



Proc.: 00514/20

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 514/2020 – TCE/RO.
CATEGORIA: Representação.
SUBCATEGORIA: Fiscalização de Atos e Contratos.
ASSUNTO: Possível irregularidade na aquisição de imóveis pertencente ao município de Itapuã do Oeste pelo respectivo prefeito municipal.
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Itapuã do Oeste.
RESPONSÁVEIS: Moisés Garcia Cavalheiro - CPF n. 386.428.592-53 - Prefeito do município.
Paulo Sérgio Tramontin - CPF n. 550.728.529-20 - Vice-Prefeito do município.
Hudson Delgado Camurça Lima – Procurador-Geral do município – OAB/RO 6.792.
Yan Jeferson Gomes Nascimento – Assessor Jurídico do município - OAB/RO 10.669.
INTERESSADO: Ministério Público do Estado de Rondônia.
ADVOGADOS: Hudson Delgado Camurça Lima – Procurador-Geral do município – OAB/RO 6.792; Yan Jeferson Gomes Nascimento – Assessor Jurídico do município - OAB/RO 10.669 e Márcia Teixeira dos Santos, Procuradora-Geral do município - OAB/RO 6.768.
RELATOR: Conselheiro-Substituto Erivan Oliveira da Silva.
SESSÃO: 12ª Sessão Ordinária Presencial do Pleno, de 21 de julho de 2022.

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS SEM AS CAUTELAS LEGAIS. IMÓVEIS REGISTRADOS EM NOME DO MUNICÍPIO. TRANSFERÊNCIA A PARTICULARES A TÍTULO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA SEM A AUTORIZAÇÃO LEGAL DA DESAFETAÇÃO E DA ALIENAÇÃO. IRREGULARIDADE. TUTELA DE URGÊNCIA. CONFIRMADA. DETERMINAÇÃO DE AJUSTE À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Representação pela Decisão n. 19/2020-GABEOS (ID 871142) em face do envio, por meio do ofício n. 267/2019/10ªPJ-PVH, de cópia do Processo de Dúvida nº 7053454-17.2019.8.22.0001 pelo Ministério Público Estadual dando conta de possíveis irregularidades nas alienações de terras do município de Itapuã do Oeste para o respectivo prefeito (ID 861933), como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com a Proposta de Decisão do Relator, Conselheiro-Substituto Erivan Oliveira da Silva, por unanimidade de votos, em:

I – Conhecer da Representação, ante o preenchimento de seus requisitos legais, para, no **mérito**, dar provimento, ante a inadequação da expedição dos Títulos de Domínio nº. 091 e 092/2019,

Acórdão APL-TC 00147/22 referente ao processo 00514/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

sem a observância do rito e procedimentos da Lei federal n. 13.465/2017, de responsabilidade dos Senhores **Moisés Garcia Cavalheiro** - CPF n. 386.428.592-53 - Prefeito do município; **Paulo Sérgio Tramontin** - CPF n. 550.728.529-20 - Vice-Prefeito do município; **Hudson Delgado Camurça Lima** – Procurador-Geral do município – OAB/RO 6.792; **Yan Jeferson Gomes Nascimento** – Assessor Jurídico do município - OAB/RO 10.669, devendo ser ajustados os títulos em referência às determinações indicadas no item IV deste dispositivo;

II – Registrar que as contas dos responsáveis indicados no item I do dispositivo acima, embora consideradas inadequadas, não estão sendo julgadas, tampouco aplicadas qualquer sanção aos agentes arrolados, tendo em vista os efeitos futuros da ordem do Tribunal, que impõe medidas de adequação dos procedimentos de regularização urbana municipal ao ordenamento jurídico nacional da Lei federal n. 13.465/2017, indicadas no item IV do dispositivo;

III – Ratificar a tutela de urgência, **para obstar a expedição de novos títulos de domínio** de bens imóveis do município de Itapuã do Oeste a título de regularização fundiária urbana, fundada na Lei municipal n. 605/2017, uma vez que tal lei em nada tratou de REURB, simplesmente definiu parâmetros apenas para as despesas de medição e demarcação dos imóveis para fins de expedição de títulos de domínio, devendo, pois, adotar a norma aplicável, que é a Lei federal n. 13.465/2017, **sobretudo ajustando-se os títulos já expedidos às determinações do item IV do dispositivo abaixo**, nos termos do art. 3º-A, *caput*, da LC n. 154/1996 c/c 108-A, *caput*, do Regimento Interno;

IV – Determinar ao Prefeito Municipal de Itapuã do Oeste **que**, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, **adapte** à legislação de regência das transferências de domínio já efetivadas ao arrepio das disposições cogentes da Lei federal n. 13.465/17, regulada pelo Decreto n. 9.310/18, e **adote** as seguintes medidas e, no prazo citado, **envie** ao Tribunal de Contas:

a) a expedição de ato normativo que defina, para fins de regularização fundiária, (i) quais são os núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda no Município de Itapuã do Oeste, (ii) a composição ou faixa de renda familiar utilizada como critério para definir a população de baixa renda, conforme o artigo 6º, do Decreto n. 9.310/18, e (iii) as condições de transferência e de pagamentos do justo valor pelos ocupantes de imóveis públicos da REURB-E;

b) após, com base na referida normatização, verifique caso a caso a compatibilidade das doações até então realizadas com a modalidade de REURB legalmente adequada, de forma a sanear, mediante a concretização das formalidades faltantes, as transferências de propriedade que se mostrarem compatíveis e, nos demais, não saneáveis, promover a anulação dos respectivos negócios jurídicos gratuitos – ressalvada a existência de decisão judicial com eficácia sobre o caso concreto ou patente impossibilidade jurídica de fazê-lo, robustamente fundamentada –, **reavendo a titularidade destes para, na sequência, efetivar, de acordo com as possibilidades dadas pela Lei n. 13.465/17, a devida regularização fundiária;**

V – Determinar à Secretaria de Controle Externo que, em fiscalização própria, a ser oportunamente incluída no plano de auditorias anualmente aprovado pelo Conselho Superior de Administração do Tribunal, da efetivação das medidas que forem determinadas ao Prefeito Municipal de Itapuã do Oeste, mantendo-se a determinação já dirigida ao ente municipal quanto à abstenção de realizar quaisquer alienações gratuitas de imóveis urbanos, a título de regularização fundiária, antes de comprovado o efetivo cumprimento da medida descrita no item IV, alínea a, acima;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

VI – Recomendar a todos os Prefeitos Municipais que, ao promoverem as respectivas regularizações urbanas, atem para o cumprimento da Lei n. 13.465/17, regulado pelo Decreto n. 9.310/18 e legislação correlata, em especial quanto à necessidade de que os atos normativos municipais tornem mais consistentes os procedimentos de regularização urbana, em termos de segurança jurídica, cumprimento de sua função social e eficiência, no mínimo, os seguintes pontos:

- a) o teto da renda familiar para fins de REURB-S (observando-se o limite do artigo 6º, parágrafo único, do Decreto n. 9.310/18, de até cinco vezes o valor do salário mínimo vigente no país);
- b) a possibilidade de dispensa de determinados requisitos previstos nas normas edilícias ou urbanísticas, como a metragem mínima, se for o caso;
- c) as taxas ou tarifas a serem cobradas no procedimento de REURB-E;
- d) a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS;
- e) as condições de transferência e de pagamentos do justo valor pelos ocupantes de imóveis públicos enquadrados na modalidade REURB-E;
- f) a declaração dos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, na forma do artigo 13, inciso I, da Lei n. 13.465/17.

VII – Determinar ao Departamento do Pleno que, na forma regimental, dê conhecimento deste acórdão ao Juízo da 2ª Vara das Execuções Fiscais do município de Porto Velho/RO e, após o cumprimento dos requisitos legais, sobrestar os autos no Departamento para acompanhamento do cumprimento do acórdão;

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra e os Conselheiros-Substitutos Omar Pires Dias (em substituição regimental) e Erivan Oliveira da Silva (Relator), o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros.

Porto Velho, quinta-feira, 21 de julho de 2022.

