quanto a legalidade do feito.

30. Em 12 de dezembro de 2011, a Procuradora Waldecy dos Santos Vieira confeccionou o **parecer jurídico nº 2168/SBFISCAL/PGM/2011, de fls. 220/229 referente ao processo nº 2376/2012**, no sentido de verificar a legalidade do processo administrativo de dação em pagamento. Assim, nos termos do referido parecer jurídico, a Procuradora indicou o desvio de finalidade do instituto de dação em pagamento, oportunidade na qual reitera o despacho exarado pela SEMUR no processo nº 04.0924/2009 e indica que a Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia, proprietária do imóvel, não detinha mais a posse do mesmo, *ipsis literis*:

**III – DO DESVIO DE FINALIDADE DA DAÇÃO EM PAGAMENTO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS**

(...)

O instituto de dação em pagamento de créditos tributários tem o condão de minorar a inadimplência de tributos como forma de política fiscal. A aquisição de bens imóveis na forma do art. 156, XI, do CTN, deve atender à Fazenda Pública, na medida em que esta deixa de receber a dívida em “moeda corrente”, em troca de bens imóveis em livres e desembaraçados, a fim de agrega-los ao patrimônio público.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

No caso em questão, o objetivo de o Município pactuar com a Sociedade Comunitária não teve o condão de adquirir o domínio pleno do imóvel, **porque a Sociedade Comunitária já não detinha sua posse. (Grifou-se)**

Isso porque, mesmo comprovada a titularidade do imóvel, ainda assim, restou desprezada a comprovação de posse do bem, haja vista que constam inscritos no cadastro imobiliário do Município, todos os possuidores que detêm a posse dos lotes já individualizados há mais de dez anos, como afirmado pela então Secretária da SEMUR, às fls. 02 do PAD nº 04.0924/2009, em apenso.

(...)

Diante desse panorama, a conclusão a que se chega da feitura do termo de dação em pagamento pela Municipalidade, é que está intimamente relacionada a posterior doação dos lotes aos atuais possuidores e sem qualquer ônus tributário sobre ele.

Assim, o atual possuidor obterá do Poder Público, graciosamente, não só a propriedade que lhe será doada oportunamente, mas a desoneração de todos os tributos que recaem sobre seu lote, circunstância se assemelha à isenção tributária, que é forma de exclusão do crédito tributário e suas diretrizes devem ser delineadas de forma distinta da dação em pagamento.

(...)

31. Diante de todas as irregularidades apontadas no processo de dação em pagamento, a administração municipal anulou o feito.

32. Em seguida, em 19 de dezembro de 2011, a Prefeitura de Porto Velho, através da Secretaria Municipal de Habitação Regularização Fundiária – SEMUR, deflagrou o processo de desapropriação por interesse público – Processo Administrativo nº 18.08919/11.

33. Nesse contexto, ao expor os motivos que determinam a necessidade do procedimento em comento, a Diretora do Departamento de Gestão e Política Fundiária – DGPF/SEMUR, Senhora Geisa Pacheco de Souza Monteiro, expõem que a finalidade da desapropriação consiste em regularizar a moradia de 1.982 famílias que já ocupam a área, a saber:

Considerando que a Prefeitura do Município celebrou com União Federal, através do Ministério das Cidades, o contrato de repasse nº 0241595/2007/Ministério das Cidades/CAIXA, objetivando a execução de ações relativas a Urbanização e Integração de Assentamentos, as quais possibilitarão a regularização fundiária a segurança da moradia as 1.982 famílias que **ocupam a área de nominada Ulisses Guimarães. (Grifou-se)**

Considerando que a gleba compreende um lote de terras com uma área de 546.160,00m<sup>2</sup>, sob matrícula 26754, Lote 2977, Quadra 518, Setor 49, localizado em área de expansão urbana do Município de Porto Velho.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

Considerando que Prefeitura de Porto Velho, através do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social já regularizou mais de 19.000 lotes, na área urbana do Município.

