



Gabinete da Vice-presidência
Conselheiro José Carlos Novelli
Telefone: 3613-7680
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

PROCESSO Nº	5473-9/2011
INTERESSADO (A)	PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, ressalta-se que esta Representação de Natureza Interna foi formalizada nos termos do art. 225, incs. I, II, III, IV, do RITCE-MT, pelo que, de acordo com a previsão do art. 89, IV, do RITCE/MT, conheço a Representação protocolada pelo Ministério Público de Contas.

Foram notificados os Sr. Murilo Domingos (ex-Prefeito), Valdisnei Moreno da Costa (ex-Secretário de Viação, Obras e Urbanismo), Carlos Garcia de Almeida (ex-Procurador Patrimonial), Geraldo Carlos de Oliveira (ex-Procurador Geral) e Eduardo dos Santos Pereira (agrimensor da Prefeitura), além da empresa Royal Brasil Administração Empreendimentos e Participações Ltda.

Após as justificativas apresentadas pelos requerentes que compareceram aos autos, a Secex de Obras e Serviços de Engenharia concluiu que a compra e venda estava eivada de vícios, no que se refere à avaliação do imóvel de propriedade do Município de Várzea Grande, que foi alienada por valores inferiores aos praticados no mercado imobiliário local, ainda que se tratasse de rua encravada entre dois imóveis particulares e, portanto sem destinação pública.

A Constituição da República exige para os casos de alienação de bem público o procedimento licitatório, nos termos do XXI do art. 37 nos seguintes termos: *verbis...* “ Art 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:” ressaltando em seu inciso XXI que “ressalvados os casos especificados na legislação, as alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”.

No que se refere à alienação de bens públicos, é importante dizer que apenas aqueles sem destinação, ou seja, os que não estejam afetados a uma finalidade pública são passíveis de alienação.

Entretanto, a inalienabilidade não é absoluta para nenhum deles, sejam os com destinação específica ou os de uso comum, uma vez que aqueles bens podem ser desafetados de sua finalidade por lei e observado sempre, o interesse público.

O que se tem, portanto, é que qualquer bem público, pode, em princípio, ser alienado, desde que seja desafetado de sua finalidade ou de sua destinação especial (ou de uso comum). Sendo que o Município em razão de sua autonomia (art. 18 da CF) é competente para afetar ou desafetar os bens de que é titular, como ocorreu no caso em tela.

Tratando-se de alienação de bens públicos, a jurisprudência aventa a possibilidade de dispensa de licitação, quando presente a situação fática descrita na alínea “d”, inciso I do art. 17 da Lei 8.666/9, qual seja: aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação e desde que esse não ultrapasse a 50% (cinquenta por cento) do valor constante da alínea a do inciso II do art. 23 desta lei; (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998). Trata-se da situação descrita legalmente como **investidura**.

Na definição de Hely Lopes Meirelles¹, “ **investidura** é a incorporação de uma área pública isoladamente não construível ao terreno particular confinante que ficou afastado do novo alinhamento em razão da alteração do traçado urbano.”

Diante do que dissemos ao longo deste voto, conclui-se que a alienação de bem público imóvel exige: a) desafetação, se for o caso; b) autorização em lei específica; c) tratar de interesse público devidamente justificado; d) prévia avaliação do imóvel; e) dispensada a licitação, nas hipóteses previstas em lei.

Não se quer discutir aqui o atendimento do interesse público, demonstrado pela administração municipal, nem a autorização legislativa, em face do autorizativo contido na Lei Municipal n. 3.318/2009).

A irresignação neste caso, por parte do Ministério Público de Contas na esteira das medidas adotadas pelo Ministério Público Estadual é quanto ao valor da avaliação que, segundo o levantamento detalhado levado a efeito pela Secex de Obras e Serviços de Engenharia não foi efetivado por profissionais

1 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 307.



Gabinete da Vice-presidência
Conselheiro José Carlos Novelli
Telefone: 3613-7680
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

legalmente habilitados pela Lei que regulamenta a atividade dos engenheiros, a quem compete essa atribuição exclusiva.

O mais importante foi a conclusão da Secex de Obras de que a avaliação não foi realizada em conformidade com as Normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) o que tornou a avaliação subjetiva e despida de fundamento científico.

