**Processo nº:** 1.024.658
**Natureza:** Representação
**Relator:** Conselheiro Gilberto Diniz
**Representante:** Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
**Representado:** Welington Marcos Rodrigues, Prefeito de Mar de Espanha

# P A R E C E R

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,**

## I. RELATÓRIO FÁTICO

Retornam os presentes autos que versam sobre **Representação** formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, em face do procedimento administrativo de desapropriação de imóvel denominado "Fazenda Santa Maria/Sítio Limeira", levado a efeito pela Prefeitura de Mar de Espanha, com o objetivo de instalação de uma unidade de produção de farinha de peixe e fábrica de ração.

Este representante do *Parquet* se manifestou às fls. 288/290.

Ato contínuo, o Relator exarou o despacho de fl. 291, determinando a citação do Prefeito de Mar de Espanha, Sr. Welington Marcos Rodrigues, para que, 44no prazo de 15 (quinze) dias, apresentasse defesa.

Em atendimento ao ofício expedido, foi apresentada a documentação de fls. 295/358.

Na sequência, o Relator procedeu à reabertura de novo prazo para apresentação de defesa pelo gestor responsável, tendo em vista o erro constatado em arquivos digitais do sistema informatizado dessa Corte, fls. 361, 364 e 369.

Em resposta, foram apresentados os documentos complementares de fls. 372/378.

A Unidade Técnica elaborou o estudo de fls. 380/383.

Após, os autos vieram a este órgão ministerial para apreciação.

Assim é o relatório fático no essencial, passando-se à fundamentação.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Busca-se o exame de legalidade do procedimento administrativo promovido pela Prefeitura 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

pescados, fábrica de ração e abatedouro de peixes, adquirida da empresa *Caolim Azzi Ltda.* no valor de R$300.000,00 (trezentos mil reais).

No presente caso, verificam-se as ocorrências a seguir descritas.

## II.1. Da falta de pesquisa de mercado

Registre-se, inicialmente, que não foram apresentados os documentos ou cópias das pesquisas mercadológicas realizadas pela Prefeitura de Mar de Espanha para apuração do valor de imóveis equivalentes na região, visando aferir a confiabilidade e economicidade da desapropriação.

Sob esse aspecto, integra o presente feito o laudo de avaliação do imóvel desapropriado, subscrito pela Corretora de Imóveis, Sra. Silene de Oliveira Medeiros, apontando um valor de R$299.320,00 em 09/01/2014, - fls. 45/47 e 320/325.

Todavia, não há comprovação de que esse preço atribuído ao imóvel correspondeu à apuração específica do seu real valor de mercado.

O gestor responsável apresentou declaração no sentido de que "o imóvel então adquirido pelo Município por desapropriação, ora tratado, era e é o único na cidade que reunia todas as condições necessárias para o que se pretendia, que era a construção de uma fábrica de farinha de peixes e outros", fl. 299.

Em que pesem os argumentos do defendente, este Órgão Ministerial entende que o valor da justa indenização deveria envolver, naturalmente, o mercado local, o preço do hectare da terra na região, a comparação de preço com imóveis similares e as características individuais do bem.

*In casu*, a escritura pública fora lavrada em 27/01/2014, - fl. 28, ausente qualquer pesquisa de mercado.

A título de ilustração, transcreve-se o seguinte excerto de decisão do Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região, *in litteris*:

> EMBARGOS INFRINGENTES. DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. AVALIAÇÃO. JUSTA INDENIZAÇÃO.
>
> **Em sede de ação de desapropriação, a indenização a ser paga aos expropriados deve levar em consideração o efetivo valor de mercado atribuído ao imóvel expropriado** à data do princípio da desapropriação, desconsideradas eventuais valorizações ou desvalorizações verificadas no curso do processo expropriatório. (TRF4, EINF 2001.70.06.000156-8, Segunda Seção, Rel. Des. Marga Inge Barth Tessler, D.E. 25/09/2009). (Grifo nosso).

Na situação versada nos autos, embora tenha sido apresentado o laudo de avaliação do imóvel, fl. 45, ainda assim era necessário que a Administração aferisse a compatibilidade da indenização proposta com os valores do mercado imobiliário. Ressalta-se que o imóvel foi avaliado à época em R$299.320,00 – fl. 45, mas a indenização foi avençada em R$300.000,00 - fl. 29, ou seja, a Prefeitura de Mar de Espanha pagou um valor superior ao constante do próprio laudo de avaliação do imóvel.

