



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

**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**

1. 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 pelo Município de Mar de Espanha – Poder Executivo, com o objetivo de instalação de uma unidade de produção de farinha de peixe e fábrica de ração.
2. Este representante do *Parquet* se manifestou às fls. 386/389.
3. Na sequência, o Conselheiro-Relator determinou a intimação do Sr. Welington Marcos Rodrigues, Prefeito, para apresentação de documentos relacionados à obtenção dos recursos federais destinados à viabilização do empreendimento proposto no ato de desapropriação do imóvel, fl. 390.
4. Em resposta, foi apresentada a documentação de fls. 413/423.
5. Após, os autos vieram a este Órgão Ministerial para apreciação.
6. Assim é o relatório fático no essencial, passando-se à fundamentação.

**II. FUNDAMENTAÇÃO**

7. Busca-se o exame de legalidade do Procedimento Administrativo promovido pelo Município de Mar de Espanha – Poder Executivo, em ato de desapropriação de uma área de 29h.04a. (vinte e nove hectares e quatro 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.
8. No presente caso, verificam-se as ocorrências a seguir descritas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

**II.1. Da falta de pesquisa de mercado e direcionamento da aquisição**

9. Registre-se, inicialmente, que não foram apresentados os documentos ou cópias das pesquisas mercadológicas realizadas pelo Município de Mar de Espanha, visando apuração do valor de imóveis equivalentes na região, com apuração do não direcionamento, a confiabilidade e economicidade da desapropriação.

10. 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.

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

12. O gestor responsável apresentou declaração à fl. 299, no seguinte sentido:

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. [...]

13. 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.

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

15. 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). (Grifos nossos)

16. 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. **Quanto a este aspecto, deve ser ressaltado 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, o Município de Mar de Espanha pagou um valor superior ao constante do próprio laudo de avaliação do imóvel.**

17. 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 municipalidade a “declaração de avaliação mercadológica” de 28/6/2018, do valor atualizado de R\$380.000,00 - fls.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello**

357/358, de forma que, comprovada a valorização do imóvel, este representante do *Parquet* 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, **não espancado o apontamento de direcionamento da compra e venda firmada.**

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

18. O Decreto Executivo municipal nº 55/2014 declarou a utilidade pública do imóvel em referência para fins de desapropriação, visando à construção de uma fábrica de farinha de pescados, fábrica de ração e abatedouro de peixes, fls. 54 e 337.

19. 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 Azççj 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).

20. Entretanto, 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.**

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

Por isso, **cumprido 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).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

22. Sobre a questão, o defendente sustentou que necessitava de recursos federais para arcar com os custos do projeto, fl. 301, nos seguintes termos:

Oportuno informar que, ao contrário do afirmado pelo *parquet*, 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.** (Grifo nosso).

23. Além disso, o defendente sustentou que o imóvel vem sendo utilizado pela municipalidade para a extração de madeira de eucaliptos, fl. 301, como se verifica no trecho abaixo:

[...] **no referido imóvel encontra-se enorme plantação de eucaliptos** (já foi adquirido com a mesma...), **da qual o Município, desde a sua aquisição em 2014, vem extraindo madeira** para o atendimento de suas demandas, como por exemplo, construção de pontes, de mata-burros, de mourões, de suportes para *banners* e faixas informativas, em obras de interesse social, etc... (Certidão da Secretaria Municipal de Obras em anexo, doc. 12), cuja utilização já rendeu aos cofres municipais uma economia, até hoje, em torno de R\$200.000,00 (duzentos mil reais), conforme anexa certidão de lavra do Departamento Municipal de Compras, doc. 13. (Grifo nosso).

24. Todavia, não há como prosperar as alegações do responsável.

25. Efetivamente, ainda que os frutos do imóvel – árvores de eucalipto – estejam sendo utilizados pela municipalidade, fls. 339/340 e fl. 416, 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.

26. **Não há que se falar que não houve tempo para execução da finalidade pública pretendida, face à reeleição do gestor municipal, caracterizando total falta de planejamento na utilização de recursos públicos para fins que não se operaram em utilidade pública.**

27. O art. 2º, *caput*, da Lei federal nº 9.784/1999 dispõe que a autoridade administrativa deve praticar o ato com vistas à realização da finalidade perseguida pela lei, *in verbis*:

**Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios** da legalidade, **finalidade**, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. [...] (Grifo nosso).

28. Além do mais, o defendente foi intimado no presente feito, fl. 390, com o fim específico de apresentar prova documental referente à obtenção dos recursos no âmbito do Governo Federal para a realização da obra de construção da fábrica.