Considerando ainda que para efetivar a Regularização Fundiária de Interesse Social dos lotes é necessário a transferência da área de propriedade da Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia para o Município de Porto Velho, **e após a transferência do Direito de Propriedade aos atuais posseiros, garantindo o direito a cidade, preconizado no Estatuto das Cidades. (Grifou-se)**

34. Em vista da documentação citada acima, e considerando a existência, à época do procedimento de desapropriação, de inúmeras repartições públicas e privadas no imóvel em debate, é notório, portanto, que a posse da área do Bairro Ulisses Guimarães não mais pertencia a Sociedade Comunitária de Habitação Popular – SOCOHAP.

35. Destarte, resta comprovado nos autos que a proprietária perdeu a posse do imóvel – objeto da desapropriação em comento – não por ato de império do Poder Público, mas sim pelo desdém e desamparo da propriedade. Aliás, vê-se, também, que a Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia, manteve-se inerte durante todo o período da ocupação dos atuais posseiros.

36. Assim, diante de um leque de institutos administrativos e judiciais cabíveis para reclamação da posse da propriedade, a Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia manteve-se inerte, configurando o abandono da propriedade.

37. Diante de todo o exposto, chega-se à conclusão de que resta comprovado que a perda da posse se deu por abandono da proprietária. Assim, é imperioso destacar que o ordenamento jurídico brasileiro confere a posse prolongada, em algumas situações, mais importância que a propriedade em si.

**3.1.2. Identificar, comprovado o lapso de posse mansa e pacífica em favor dos ocupantes da área desapropriada, se possível, de forma individual, cada fração ideal do imóvel e seu possuidor, levando em consideração os dados obtidos por meio dos documentos planilhas de IPTU, acostados aos autos pela Prefeitura Municipal de Porto Velho, às fls. 939/2993;**

38. Primeiramente, cumpre registrar que a aludida determinação surge a partir do § 3º do artigo 10 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a saber:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

(...)

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá **igual fração ideal de terreno a cada possuidor**, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas; **(GRIFOU-SE)**

39. O referido dispositivo regulamenta o instituto da Usucapião Especial de Imóvel Urbano, cuja finalidade primeira é a de servir como instrumento para a regularização fundiária, assegurando o direito à moradia a milhões de famílias brasileiras que encontram-se vivendo em conjuntos habitacionais invadidos e loteamentos irregulares. Sua segunda finalidade consiste em garantir o cumprimento da função social da propriedade por meio promoção de uma política de regularização fundiária.

40. Como se vê, o instituto da usucapião especial coletiva baseia-se em um procedimento judicial deflagrado pelo juiz competente com intervenção obrigatória do Ministério Público e mediante sentença recorrível, que, com seu trânsito em julgado, servira de título no cartório respectivo de registro de imóveis, observando-se na ação o rito sumário.

41. Nesse sentido, o § 3º da respectiva lei, possibilita ao juiz competente, de acordo com suas atribuições jurisdicionais, mediante sentença, delimitar a fração ideal de terreno de cada possuidor, independente da dimensão do imóvel ocupado, ou com base em acordo escrito, atribuir frações ideais diferenciadas para cada um dos possuidores do imóvel usucapido.

42. Considerando a hermenêutica teleológica – aquela em que se busca compreender a finalidade para qual a norma jurídica foi criada – verifica-se que a norma em comento é um instrumento judicial para fins de atribuir frações de propriedade ideais entre condôminos em ação de usucapião urbana coletiva.

43. Assim, destaca-se que a determinação exarada pelo Conselheiro Relator possui finalidade diversa daquela pretendida no presente processo de contas. Sendo assim, considerando que existem irregularidades mais preocupantes, entendemos que os esforços empreendidos por esta unidade técnica para realização da diligência e os resultados alcançados com persecução da atividade proposta trariam a estes autos modestos benefícios.