(assinado eletronicamente)
ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA
Conselheiro-Substituto Relator

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Presidente



Proc.: 00514/20

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 514/2020 – TCE/RO.
CATEGORIA: Representação.
SUBCATEGORIA: Fiscalização de Atos e Contratos.
ASSUNTO: Possível irregularidade na aquisição de imóveis pertencente ao município de Itapuã do Oeste pelo respectivo prefeito municipal.
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Itapuã do Oeste.
RESPONSÁVEIS: Moisés Garcia Cavalheiro - CPF n. 386.428.592-53 - Prefeito do município.
Paulo Sérgio Tramontin - CPF n. 550.728.529-20 - Vice-Prefeito do município.
Hudson Delgado Camurça Lima – Procurador-Geral do município – OAB/RO 6.792.
Yan Jeferson Gomes Nascimento – Assessor Jurídico do município - OAB/RO 10.669.

INTERESSADO: Ministério Público do Estado de Rondônia.
ADVOGADOS: Hudson Delgado Camurça Lima – Procurador-Geral do município – OAB/RO 6.792; Yan Jeferson Gomes Nascimento – Assessor Jurídico do município - OAB/RO 10.669 e Márcia Teixeira dos Santos, Procuradora-Geral do município - OAB/RO 6.768.

RELATOR: Conselheiro-Substituto Erivan Oliveira da Silva.
SESSÃO: 12ª Sessão Ordinária Presencial do Pleno, de 21 de julho de 2022.

RELATÓRIO

Os autos foram autuados inicialmente como Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, e recebido como Representação pela Decisão n. 19/2020-GABEOS (ID 871142) em face do envio, por meio do ofício n. 267/2019/10ªPJ-PVH, de cópia do Processo de Dúvida nº 7053454-17.2019.8.22.0001 pelo Ministério Público Estadual dando conta de possíveis irregularidades nas alienações de terras do município de Itapuã do Oeste para o respectivo prefeito (ID 861933), nos seguintes termos:

[...] o prefeito de Itapuã do Oeste adquiriu dois imóveis pertencentes aquele município. Em face da peculiaridade do caso, em tese, convém averiguar em quais condições e a que título se deram as transmissões/alienações/aquisições.

Se possível, ao final do apuratório, solicito sejam enviadas informações diretamente ao Juízo da 2ª Vara das Execuções Fiscais de Porto Velho/RO.

2. Após o recebimento da documentação, houve sua autuação e remessa à Secretaria Geral de Controle Externo para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º, da Resolução nº 291/2019-TCERO.

3. Em análise, o corpo técnico propôs o arquivamento do presente procedimento apuratório preliminar, em razão do não atingimento da pontuação mínima no índice RROMA, pressuposto para atuação do Tribunal, nos termos do art. 9º, da Resolução n. 291/2019, com notificação do prefeito municipal e do órgão de Controle Interno *para conhecimento e adoção de medidas visando identificar os fatos que ocorreram nessa situação* (ID 863140).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

4. Em divergência com o encaminhamento, foi determinado pelo relator o processamento do presente procedimento apuratório preliminar como representação, ante a relevância dos fatos noticiados relacionados à aquisição/doação de dois lotes de terras ao prefeito pelo próprio município de Itapuã do Oeste, uma de 2.691,32m² e outra de 1.912,41m². Foram indicados, inicialmente, como responsáveis os Senhores **Moisés Garcia Cavalheiro** e **Paulo Sérgio Tramontin**, Prefeito e Vice-Prefeito de Itapuã do Oeste/RO, respectivamente (ID 871142).

5. Ato contínuo, os autos retornaram à unidade técnica para o exame das supostas irregularidades apontadas na peça de comunicação, que, por sua vez, solicitou dos responsáveis cópias dos procedimentos administrativos do ato de transmissão dos imóveis (IDs 953517 e 956776). Os responsáveis juntaram as justificativas (IDs 890106, 959816 e 972764).

6. Em análise, a unidade técnica concluiu pela improcedência da representação, visto que as irregularidades apontadas na exordial de aquisição dos 2 (dois) imóveis pelo prefeito, decorrentes do contratos particulares de venda e compra, realizado em 10 de outubro de 2014, não se materializaram (ID 985947):

Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

a. Julgar improcedente a representação ofertada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, vez que não foram verificadas irregularidades na aquisição de 2 (dois) imóveis (Lote urbano de nº 61, Quadra 50, Setor 0001, na avenida Costa e Silva s/n e Lote nº 43, Quadra nº 50, Setor 001, avenida Costa e Silva s/n, ambos do município de Itapuã do Oeste) pelo prefeito municipal, Sr. Moisés Garcia Cavalheiro, conforme Títulos de Domínio nº 91 e 92/2019, decorrentes do “Contrato Particular de Compromisso de Compra e Venda de Lote Urbano” realizado em 10 de outubro de 2014;

b. Dar conhecimento da decisão a ser proferida aos responsáveis, bem como ao Ministério Público Estadual, 10ª Promotoria de Justiça de Porto Velho, através do promotor de justiça, Dr. Ivanildo de Oliveira, bem como ao juízo da 2ª Vara de Execuções Fiscais de Porto Velho;

c. Determinar o arquivamento dos autos, depois das medidas de praxe.

7. Em manifestação, o Ministério Público de Contas – MPC divergiu da unidade técnica, e opinou, por meio do Parecer 0074/2021/GPGMPC, pela procedência da representação e necessidade de chamar os responsáveis em audiência, com a concessão de tutela de urgência (ID 1020012), senão vejamos:

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, divergindo do derradeiro relatório expedido pela unidade instrutiva, opina no sentido de que:

I – seja promovida a audiência dos Senhores Moisés Garcia Cavalheiro e Paulo Sérgio Tramontin, respectivamente, Prefeito e Vice-Prefeito de Itapuã do Oeste para que, querendo, apresentem justificativas, juntando documentos que entenderem necessários, em cumprimento ao disposto no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal c/c inciso II do artigo 40 da Lei Orgânica dessa Corte de Contas e inciso III do artigo 62 do seu Regimento Interno, para efeito de exercitarem o contraditório e a ampla defesa a respeito das seguintes irregularidades:

a) realizar política pública de regularização fundiária urbana sem a observância do regramento geral contido na Lei n. 13.465/2017, mormente no que toca ao procedimento administrativo previsto nos artigos 28 a 41 da citada legislação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

b) transferir bens imóveis de titularidade do Município, por meio dos Títulos de Domínio n. 91 e n. 92, ambos de 2019, em contrariedade ao que dispõe o artigo 16 da Lei n. 13.465/2017;

II – seja concedida tutela de urgência para obstar de imediato a transferência de bens imóveis do Município de Itapuã do Oeste, a título de regularização fundiária urbana, sem a observância do que dispõe a Lei n. 13.465/2017, mormente em seu artigo 16, com fulcro no art. 3º-A, caput da LC n.154/1996, c/c 108-A, caput do Regimento Interno, até ulterior deliberação dessa egrégia Corte de Contas;

III – seja determinado ao Sr. Prefeito Municipal de Itapuã do Oeste que apresente, em prazo a ser fixado pela relatoria, relação de todos os Títulos de Domínio expedidos com base na Lei Municipal n. 605/2017, com indicação dos respectivos processos administrativos, beneficiários e modalidade da regularização (interesse social ou interesse específico), esclarecendo os critérios adotados para tal definição e apresentando, de forma ampla, todo o iter procedimental adotado pela municipalidade para os fins de transferência de bens imóveis de sua titularidade a terceiros sob o fundamento de regularização fundiária.