No entanto, a despeito de tais falhas apontadas, é preciso considerar que o imóvel foi adquirido na integralidade pelo Município expropriante no valor à época de R$300.000,00 - fl. 341, tendo sido apresentada pela Prefeitura de Mar de Espanha a "declaração de avaliação mercadológica" de 28/6/2018 do referido imóvel no valor atualizado de R$380.000,00 - fls. 357/358, de forma que, comprovada a valorização do imóvel, este Representante Ministerial entende ser suficiente o envio de recomendação de caráter corretivo ao gestor para que passe a realizar pesquisa de mercado e comparações de preços como critérios norteadores da justa indenização devida em processos de desapropriação.

## II.2. Da não comprovação do critério de utilidade pública na desapropriação

O Decreto Executivo municipal nº 55/2014 declarou a utilidade pública do imóvel em referência para fins de desapropriação, fls. 54 e 337.

Eis o teor do mencionado Decreto nº 55/2014:

> **Art. 1º - Fica declarada de Utilidade Pública, para fins de desapropriação**, a ser processada mediante acordo ou judicialmente, o imóvel urbano pertencente à *Empresa Caolim Azzi Ltda.*, CNPJ nº 22349880/0001-49, com sede atual na Fazenda Santa Maria, no município de Mar de Espanha/MG, pertencente ao sócio proprietário, Sérgio Arthur Fabiano Leão Menescal, brasileiro, viúvo, advogado, portador do CPF nº 006.768.297-91, cédula de identidade nº 02358073-3 expedida pelo IFP/RJ, residente e domiciliado na Rua Dom Luiz Orione, s/n, Bairro Jardim Guanabara, nesta cidade. Imóvel este situado na Fazenda Santa Maria, nesta cidade de Mar de Espanha, com uma área total de 29h.04a (vinte e nove hectares e quatro ares) em terras e pastos, com toda a estrutura de construção existente no imóvel, que confronta com a Estrada para Sapucaia, herdeiros de Francisco Santana, herdeiros de José Saramella, herdeiros de Francisco Ferrari, C.S. Petralandi. Devidamente registrado no Livro 2-R, fls. 128, referente à matrícula nº 2.791, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Mar de Espanha/MG.
>
> **Art. 2º - 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, letra "i", § 1º, do Decreto-Lei nº 3.365 de 21/06/1941. (Grifo nosso).

Todavia, até a presente data **o imóvel não vem sendo utilizado pela municipalidade para o fim a que foi proposto, o que por si só retira o caráter de utilidade para o qual foi desapropriado**.

De acordo com a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

> Por isso, **cumpre que a declaração de utilidade pública seja efetivamente predisposta à realização de uma das finalidades que ensejam o exercício do poder expropriatório**. Segue do exposto que, se o proprietário puder, objetivamente e indisputavelmente, demonstrar que a declaração de utilidade pública não é um instrumento para a realização dos fins a que se preordena, mas um recurso ardiloso para atingir outro resultado,

> o juiz deverá reconhecer-lhe o vício e, pois, sua invalidade. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 915). (Grifo nosso).

O defendente alega que *o imóvel está sim sendo utilizado pela municipalidade, gerando-lhe inúmeras economias, e se ainda não foi instalada a fábrica de pescado propriamente, o mesmo se deve tão somente à morosidade do Governo Federal, pois ainda tramita em seu Ministério o respectivo Projeto*, fl. 301.

Todavia, não há como prosperar as alegações do responsável.

Efetivamente, ainda que os frutos do imóvel – árvores de eucalipto – estejam sendo utilizados pela municipalidade, fls. 339/340, é preciso reconhecer que a desapropriação em tela não atingiu o fim público a que se comprometeu à época da declaração de utilidade do imóvel (construção de fábrica de farinha de pescados, fábrica de ração e abatedouro de peixes), tendo o Poder Público passado a destinar o bem expropriado a outro meio que caracterizou desvio de finalidade, o que faz o ato de desapropriação tornar-se ilegítimo na sua essência.

Além disso, o defendente não apresentou nenhuma prova documental para embasar o fato alegado referente à tramitação do projeto de construção da fábrica no âmbito do Governo Federal para a liberação de verbas necessárias à realização da obra, fl. 301.

Assim, restou caracterizada a irregularidade, pois a desapropriação não atingiu o fim a que se destinava.

