



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 77577/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS
INTERESSADO: DJALMA IVO GRUBE FILHO, JOSE OLEGARIO RIBEIRO LOPES, LUCIANO MERHY, MOACIR PIROLO, RICARDO YUJI TANNO, ROGERIO MOLONHA
ADVOGADO / PROCURADOR: LUÍS GUSTAVO FERREIRA RIBEIRO LOPES
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 716/22 - Tribunal Pleno

Representação. Desapropriação amigável. Laudo de avaliação de imóvel sem fundamentos técnicos. Participação do controlador interno e cônjuge da ex-proprietária. Ausência de destinação do imóvel. Procedência parcial, com aplicação de multa. Remessa ao Ministério Público Estadual.

I - RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Trata-se de Representação encaminhada por Luciano Merhy, então prefeito do Município de Congonhinhas, em face do Sr. José Olegário Ribeiro Lopes¹, ex-gestor municipal, em virtude de supostas irregularidades na desapropriação amigável realizada pela municipalidade em fevereiro de 2016.

Alega o requerente que, por meio da Lei Municipal n.º 881/2014, foi autorizada a aquisição de duas áreas de terreno para implantação de empresa avícola no município, mediante desapropriação amigável ou judicial. Posteriormente, a Lei Municipal n.º 954/2016 alterou o inciso II do artigo 1º da Lei Municipal n.º 881/2014, modificando o “lote 2” objeto da desapropriação.

Assim, aponta que a Administração não realizou licitação para a aquisição (dispensa de licitação), valendo-se de desapropriação amigável com base em laudo de avaliação realizado por comissão composta pelos Srs. Ricardo Yuji

¹ Gestão 2013/2016 e a partir de 01/01/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tanno, Rogério Molonha e Moacir Pirolo, os quais teriam relação comercial com a municipalidade.

Ainda segundo o representante, a indenização do “lote 2” foi no montante de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), sendo que na matrícula do imóvel consta avaliação pelas partes no valor de R\$ 145.000,00 (cento e quarenta e cinco mil reais), majorado pela Receita Estadual para R\$ 358.000,00 (trezentos e cinquenta e oito mil reais).

Ademais, aduz que o controlador interno do município, Sr. Djalma Ivo Grube Filho, era um dos proprietários do “lote 2”, tendo assinado a respectiva nota de empenho em conjunto com o secretário responsável, o contador e o prefeito em exercício.

Diante disso, requer o recebimento da Representação e a adoção de providências para a apuração dos fatos.

Após manifestação preliminar, o expediente foi recebido pelo Despacho n.º 900/18 (peça 52), para verificar os fatos narrados na peça inicial, bem como a legalidade e a forma como ocorreu a cessão do bem à empresa Avícola Catarinense. Além disso, restou destacado que não foi iniciada a construção da Fábrica de Ração que deveria ser instalada no local, o que também poderia configurar irregularidade e/ou eventual prejuízo ao erário.

Por conseguinte, foram citados os Srs. José Olegário Ribeiro Lopes (à época, ex-prefeito), Ricardo Yuji Tanno, Rogério Molonha, Moacir Pirolo (membros da comissão de avaliação) e Djalma Ivo Grube Filho (controlador interno), além do Município de Congonhinhas, na pessoa de seu representante legal, e do Sr. Luciano Merhy (então prefeito).

As defesas foram juntadas às peças 63, 65, 74/87 e 89/93.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 184/21 (peça 94), destacou que a demanda versa, também, sobre a legalidade e a forma como ocorreu a cessão do bem desapropriado à empresa Avícola Catarinense, pontos que não foram sanados em contraditório. Assim, opinou pela intimação do município, “para que informe se o terreno foi de fato cedido à empresa Avícola



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Catarinense e, em caso afirmativo, junte aos autos toda a documentação relativa à cessão.”.

Acrescentou que, “Caso o imóvel não tenha sido cedido à empresa Avícola Catarinense, deverá o Município de Congonhinhas informar detalhadamente de que forma o imóvel vem sendo utilizado desde a data de sua aquisição, a qual se deu em 11/03/2016 conforme Escritura Pública de Venda e Compra carreada à peça 9 dos autos, bem como juntar a respectiva documentação acerca do uso do terreno.”.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, da mesma forma, opinou pela intimação da municipalidade, a fim de complementar a instrução, nos termos do Parecer n.º 102/21 (peça 95).

