



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

PROCESSO Nº: 1024658
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
REPRESENTADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MAR DE ESPANHA
REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ANO/REF.: 2017

I - RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas contra o Sr. WELLINGTON MARCOS RODRIGUES, Prefeito do Município de Mar de Espanha, por irregularidades apuradas em Procedimento Administrativo, promovido pela Prefeitura Municipal de Mar de Espanha, em ato de desapropriação de “uma área de 29 hectares e 04 ares para instalação de uma Unidade de Produção de Farinha de Peixe e Fábrica de Ração adquirida da empresa Caolim Azzi Ltda., sendo contratado um projeto de arquitetura no valor de R\$ 216.000,00 (duzentos e dezesseis mil Reais), sem a respectiva prestação de contas”.

A Coordenadoria de Protocolo e Triagem manifestou-se pela autuação dos documentos como representação, fls. 93 e 94.

O Conselheiro Presidente, recebido a representação, determinou a autuação e distribuição da representação, fl. 95 e 96. Em seguida, o Conselheiro Relator encaminhou os autos a esta Coordenadoria para exame dos fatos representados, conforme despacho de fl. 97.

Esta Coordenadoria requereu diligência às fls. 98 para complementação dos documentos, cumpriu-se juntando documentos de folhas 102 a 280.

II – ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

De acordo com o Procedimento Preparatório nº 023.2015.457, instaurado mediante Portaria nº 15/MPC/GABMBCM de 03 de dezembro de 2015, o Ministério Público de Contas apurou que o Município de Mar de Espanha, por intermédio do Prefeito, Sr. WELLINGTON MARCOS RODRIGUES, realizou de forma irregular, por meio do Decreto do Executivo Municipal Nº 55/2014 (fls. 54 e 55), ato de desapropriação da área de 29 hectares e 04 ares para instalação de uma Unidade de Produção de Farinha de Peixe e Fábrica de Ração, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), quitados R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil Reais) em moeda corrente do país, no ato da assinatura da escritura e mais 6 parcelas mensais de R\$ 20.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

(vinte mil Reais) consecutivas. O Município contratou ainda, projeto de arquitetura, sem que fosse apresentada a respectiva prestação de contas, a fim de implantação e construção de Fábrica de Farinha de Pescados, Fábrica de Ração e Abatedouro de peixes, formando um mini distrito industrial.

O Ministério Público de Contas requisitou ao Município de Mar de Espanha, às fls. 34 e 70, a apresentação da planta baixa do imóvel objeto da desapropriação, cópia do inteiro teor do procedimento administrativo de desapropriação em análise, cópia do procedimento administrativo licitatório de contratação de empresa de arquitetura, e demais esclarecimentos necessários.

O Município de Mar de Espanha em resposta ao órgão ministerial já apresentou cópia da planta baixa do imóvel desapropriado (fls. 91), informou que em relação ao procedimento licitatório para contratar empresa para elaboração do projeto arquitetônico do mini distrito industrial a Administração Pública “inexiste o mesmo, pois, e até mesmo em razão da grave crise financeira que assola o país, nenhum serviço de engenharia e/ou arquitetura foi ainda contratado”.

Apesar de ter sido apresentado o procedimento administrativo de desapropriação, documentos de fls. 39 a 69, apontou o órgão ministerial omissão do Município de Mar de Espanha no fornecimento de informações e documentos, caracterizando ato atentatório as ações de fiscalização, ainda que concedido prazo razoável para atendimento dos ofícios requisitórios, não se constatou pesquisa de preço de mercado nem se comprovou que o imóvel era o único que atendia as necessidades pretendidas pelo Decreto municipal nº 55/2014, resultando nas seguintes irregularidades no procedimento administrativo de desapropriação:

a. Ausência de pesquisa de preço de mercado

Para o Ministério Público de Contas o ato desapropriatório não preencheu os requisitos legais para sua formalização, tendo em vista que não foram realizadas pesquisas de preço para apurar o valor da “justa indenização”, conforme mandamento constitucional e decisão do Tribunal de Contas da União no Acórdão 335/2007, a fim de evitar danos ao erário público e respeitando o interesse público.