Além disso, por meio do critério de comparação de valores venais com imóveis adquiridos pela mesma adquirente do imóvel da Prefeitura de Várzea Grande, de imóvel pertencente a particular, nas mesmas imediações, comprovou-se que a compra e venda realizou-se com valores muito inferiores ao praticado.

A defesa da empresa alega que não se podem comparar os dois negócios porque se tratam de imóveis diferentes; que o imóvel do Sr. Raimundo Pereira de Oliveira, utilizado como parâmetro pelo engenheiro do Tribunal, existiam benfeitorias e o fundo de comércio do estabelecimento que foi indenizado, além de que a área desafetada com 12 (doze) metros de frente para Avenida da FEB, sem pavimentação, asfalto, calçamento, meio fio, postes para iluminação ou saneamento básico, tratando-se de via abandonada pelo poder público há anos, sendo que até a limpeza do local era realizada pela empresa requerida.

Conclui a defesa que o valor apontado pelo Auditor, como referência para o valor da área mostra-se equivocado, principalmente, levando-se em consideração que a área alienada foi destacada de área maior que constitui o sistema de arruamento do bairro Vila Governador Ponce de Arruda, sendo que o trecho da rua desafetada dava acesso apenas às propriedades da empresa requerida, demonstrando que seria muito mais oneroso ao erário realizar obras de Infraestrutura para uso exclusiva da empresa Royal, quando esta poderia ser utilizada de forma muito mais adequada a mesma, pois unificaria sua área lembrando várias matrículas.

Aduz ainda que a avaliação seguiu os parâmetros da ABNT e que não há óbice legal para que os corretores de imóveis possam elaborar parecer técnico de avaliação, uma vez que a Resolução COFECI – nº 1066/07 autoriza tal atribuição a esses profissionais.

A situação mais inusitada em todo este processo se refere ao extravio do processo administrativo instaurado pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande que resultou na alienação do imóvel em discussão.

Aqueles gestores/responsáveis à época, Sr. Murilo Domingos (Prefeito Municipal), Sr. Geraldo Carlos de Oliveira ((ex-Procurador Geral) e Carlos Garcia de Almeida ((ex-Procurador Patrimonial) às fls. 421/448-TCE/MT) informam



Gabinete da Vice-presidência
Conselheiro José Carlos Novelli
Telefone: 3613-7680
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

que esses documentos não foram localizados, o que causa estranheza, uma vez que os mesmos deveriam estar arquivados na respectiva Prefeitura.

Por outro lado, insta registrar que as pessoa legalmente envolvidas com a avaliação do imóvel, Sr. Valdisnei Moreno da Costa (ex-Secretário de Viação, Obras e Urbanismo) e Eduardo dos Santos Pereira (agrimensor da Prefeitura), apesar de notificados por Edital não apresentaram defesa.

Isso porque o artigo 3º da Lei Municipal nº 3318/2009, estabeleceu que a alienação seria definida *mediante valor de mercado, sob responsabilidade da Secretaria de Viação, Obras e Urbanismo do Município de Várzea Grande*, que deveria, segundo o texto da norma, observar os parâmetros legais para definição do preço a ser atribuído à transação. (fls. 12/13-TCE/MT)

Diante de tudo o que consta dos autos, convirjo com as informações da Secex de Obras, ratificado pelo Ministério Público de Contas em seu Parecer de qu0e a avaliação não foi efetivada por engenheiro habilitado, o laudo de a avaliação não obedeceu os parâmetros da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, os memoriais descritivos apresentam divergências, sem qualquer justificativa, e que os valor de mercado da área alienada é superior àquele praticado na avença.

Aqui, cabe, por tudo isso, aplicação de multa aos responsáveis pelos atos que culminaram com a compra e venda.

A respeito dessa penalização, entendo que a mesma se faz cabível neste caso, bastando, para isso, estabelecer os parâmetros a serem seguidos, para que a mesma se comporte dentro dos padrões de razoabilidade e de proporcionalidade.

Entendo, ainda, relevante tecer algumas considerações sobre a natureza jurídica das multas administrativas, bem como acerca do regime jurídico as quais se vinculam.

A doutrina define multa administrativa como sendo uma sanção pecuniária imposta ao particular (no caso aos fiscalizados do Tribunal de Contas) em virtude do descumprimento voluntário de norma administrativa.

No caso, a norma (LC 269/2007) **estabelece a aplicação de multa para atos de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a ser fixada em até 1000 (mil) vezes da UPF, na gradação estabelecida no Regimento Interno.**

Fica claro, assim, que a gradação a ser fixada posteriormente, como o fez o Regimento Interno e a Resolução Normativa nº 17/2010 deve se comportar dentro dos parâmetros fixados nessa lei.

É a aplicação pura e simples do princípio da reserva legal, consagrado pelo direito penal e insculpido como norma em nosso código, com o correspondente, no direito administrativo, no princípio da legalidade, cuja natureza é constitucional.

O dano ao erário foi comprovado, na medida os valores praticados, R\$ 23.527,93 para 1.617,04m² correspondente a parte da Rua da Bandeira, situada na Vila Generoso Ponce de Arruda em Várzea Grande, mostrou-se tendencioso mais a atender o interesse particular do que o interesse público, cujo dano ao erário, calculado pela Secex de Obras às fls. 464-TCE/MT, foi de cerca de R\$ 1.860.475,33, relativamente a agosto de 2008, equivalente a 60.601,80 UPFs/MT.

Nessa esteira, nos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, é importante consignar que as multas podem ter diversas funções como: a) intimidar o infrator (e, em última análise também toda a sociedade), desestimulando a adoção da conduta ilícita; b) compelir o transgressor a cessar a prática de atos lesivos e, 3) ressarcir o Estado em função algum prejuízo causado ao patrimônio público e/ou ao erário.

Caso não se comprove algumas hipóteses excludentes da infração administrativa (e, conseqüentemente, da sanção), impõe-se a aplicação da multa.

Sem olvidar que o direito não admite e este Tribunal não pode, sob nenhum argumento, proferir decisões que possam ser interpretadas como proteção de atos ilícitos, **voto** pela aplicação de multa de 10% sobre o valor do dano, aqui quantificado em 60.601,80 UPF's/MT, dentro, portanto, dos **parâmetros legais**, e em harmonia com os princípios constitucionais aplicáveis.

Diante do exposto, em cumprimento ao art. 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 269/2007, acolho em parte o Parecer Ministerial nº 2.212/2014, da lavra do Procurador de Contas Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, e **voto** no sentido de:

a) **conhecer e julgar** procedente a representação interna;

b) **determinar** à atual gestão que:

b.1) no caso da manutenção do interesse público na alienação, que **nova avaliação** seja efetivada, observando-se os parâmetros técnicos descritos na informação da Secex de Obras e Serviços de Engenharia de fls. 458/467-TCE/MT;

b.2) não havendo interesse na alienação por parte da adquirente, seja providenciado o **cancelamento da compra e venda**, com a devolução dos valores recebidos da empresa Royal Brasil Administração, Empreendimentos e Participações Ltda;

b.3) informe a esta Corte de Contas as providências adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias;

c) **aplicar** aos **Srs.** Murilo Domingos (ex-Prefeito), Valdisnei Moreno da Costa (ex-Secretário de Viação, Obras e Urbanismo), Carlos Garcia de Almeida (ex-Procurador Patrimonial), Geraldo Carlos de Oliveira (ex-Procurador Geral) e Eduardo dos Santos Pereira (agrimensor da Prefeitura), multa no valor correspondente a 20 UPFs/MT, para cada um, com fundamento nos arts. 72 e 75, II da Lei Complementar nº 269/2007 c/c o art. 289, I da Resolução nº 14/2007 e art. 6º, II, “a”, da Resolução nº 17/2010, em face da irregularidade grave no que se refere à avaliação do bem público alienado com dispensa de licitação.

d) **dar ciência** ao Ministério Público Estadual acerca desta decisão, com a finalidade de subsidiar os trabalhos desenvolvidos pela 1ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Várzea Grande, que noticiou os fatos a esta Corte de Contas.

É como voto.

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 07 de agosto de 2014.

(assinatura digital)
Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI
Relator