### II.3. Dos pagamentos efetuados

No tocante aos pagamentos efetuados, verifica-se que foi acordado o pagamento de R$300.000,00 pela desapropriação do imóvel, conforme Escritura Pública de Desapropriação – Cartório do 1º Ofício de Notas do Município de Mar de Espanha – fl. 28/30.

Todavia, o imóvel havia sido avaliado em R$299.320,00, fl. 45.

**Assim, a indenização foi avençada em valor superior à avaliação, em montante correspondente a R$680,00 (seiscentos e oitenta reais), constituindo o dano causado ao erário.**

Na fl. 230, consta a Nota de Empenho nº 183/2014, no valor global de R$300.000,00. Além disso, foram apresentados os respectivos comprovantes de pagamento desse valor, fls. 231, 234, 237, 240, 243 e 341/356.

Logo, restou apurado o dano ao erário no valor de R$680,00, que é a diferença a maior entre o que foi efetivamente pago (R$300.00,00) e o que foi estabelecido no laudo de avaliação do imóvel (R$299.320,00).

## III. CONCLUSÃO

*Ex positis,* **OPINA** o representante deste Ministério Público Especial, as medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro-Relator, como seguem:

a) Em relação aos atos de gestão do Prefeito de Mar de Espanha, **Sr. Welington Marcos Rodrigues**, seja **RECONHECIDA A IRREGULARIDADE** do procedimento administrativo de desapropriação do imóvel com endereço na Rodovia Alcides Costa – MG-126, Fazenda Santa Maria/Sítio Limeira, Município de Mar de Espanha, com uma área total de 29h.04a (vinte e nove hectares e quatro acres), por inobservância da finalidade pública que ensejou o exercício do poder expropriatório – construção de fábrica de farinha de pescados, fábrica de ração e abatedouro de peixes – na forma prevista no artigo 2º, do Decreto municipal nº 55/2014, devendo ser comunicado o Poder Legislativo local para as medidas cabíveis, nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 848.826, julgado em 10/8/2016;

b) Por consequência, seja **APLICADA A SANÇÃO PECUNIÁRIA – pessoal e individualmente –** ao Prefeito Municipal de Mar de Espanha, **Sr. Welington Marcos Rodrigues**, no valor de **R$5.000,00 (cinco mil reais)**, como incurso no artigo 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração grave às normas legais;

c) Seja, ainda, determinada a condenação pessoal do Prefeito de Mar de Espanha, **Sr. Welington Marcos Rodrigues**, ao **RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO AO ERÁRIO** ocasionado ao ente municipal (art. 37, § 5º, da CR/88), relativo ao valor pago indevidamente e a maior no procedimento administrativo de desapropriação do imóvel Fazenda Santa Maria/Sítio Limeira, no montante de **R$680,00 (seiscentos e oitenta reais)**, acrescido das atualizações monetárias desde sua realização ilícita, conforme prova técnica cabal que se infere dos autos (fls. 45/47, 231, 234, 237, 240, 243 e 341/356);

d) Seja emanada **RECOMENDAÇÃO** ao Prefeito de Mar de Espanha, **Sr. Welington Marcos Rodrigues**, em analogia ao artigo 275, inciso III, da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), para que adote medidas de boa gestão pública, em especial:

1) passe a realizar o pagamento da justa indenização devida em processos de desapropriação com base no efetivo valor de mercado atribuído ao imóvel expropriado;

2) passe a se comprometer com a destinação a que se pretende dar aos bens desapropriados por utilidade pública, na forma

prevista em decreto municipal.

Por derradeiro, após o trânsito em julgado, devidamente intimado o jurisdicionado e decorrido o prazo legal sem pagamento espontâneo da multa cominada, que seja passada certidão de débito e inscrito no cadastro de inadimplentes desse Tribunal, com remessa *incontinenti* ao Ministério Público de Contas para as providências de praxe, nos termos do art. 364, *caput*, c/c parágrafo único do mesmo édito, ambos da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

Entranhe-se, registre-se, certifique-se e encaminhem-se à Coordenadoria de Apoio Operacional do Ministério Público de Contas, visando à tramitação de praxe.

É o **PARECER CONCLUSIVO** ministerial.

Belo Horizonte, 25 de fevereiro de 2019.

**Marcílio Barenco Corrêa de Mello**
**Procurador do Ministério Público de Contas**
(Documento assinado digitalmente)