Pelo Despacho n.º 115/21 (peça 96), determinei a intimação da municipalidade para apresentar os esclarecimentos solicitados pela instrução, os quais foram juntados à peça 103.

Em nova instrução, a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela procedência parcial da Representação, nos seguintes termos (Instrução n.º 838/21, peça 108):

Diante de todo o exposto, pela procedência parcial da representação a fim de que:

- a) pela aplicação da multa constante no artigo 87, IV, “g” da LC nº 113/2005 ao Sr. José Olegário Ribeiro Lopes em razão da nomeação de Comissão de Avaliação de Bens Móveis e Imóveis desacompanhada da comprovação da qualificação técnica dos seus integrantes, bem como em razão da realização de pagamento por imóvel avaliado com base em laudo flagrantemente desfundamentado e desprovido de qualquer rigor técnico.
- b) pela aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, “g” da LC nº 113/2005, individualmente, aos Srs. Ricardo Yudi Tanno, Rogério Molonha e Moacir Pirolo em razão da emissão de laudo de avaliação desfundamentado e desprovido de rigor técnico, em violação aos princípios da motivação, da finalidade e da eficiência que permeiam a prática dos atos administrativos;
- c) pela aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão prevista no artigo 96 e da multa administrativa do artigo 87, IV, “g”, ambos da LC nº 113/2005, ao Sr. Djalma Ivo Grube Filho, em razão da sua participação em processo administrativo de desapropriação amigável no qual possuía interesse direto, em ofensa aos 18 e 19 da lei nº 9.784/99, bem como aos princípios da moralidade e da impessoalidade.
- d) pela aplicação da multa constante no artigo 87, IV, “g” da LC nº 113/2005 ao Sr. José Olegário Ribeiro Lopes, tendo em vista a omissão quanto à destinação do imóvel desapropriado, em violação ao disposto na legislação local;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) pelo encaminhamento do feito ao Ministério Público Estadual para que adote as providências que entender pertinentes quanto ao possível cometimento de ato de improbidade administrativa constante do artigo 10, inciso V da lei nº 8.429/92 na aquisição do terreno em exame por meio de procedimento de desapropriação amigável.

f) pela comunicação da CAGE (independentemente do trânsito em julgado do presente feito) para acompanhamento concomitante do desfecho a ser dado ao imóvel desapropriado, mediante exigência de apresentação de plano de ação pelo Município de Congonhinhas, com a indicação das medidas a serem implementadas com vistas à correta utilização do imóvel, dos prazos para sua execução e do nome e função de cada responsável por sua implementação.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, por sua vez, registrou ciência e informou que “os fatos constantes nos documentos que instruíram os presentes autos foram anotados na matriz de análise de riscos do Plano Anual de Fiscalização para avaliação” (Despacho n.º 402/21, peça 109).

Por fim, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas corroborou integralmente o opinativo técnico, nos termos do Parecer n.º 336/21 (peça 110).

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Segundo consta dos autos, o Município de Congonhinhas autorizou a aquisição por desapropriação de duas áreas de terreno para implantação de empresa avícola no município, nos termos das Leis Municipais n.º 881/2014 (peça 07) e 954/2016 (peça 10).

O questionamento refere-se ao segundo terreno, assim descrito (Lei Municipal n.º 954/2016, que “dispõe sobre alteração do inciso II do artigo 1º da Lei Municipal n.º 881/2014”):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“II – Lote 2 - Um terreno rural, com área de 2,00 alqueires paulistas – 4,84 hectares, situado no Sítio Santa Terezinha, devidamente cadastrado no INCRA sob nº 712.060.013.943-47, denominado área desmembrada, obedecendo o seguinte memorial descritivo: que se inicia no marco MO2, daí segue com D: 164,13 M PELA MARGEM DA FAIXA DE DOMÍNIO DA PR-160 SENTIDO CONGONHINHAS até o marco M03, daí deflete a direita e segue com R.M.: 50°25'26" SW-D: 300,00 M, confrontando com JOSÉ URQUIZA E OUTROS até o marco M04, daí deflete a direita e segue com R.M.: 28°59'50" NW-D: 164,13 M, confrontando com ÁREA REMANESCENTE até o marco MO7, daí deflete a direita e segue com R.M.: 50°25'26" NE-D: 300,00 M, confrontando com ÁREA REMANESCENTE até o marco MO2, início e fim deste levantamento. Pertencente a Matrícula nº 203, data de 12/07/1976, do Cartório de Registro de Imóvel desta Comarca de Congonhinhas, Paraná, conforme Decreto de Utilidade Pública nº 2515/2016, datado de 10/02/2015, avaliado em R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) pela Comissão Permanente de Avaliação nomeada através do Decreto Municipal nº 016/2013”.