8. O relator convergiu como o *Parquet* de Contas e emitiu a Decisão n. 0075/2021-GABEOS (ID 1046562), nos seguintes termos:

29. Diante do exposto, em convergência com o Ministério Público de Contas - MPC e com base nos argumentos expostos acima, **DECIDO**:

I – **Chamar em audiência** os Senhores Moisés Garcia Cavalheiro – prefeito, Paulo Sérgio Tramotim – vice-prefeito, Hudson Delgado Camurça Lima - procurador-geral, e Yan Jeferson Gomes Nascimento - assessor jurídico, todos do município de Itapuã do Oeste, para que, querendo, apresentem justificativas, juntando documentos que entender necessários, no prazo de 15 (quinze) dias, contados do recebimento, em cumprimento ao disposto no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal c/c inciso II do artigo 40 da Lei Orgânica dessa Corte de Contas e inciso III do artigo 62 do seu Regimento Interno, para efeito de exercitarem o contraditório e a ampla defesa a respeito das seguintes irregularidades:

a) realizar política pública de regularização fundiária urbana sem a observância do regramento geral contido na Lei n. 13.465/2017, mormente no que toca ao procedimento administrativo previsto nos artigos 28 a 41 da citada legislação;

b) transferir bens imóveis de titularidade do Município, por meio dos Títulos de Domínio n. 91 e n. 92, ambos de 2019, em contrariedade ao que dispõe o artigo 16 da Lei n. 13.465/2017;

c) transferir bens imóveis de titularidade do Município, por meio dos Títulos de Domínio n. 91 e n. 92, ambos de 2019, e outros 90 títulos, em contrariedade ao que dispõe os artigos 101 do Código Civil e 17 da Lei n. 8.666/1993.

II – **Conceder** a tutela de urgência, para obstar de imediato a expedição de novos títulos de domínio de bens imóveis do município de Itapuã do Oeste a título de regularização fundiária urbana, até ulterior deliberação dessa egrégia Corte de Contas, com fundamento no art. 3º-A, caput, da LC n.154/1996 c/c 108-A, caput, do Regimento Interno;

III – **Determinar** ao Senhor Moisés Garcia Cavalheiro, Prefeito Municipal de Itapuã do Oeste, que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, a relação de todos os títulos de domínio expedidos com base na Lei Municipal n. 605/2017 e respectivos processos administrativos dos beneficiários e modalidade da regularização (interesse social ou interesse específico), esclarecendo os critérios adotados para tal definição e apresentando, de forma ampla, todo o iter



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

procedimental adotado pela municipalidade para os fins de transferência de bens imóveis de sua titularidade a terceiros sob o fundamento de regularização fundiária. Fica alertado que o não envio da documentação por se sujeitar à multa imposta no art. 55, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996;

9. O Departamento do Pleno, em cumprimento à DM n. 0075/2021-GABEOS, expediu os Mandados de Audiência n. 161, 162, 163 e 164/2021/DP-SPJ, destinados aos Senhores **Moisés Garcia Cavalheiro**, Prefeito do Município de Itapuã do Oeste, **Paulo Sérgio Tramotim**, Vice-Prefeito do Município de Itapuã do Oeste, **Hudson Delgado Camurça Lima**, Procurador-Geral do Município de Itapuã do Oeste e **Yan Jeferson Gomes Nascimento**, Assessor Jurídico do Município de Itapuã do Oeste (IDs 1053273 e 1057243).

10. Os senhores Moisés Garcia Cavalheiro, Márcia Teixeira dos Santos e Yan Jeferson Gomes Nascimento Waltemberg, por meio da documentação n.ºs. 5705/21 (ID 1058930) e 5922/21 (ID 1061837), apresentaram justificativas/manifestações tempestivamente, ao passo que os Senhores Paulo Sérgio Tramotim e Hudson Delgado Camurça Lima não trouxeram justificativas/manifestações (ID ID=1078724).

11. Em análise das justificativas, a unidade técnica entendeu que, sob a premissa da Lei municipal n. 605/2017 e do princípio da impessoalidade, não foram verificadas irregularidades na aquisição de 2 (dois) imóveis pelo prefeito, objeto dos Títulos de Domínio n.º 91 e 92/2019, de sorte que, por se tratar de imóveis que possuem uma cadeia dominial antecedente, restou devidamente comprovada com documentos a onerosidade contratual (ID 1124192).

12. Argumentou ainda que a lei municipal n. 605/2017 não padece de inconstitucionalidade reflexa, nem de ilegalidade em face da Lei Federal n.º 13.465/2017, pois pautada no exercício da competência constitucional legislativa suplementar do art. 30 da CF/1988(ID 1124192), de maneira que concluiu pelo que segue:

3.1. Pelo CONHECIMENTO da presente Representação, por estarem presentes os requisitos exigidos no art. 52-A, da Lei Complementar n. 154/1996 e art. 82-A, do Regimento Interno da Corte de Contas;

3.2. Afastar a tutela de urgência deferida por meio da DM n. 0075/2021- GABEOS (ID 1046562), tendo em vista que, em análise sumária dos elementos constantes nos autos não é possível inferir irregularidades que recomendem obstar a expedição de títulos de domínio de bens imóveis no município de Itapuã do Oeste, a título de regularização fundiária urbana;

3.3. No mérito julgá-la IMPROCEDENTE, eis que:

3.3.1. não restou comprovada nos autos irregularidades na aquisição de 2 (dois) imóveis (Lote urbano de n.º 61, Quadra 50, Setor 0001, na avenida Costa e Silva s/n e Lote n.º 43, Quadra n.º 50, Setor 001, avenida Costa e Silva s/n, ambos do município de Itapuã do Oeste) pelo prefeito municipal, Sr. Moisés Garcia Cavalheiro, conforme Títulos de Domínio n.º 91 e 92/2019, decorrentes do “Contrato Particular de Compromisso de Compra e Venda de Lote Urbano” realizado em 10 de outubro de 2014, conforme análise realizada no Item 2.2.1 deste relatório técnico;

3.3.2. não restou comprovada a desobediência aos ditames da Lei n. 13.465/2017 pelo poder público municipal, conforme análise realizada no Item 2.2.2 e 2.2.3 deste relatório técnico;

3.4. Recomendar ao prefeito do município de Itapuã do Oeste ou quem vier a lhe substituir que regulamente o pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada promovida sobre

Acórdão APL-TC 00147/22 referente ao processo 00514/20

Av. Presidente Dutra n.º 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

bem público, nos casos de regularização urbana de interesse específico, na forma preconizada pelo art. 16 da Lei n. 13.465/2017;

(...).

13. Em análise, o Ministério Público de Contas – MPC, por meio do Parecer 0019/2022/GPGMPC, ao divergir da unidade técnica, concluiu que a alienação gratuita dos dois imóveis, objeto dos Títulos de Domínio nº 91 e 92/2019, foi irregular, uma vez que adotados procedimentos fora das possibilidades da Lei de Regularização Fundiária (Lei federal 13.465/2017) e, dado que o objeto de fiscalização da REURB não compete ao Tribunal de Contas, sugeriu o envio do feito à Corregedoria Geral de Justiça/TJRO para conhecimento e adoção de providências cabíveis (ID 1168904), conforme conclusão abaixo:

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, divergindo do derradeiro relatório expedido pela unidade instrutiva, opina:

I – pelo conhecimento da presente representação, ante o preenchimento de seus requisitos legais, e, no mérito, por sua procedência, nos termos acima, sem imposição, por ora, de qualquer sanção aos agentes arrolados, tendo em vista as medidas a seguir propostas para a adequação dos procedimentos de regularização urbana municipal ao ordenamento jurídico, as quais, uma vez acolhidas pelo colegiado e eventualmente desatendidas pelos responsáveis, poderão dar azo à correspondente responsabilização;

II – pela expedição de determinação ao Prefeito Municipal de Itapuã do Oeste, com fixação de prazo para cumprimento de 180 (cento e oitenta) dias, a título de sugestão, para que adote as seguintes medidas de adequação à legislação de regência das transferências de domínio já efetivadas ao arripio das disposições cogentes da Lei n. 13.465/17 e do Decreto n. 9.310/18:

a) a expedição de ato normativo que defina, para fins de regularização fundiária, (i) quais são os núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda no Município de Itapuã do Oeste, (ii) a composição ou faixa de renda familiar utilizada como critério para definir a população de baixa renda, conforme o artigo 6º, do Decreto n. 9.310/18, e (iii) as condições de transferência e de pagamentos do justo valor pelos ocupantes de imóveis públicos da REURB-E;

b) após, com base na referida normatização, verifique caso a caso a compatibilidade das doações até então realizadas com a modalidade de REURB legalmente adequada, de forma a sanear, mediante a concretização das formalidades faltantes, as transferências de propriedade que se mostrarem compatíveis e, nos demais, não saneáveis, promover a anulação dos respectivos negócios jurídicos gratuitos – ressalvada a existência de decisão judicial com eficácia sobre o caso concreto ou patente impossibilidade jurídica de fazê-lo, robustamente fundamentada –, reavendo a titularidade destes para, na sequência, efetivar, de acordo com as possibilidades dadas pela Lei n. 13.465/17, a devida regularização fundiária;