44. Em outra análise, cumpre demonstrar que a determinação contida no item “b” esbarra nos limites constitucionais de atuação deste Tribunal de Contas. Porquanto, anota-se que as atribuições das Corte de Contas, em breve síntese, versam acerca do exercício do controle



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

externo, efetuando fiscalizações nas aplicações dos recursos públicos, análises de legalidade dos atos e contratos realizados pela administração pública em geral, bem como, na fiscalização da arrecadação de receitas.

45. Por conseguinte, a abrangência da atuação limita-se a pessoas físicas ou jurídicas que arrecade, guarde, gere, ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, bem como aqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

46. Como se vê, a determinação contida no item “b” não se amolda dentro das diretrizes institucionais de atuação estabelecidas pela Constituição Federal aos tribunais de contas, uma vez que a determinação da fração de imóvel entre condôminos trata-se de relação entre particulares em processo judicial, cuja competência de atuação é de autoridade judiciária investida de jurisdição.

47. Ademais, imperioso destacar que, além de não constituir atribuição desta Corte proceder com tal análise, a realização da atividade proposta exigiria desta unidade técnica o dispêndio de recursos demasiados, cujo produto dos trabalhos efetuados não atribuiriam valores ou benefícios ao deslinde do presente processo.

48. Assim, a princípio, explica-se que o processo por si já possui natureza complexa e de difícil atuação. Desse modo, ao nosso ver os esforços a serem depreendidos na ação de identificar centenas, se não milhares, de frações do imóvel e o respectivo possuidor provocaria uma redução na capacidade produtiva e operacional desta unidade.

49. Além disso, o resultado da análise, por ventura, além de aumentar o volume do presente relatório desnecessariamente, tornando-o desordenado e prolixo, não produziria os efeitos pretendidos para os deslinde do processo.

50. Dessa forma, considerando a finalidade da norma ora empregada e as atribuições estabelecidas para esta Corte de Contas, bem como, em atenção aos princípios da eficiência, eficácia e economicidade, os quais exigem desta unidade técnica atuação estratégica e a priorização de recursos, entendemos que o cumprimento da presente determinação exorbita da competência administrativa desta Corte de Contas, além de gerar ônus desmedido a esta unidade técnica.

**3.1.3. Verificar, junto ao Judiciário e Cartórios de Registro de Imóveis locais, se à época da deflagração do procedimento administrativo expropriatório, o proprietário da área ocupada havia reclamado a sua posse. Isto porque caso tenha perdido a posse por um ato de império, há o dever de indenizar do município ao proprietário do imóvel. No entanto, se a posse se perdeu por abandono, e a desapropriação veio apenas com a finalidade de regularização fundiária, o credor dos valores depositados não seria o proprietário, e,**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

**portanto, não havia sequer que se falar em compensação entre indenização e dívidas fiscais, quiçá não fiscais;**

51. Conforme relatório de análise de defesa, ID 411233, a equipe técnica informa que para confecção do relatório técnico preliminar apurou-se a viabilidade da incidência do instituto da usucapião da área, levando em consideração a consulta em portal de acompanhamento processual do Tribunal de Justiça de Rondônia, oportunidade na qual constatou a inexistência de ação possessória ou reivindicatória. Em outro momento, realizou-se também pesquisa acerca da empresa Tec – Tecnologia Civil Ltda., de seus atuais e ex-diretores, bem como de sócios, ex-sócios, assim como atuais e ex-membro do conselho Diretivo da Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia – SOCOHAP.

52. Apesar disso, o relator do processo, em fundamentação apartada, ressaltou que, inobstante a realização de pesquisa junto ao portal de acompanhamento processo do Tribunal de Justiça de Rondônia, é necessário apontar materialmente no processo prova material apta a comprovar a inexistência de ação possessória ou reivindicatória, conforme transcrição a seguir:

Apesar de estar ressaltado no Relatório de Análise do Corpo Técnico (ID 411233), que o analista de contas apurou a viabilidade da incidência do instituto de usucapião da área, mediante consulta ao portal de acompanhamento processual do TJRO, onde constatou a inexistência de ação possessória ou reivindicatória, tenho que estes apontamentos não foram comprovados materialmente.