Na peça inicial, o requerente aponta que a Administração não realizou licitação para a aquisição do terreno do “lote 02”, valendo-se de desapropriação amigável.

Sem razão, contudo.

O procedimento utilizado refere-se à desapropriação por utilidade pública, previsto no Decreto-Lei n.º 3365/41, o qual dispõe que “Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios” (artigo 2º).

No caso em tela, o Município de Congonhinhas expediu Decreto de Utilidade Pública do terreno (peça 11), destacando que a finalidade da desapropriação seria a instalação de indústrias. Logo, observa-se que houve amparo legal para a aquisição da propriedade, restando improcedente a demanda neste ponto.

Sobre a alegação de que os membros da Comissão Permanente de Avaliação de Bens Móveis e Imóveis (Srs. Ricardo Yuji Tanno, Rogério Molonha e Moacir Pirolo) teriam relação comercial com a municipalidade, melhor sorte não assiste ao representante, diante da ausência de documentos probatórios nos autos que demonstrem eventual irregularidade na composição da referida comissão.

Ainda, como bem apontado pela unidade técnica (peça 108), “em que pese o representado Sr. José Olegário Ribeiro Lopes tenha admitido em sede defensiva (peça 74) que empresa pertencente ao Sr. Ricardo Yudi Tanno prestava serviços de fornecimento de combustíveis ao Município por ter se sagrado vencedora em procedimento licitatório, não consta qualquer evidência nos autos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

capaz de indicar que essa relação comercial teria influído positiva ou negativamente na avaliação do imóvel desapropriado, razão pela qual não foi esclarecido qual teria sido a irregularidade cometida.”.

Assim, improcedente a Representação também neste ponto.

Adiante, o representante questiona o laudo de avaliação elaborado pela Comissão Permanente de Avaliação de Bens Móveis e Imóveis, especialmente o valor atribuído ao terreno.

Em defesa, os interessados afirmaram que a avaliação baseou-se no imóvel adquirido para instalação da empresa Avícola Catarinense, “descrito no inciso I do art. 1º da Lei Municipal nº 881/2014”. A desapropriação do referido terreno ocorreu de forma judicial, tendo o perito apurado o valor de R\$ 357.785,81 (trezentos e cinquenta e sete mil, setecentos e oitenta e cinco reais e oitenta e um centavos), válido para abril de 2015.

Ainda, sobre o imóvel em análise, defenderam que suas características justificam o valor definido, tais como localização privilegiada, consistente em um terreno plano e nivelado e situado próximo a outras empresas, dentre outros.

Pois bem.

Conforme se verifica do documento à peça 13, a Comissão atribuiu ao bem o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) o alqueire, totalizando R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais). No entanto, não constam no laudo de avaliação os critérios/estudos técnicos utilizados para a definição do valor, limitando-se o documento a informar que “o preço está compatível com valores no mercado da região”.

Em que pese a defesa tenha apontado que os parâmetros para a avaliação foram a localização e demais características privilegiadas do terreno, bem como o montante pago de indenização em desapropriações semelhantes, não foram juntados os documentos técnicos que embasam tais afirmações.

Assim, observa-se que “o laudo não demonstra metodologicamente em que medida a localização privilegiada do imóvel ou o valor encontrado em desapropriações similares propiciou o cálculo da quantia de R\$400.000,00 (quatrocentos mil reais). Trata-se de documento absolutamente desprovido de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

qualquer rigor técnico, que mais parece se originar do que grosseiramente poderia se denominar de “achismo” dos seus subscritores”, como bem concluiu a unidade técnica (peça 108).