Análise

Em primeiro lugar, *data venia* as manifestações do *Parquet*, cabe ressaltar que o Acórdão nº 335/2007 proferido pelo TCU, fundamento utilizado pelo MPC para imputar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

irregularidade da ausência de pesquisa de preço, não é adequado para o caso em análise uma vez que aborda discussão distinta do tema. No Acórdão nº 335/2007 discute-se o reexame do Acórdão nº 823/2005, o qual julgou procedente representação de irregularidades nas Concorrências 1/2004 e 7/2004 realizadas pela Dataprev para a prestação de serviço de manutenção predial na cidade do Rio de Janeiro e São Paulo. Assim, não há que se comparar os requisitos legais necessários à realização do procedimento de licitação na modalidade concorrência com o procedimento administrativo de desapropriação.

Os requisitos para a desapropriação estão previstos no inciso XXIV do artigo 5º da Constituição Federal. A redação constitucional é bastante precisa ao indicá-los. A justa e prévia indenização é um dos requisitos no ordenamento constitucional, sendo possíveis exceções somente no próprio texto da Constituição.

O requisito de justiça na indenização é de difícil conceituação objetiva, além de trazer dificuldades óbvias na prática administrativa e forense. Trata-se de um princípio que não fora regulado pelo legislador infraconstitucional, exigindo um grande fôlego jurídico dos aplicadores e estudiosos do direito.

A indenização justa deve abranger o valor real e efetivo do bem expropriado, além de danos emergentes e lucros cessantes. Deve ser incluída também a correção monetária, além de juros moratórios, juros compensatórios, correção monetária, honorários advocatícios, além de quaisquer outras despesas decorrentes do ato expropriatório que oneraram o particular.

Desta forma a indenização justa tem sido entendida como aquela feita integralmente, da forma mais completa e abrangente possível, que permita ao expropriado recompor seu patrimônio, abrangendo juros, correção monetária e honorários advocatícios.

Esse é o entendimento jurisprudencial, consubstanciado no acórdão do TRF da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. INDENIZAÇÃO PELA TERRA NUA. LAUDO PERICIAL OFICIAL. JUSTAINDENIZAÇÃO. COBERTURA FLORÍSTICA. AGRAVO RETIDO PREJUDICADO. JUROS COMPENSATÓRIOS E MORATÓRIOS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.
(...)

2. A indenização do imóvel expropriado deve ser justa e prévia, **tendo por finalidade precípua a recomposição do patrimônio desapropriado, não podendo**, todavia, essa indenização **ser superior ao preço que esse mesmo imóvel alcançaria no mercado imobiliário**, sob pena de enriquecimento ilícito do expropriado.
(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

5. (...) Nos termos do art. 12 da Lei nº 8.629/93 c/c § 2º do art. 12 da LC 76/93, justa indenização é aquela *que reflète o valor do imóvel na data da perícia*. Precedentes desta Corte.

(...)

(TRF-1 – AC: 318 PA 1998.39.02.000318-5, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL ITALO FIORAVANTI SABO MENDES, Data de Julgamento: 31/07/2012, QUARTA TURMA, Data da Publicação: e-DJF1 p.40 de 29/10/2012)

Não há, portanto, exigência de pesquisa de preço de mercado posto que para a justiça da indenização devem ser levadas em consideração as particularidades de cada imóvel a ser desapropriado para atendimento do interesse público. Assim, verificado a existência de Laudo de Avaliação – Imóvel Rural do imóvel desapropriado, às fls. 45, designado para analisar as características do imóvel e determinar seu valor, aponta-se que a Prefeitura de Mar de Espanha cumpriu com o requisito legal, sendo inadequado o apontamento da irregularidade feito pelo Ministério Público de Contas.

b. Não comprovação do critério de utilidade pública na desapropriação do imóvel

Para o MPC o processo desapropriatório não contemplou o critério de utilidade pública na desapropriação do imóvel em destaque, antagônico aos direcionamentos da Carta Maior e do Decreto-Lei nº 3.365, portanto, a desapropriação perde seu fundamento na perspectiva de que não considera a primazia do interesse coletivo sobre o particular. O órgão do *Parquet* ainda sinalizou que o imóvel em tela não é utilizado pela municipalidade, corroborando a ausência da utilidade pública do referido ato.