53. Nesse sentido, visando cumprir a determinação exarada pelo relator, foi confeccionado o ofício nº 0736/2019/GABPRES, por meio do qual este Tribunal de Contas solicita ao Poder Judiciário Estadual que encaminhe Certidão que comprove a existência ou não de ações civis cujo objeto seja a reclamação da posse do imóvel referente à área do Bairro Ulisses Guimarães (imóvel inscrito na matrícula nº 26.754), entre o período de 20 de outubro de 2001 a 20 de outubro de 2011, em que a Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia figure como parte autora.

54. O Presidente do Tribunal de Justiça de Rondônia até a presente data não encaminhou resposta a diligência realizada.

55. Verifica-se também que o senhor Edemir Monteiro Brasil Neto – atual secretário da SEMUR, em resposta ao ofício nº 83/2019/SGCE<sup>11</sup>, encaminhou a esta Corte de Contas a Certidão de Inteiro Teor do imóvel de matrícula nº 26.754 (fls. 4.459/4460), a qual comprova que a Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia recebeu o imóvel em doação, em

---

<sup>11</sup> De fls. 4430 referente aos autos nº 4070/12.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

18/10/1988, e até o repasse à prefeitura, em 22/11/2011, não houve qualquer registro de modificação de proprietário.

56. Destarte, consoante documentação colacionada nos autos resta comprovado o abandono da propriedade pela Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia. Nesse sentido, não restam dúvidas que a posse se perdeu por abandono, haja vista que a empresa proprietária, a qual detinha conhecimento da ocupação irregular ocorrida em seu imóvel, não buscou os meios administrativos ou judiciais necessários para manter-se na posse da propriedade.

**3.1.4. Complementar a instrução técnica levando em consideração os fundamentos lançados nesta decisão, especialmente quanto a compensação de dívidas não fiscais em processo de indenização de procedimento administrativo desapropriatório para fins de regularização fundiária, bem como, realizar a matriz de responsabilização a fim de identificar a relação de causalidade entre a conduta da empresa TEC – Tecnologia Civil Ltda. e o dano ao erário municipal no valor de R\$ 1.923.734,42, referente as multas e devoluções de quantias contratuais decorrentes do descumprimento contratual e liquidações indevidas;**

57. Preventivamente, considerando os princípios da segurança jurídica, do interesse público e da economicidade, cabe à esta unidade técnica alertar acerca das consequências jurídicas e os efeitos naturais da anulação do processo administrativo de desapropriação por interesse público ou a declaração da irregularidade na indenização e eventual desfecho do presente processo.

58. Além disso, busca-se esclarecer outros pontos relativos a impossibilidade de cobrança dos valores devidos pela Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia e a empresa TEC – Tecnologia Civil Ltda.

**3.1.4.1. Da inviabilidade de instauração de Tomada de Contas Especial**

59. Inicialmente, é de fundamental importância verificar a alteração da modalidade societária da empresa TEC – Tecnologia Civil Ltda., e a eventual exclusão de sócios.

60. Consoante documentação acostada às fls. 175/177 referentes autos nº 2376/2012, verifica-se que empresa TEC – Tecnologia Civil Ltda., inscrita sob o CNPJ nº 01.914.830/0001-97, passou por alteração na composição de seus sócios. Dessa forma, o senhor Kelson Carlos Carneiro, retirou-se da sociedade, transferindo de forma onerosa a totalidade de suas cotas ao sócio remanescente, senhor Manoel Francisco das Chagas Neto.