Sobre o tema, trago os fundamentos da instrução acerca da metodologia necessária na avaliação de bens (Instrução n.º 838/21, peça 108):

A NBR ABNT 14.653, responsável por dispor sobre os procedimentos técnicos para a avaliação de bens, orienta acerca dos parâmetros e critérios técnicos básicos a serem observados pelos agentes habilitados à realização de laudos de avaliação imobiliária, todavia a normativa não foi observada no caso em exame.

A título comparativo e até mesmo didático se faz oportuno mencionar a técnica utilizada no laudo de avaliação que serviu de base à desapropriação judicial do primeiro imóvel indicado na lei municipal nº 881/2014.

Neste laudo de avaliação (peça 44 e 45 dos autos), o profissional devidamente habilitado junto ao CREA/PR, Sr. Carlos Alberto da Silva, pautando-se pelas orientações lançadas na NBR 14653 – Avaliação de Bens – Parte 01: Procedimentos Gerais; e parte 03: Imóveis Rurais, baseou-se rigorosamente em elementos técnicos de precificação a exemplo das características do imóvel (localização, ocupação, relevo, solo, suscetibilidade à erosão, capacidade de uso, benfeitorias), documentação fotográfica, critérios objetivos e metodologia de cálculo.

Tendo por base as características concretas do imóvel objeto da desapropriação, além de critérios de avaliação e metodologia de cálculo bem definidos, tornou-se possível a precificação do valor de mercado do bem que no caso alcançou o montante de R\$357.785,81 (trezentos e cinquenta e sete mil, setecentos e oitenta e cinco reais e oitenta e um centavos).

O confronto entre o laudo constante das peças 44/45 dos autos com o laudo realizado pela Comissão Permanente de Avaliação do Município de Congonhinhas encartado à peça 13 dos autos deixa evidente a fragilidade deste último.

Além disso, há indícios de que o valor definido não correspondia ao preço de mercado, haja vista que a avaliação constante da matrícula do imóvel foi de R\$ 145.000,00 (cento e quarenta e cinco mil reais), tendo a Receita Estadual majorado para R\$ 358.000,00 (trezentos e cinquenta e oito mil reais) (peça 12). Ainda, o primeiro imóvel desapropriado foi avaliado em R\$ 357.785,81 (trezentos e cinquenta e sete mil, setecentos e oitenta e cinco reais e oitenta e um centavos), valor também inferior àquele do laudo de avaliação em análise.

Por oportuno, sobre a qualificação dos membros da Comissão de Avaliação, a Instrução n.º 838/21 (peça 108):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Chama a atenção a forma precária pela qual foi realizado o procedimento de avaliação do imóvel desapropriado.

A portaria nº 16/2013 (peça 76), responsável por constituir Comissão Permanente de Avaliação de Bens Móveis e Imóveis no Município, sequer faz menção quanto à formação profissional dos agentes ali designados para o exercício da função.

O ato administrativo se limitou a informar os nomes dos Srs. Ricardo Yudi Tanno, Rogério Molonha e Moacir Pirolo sem mencionar se os mesmos possuíam qualificação técnica para realização de avaliações imobiliárias.

A avaliação de imóveis particulares objeto de desapropriação pela administração pública tem a finalidade precípua de revelar o valor de mercado do bem, de forma a garantir a justa e prévia indenização preconizada pelo artigo 5º, inciso XXIV da Constituição Federal, evitando-se o enriquecimento sem causa por qualquer das partes envolvidas.

E obviamente que a determinação do valor de mercado do bem a ser desapropriado depende de avaliação por profissionais tecnicamente habilitados para o exercício dessa tarefa, a exemplo daqueles registrados junto ao CREA ou CRECI.

Todavia, no caso em exame não há informação nos autos acerca da qualificação técnica dos agentes designados para o exercício da função.

Nesse contexto, resta procedente a Representação, com aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, individualmente, aos Srs. Ricardo Yudi Tanno, Rogério Molonha e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Moacir Pirolo, diante da “emissão de laudo de avaliação desfundamentado e desprovido de caráter técnico, em violação aos princípios da motivação, da finalidade e da eficiência que permeiam a prática dos atos administrativos”.

Também, cabível a multa do artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. José Olegário Ribeiro Lopes, o qual “efetuiu o pagamento do valor indenizatório no importe de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) com base em laudo flagrantemente desfundamentado e desprovido de qualquer rigor técnico”.