29. No entanto, sob esse aspecto, **o defendente informou que os recursos federais para a realização do empreendimento não foram liberados**, fl. 414, sendo possível



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

**inferir dos autos que o respectivo processo administrativo no âmbito do Ministério da Agricultura não teve a tramitação prevista para a análise dessa matéria, desde o exercício de 2014 - fl. 418, a denotar nova falta de planejamento.**

30. Por oportuno, para melhor entendimento da questão, transcreve-se trecho das informações prestadas pelo defendente:

Que conforme noticiado anteriormente, em duas oportunidades, tentava-se, junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em sua Secretaria de Aquicultura e Pesca, cópia integral do processo administrativo que trata, em suma, da Proposta SINCOV nº 18.907/2014, a qual tem como objeto “Construção e Instalação de Unidade de Beneficiamento e Abatedouro de Peixe, Construção de Fábrica de Farinha e de Fábrica de Ração de Pescado”, a fim de se ter um panorama mais objetivo da situação e, por conseguinte, tudo remeter a esta Câmara.

Entretanto, referido Ministério limitou-se simplesmente a responder, em breve síntese, que as informações a respeito estão disponíveis pela *internet*, na chamada *Plataforma Brasil*, motivo pelo qual se dispensa a necessidade de envio da íntegra do processo.

Portanto, pontua-se, o pedido de acesso ao processo físico foi categoricamente e estranhamente NEGADO!

Assim, **respondendo objetivamente à indagação de V. Exa. constante do Ofício nº 5.236/2019, informa-se que não foram liberados recursos federais para o empreendimento em comento, por corolário inexistindo documentos que comprovem recebimento de qualquer verba a tal rubrica, sendo que o estágio atual do respectivo processo administrativo no âmbito federal é “em análise”, conforme andamento processual extraído da internet, doc. 01.**

[...]

Entretanto, informa que, apesar da **frustração, pelo menos até o momento, de um projeto que seria (e será...) de grande importância para este Município**, nenhum prejuízo adveio, porquanto, primeiramente, o projeto realizado pertence à Mar de Espanha/MG, que a ele dará o devido emprego tão logo seja viável, sendo também que o imóvel adquirido por certo está incluído no patrimônio municipal, que por corolário obteve aumento, sendo, mais, que dele se tira alguns benefícios que se revertem para os cofres públicos, podendo-se citar a extração de madeira, já que possui um grande eucaliptal que fornece matéria-prima para a construção de pontes e outros, cuja aquisição anteriormente onerava os cofres municipais.

[...] (Grifo nosso).

31. De acordo com o entendimento deste Órgão Ministerial, o quadro fático acima exposto caracterizou a situação de falta de planejamento, má administração de recursos públicos, afronta aos princípios da finalidade, da legalidade e da eficiência, falha de gestão e, principalmente, “frustração de projeto” previsto em procedimento administrativo de desapropriação promovido pela municipalidade, com direcionamento de aquisição de bem imóvel a particular, em flagrante imoralidade pública.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello**

32. Logo, restou caracterizada a irregularidade material passível de sanção, pois a desapropriação não atingiu o fim a que se destinava; não há nos autos nenhum documento relacionado à obtenção de recursos federais para o empreendimento.

### **II.3. Dos pagamentos efetuados**

33. 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.

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

35. **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.**

36. 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.

37. 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**

38. *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. Wellington 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, o que caracterizou, ainda, ofensa ao art. 2º, *caput*, da Lei federal nº 9.784/1999 e art. 37, *caput*, da CR/88, **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 10/08/2016;**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello**

- b) Por consequência, seja **APLICADA A SANÇÃO PECUNIÁRIA – pessoal e individualmente** – ao Prefeito de Mar de Espanha, **Sr. Wellington Marcos Rodrigues**, no valor de **R\$ 30.000,00 (trinta 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, orçamentárias, financeiras e patrimoniais;
- c) Seja, ainda, determinada a condenação pessoal do Prefeito de Mar de Espanha, **Sr. Wellington 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. Wellington 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, espandando às hipóteses de direcionamento na aquisição de bens particulares;
  - 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, sob pena de responsabilidade pessoal.

39. Por derradeiro, após o trânsito em julgado, devidamente intimado o jurisdicionado e decorrido o prazo legal sem pagamento espontâneo do débito e multa cominados, 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).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

É o **PARECER CONCLUSIVO** ministerial.

Belo Horizonte, 21 de janeiro de 2020.

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