III – pela aferição, em fiscalização própria, a ser oportunamente incluída no plano de auditorias anualmente aprovado pelo CSA, da efetivação das medidas que forem determinadas ao Prefeito Municipal de Itapuã do Oeste, mantendo-se a determinação já dirigida ao ente municipal quanto à abstenção de realizar quaisquer alienações gratuitas de imóveis urbanos, a título de regularização fundiária, antes de comprovado o efetivo cumprimento da medida descrita no item II, alínea a, acima;

IV – tendo em vista que a matéria tem grande potencial de repercutir nos demais municípios rondonienses, pugna-se pela expedição de recomendação a todos os Prefeitos Municipais, no sentido de que, ao promoverem as respectivas regularizações urbanas, atentem para o cumprimento da Lei n. 13.465/17, do Decreto n. 9.310/18 e legislação correlata, em especial quanto à necessidade de que os atos normativos municipais contemplem, de modo a

Acórdão APL-TC 00147/22 referente ao processo 00514/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

tornar mais consistentes os procedimentos de regularização urbana, em termos de segurança jurídica, cumprimento de sua função social e eficiência, no mínimo, os seguintes pontos:

a) o teto da renda familiar para fins de REURB-S (observando-se o limite do artigo 6º, parágrafo único, do Decreto n. 9.310/18, de até cinco vezes o valor do salário mínimo vigente no país);

b) a possibilidade de dispensa de determinados requisitos previstos nas normas edilícias ou urbanísticas, como a metragem mínima, se for o caso;

c) as taxas ou tarifas a serem cobradas no procedimento de REURB-E;

d) a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS;

e) as condições de transferência e de pagamentos do justo valor pelos ocupantes de imóveis públicos enquadrados na modalidade REURB-E;

f) a declaração dos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, na forma do artigo 13, inciso I, da Lei n. 13.465/17.

(...).

É o relato necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

14. Tratam os autos de Representação, instaurada em virtude de comunicação feita pelo Ministério Público do Estado acerca de suposta irregularidade no âmbito Poder Executivo do município de Itapuã do Oeste, referente à aquisição de duas áreas de terras do município pelo prefeito, o Senhor **Moisés Garcia Cavalheiro**, por meio de Títulos de Domínio números 091 e 092, ambos de 2019, expedidos e assinados pelo Senhor **Paulo Sérgio Tramotim**, Vice-Prefeito, objeto de regularização fundiária do município, regulada pela Lei municipal n. 605/2017, que seriam levados a registro no Cartório Extrajudicial de Registros de Imóveis da Comarca de Porto Velho.

15. Na fase de instrução, foram devidamente notificados os Senhores Moisés Garcia Cavalheiro, Prefeito, Paulo Sérgio Tramotim, Vice-Prefeito, Hudson Delgado Camurça Lima, Procurador-Geral do Município, e Yan Jeferson Gomes Nascimento Waltenberg, Assessor Jurídico (IDs 1053273 e 1057243).

16. Em defesa, o Prefeito, embora apócrifa a petição, foi representado pela atual Procuradora-Geral do Município, a Senhora Márcia Teixeira dos Santos, e pelo Assessor Jurídico, Senhor Yan Jeferson Gomes Nascimento Waltenberg (IDs 1058930 e 1061838). Alegaram que:

Com referência a inexistência de registro de escritura pública dos contratos entre os particulares, trata-se de situação individual e peculiar, que envolve bom senso em um contexto histórico, explica.

O Município de Itapuã do Oeste/RO foi criado por meio da Lei Estadual nº 364, de 13 de fevereiro de 1992, possuindo pouco mais de 10 (dez) mil habitantes, com uma origem cultural de extração natural a pouco mais de algumas décadas.

Suas terras foram obtidas junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, por meio do Título de Domínio nº 08/94, gerado a Matrícula “Mãe” de nº 33.115 no 1º Serviço Registral da Comarca de Porto Velho/RO, registrando sua propriedade em 01 de Acórdão APL-TC 00147/22 referente ao processo 00514/20



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

dezembro de 1994, com 136 (cento e trinta e seis) averbações até o ano de 2018 de desmembramentos e novas matrículas, entre outras constatações.

Já naquele momento, o INCRA, atribui ao município, o dever da regularização fundiária urbana e rural, conforme o parágrafo segundo da cláusula segunda, do título de domínio que, além das áreas públicas utilizada pelo município, as áreas extremadas possuídas por particulares/privados, caberia a municipalidade a obrigação de regularizar tais áreas e transmitindo aos seus possuidores de direito.

Nesse ínterim, a Lei Ordinária Municipal nº 015/PMJ/97, em 06 de junho de 1997, recepcionou as terras, enquanto a Lei Municipal nº 023/97, no final daquele ano, disciplinou sua ocupação, reconhecimento do domínio e procedimento administrativo adotado.

É nesse contexto, Excelência, que se compreende a inexistência de registro público em cartório de contratos de compra e venda entre os posseiros, tendo em vista que, nem todas as terras haviam sido sequer tido finalizado seus registros à Municipalidade de pequeno porte.

Era assim, impossível de exigir conduta diversa, observando o estado de necessidade de atingir alguma segurança jurídica entre os particulares, conforme princípios fundamentais da Constituição Federal.

De fato, pode-se até afirmar que eram sim “contratos de gavetas”, entretanto, não por uma questão de dolo, em sim, de terras recém “criadas” e que necessitam de regularizações até que os posseiros possam formalizar sua moradia.

(...)

Noutro giro, no que toca a uma possível existência de transferência de bens públicos, trata-se de equívoco, conforme se demonstra.

A descrição no Contrato Particular do Sr. Moisés, aonde demonstra a benfeitoria da instalação do “Terminal Rodoviário de Itapuã do Oeste (sic)”, é na verdade, situação particular entre a Eucatur, empresa de transporte terrestre rodoviário com sede a Capital, a única a prestar o serviço na localidade, e o proprietário do imóvel que dispõe do local.

Por fim cabe registrar que, o município de Itapuã do Oeste-RO, não possui terminal rodoviário, não há registros cadastrais do imóvel para fins de bem público, inexistindo relação como extensão da Administração Pública, os embarques e desembarques, venda de passagens, ocorrem única e exclusivamente em local de escolha da EMPRESA DE TRANSPORTE.

Diga-se de passagem que, atualmente, o serviço é realizado com outro particular, em outro imóvel, o qual aquele adaptou para tal utilidade.

Portanto, não há alienações de bens públicos, a bem da verdade, em nenhum dos procedimentos em que se adotou a Transmissão de Título de Domínio.

Assim, inaplicável as contrariedades apontadas quanto ao Código Civil ou a Lei de Licitações.

17. A unidade técnica do Tribunal, ao analisar a defesa, entendeu que não foi descumprido o princípio da impessoalidade, a alienação dos dois imóveis, por ser onerosa, foi regular, e arrematou que não houve inobservância dos procedimentos administrativos da Lei federal n. 13.465/2017.

18. O Ministério Público de Contas - MPC, por sua vez, entendeu que, embora não houvesse descumprimento do princípio da impessoalidade, a alienação dos imóveis se deu de forma irregular, pois inobservados os procedimentos da Lei federal n. 13.465/2017.

Decido.

19. De início, releva indicar o objeto dos autos, que é apurar as condições e modo da alienação de 2 (dois) lotes de terras, possivelmente pertencente ao município de Itapuã do Oeste para o Senhor Moisés Garcia Cavalheiro, atual prefeito do município, materializado com a expedição dos respectivos Títulos de Domínio ns. 91 e 92/2019 para fins de registro no Cartório de Imóveis competente,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

tendo o responsável pelo Cartório Extrajudicial, contudo, suscitado dúvida¹ acerca da legalidade dos títulos expedidos por aparentar ser bens públicos.