Outrossim, oportuno o envio de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para ciência quanto à possível ocorrência de sobrepreço na aquisição do imóvel.

Quanto à participação do controlador interno do município, Sr. Djalma Ivo Grube Filho, no procedimento de desapropriação, a demanda também merece procedência.

Conforme consta dos autos, o interessado figurou como subscritor do empenho referente ao pagamento da indenização pela desapropriação e como beneficiário da Escritura Pública de Compra e Venda do terreno, enquanto marido da proprietária, Sra. Jussara Durães Grube (peça 09). Nesse caso, observa-se o conflito de interesses do Sr. Djalma ao ocupar os dois lados da relação jurídica.

Além disso, como destacado pela unidade técnica, é possível que havia “interesse econômico do Sr. Djalma Ivo Grube em realizar o negócio jurídico com a administração pública municipal e obter o valor mais vantajoso possível a título de indenização expropriatória, uma vez que o bem desapropriado era de propriedade de sua esposa.”.

Acerca do argumento de que o interessado é casado no regime de comunhão parcial de bens, o que o impediria de exercer o direito de propriedade sobre o imóvel, não assiste razão à defesa, conforme bem sustentado na Instrução n.º 838/21 (peça 108):

E nem se alegue, como quer fazer crer a defesa (peça 89), que o Código Civil Brasileiro impede que o Sr. Djalma Ivo Grube exerça o direito de propriedade sobre o imóvel pelo fato de ser casado no regime de comunhão parcial de bens.

Isso porque, em que pese o direito de família e sucessório preveja a intransmissibilidade dos bens do cônjuge recebidos por meio de herança



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quando se tratar de regime de comunhão parcial de bens, esse mesmo direito de família e sucessório prevê que o cônjuge sobrevivente é herdeiro do falecido (art. 1.829, incisos I, II e III do Código Civil).

Desta sorte, em caso de falecimento da Sra. Jussara Durães Grube o seu marido concorre à herança na condição de herdeiro legítimo e, portanto tem direito de propriedade sobre o imóvel que fora objeto de desapropriação.

O que se observa, nesse ponto, é que a conduta do controlador interno feriu os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, trazendo, ainda, questionamentos quanto à razão da escolha do imóvel desapropriado – considerando que foi incluído posteriormente pela Lei Municipal n.º 954/2016 – e ao valor da indenização, pelos fundamentos já expostos no item anterior.

Logo, procedente a demanda neste item, cabendo a aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. Djalma Ivo Grube.

Por fim, o Despacho n.º 900/18 apontou que, naquela ocasião, não havia sido iniciada a construção da fábrica que deveria ser instalada no imóvel desapropriado, o que poderia configurar irregularidade e/ou eventual prejuízo ao erário.

Em defesa, o Sr. José Olegário Ribeiro Lopes (prefeito municipal, gestões 2013/2016 e a partir de 01/01/2021) confirmou que o imóvel não chegou a ser cedido à empresa Avícola Catarinense, em decorrência da instauração da presente Representação. Afirmou que ele tem sido utilizado para “fins de armazenamento de manilhas”.

Ainda, assegurou que a Administração tem intenção de destinar o local para instalação de empresas, com objetivo de geração de empregos e renda.

Nesse ponto, conclui-se irregular a não destinação do imóvel à finalidade prevista em lei, restando procedente a demanda.

Isso porque, em que pese a desapropriação amigável tenha ocorrido em 11/03/2016 (peça 09), o gestor à época não destinou o imóvel à instalação de indústria, conforme previsto em lei municipal, embora ainda faltassem nove meses para o fim da sua gestão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Recentemente, o interessado foi novamente eleito, tendo admitido que o imóvel desapropriado não chegou a ser cedido à empresa Avícola Catarinense.

Logo, corroborando o opinativo técnico, entendo que, “se a cessão não ocorreu, o fato se deu por desídia e falta de planejamento daquele gestor”. Confira-se a Instrução n.º 838/21 (peça 108):

Note-se que, ao contrário do que sugere o representado, não foi a existência da presente representação que impediu a cessão do imóvel à empresa Avícola Catarinense, já que durante sua gestão havia ainda 9 meses remanescentes para que o ato fosse implementado. Portanto, se a cessão não ocorreu, o fato se deu por desídia e falta de planejamento daquele gestor.