Análise

O Decreto-lei nº 3.365/41 regulamenta o procedimento de desapropriação por utilidade pública. Assim, o art. 6º do referido decreto-lei determina que a declaração de utilidade pública da desapropriação será feita mediante decreto do prefeito e o art. 5º dispõe quais as hipóteses de utilidade pública.

Assim entende o Relator Des. Moacyr Lobato em Acórdão

A declaração de utilidade ou necessidade pública é o ato administrativo pelo qual o Município manifesta o interesse em adquirir, compulsoriamente, um bem determinado, submetendo-o ao seu domínio. *É feita por lei ou decreto*, conforme seja oriunda da Câmara dos Vereadores ou do Prefeito. Deve *constar a manifestação pública da vontade de submeter o bem à força expropriatória, o fundamento legal em que está baseado o poder expropriante, a destinação específica a ser dada e a identificação do bem a ser expropriado*. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0693.16.005189-4/001, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 09/03/2017, publicação da súmula em 21/03/2017)

Segue a Des. (a) Sandra Fonseca



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - PRETENSÃO DE SUSPENSÃO DE DECRETO EXPROPRIATÓRIO-LEGALIDADE E MOTIVAÇÃO COMPROVADAS- INEXISTÊNCIA DE PROVA DE DOMÍNIO SOBRE OS IMÓVEIS EXPROPRIADOS- AUSENCIA DOS REQUISITOS ENSEJADORES DA MEDIDA DE URGÊNCIA- RECURSO DESPROVIDO.

1. O *Decreto expropriatório expedido por ato do prefeito municipal, ao declarar de utilidade pública imóveis nele indicados* no intuito de promover a regularização de loteamento, protegendo área de preservação permanente, a princípio, *reveste-se de legalidade e de motivação*.

(...)

TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0193.15.000798-0/001, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/12/2015, publicação da súmula em 11/12/2015)

Em análise aos autos verifica-se a presença do Decreto do Executivo Municipal nº 55/2014 emitido pelo Prefeito municipal, às fls. 54, dispõe o art. 1º sobre a qualificação do imóvel, determinando sua localização e extensão, complementado pelo seu art. 2º que declara a utilização do bem: “a desapropriação a que se refere o presente decreto destinar-se-á à Aquisição de imóvel para a implantação e construção da Fábrica de Farinha de Pescados, Fábrica de Ração e Abatedouro de peixes, formando um mini distrito industrial. Tudo em conformidade com o art. 5º, alínea *i* e § 1º do Decreto-lei nº 3.365/41”.

Neste sentido, entende-se que o Município de Mar de Espanha cumpriu a formalidade estabelecida pelo art. 6º ao promulgar o decreto municipal pela autoridade competente e ajustou-se a hipótese estabelecida no inciso *i*, do art. 5º, “a construção ou ampliação de distritos industriais”, do Decreto-lei nº 3.365/41.

Conclui-se, portanto, que não procede a alegação de irregularidade apontada pelo MPC por ausência de comprovação do critério de utilidade pública.

c. Dos pagamentos referentes à desapropriação

O MPC questionou também a diferença nos pagamentos alusivos à desapropriação e aos valores referentes à abertura de crédito especial orçamentário. Nesse sentido, conforme afirmação do Ministério Público de Contas e documentos apresentados (Fls. 76/89), em laudo técnico realizado pela arquiteta Aline Lima Tavares, a avaliação constatada do imóvel foi de R\$299.320,00 (duzentos e noventa e nove mil, trezentos e vinte Reais), contudo a indenização estabelecida pela Administração Pública Municipal fora superior a essa avaliação técnica em R\$ 680,00 (seiscentos e oitenta Reais) causando danos ao erário.