61. Após, o senhor Manoel Francisco das Chagas Neto, então único sócio da TEC – Tecnologia Civil Ltda., por meio da décima oitava alteração do contrato social, promoveu a alteração do tipo societário da pessoa jurídica em comento. Deste modo, conforme cláusula



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

primeira do referido documento<sup>12</sup>, a empresa TEC – Tecnologia Civil Ltda sofreu alteração em sua modalidade de sociedade, sendo convertida em empresa individual de responsabilidade limitada, passando a denominar-se M.F. Das Chagas Neto – EIRELI.

62. Em 16 de julho de 2018, consoante notícia<sup>13</sup> de notória repercussão local, o sócio unitário da empresa em comento, senhor Manoel Francisco das Chagas Neto, faleceu por causas naturais.

63. Há que se destacar que as sanções decorrentes dos processos administrativos pertinentes não poderiam alcançar o processo de inventário, apenas eventual dano ao erário poderia constar em processo de inventário com objetivo de alcançar provável herança.

64. Nesse sentido, consoante o regimento interno desta Corte de Contas, diante da ocorrência de desfalque, pagamento indevido, desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve, imediatamente, adotar as providências com vista à instauração de tomada de contas especial.

65. Sobretudo, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o decurso do lapso temporal existente entre as condutas e a citação válida em processo de tomada de contas especial, causaria nos autos obstáculos no sentido de prejudicar o pleno exercício do direito à ampla defesa. Posto esse raciocínio, traz-se à baila seguimento do entendimento do Tribunal de Contas da União, a saber:

É cabível o arquivamento de processos de tomada de contas especial nas hipóteses em que o transcurso de lapso temporal superior a dez anos entre a ocorrência dos fatos e a citação dos responsáveis comprovadamente importe em obstáculos intransponíveis ao exercício do direito de defesa, competindo às partes aduzir os elementos objetivos que demonstrem o real prejuízo para suas defesas.

66. Diante disso, deve ser considerado que em nenhum momento dos autos houve a citação do senhor Manoel Francisco das Chagas Neto a fim de esclarecer possível dano ao erário, os autos nem foram transformados em Tomada de Contas Especial, não sendo viável, citar o espólio, o qual nem tem capacidade de explicar os fatos.

67. Assim, há nos autos forte presença de indícios que acarretaria impedimento à plenitude de defesa ou mesmo a dificuldade na sua realização, em razão do transcurso de grande lapso temporal entre os fatos e a citação do responsável<sup>14</sup>, constitui-se em um obstáculo à análise da respectiva conduta da empresa.

---

<sup>12</sup> Acostado à fl. 177 dos autos 2376/12.

<sup>13</sup> <<https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/morre-ex-deputado-chagas-neto-de-72-anos-em-porto-velho.ghtml>> acessado em 21 de outubro de 2019.

<sup>14</sup> Que por ventura ainda não ocorreu, dado que não há, sequer, mensuração do dano ao erário ocorrido.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

68. Destarte, considerando o longo intervalo de tempo contido no caso em tela, entendemos como medida processual mais acertada que, no que se refere aos débitos devidos pela empresa TEC – Tecnologia Civil Ltda, o exame do possível dano ao erário resta prejudicado.

**3.1.4.2. Da prescrição dos valores devidos pela Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia a título de IPTU**

69. Como se extrai dos autos, foi instaurado o processo administrativo nº 18.4892/2008<sup>15</sup> – Programa Papel Passado – Bairro Ulisses Guimarães, cuja finalidade constituiu-se em levantar os débitos devidos à título de IPTU pelos proprietário ou ocupantes do imóvel.

70. Nesse sentido, conforme procedimento administrativo supracitado, orçou-se o valor de R\$ 2.021.067,50 (dois milhões, vinte e um mil, sessenta e sete reais e cinquenta centavos) decorrentes de inadimplência de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU decorrente de mais de mil e quinhentos lotes. Dessa forma, os débitos relativos ao imposto em comento, foram atribuídos à Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia – proprietária do imóvel.

71. Cabe registrar que a administração pública possui o prazo prescricional de cinco anos para ingressar com ação de execução fiscal contra contribuintes, assim dispõe o artigo 174 do Código Tributário Nacional, a saber:

Art. 174. A ação para cobrança de crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

~~I – Pela citação pessoal feita ao devedor; (Revogado)~~

I – Pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)

II - Pelo protesto judicial;

III - Por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV - Por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.

72. Neste momento, há de se considerar que foram incluídos no levantamento dos débitos, impostos constituídos desde meados dos anos 90, ou seja, houve a inclusão de tributos já prescritos nos débitos devidos pela Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Rondônia.

73. No mesmo sentido, as multas administrativas aplicadas à empresa TEC – Tecnologia Civil Ltda., a luz do decreto nº 20.910/32 – que regula a prescrição quinquenal – prescrevem em 5 (cinco) anos, tendo como termo de início a data da lavratura do auto de infração ou da decisão que aplicou a multa, conforme transcrição a seguir:

---

<sup>15</sup> De fls. 75 e seguintes, referente aos autos nº 4070/12.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

Art. 1º. Decreto nº 20.910/32 – As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem;

74. No caso em tela, conforme depreende-se dos autos<sup>16</sup>, as multas administrativas foram aplicadas no exercício de 2011. Assim, considerando os dispositivos em apreços, os débitos relacionados a multas administrativas encontram-se prescritos, isto é, devido ao decurso do tempo, a Administração Pública não possui mais a pretensão para pleitear ação de execução visando reivindicar o crédito tributário ou o crédito não tributário.

75. Quanto aos débitos não tributário relacionados a devolução de recursos públicos, salienta-se que o decurso de tempo entre a ocorrência do fato e a inexistência de citação em processo de tomada de contas especial, obstrui a plenitude do exercício do direito fundamental a ampla defesa, conforme exposto nos parágrafos 59-68 deste relatório.

76. Assim, de acordo com seguimento, a respeito do posicionamento do Tribunal de Contas da União em casos semelhantes, a inviabilidade do exercício da ampla defesa aliado ao fato do falecimento do sócio unitário da empresa TEC – Tecnologia Civil Ltda., torna a instauração de processo de tomadas de contas especial para apurar danos relativos a devolução de recursos públicos como medida processual imprópria.

77. Finalmente, considerando o princípio constitucional da segurança jurídica, esta unidade técnica entende que os administrados não podem ficar indefinidamente a sujeitos à instabilidade originada da autotutela do Poder Público.

78. De igual modo, considerando as circunstâncias do caso concreto, nem sempre a anulação de um ato administrativo, considerado ilegal, será a providência mais indicada. Toda a atuação do Poder Público deve pautar-se nos princípios da razoabilidade e do interesse público.

79. Desta maneira, o exercício da autotutela, por vezes, considerado o decurso do tempo, é capaz de tornar a anulação de um ato ilegal claramente prejudicial ao interesse público. Considerando as circunstâncias apresentados no caso em tela, o próprio interesse da coletividade será melhor atendido com a subsistência de um ato nascido de forma irregular e paralização do custo processual decorrente dos presentes autos.

---

<sup>16</sup> Fls. 184/185 dos autos nº 2376/12.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE**  
**SECRETARIA REGIONAL DE CONTROLE EXTERNO DE PORTO VELHO**

**4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

80. Ante todo exposto, considerando que a transformação dos autos em Tomada de Contas Especial é medida processual imprópria, pois o direito ao contraditório foi prejudicado, considerando que as eventuais medidas punitivas deste processo estão prescritas, considerando que não vislumbramos benefício social em continuar a presente discussão, propomos o arquivamento dos presentes autos.

Porto Velho, 21 de outubro de 2019.

**Jorge Eurico de Aguiar**  
Técnico de Controle Externo  
Secretário Regional de Controle Externo de Porto Velho  
Cad.230/TCE-RO