(...)

Ao não dar a destinação adequada ao imóvel desapropriado o representado Sr. José Olegário Ribeiro Lopes não só violou frontalmente as leis municipais que autorizaram a desapropriação (leis municipais nº 881/2014 e nº 954/2016), bem como geriu de forma temerária os recursos públicos postos a sua disposição, já que o imóvel ficou subutilizado, servindo para depósito de detritos decorrentes da limpeza pública, segundo suas próprias justificativas constantes da peça 103:

(...)

Sobre a não destinação do imóvel no período subsequente (2017), entendo que a conduta do respectivo gestor resta justificada, “já que diante das possíveis irregularidades identificadas no procedimento de desapropriação amigável, o gestor sucessor (Luciano Merhy) optou por aguardar o deslinde deste feito”, consoante apontado pela unidade técnica.

Assim, diante da omissão do Sr. José Olegário Ribeiro Lopes, enquanto prefeito municipal, à destinação do imóvel desapropriado, resta procedente este ponto da demanda, com aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao interessado.

Por oportuno, cabe mencionar que a Coordenadoria-Geral de Fiscalização já foi cientificada acerca dos fatos, para possível acompanhamento da destinação do imóvel desapropriado, consoante o Despacho n.º 402/21 (peça 109).

Diante de todo o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela procedência parcial da presente Representação da Lei n.º 8.666/1993, para o fim de:

a) aplicar a multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, individualmente, aos Srs. Ricardo Yudi



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tanno, Rogério Molonha e Moacir Pirolo, diante da “emissão de laudo de avaliação desfundamentado e desprovido de caráter técnico, em violação aos princípios da motivação, da finalidade e da eficiência que permeiam a prática dos atos administrativos”;

b) aplicar a multa do artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. José Olegário Ribeiro Lopes, o qual “efetuiu o pagamento do valor indenizatório no importe de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) com base em laudo flagrantemente desfundamentado e desprovido de qualquer rigor técnico”;

c) imputar a multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. Djalma Ivo Grube, em virtude da violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade, nos termos da fundamentação;

d) aplicar a multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. José Olegário Ribeiro Lopes, diante da omissão à destinação do imóvel desapropriado; e

e) encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para ciência quanto à possível ocorrência de sobrepreço na aquisição do imóvel previsto na Lei Municipal n.º 954/2016.

Por fim, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para a adoção das providências cabíveis.

III - RELATÓRIO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Encerram os autos representação formulada por LUCIANO MERHY, então prefeito do Município de Congonhinhas, em face do ex-gestor, JOSÉ OLEGÁRIO RIBEIRO LOPES (gestão 2013-2016 e 2021-2024), em razão de supostas irregularidades havidas em procedimento de desapropriação de bem imóvel.

A representação apontou que: (i) a Lei Municipal n.º 881/2014 autorizou a aquisição de duas áreas de terreno para implantação de empresas no município, mediante desapropriação amigável ou judicial, posteriormente alterada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pela Lei Municipal n.º 954/2016, que modificou o Lote 2 objeto da desapropriação que se contesta; (ii) o município não realizou licitação para a aquisição do imóvel, ao invés disso, se utilizou do instrumento da desapropriação; (iii) o laudo de avaliação do imóvel foi lavrado por comissão composta por RICARDO YUJI TANNO, ROGÉRIO MOLONHA e MOACIR PIROLO, os quais teriam relação comercial com a municipalidade; (iv) a indenização relativa ao Lote 2 foi no montante de R\$ 400.000,00, mas na matrícula do imóvel consta avaliação no valor de R\$ 145.000,00, majorado pela Receita Estadual para R\$ 358.000,00; e (v) o controlador interno do município, DJALMA IVO GRUBE FILHO, era um dos proprietários do Lote 2, tendo assinado a respectiva nota de empenho em conjunto com o secretário responsável, o contador e o prefeito em exercício.