Ainda referente ao pagamento da desapropriação, o *Parquet* (Fls. 8) informou que a soma dos valores efetuados a título de pagamento resulta na importância de R\$ 130.000,00, que somada ao valor quitado no ato da lavratura da Escritura Pública, de R\$ 180.000,00 (cento e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

oitenta mil reais), perfaz o montante de R\$310.000,00 (trezentos e dez mil Reais). Portanto, uma diferença de R\$ 10.000,00 acrescido da diferença apurada de R\$ 680,00 resultam no valor a maior de R\$ 10.680,00 (dez mil, seiscentos e oitenta Reais) do valor dado pela avaliação do imóvel, revelando dano ao erário.

Análise

Em que pese as diferenças no pagamento da desapropriação referente a diferença nos valores apontados pelo Laudo de Avaliação, de R\$ 299.320,00 (duzentos e noventa e nove mil e trezentos e vinte reais), de fls. 45, e o valor definido para a desapropriação, de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), de fato, em consulta aos documentos verifica-se a existência de uma diferença de R\$ 680,00 (seiscentos e oitenta reais) a maior no pagamento, indicando possível dano ao erário.

Vale destacar que, em análise aos documentos apresentados pelo Ministério Público de Contas e utilizados como fundamento das irregularidades apontadas nos valores pagos ao desapropriado, das fls. 76/89, constam duas ordens de pagamento sendo a de nº 371, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), às fls. 85, e a de nº 59, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), às fls. 88, que se referem à Nota de Empenho nº 71/2014, para aquisição de imóvel para guarda da frota de veículos. Neste sentido, é claro, que as duas ordens de pagamento supracitadas não se relacionam com a desapropriação do imóvel em análise.

Quanto ao valor total do pagamento pela desapropriação, analisando os documentos apresentados constatou-se a Nota de empenho nº 183/2014 no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) referente à desapropriação de imóvel destinado a implantação de mini distrito industrial, às fls. 75 e 230. Verificou-se em seguida as ordens de pagamento referentes ao empenho nº 183/2014 de nº 178, no valor de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), às fls. 231; nº 403, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), às fls. 234; nº 864, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), às fls. 237; nº 1318, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), às fls. 242; e nº 1324, no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), às fls. 245; acompanhadas dos respectivos recibos e comprovante de depósito.

Desta forma, a soma dos recibos e comprovantes de depósito totalizam o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), isto é, equivalente ao valor estipulado na Escritura pública de desapropriação mediante acordo ou judicial, locada no Livro nº 120, Folhas nº 194/196, no Cartório do 1º Ofício de Notas (às fls. 56/58).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

Improcede, neste sentido, as alegações de irregularidades apresentadas pelo Ministério Público de Contas quanto ao pagamento a maior no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) efetuado pelo Município de Mar de Espanha.

III - CONCLUSÃO:

Pelo exposto, ficou demonstrado neste estudo que o Município de Mar de Espanha/MG, ao realizar o Procedimento Administrativo de Desapropriação em ato de Decreto Executivo Municipal Nº 55/2014 do bem imóvel denominado “Limeira”, área de 29 hectares e 04 ares destinado a instalação de uma Fábrica de Farinha de Pescado, Fábrica de Ração e Abatedouro de Peixe adquirida da empresa Caolim Azzi Ltda, efetuou o pagamento da indenização em valor superior ao estabelecido no laudo de avaliação do imóvel, correspondente a R\$ 680,00 (seiscientos e oitenta reais). Contudo, submete-se a consideração superior a aplicação do princípio da insignificância tendo em vista o montante do valor indenizado.

1ª CFM, 09 de abril de 2018.

**Maria Helena Pires
Analista de Controle Externo
TC – 2172-2**

**Valdo Mattos Júnior
Estagiário
Matrícula 220162**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

PROCESSO Nº: 1024658
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
REPRESENTADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MAR DE ESPANHA
REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ANO/REF.: 2017

Em cumprimento ao despacho de fls. 97, encaminhem-se os autos ao Conselheiro Relator.

1ª CFM, 09 de abril de 2018.

Maria Helena Pires
Coordenadora de Área
TC – 2172-2