Da condição e modo de aquisição dos imóveis

20. Verificou-se que a aquisição de cada imóvel pelo prefeito no valor, cada um, de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) se deu em 2014, via contrato particular de venda e compra e adquirido do Senhor Claudinei Cavalheiro, possuidor particular, que por sua vez, havia adquirido os imóveis em 1998, sem se identificar os anteriores possuidores/proprietários (ID 972764), conforme ilustração a seguir:

- possuidor/proprietário ignorado (antes de 1998) → Claudinei Cavalheiro – possuidor (desde 1998) → Moisés Garcia Cavalheiro – possuidor (desde 2014).

21. Consta dos autos e confirmado pelo prefeito que o município de Itapuã do Oeste/RO foi criado pela Lei Estadual nº 364, de 13 de fevereiro de 1992, cujas glebas de terras foram doadas, via Lei federal n. 6.431/77, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (fls. 3/4 do ID 890106), registradas no Livro 2, de 1/12/94, na matrícula “Mãe” de nº 33.115, do 1º Ofício de Registro de Imóvel da Comarca de Porto Velho/RO (ID 105893).

22. Nesse contexto fático, fica fácil perceber que, antes de 1992, criação do município, a gleba de terra do município pertencia à União (INCRA), vindo a ser proprietário o município de Itapuã do Oeste apenas em 1994, com o registro da terra (gleba) no Livro 2, de 1/12/94, na matrícula “Mãe” de nº 33.115, do 1º Ofício de Registro de Imóvel da Comarca de Porto Velho/RO.

23. Assim, por ser os imóveis de propriedade do município, as pessoas investidas nas terras são consideradas meras detentoras, não possuindo o “status de possuidor”, pois não há usucapião de terras públicas, ante a vedação do art. 183, §3º, da Constituição Federal:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [\(Regulamento\)](#)

(...).

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

24. Em consequência, “a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias” (Súmula n. 619 – STJ).

25. Ademais, não convalida a alienação, como afirmou a unidade técnica, por ter o imóvel *uma cadeia dominial antecedente, comprovada com documentos a onerosidade contratual*, já que não se provou o proprietário original do imóvel, a fim de cumprir o princípio da continuidade imobiliária², regulado nos arts. 195 e 237 da Lei 6.015/1973, que garante a segurança dos negócios jurídicos e impõe a obrigatoriedade de observância rigorosa do encadeamento de titularidades de um bem imóvel, de

¹ Suscitação de dúvida é o procedimento administrativo por meio do qual o apresentante de um título registral, não se conformando com a exigências formuladas pelo registrador ou com a decisão que desde logo negue o registro, requer ao juiz competente para que este, após proceder à requalificação do documento, determine que este tenha acesso ao fôlio real. (LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros Públicos – teoria e prática. 10ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019. Pags. 701/702).

² Registros Públicos / Alberto Gentil. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. Pag. 328.

Acórdão APL-TC 00147/22 referente ao processo 00514/20



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

maneira que somente poderá ser objeto de registro no Registro de Imóveis o título que tenha como outorgado pessoa que já detenha o respectivo direito.

Art. 195 - Se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro.

(...)

Art. 237 - Ainda que o imóvel esteja matriculado, não se fará registro que dependa da apresentação de título anterior, a fim de que se preserve a continuidade do registro.

(...)

26. Outro ponto, objeto de justificativa, diz respeito ao terminal rodoviário, que funciona dentro dos imóveis do prefeito. Este alegou que *a benfeitoria da instalação do “Terminal Rodoviário de Itapuã do Oeste (sic)”*, é na verdade, situação particular entre a Eucatur, empresa de transporte terrestre rodoviário com sede a Capital, a única a prestar o serviço na localidade, e o proprietário do imóvel que dispõe do local. Acrescentou que o município não possui terminal rodoviário, tampouco registros cadastrais para fins de bem público.

27. Dessa afirmativa, embora relevante, não se juntou nenhum documento comprobatório, a fim de confirmar o alegado, tal como contrato de locação ou outro instrumento jurídico a indicar a regularidade de contratação entre particulares, de forma que, à míngua da justificativa, pode ser considerado o uso do terminal rodoviário como uma possível concessão administrativa a particulares (Poder Público x Particular), atraindo a natureza pública do imóvel. Ressalte-se que constou, no contrato particular de alienação na cláusula primeira, a informação de que funciona o “Terminal Rodoviário de Itapuã do Oeste” (fls. 7 e 21 do ID 972764).

28. Assim, pode-se concluir que a aquisição de cada imóvel se deu a título de contrato particular, caracterizando-se, conforme afirmado pelo próprio prefeito, “contrato de gaveta”, pois despido da escritura pública³, exigida pelo art. 108 do Código Civil/2002, por ser o valor da negociação superior a 30 (trinta) salários mínimos, gerando, pois, obrigações apenas entre as partes contratantes, não tendo validade perante terceiros:

Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País

29. Por outro lado, por não ter sido identificada a origem da propriedade (princípio da continuidade), na cadeia de alienações, dos dois imóveis, pode-se concluir que são bens públicos, uma vez que, desde o ano de 1994, toda a gleba doada pela União é de propriedade do município de Itapuã do Oeste, por fazer parte da matrícula nº 33.115, registrada no Livro nº 2 – Registro Geral, do 1º Ofício de Registro de Imóvel da Comarca de Porto Velho/RO, sob a máxima jurídica de que é proprietário aquele nome registrado no registro competente (arts. 1.245 a 1.247 do CC/02):

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

³ Escritura Pública é o ato notarial que, realizado por agente público (Tabelião), formaliza juridicamente a vontade das partes
Acórdão APL-TC 00147/22 referente ao processo 00514/20



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Art. 1.246. O registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo.

Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule.

Parágrafo único. Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente

30. Como não atendeu o princípio da continuidade imobiliária, tendo em vista que **somente o titular do direito**, o município de Itapuã do Oeste, proprietário do imóvel, conforme o inteiro teor das Matrículas n. 71.014 e 71.015, devidamente registrada no Livro 2, em 28/5/2012, no Cartório Extrajudicial competente (fls. 10/11 do ID 972764), **poderá dele se desfazer ou negociar**, a expedição do título de domínio foi irregular.

Do princípio da impessoalidade

31. A unidade técnica e o MPC entenderam que houve a compatibilidade da expedição dos títulos de domínio com o princípio da impessoalidade, uma vez que, com o envio dos procedimentos administrativos em que constou que o título de domínio em nome do prefeito, expedido e assinado pelo vice-prefeito, Senhor Paulo Sérgio Tramontin, assim como os outros 90 títulos, foram expedidos de forma padronizada para outros requerentes (IDs 959816 e 972764), restou cumprido o princípio da impessoalidade, com a qual adiro.

Da inconstitucionalidade ou ilegalidade da Lei municipal n. 605/2017

32. Com bem ponderado pela unidade técnica do Tribunal, *a Lei Municipal n. 605/2017 foi publicada em 3 de março de 2017, quando em vigência a Medida Provisória n. 759/2016, 22 de dezembro de 2016, que cuidava da regularização fundiária rural e urbana, posteriormente convertida na Lei Federal n. 13.465/2017, de 11 de julho de 2017.*

33. Ainda que se considere que o município se utilizou da competência legislativa suplementar do art. 30 da CF/88, não se pode considerar que a Lei n. 605/2017 trouxe os parâmetros para fins de regularização fundiária do município, pois não trouxe a definição do que seria “área já devidamente regularizada pela administração”, nem critérios para a expedição de títulos de domínio para imóveis públicos. Lado outro, já estava em vigor a Medida Provisória n. 759/2016, posteriormente convertida na Lei n. 13.465/2017, que disciplinou a regularização fundiária rural e urbana, aplicável aos entes federados.

34. Nesse viés, em análise dos autos, não se pode admitir a inconstitucionalidade reflexa da Lei n. 605/2017, tampouco ilegalidade em face da Lei federal n. 13.465/2017, pois a lei municipal em nada tratou de REURB, simplesmente definiu parâmetros apenas para as despesas de medição e demarcação dos imóveis, relativo ao procedimento administrativo a cargo do município para fins de expedição de títulos de domínio.

Do procedimento de regularização fundiária urbana


35. A Lei n. 13.465/2017 instituiu, no âmbito nacional, normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

36. A lei indicou dois tipos de regularização fundiária urbana. A regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S), destinada às populações de baixa renda, cujos critérios são definidos por ato do Poder Executivo municipal, e a de interesse específico (REURB-E), não compreendido na REURB-S, ou seja, *destinada a regularização de ocupações por pessoas com maior renda* (art. 13).

37. No âmbito do município de Itapuã do Oeste, foi editada a Lei municipal nº 605/2017, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia n. 1.921, em 23/3/2017, que serviu de base para a concessão dos títulos de domínio, objetivando a regularização fundiária urbana:


PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPUÃ DO OESTE - RO
PODER EXECUTIVO - GABINETE MUNICIPAL

LEI MUNICIPAL N.º 605/2017
Itapuã do Oeste, 03 de Março de 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE
ITAPUÃ DO OESTE - RO
PUBLICADO
EM: 03/03/2017

GABRIELA DA SILVA BIONDO
ASSESS. SECRET. GABINETE DO PREFEITO
PORTARIA N.º 010/2017-PMO/2017

"DISPÕE SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREA URBANA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO E EXPEDIÇÃO DO TÍTULO DE DOMÍNIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

O PREFEITO MUNICIPAL DE ITAPUÃ DO OESTE, no uso de suas atribuições conferidas em Lei, faz saber que a Câmara aprovou e ele sanciona a seguinte
LEI:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a expedir o "Título de Domínio" para fins de regularização fundiária urbana para aqueles que detenham e comprovem a posse de imóveis no âmbito do município, de área já devidamente regularizada pela administração.

§ 1º - Dispensa a expedição do Título de Domínio quando o imóvel for objeto de adjudicação, inventário e partilha, por sucessão causa mortis, de separação ou divórcio consensual, por escritura pública, independente de homologação judicial, nos termos da Lei Federal 11.441/2007, por ser título hábil à transferência e registro de propriedade, em conformidade com a Lei Federal 6015/73.

§ 2º - As taxas de regularização fundiária e expedição do Título de Domínio deverão ser recolhidos em cota única, cujos valores será fixados da seguinte forma:

a) Zona Fiscal I -	0,39% da UFM/M2
b) Zona Fiscal II -	0,30% da UFM/M2
c) Zona Fiscal III -	0,20% da UFM/M2
d) Demais Zonas fiscais -	0,15% da UFM/M2

§ 3º - O valor expresso no Título de Domínio será equivalente ao valor da taxa de emissão na forma do parágrafo anterior.

Art. 2º - Para formalização do processo, o interessado deverá instruí-lo com os documentos abaixo relacionados, respeitadas o direito possessório como definido no código civil:

§ 1º - Em caso de Pessoa Física:

- I - Documento de identificação e CPF, do possuidor atual, e do cônjuge, se casado;
- II - Certidão de Casamento ou equivalente;



Proc.: 00514/20

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPUÃ DO OESTE - RO
PODER EXECUTIVO - GABINETE MUNICIPAL

III – Documentos que comprovam a posse do imóvel ou equivalente;
IV – Certidão Negativa de Débitos Municipais, ou negativa com efeito positiva do imóvel;
V – Certidão de Inteiro Teor, expedida pelo registro de imóveis;
VI – Comprovações do recolhimento das taxas de expediente e de regularização.

§ 2º - Em caso de Pessoa Jurídica:

I – Documento de identificação e CPF, do responsável, administrador e ou procurador devidamente habilitado;

II – Atos constitutivos e CNPJ;

III – Documentos que comprovam a posse do imóvel ou equivalente;

IV – Certidão Negativa de Débitos Municipais, ou negativa com efeito positiva do imóvel;

V – Certidão de Inteiro Teor, expedida pelo registro de imóveis;

VI – Comprovações do recolhimento das taxas de expediente e de regularização.

§ 3º - Fica o executivo autorizado a regularizar as áreas urbanas pertencentes a órgãos públicos federais e estaduais e de suas autarquias.

Art. 3º- Caberá a Procuradoria Geral do Município, elaborar a minuta do termo do Título de Domínio a ser expedido para fins de regularização e posteriormente levado ao cartório de registro de imóveis pelo interessado para registro, após tramite do processo administrativo, cujo Título de Domínio deve ser obrigatoriamente assinado pelo chefe do executivo.

Parágrafo único: Na regularização fundiária onde o município é o primeiro transmitente, e por não haver ato oneroso, não incidirá o ITBI – imposto sobre a Transmissão de bens Imóveis.

Art. 4º- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Itapuã do Oeste, 03 de Março de 2017.


MOISÉS GARCIA CAVALHEIRO
PREFEITO MUNICIPAL

38. Ocorre que a lei municipal, além de não discriminar o tipo de regularização fundiária – de interesse social e/ou de interesse específico, não trouxe a definição do que seria “área já devidamente regularizada pela administração”, tendo em vista que, mesmo em imóvel público, a concessão do título definitivo é possível, bastando-se a comprovação de posse.

39. A área indicada nos Títulos de Domínio n.ºs. 091 e 092/2019 foi registrada em nome do município de Itapuã do Oeste, por meio das Matrículas n. 71.014 e 71.015, no Livro 2 – Registro Geral, em 28/5/2012, no Cartório Extrajudicial competente (fls. 10/11 do ID 972764), conforme abaixo:

1º Serviço Registral da Comarca de Porto Velho-RO
Oficial Interina: Caroline Braga de Almeida • Substitutos: Guilherme Silva Bueno e Kele Cristiane B. C. Bueno

CERTIDÃO DE INTEIRO TEOR
REGISTRO GERAL
LIVRO 2

Página: 1

Matrícula n.º: **71.014**
Data: 28 de maio de 2012

IMÓVEL: Lote de terras urbano n.º 43 da Quadra n.º 50, Setor n.º 1. Área: 1.912,4100m² (Um Mil, Novecentos e Doze Metros Quadrados e Quarenta e Um Decímetros Quadrados). Situado na Cidade de Itapuã do Oeste-RO. Limites e confrontações: Frente, com o lote 061; Fundos, com a Rua Itaquiara; Lado direito, com a Avenida Costa e Silva; Lado esquerdo, com a Avenida Costa e Silva. Medindo o lote 43,30m de frente; 43,00m de fundos; 44,40m do lado direito e 44,24m do lado esquerdo. Selo de Fiscalização: A8AB0268. **Proprietário:** MUNICIPIO DE ITAPUÃ DO OESTE - RO, CNPJ 63.761.936/0001-55, pessoa jurídica de direito público, estabelecido na Rua Ayrton Senna, na cidade de Itapuã do Oeste - RO. Registro Anterior: R-67 de 06/04/2011 da Matrícula n.º 33.115 do Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis desta Capital, às fls. 01 do Livro 2-RG. Emolumentos: Isento; Faju: Isento; Selo: Isento; Total: Isento. Protocolado sob n.º 120658, em 26/04/2012. O Oficial Sub., Guilherme Silva Bueno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

1º Serviço Registral da Comarca de Porto Velho-RO
Oficiala Interina: Caroline Braga de Almeida • Substitutos: Guilherme Silva Bueno e Kele Cristiane B. C. Bueno

CERTIDÃO DE INTEIRO TEOR
REGISTRO GERAL
LIVRO 2

Página: 1

Matrícula nº: **71.015**
Data: 28 de maio de 2012

IMÓVEL: Lote de terras urbano nº 61 da Quadra nº 50, Setor nº 1. Área: 2.691,3200m² (Dois Mil, Seiscentos e Noventa e Um Metros Quadrados e Trinta e Dois Decímetros Quadrados). Situado na Cidade de Itapuã do Oeste-RO. Limites e confrontações: Frente, com a Rua Matias Archanjo Ribeiro; Fundos, com o lote 043; Lado direito, com a Avenida Costa e Silva; Lado esquerdo, com a Avenida Castelo Branco. Medindo o lote 61,00m de frente; 61,00m de fundos; 44,24m do lado direito e 44,00m do lado esquerdo. Selo de Fiscalização: A8AB0269. **Proprietário:** MUNICIPIO DE ITAPUÃ DO OESTE - RO, CNPJ 63.761.936/0001-55, pessoa jurídica de direito público, estabelecido na Rua Ayrton Senna, na cidade de Itapuã do Oeste - RO. Registro Anterior: R-67 de 06/04/2011 da Matrícula nº 33.115 do Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis desta Capital, às fls. 01 do Livro 2-RG. Emolumentos: Isento; Fúju: Isento; Selo: Isento; Total: Isento. Protocolado sob nº 120658, em 26/04/2012. O Oficial Sub., Guilherme Silva Bueno.

40. Em compulsa ao inteiro teor dos Títulos de Domínio n.ºs. 091 e 092/2019, verifica-se que, no próprio título, há expressa indicação de que o proprietário (município) transmite o domínio ao particular, o Senhor **Moisés Garcia Cavalheiro**, a título gratuito, dos lotes de terra, autorizando-se que os títulos sejam levados a registro no Cartório de Registro de Imóveis competente. A única informação de pagamento constante do título é da despesa de medição e demarcação, relativa ao procedimento administrativo a cargo do município, dispensando-se, inclusive, o pagamento do imposto de transmissão municipal – ITBI, a pretexto de regularização fundiária autorizada na Lei municipal n. 605/2017 (fls. 9/10 do ID 959816).

41. A unidade técnica do Tribunal, citando doutrina especializada, aferiu que, para alienação de unidades imobiliárias provenientes da REURB executada sobre área pública, a Lei n. 13.465/2017 (REURB) dispensou a necessidade de desafetação, de autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação, concluindo-se, com isso, que os imóveis do prefeito ora em debate se situam nessa possibilidade.

42. Essa ponderação é inadequada. A uma, norma infraconstitucional não pode reverter a ordem constitucional a permitir que meros detentores de terras públicas possa adquirir por decurso de tempo o domínio de patrimônio público por usucapião (art. 183, §3º, da CF/88). A duas, a lei da REURB, ponderando a norma constitucional, indica institutos jurídicos que poderão ser empregados no âmbito da Reurb (art. 15), dentre os quais, estão o da usucapião e o de legitimação de posse, não aplicáveis, a rigor, a bem público (art. 18, § 2º), podendo, porém, ser aplicados outros, como, por exemplo, a concessão de direito real de uso, em que é transferido ao particular apenas o direito de uso do bem público, sem transferir integralmente os atributos da propriedade, como o direito de reaver, de gozo e de dispor (art. 1.228, do Código Civil)⁴.

43. Assim, no caso dos imóveis em debate, está a transferir a propriedade de bem público a particular, a pretexto de regularização fundiária autorizada na Lei municipal n. 605/2017, incabível sem a figura jurídica de direito administrativo da desafetação e da autorização legislativa específica, sem

⁴ Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

prejuízo do procedimento do art. 98 da Lei n. 13.465/2017, de forma que, à luz do parecer do MPC, tenho que a emissão dos títulos de domínio no âmbito do município de Itapuã do Oeste é irregular.

44. Os *bens* públicos, na doutrina clássica de Hely Lopes Meirelles (in Direito Administrativo Brasileiro, 15ª edição), são inalienáveis, como regra, enquanto destinados ao uso comum do povo (uso pela coletividade em geral, sem discriminação de usuários) ou ao uso especial (uso pela administração pública), ou seja, afetados a uma atividade pública.

45. De outro lado, caso haja interesse do ente federado, os bens públicos podem vir a ser alienados⁵, desde que ocorra a desafetação por meio de lei, passando-se o bem a ser qualificado como bem dominical, nos termos do art. 101, do Código Civil, assim como a sua alienação no caso de bens imóveis, nos termos do art. 17, da Lei n. 8.666/93 (repetido no art. 76 da nova Lei de licitação – Lei n. 14.133/2021).

46. Como restou demonstrado, os dois lotes de terra estão registrados no Cartório de Registro de Imóveis competente em nome do município de Itapuã do Oeste (Lotes urbanos de nºs 43 e 61, da Quadra 50), apesar de eles terem sido objeto de alienações entre particulares, sem repercussão vinculativa perante o poder público, não se verificaram irregularidades para fins de sanção nas condutas do prefeito e vice-prefeito, pois emitidos os títulos de domínio, além de outros 90 títulos, de igual forma e modo com base em autorização em lei municipal. Contudo, no âmbito do município, verificou-se que os procedimentos administrativos não seguiram o rito da REURB (Lei n. 13.465/2017), aplicável ao caso, carimbada de presunção de constitucionalidade, pois, apesar de várias ADINs correndo no STF, não foi, neste momento, declarada (in)constitucional.

47. Saliente-se a boa iniciativa do prefeito em regularizar a situação imobiliária do seu território. No entanto, a política pública deve obediência aos ditames legais, sobretudo, como já exposto, o procedimento e os instrumentos jurídicos a serem adotados (arts. 15 a 25), a cada situação específica, da Lei federal n. 13.465/2017 e respectivo regulamento (Decreto n. 9.310/18).

48. A lei federal define objetivos (arts. 9 e 10), conceitos (arts. 11 e 12), modalidades (art. 13), legitimados para requerer a regularização (art. 14), os instrumentos (arts. 15 a 25), o procedimento administrativo (arts. 28 a 41) e o registro (arts. 42 a 54). Também dispõe sobre conjuntos habitacionais (arts. 59 e 60), condomínio urbano simples (arts. 61 a 63) e arrecadação de imóveis abandonados (arts. 64 e 65) etc.

49. Nesse sentido, a título de roteiro, adota-se o encaminhamento do MPC, indicado no dispositivo do presente acórdão, a ser seguido pelo município, no prazo fixado, se houver interesse em regularizar seus imóveis.

50. Por todo o exposto, resta confirmar a tutela de urgência, objeto da Decisão n. 0075/2021-GABEOS (ID 1046562), já que constadas as inadequações nas expedição de títulos de domínios ns. 91 e 92/2019 em nome do Senhor **Moisés Garcia Cavalheiro**, prefeito de Itapuã do Oeste, sem o rito e procedimento das Leis federais ns. 13.465/2017 e 8.666/93, nos termos do art. 3º-A, *caput*, da Lei Complementar n.154/1996 c/c 108-A, *caput*, do Regimento Interno desta egrégia Corte de Contas.

⁵ Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião (Código Civil).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PARTE DISPOSITIVA

51. Diante do exposto, em divergência parcial com a unidade técnica e acompanhando na essência o parecer do Ministério Público de Contas – MPC, aliado aos argumentos expostos acima, submeto ao Egrégio Tribunal Pleno a seguinte Proposta de Decisão:

I – Conhecer da Representação, ante o preenchimento de seus requisitos legais, para, no **mérito**, dar provimento, ante a inadequação da expedição dos Títulos de Domínio n.ºs. 091 e 092/2019, sem a observância do rito e procedimentos da Lei federal n. 13.465/2017, de responsabilidade dos Senhores **Moisés Garcia Cavalheiro** - CPF n. 386.428.592-53 - Prefeito do município; **Paulo Sérgio Tramontin** - CPF n. 550.728.529-20 - Vice-Prefeito do município; **Hudson Delgado Camurça Lima** – Procurador-Geral do município – OAB/RO 6.792; **Yan Jeferson Gomes Nascimento** – Assessor Jurídico do município - OAB/RO 10.669, devendo ser ajustados os títulos em referência às determinações indicadas no item IV deste dispositivo;

II – Registrar que as contas dos responsáveis indicados no item I do dispositivo acima, embora consideradas inadequadas, não estão sendo julgadas, tampouco aplicadas qualquer sanção aos agentes arrolados, tendo em vista os efeitos futuros da ordem do Tribunal, que impõe medidas de adequação dos procedimentos de regularização urbana municipal ao ordenamento jurídico nacional da Lei federal n. 13.465/2017, indicadas no item IV do dispositivo;

III – Ratificar a tutela de urgência, **para obstar a expedição de novos títulos de domínio** de bens imóveis do município de Itapuã do Oeste a título de regularização fundiária urbana, fundada na Lei municipal n. 605/2017, uma vez que tal lei em nada tratou de REURB, simplesmente definiu parâmetros apenas para as despesas de medição e demarcação dos imóveis para fins de expedição de títulos de domínio, devendo, pois, adotar a norma aplicável, que é a Lei federal n. 13.465/2017, **sobretudo ajustando-se os títulos já expedidos às determinações do item IV do dispositivo abaixo**, nos termos do art. 3º-A, *caput*, da LC n. 154/1996 c/c 108-A, *caput*, do Regimento Interno;

IV – Determinar ao Prefeito Municipal de Itapuã do Oeste **que**, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, **adapte** à legislação de regência das transferências de domínio já efetivadas ao arripio das disposições cogentes da Lei federal n. 13.465/17, regulada pelo Decreto n. 9.310/18, e **adote** as seguintes medidas e, no prazo citado, **envie** ao Tribunal de Contas:

a) a expedição de ato normativo que defina, para fins de regularização fundiária, (i) quais são os núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda no Município de Itapuã do Oeste, (ii) a composição ou faixa de renda familiar utilizada como critério para definir a população de baixa renda, conforme o artigo 6º, do Decreto n. 9.310/18, e (iii) as condições de transferência e de pagamentos do justo valor pelos ocupantes de imóveis públicos da REURB-E;

b) após, com base na referida normatização, verifique caso a caso a compatibilidade das doações até então realizadas com a modalidade de REURB legalmente adequada, de forma a sanear, mediante a concretização das formalidades faltantes, as transferências de propriedade que se mostrarem compatíveis e, nos demais, não saneáveis, promover a anulação dos respectivos negócios jurídicos gratuitos – ressalvada a existência de decisão judicial com eficácia sobre o caso concreto ou patente impossibilidade jurídica de fazê-lo, robustamente fundamentada –, **reavendo a titularidade destes**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

para, na sequência, efetivar, de acordo com as possibilidades dadas pela Lei n. 13.465/17, a devida regularização fundiária;

V – Determinar à Secretaria de Controle Externo que, em fiscalização própria, a ser oportunamente incluída no plano de auditorias anualmente aprovado pelo Conselho Superior de Administração do Tribunal, da efetivação das medidas que forem determinadas ao Prefeito Municipal de Itapuã do Oeste, mantendo-se a determinação já dirigida ao ente municipal quanto à abstenção de realizar quaisquer alienações gratuitas de imóveis urbanos, a título de regularização fundiária, antes de comprovado o efetivo cumprimento da medida descrita no item IV, alínea a, acima;

VI – Recomendar a todos os Prefeitos Municipais que, ao promoverem as respectivas regularizações urbanas, atendem para o cumprimento da Lei n. 13.465/17, regulado pelo Decreto n. 9.310/18 e legislação correlata, em especial quanto à necessidade de que os atos normativos municipais tornem mais consistentes os procedimentos de regularização urbana, em termos de segurança jurídica, cumprimento de sua função social e eficiência, no mínimo, os seguintes pontos:

- a) o teto da renda familiar para fins de REURB-S (observando-se o limite do artigo 6º, parágrafo único, do Decreto n. 9.310/18, de até cinco vezes o valor do salário mínimo vigente no país);
- b) a possibilidade de dispensa de determinados requisitos previstos nas normas edilícias ou urbanísticas, como a metragem mínima, se for o caso;
- c) as taxas ou tarifas a serem cobradas no procedimento de REURB-E;
- d) a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS;
- e) as condições de transferência e de pagamentos do justo valor pelos ocupantes de imóveis públicos enquadrados na modalidade REURB-E;
- f) a declaração dos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, na forma do artigo 13, inciso I, da Lei n. 13.465/17.

VII – Determinar ao Departamento do Pleno que, na forma regimental, dê conhecimento deste Acórdão ao Juízo da 2ª Vara das Execuções Fiscais do município de Porto Velho/RO e, após o cumprimento dos requisitos legais, sobrestar os autos no Departamento para acompanhamento do cumprimento do Acórdão;

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

1. Cuida-se de Representação formulada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, por intermédio da 10ª Promotoria de Porto Velho – RO, subscrito pelo, à época, **Promotor IVANILDO DE OLIVEIRA**, atual Procurador-Geral de Justiça, com o objetivo de verificar a legalidade da aquisição de dois imóveis pelo Prefeito de Itapuã do Oeste – RO, **Senhor MOISÉS GARCIA CAVALHEIRO**, pertencentes ao referido Ente municipal, por meio dos Títulos de Domínio n. 91 e n. 92, ambos de 2019, conforme documento juntado por meio do Protocolo n. 9.936/2019 (ID n. 842030).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

2. Como foi bem delineado pelo eminente Relator, que em seu judicioso Voto acolheu divergiu da Secretaria-Geral de Controle Externo (ID n. 1124192) e acolheu a manifestação do Ministério Público de Contas (ID n. 1168904), deve-se, preliminarmente, **conhecer** a presente Representação, dado o preenchimento dos requisitos intrínsecos e extrínsecos aplicáveis à espécie versada e, **no mérito**, considerá-la **procedente**, ante a inadequação da expedição dos Títulos de Domínio n. 91 e n. 92, de 2019, sem a observância do rito e dos procedimentos contidos da Lei Federal n. 13.465, de 2017 – Lei de Regularização Fundiária, cuja responsabilização recai aos **Senhores MOISÉS GARCIA CAVALHEIRO**, CPF n. 386.428.592-53, Prefeito Municipal, **PAULO SÉRGIO TRAMONTIN**, CPF n. 550.728.529-20, Vice-Prefeito Municipal, **HUDSON DELGADO CAMURÇA LIMA**, Procurador-Geral do município, OAB/RO n. 6.792, e **YAN JEFERSON GOMES NASCIMENTO**, Assessor Jurídico do município, OAB/RO n. 10.669.

3. Corroboro, ainda, as bem lançadas determinações a serem exaradas, porquanto, a despeito de não ter havido afronta ao Princípio da Impessoalidade, restou comprovado, nos autos que a alienações dos mencionados imóveis se deu de forma irregular, dada a inobservância, como dito, da Lei de Regularização Fundiária.

4. Oportuna é, ademais, a recomendação a ser encaminhada a todos os Prefeitos Municipais para que, ao promoverem as respectivas regularizações urbanas, atente para o cumprimento da Lei n. 13.465, 2017, do Decreto n. 9.310, de 2018, e da legislação correlata, em especial quanto à necessidade de que os atos normativos municipais contemplem, de modo a tornar mais consistentes os procedimentos de regularização urbana, em termos de segurança jurídica, cumprimento de sua função social e eficiência, haja vista a grande potencialidade que a temática versada no presente feito tem de repercutir nos demais municípios do Estado de Rondônia.

5. Esclareço, ademais, que não há precedentes quanto ao tema em debate, tendo em vista a especificidade da matéria, razão pela qual deixo, nessa oportunidade, de colacioná-los.

Ante o exposto, orientado pela coerência, integridade e estabilização das decisões deste Tribunal, porque ausente singularidade e com o olhar fito na inafastável segurança jurídica, por consequência, **CONVIRJO**, às inteiras, com o eminente **Conselheiro-Substituto ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA**, para o fim de conhecer a Representação em comento para, no mérito, considerá-la procedente, já que constatadas inadequações nas expedições de Títulos de Domínios n. 91 e n. 92/2019, em nome do **Senhor MOISÉS GARCIA CAVALHEIRO**, Prefeito Municipal, sem o rito e o procedimento das Leis Federais n. 13.465, de 2017, e n. 8.666, de 1993, sem imposição de multa, em virtude dos comandos contidos no Dispositivo apresentado pelo eminente Relator, que têm efeitos vindouros (item IV do Dispositivo), nos exatos termos delineados no seu pronunciamento jurisdicional especializado.

É como voto.

Em 21 de Julho de 2022



PAULO CURI NETO
PRESIDENTE



ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA
RELATOR