A proposta de voto, da lavra do Cons. Ivan Lelis Bonilha, considerou parcialmente procedente a representação, relativamente ao laudo de avaliação do imóvel e o respectivo valor elaborado pela Comissão Permanente de Avaliação de Bens Móveis e Imóveis, à qualificação dos membros da referida comissão, à participação do controlador interno no procedimento de desapropriação e à não destinação do imóvel à finalidade prevista em lei, tendo consignado as seguintes penalizações:

“a) aplicar a multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, individualmente, aos Srs. Ricardo Yudi Tanno, Rogério Molonha e Moacir Pirolo, diante da “emissão de laudo de avaliação desfundamentado e desprovido de caráter técnico, em violação aos princípios da motivação, da finalidade e da eficiência que permeiam a prática dos atos administrativos”;

b) aplicar a multa do artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. José Olegário Ribeiro Lopes, o qual “efetuiu o pagamento do valor indenizatório no importe de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) com base em laudo flagrantemente desfundamentado e desprovido de qualquer rigor técnico”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) imputar a multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. Djalma Ivo Grube, em virtude da violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade, nos termos da fundamentação;

d) aplicar a multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. José Olegário Ribeiro Lopes, diante da omissão à destinação do imóvel desapropriado; e

e) encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para ciência quanto à possível ocorrência de sobrepreço na aquisição do imóvel previsto na Lei Municipal n.º 954/2016”.

Apesar do acima vertido, divirjo da proposta de voto apresentada pelo Ilustre Relator, em relação a alguns aspectos que passo a explicitar.

Em primeiro lugar, há que se admitir que o laudo de avaliação do imóvel, na forma apresentada na peça 13, se mostra conciso quanto aos fundamentos que levaram a fixação do montante do seu valor, mas a justificativa de fato existe, se encontrando explícita no referido laudo, eis que o valor do alqueire, R\$ 200.000,00, a partir do cotejo dos valores atribuídos a outros imóveis no mercado da região. Nesse ponto, não se pode confundir motivação concisa com motivação inexistente.

Consoante o informado pela defesa do interessado (peça 74), um dos parâmetros utilizados para a precificação do valor do imóvel desapropriado foi o montante dispendido em outra desapropriação, onde imóvel, após discussão judicial, teve o valor do alqueiro fixado em R\$ 178.892,90. Por óbvio que o numerário é menor do que o que consta dos presentes autos, mas não discrepa de forma significativa, se prestando de forma razoável a valorar o preço de mercado dos imóveis da região.

Lado outro, não há nos autos outros elementos probatórios mínimos que demonstrem que o valor atribuído ao imóvel se encontrasse em dissonância



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com o praticado pelo mercado ou fosse desarrazoado para mais ou para menos que o de fato pago pela municipalidade. Como já se disse, houve justificativa para a fixação do valor do imóvel, que em sede de desapropriação, há que ser justo, entendido como apto à hígida recomposição do patrimônio daquele que, passivamente, sofre os efeitos do ato expropriatório. O que, salvo a existência de outros elementos que não constam dos autos, deve ser considerado o apropriado à espécie. Ainda que se tivesse identificado por parte dos ex-proprietários uma tentativa de aumento da valoração do alqueiro em, pelo menos, 25%, eis que originalmente estavam inclinados a aceitação de montante de R\$ 250.000,00 e não R\$ 200.000,00 como efetivamente dispendido, por certo que houve uma remuneração a contento, tendo por base o mercado imobiliário regional.

Ou seja, ainda que se possa alcunhar como não exaustivos os métodos utilizados para a aferição do valor do bem, por certo que houve a devida justificativa para a definição do montante atribuído ao bem expropriado e que inexistem elementos probatórios que infirmem a fixação desse valor, o que autoriza o reconhecimento da eiva, sem a atribuição de sanções, dada a ausência de gravidade a atrair eventuais penas pecuniárias aos membros da comissão de avaliação de bens e ao ex-gestor.

Relativamente a proposição de multa em face da ausência de destinação do bem expropriado, de fato, a Lei Municipal n.º 954, de 09/03/2016 modificou a Lei Municipal n.º 881/2014, em seu art. 1º, § 4º, deixando assentado que “o lote do inciso II, da Matrícula n.º 3.975, foi declarado de Utilidade Pública pelo Decreto n.º 2.314/2014, datado de 06/08/2014, objetivando a instalação de indústrias” (peça 10). No caso, a legislação municipal foi alterada para deixar explícito que o imóvel desapropriado se daria da fins de instalação futura de indústrias, o que só não foi efetivamente possível em razão de circunstâncias supervenientes à desapropriação, como afirmado na defesa de JOSÉ OLEGÁRIO FERREIRA LOPES:

“Ocorre é que posteriormente ao sancionamento da Lei acima referida, por razões de conveniência e oportunidade, bem como por autênticos motivos de interesse público a desapropriação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do imóvel referido no inciso II se tornou inviável à administração municipal. Isso porque o imóvel da Matrícula nº 3.975, referido no inciso II da Lei Municipal nº 881/2014 situa-se em local demasiadamente distante tanto perímetro urbano de Congonhinhas quanto do incubatório da avícola (aproximadamente a sete quilômetros), além de ser local de difícil acesso e não se situar às margens da rodovia, necessitando de rodagem em estrada rural.

Nesse íterim, os representantes da empresa Avícola Catarinense dirigiram-se ao executivo municipal e expuseram que a área em questão não atenderia aos propósitos da empresa, necessitando que a mesma fosse localizada mais próxima da sede do município e, se possível nas imediações dos empreendimentos já estabelecidos.

Portanto, os detalhes de localização do referido imóvel dificultaria a logística da empresa, bem como dificultaria sobremaneira o acesso e locomoção dos futuros funcionários até a fábrica de ração.

E não foi somente isso. Além de toda a questão referente à má localização do imóvel inicialmente tido como objeto de desapropriação no inciso II do art. 1º da Lei Municipal nº 881/2014, a administração pública também necessitaria ajuizar a competente DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL, já que o município não logrou êxito em obter a desapropriação amigável em face dos proprietários da área, já que houve recusa por parte dos mesmos” (peça 74, fls. 5-6).

Ademais, destaque-se que a desapropriação foi efetivada no último ano de mandato do interessado e, como é cediço, a burocracia imanente à estrutura estatal não contribui para o deslinde célere das funções administrativas, notadamente, como a dos presentes autos, que encerra o fomento à atividade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

privada, com vistas à geração de empregos e renda e o consequente aumento de receita decorrente de tributos.

Destaque-se que, no caso, o que se tem explicitado é uma política de incentivo, que pretendia, como dito, a criação de significativo número de postos de trabalho, para o desenvolvimento econômico e social da região, que não pode ser obstada, restando desarrazoada a aplicação de pena multa ao ex-gestor interessado.

Atente-se que a irregularidade há que ser reconhecida, no entanto, sem a aplicação da penalidade, eis que excessiva, em vista da finalidade pública por ela buscada.

Diga-se mais, a destinação do imóvel para os fins originariamente pretendidos, ainda que não se tenha dado durante os meses derradeiros do fim do mandato do ex-prefeito, como política pública que se queria implementar, poderia ter se efetivado sob a chancela do mandatário sucessor, agora não mais sob o argumento de que não houve tempo suficiente dado que desde o início do mandato poder-se-ia colocar em prática as medidas necessárias à destinação do bem.

Daí não se afigura proporcional apenas o interessado em razão da ausência de destinação legal do bem expropriado, quando a mesma omissão restou caracterizada durante o mandato do gestor que o sucedeu.

IV - VOTO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (divergência parcial)

Destarte, VOTO pelo afastamento das multas atribuídas a RICARDO YUDI TANNO, ROGÉRIO MOLONHA, MOACIR PIROLO e JOSÉ OLEGÁRIO RIBEIRO LOPES, diante do valor atribuído ao imóvel no laudo de avaliação e do pagamento da indenização relativa à desapropriação, e ainda quanto a esse último, da multa em razão da omissão à destinação do imóvel desapropriado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por voto de desempate do presidente, em:

I - Conhecer a presente Representação da Lei n.º 8.666/1993, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente, para o fim de:

a) imputar a multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. Djalma Ivo Grube, em virtude da violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade, nos termos da fundamentação;

b) encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para ciência quanto à possível ocorrência de sobrepreço na aquisição do imóvel previsto na Lei Municipal n.º 954/2016;

II - por fim, encaminhar à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para a adoção das providências cabíveis;

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Acompanharam a divergência parcial do Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

O Presidente, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO desempatou o julgamento acompanhando o voto da divergência parcial do Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 31 de março de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº

4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente