



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

PROCESSO:	2179/2019 – TCER
UNIDADE JURISDICIONADA:	Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS
SUBCATEGORIA:	Processo Apuratório Preliminar
ASSUNTO:	Fiscalização em relação ao ato de desapropriação de imóvel praticado pelo Estado de Rondônia, por meio do processo administrativo n. 01-2301.00266-0000-2014
RESPONSÁVEIS:	Álvaro Lustosa Pires Júnior , CPF n. 564.975.552-34; Luismar Almeida de Castro , CPF n. 101.447.301-20; Pedro Martins Neto , CPF n. 835.730.542-34; Leonardo Gonçalves da Costa , CPF n. 529.051.602-68; Ênio Torres Soares , CPF n. 161.832.232-04 Jorge Luiz de Almeida , CPF n. 132.952.684-87 Antônio Monteiro de Lima , CPF n. 448.884.144-91 Márcio Antônio Félix Ribeiro , CPF n. 289.643.222-15; Natália de Souza Barros , CPF n. 204.411.692-87 Luiz Carlos de Oliveira , CPF 156.767.901-30; Soraya Verzeletti Oliveira , CPF 457.582.802-59.
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) ¹
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de processo autuado para a fiscalização de ato administrativo consistente na desapropriação de um imóvel pelo Estado de Rondônia, o que foi materializado no processo administrativo n. 01-2301.00266-0000/2014.

2. Segundo consta dos autos, a Secretaria Geral de Controle Externo, órgão integrante da estrutura deste Tribunal de Contas, solicitou da Secretaria de Estado de Assistência e do Desenvolvimento Social – SEAS, cópia de três processos administrativos relativos a desapropriações promovidas pelo Estado de Rondônia no ano de 2014.

¹ Valor pago ao proprietário do imóvel, conforme OB 2014OB1048 (p. 44, ID 796264).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Assessoria Técnica

3. A SEAS, então, por meio do Ofício n. 2604/GAB/SEAS (Documento n. 11564/15) encaminhou à SGCE cópia dos processos administrativos n. 01.2301.00266-0000/2014, 01.2301.267-0000/2014 e 01.2301.00279-0000/2014.
4. Os processos administrativos diziam respeito a três desapropriações feitas no contexto da histórica enchente do Rio Madeira, ocorrida em 2014, com a finalidade de assentamento de famílias atingidas pelo evento.
5. Em razão disso, houve a autuação de três processos no âmbito deste Tribunal de Contas:
 - a) Processo n. 2137/16 – Tomada de Contas Especial, relativa ao imóvel denominado Gleba Maravilha, que aguarda realização de perícia;
 - b) Processo n. 2179/19 – Autuado como Procedimento Apuratório Preliminar (PAP), relativo ao imóvel denominado Bom Jardim, objeto desta análise;
 - c) Processo 2737/19 – Autuado como Procedimento Apuratório Preliminar (PAP), em razão de desmembramento do processo 2179/19, relativo a imóvel localizado no Distrito de Calama, também em fase de análise inicial pela SGCE.
6. O processo n. 2137/16 encontra-se em fase mais adiantada, já tendo havido a instrução inicial e a vinda de defesa por parte dos agentes públicos; os outros dois, porém, estão ainda em fase inicial.
7. Passa-se, então, a relatar o histórico deste processo, a fim de demonstrar os atos instrutórios até agora praticados para que se promova a análise e se demonstre as conclusões ao final apontadas.

2. HISTÓRICO PROCESSUAL

8. O presente processo foi autuado em 31/7/2019 e, inicialmente, teve por objeto dois processos administrativos – 01.2301.00266-0000/2014 e 01.2301.267-0000/2014 – que tratavam da desapropriação de dois imóveis: a Fazenda Bom Jardim e o imóvel localizado no Distrito de Calama.
9. Após a autuação, a Secretaria Geral de Controle Externo expediu ofício à Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social, pedindo informações quanto à atual utilização dos dois imóveis (ID 796513).
10. No ofício, a SGCE solicitou, expressamente, informações quanto à utilização dada aos imóveis; se houve assentamento de alguma família nas áreas e, em caso negativo, se há projeto de utilização dos mesmos.
11. A SEAS encaminhou resposta por meio do Documento n. 6264/19 (ID 795721), em que informou que, até o momento, não houve nenhuma utilização dos imóveis, dada a ausência de incorporação patrimonial. Ainda esclareceu que não houve assentamento de nenhuma família e que aquela Secretaria não dispunha de projetos para a ocupação da área,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Assessoria Técnica

uma vez que ainda estão pendentes providências de responsabilidade da Superintendência Estadual de Patrimônio – SEPAT.

12. Em anexo, a SEAS encaminhou cópia de relatórios técnicos sociais elaborados pela equipe da Secretaria, após visitas aos dois imóveis.

13. Ato contínuo, diante da informação de que havia pendência de atos administrativos por parte da SEPAT, a SGCE encaminhou ofício àquele órgão, requerendo informações quanto à atual situação dos imóveis, especialmente para que esclarecesse se já houve demarcação da área ou o registro da propriedade nos órgãos competentes; se há projeto para a ocupação da área; e o envio dos mapas ou croquis existentes em relação aos imóveis.

14. A resposta foi encaminhada pelo Documento n. 6737/19 (ID 802617), informando que não há projeto de utilização da área e remetendo documentação relativa a registro e mapas das áreas.

15. Na sequência, a SGCE, ao verificar a necessidade de dar tratamento individualizado a cada um dos processos administrativos, que tratavam de imóveis em situações distintas, pediu o desmembramento dos autos, de forma que permanecesse nestes apenas a documentação relativa ao processo administrativo n. 01.2301.00266-0000/2014, que tem por objeto o imóvel denominado “Fazenda Bom Jardim” (ID 818346).

16. O processo administrativo n. 01.2301.267-0000/2014, relativo a imóvel localizado em Calama, passou a ser objeto dos autos n. 2737/19.

17. Ainda para a instrução do processo, além das evidências documentais colhidas, foi necessária a realização de visita técnica ao imóvel desapropriado.

18. Para tanto, foi designada equipe de fiscalização, composta pelos profissionais de controle externo Edson Espírito Santo Sena (matrícula 231), Hudson Willian Borges (matrícula 515) e Rossana Denise Iuliano Alves (matrícula n. 543), a qual foi formalizada pela Portaria n. 602, de 18 de setembro de 2019, publicada no DOeTCE-RO n. 1954.

19. Os resultados das diligências obtidas pela equipe de fiscalização foram retratados no relatório de ID 822455.

20. De posse de todas essas evidências, então, passa-se à análise inaugural dos fatos constantes nos autos.

3. ANÁLISE TÉCNICA

21. Como já relatado, o objeto destes autos é a análise da legalidade e legitimidade de ato de desapropriação realizado pelo Estado de Rondônia, em relação ao imóvel denominado “Fazenda Bom Jardim”, localizado na Gleba Cuniã (processo administrativo n. 01.2301.00266-0000/2014).

22. Para a realização da análise, far-se-á um breve relato do trâmite do processo administrativo, a fim de evidenciar o procedimento adotado pela Administração para a concretização da desapropriação. Na sequência, serão expostos os motivos que ensejam, ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

menos em análise ainda não exauriente e própria desta fase processual, a nulidade do ato administrativo. Por fim, tratar-se-á da responsabilidade dos agentes públicos quanto às irregularidades em tese apontadas.

3.1. Do andamento do processo administrativo n. 01.2301.00266-0000/2014.

23. O processo mencionado foi formalizado em 15/9/2014 (p. 1, ID 796259) e teve o seguinte objeto: “[...] desapropriação de área por interesse social – área com 1678, 487 ha, Lote 01, Gleba Cuniã, Setor Belmont, Fazenda Bom Jardim, localizada na cidade de Porto Velho, conforme memorando nº 246/GAB/SEAS”.

24. Apesar de não ficar completamente claro o motivo que ensejou a abertura do processo, verifica-se que houve um pedido formulado por Josué Schockeness, Presidente da Central Única dos Movimentos Populares e Sociais de Rondônia – CUMPS (p. 4, ID 796259) pedindo a desapropriação de uma área para abrigar os atingidos pela cheia ocorrida naquele ano de 2014.

25. Também consta nos autos um ofício encaminhado pela Assembleia Legislativa à Coordenadoria de Gestão Patrimonial _CGP (p. 6, ID 796259), em que se relatou a aprovação de uma indicação parlamentar de autoria do então deputado Zequinha Araújo, em que sugere a desapropriação da área objeto destes autos. Como anexo, veio aos autos documentação da área em questão e dos então proprietários, constante nas p. 11-41, do ID 796259.

26. Consta, ainda, certificação feita pela Coordenadoria de Gestão Patrimonial – CGP, em 2 de julho de 2014, de que a área em questão não se caracterizava como reserva ambiental (p. 42, ID 796259), o que permitiu a edição do Decreto n. 18.987, também de 2 de julho de 2014, que declarou a área como de interesse social para fins de desapropriação (p. 45 e 46, ID 796259).

27. Nos termos do parágrafo único do art. 1º do Decreto, a finalidade da desapropriação seria a “[...] realocação da comunidade atingida pelo flagelo da enchente do Rio Madeira e seus afluentes, bem como a construção de equipamentos públicos.”

28. No processo administrativo, consta uma suposta lista de famílias que teriam sido atingidas pela enchente (p. 7-11, ID 796262), com nome e número de CPF daqueles que seriam beneficiados pelo ato.

29. Verifica-se que há uma falha na numeração do processo em questão, aparentando faltarem algumas folhas do processo, já que, segundo a numeração da CGE, da página 59 o processo passa, diretamente, para a página 66 (p. 11-12 do ID 796262).

30. Entretanto, já a partir da p. 12 do ID 796262, consta o laudo de avaliação do imóvel, elaborado por comissão especial temporária designada especialmente para este fim, por meio do Decreto n. 969, de 24 de junho de 2014.

31. O laudo traz exaustivas informações teóricas sobre o território de Porto Velho, relacionadas ao clima, vegetação, relevo, hidrografia, etc., mas apenas a partir da p. 27 do ID 796262 passa a tratar especificamente do imóvel objeto dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

32. Como conclusão (p. 48, ID 796262), a comissão informou que o valor total do imóvel seria de R\$ 3.538.030,51, sendo o valor de R\$ 3.021,277,68 correspondente à terra nua e R\$ 516.752,83 relativo à benfeitoria existente (plano de manejo).
33. Após a avaliação, o processo administrativo foi encaminhado para a Procuradoria Geral do Estado, para elaboração de parecer, em 3 de setembro de 2014 (p. 20, ID 796264).
34. No entanto, antes mesmo do parecer da PGE, consta dos autos um “termo de aceite de desapropriação”, firmado pelo proprietário do imóvel, em que renunciou a parte do valor constante na avaliação, informando que aceitaria receber o valor de R\$ 3.000.000,00 a título de indenização.
35. Na sequência, consta a Informação n. 2385/2014/GAB/PGE/RO, firmada pelo então Procurador Geral do Estado, Juraci Jorge da Silva que, em duas laudas, opinou pela possibilidade da desapropriação (p. 27-28, ID 796264).
36. Após a declaração de adequação financeira e empenho do valor de R\$ 3.000.000,00, os autos foram encaminhados à Controladoria Geral do Estado que, pelo Parecer n. 3844/DAP/CGE/2014 (p. 35-36, ID 796264), fez algumas ressalvas quanto ao ato.
37. Das ressalvas feitas, é relevante mencionar duas delas. No item 3.1, a CGE alertou quanto à ausência de relatório de visita técnica na área, a fim de que se pudesse fazer o reconhecimento do local e a possibilidade de alocação de pessoas. Ainda sugeriu que tal medida deveria ter sido feita pelo Corpo de Bombeiros.
38. No item 5, a CGE alertou o gestor sobre a necessidade de consultar a Caixa Econômica Federal ou, ao menos, realizar três cotações de preços para aferição do valor do imóvel desapropriado, de forma a evitar superfaturamento.
39. Entretanto, a SEAS, ao analisar o parecer da CGE, relevou expressamente essas observações (p. 40-41, ID 796264), entendendo que a documentação constante nos autos era suficiente para a concretização da desapropriação.
40. Com isso, foi expedida a ordem bancária n. 2014OB01048, pela qual foi pago o valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) ao então proprietário da área, Sr. Luís Carlos de Oliveira.

3.2. Dos vícios existentes no ato administrativo de desapropriação.

41. Sabe-se que os atos administrativos, como sendo a exteriorização da vontade da Administração que, sob regime de direito público, visa a produção de efeitos jurídicos de forma a atender o interesse público², tem cinco elementos: competência, forma, motivo, finalidade e objeto.

² Conceito trazido por José dos Santos Carvalho Filho, no Manual de Direito Administrativo. 24. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2011. P. 92-93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

42. Assim, para que o ato seja efetivamente válido, não é possível que haja vícios em nenhum desses elementos, notadamente nos elementos motivo e finalidade, que não admitem convalidação.

43. No caso dos autos, porém, o ato administrativo de desapropriação possui vícios não passíveis de convalidação, o que impõe a declaração de sua nulidade, conforme se demonstrará a seguir.

3.2.1. Vício no elemento finalidade: ausência de interesse social.

44. O elemento finalidade é aquele que determina que o ato administrativo deve ser direcionado ao atendimento do interesse público, isto é, deve haver um objetivo que privilegie o atendimento de uma necessidade ou interesse da população diretamente atingida.

45. Pois bem.

46. No caso ora analisado, a finalidade do ato era o atendimento das famílias atingidas pela cheia de 2014, com o objetivo de retirá-las das áreas alagadas e assentá-las em áreas secas.

47. No entanto, como visto no relatório constante no ID 822455, que retratou as conclusões da visita técnica feita no imóvel, a área desapropriada estava alagada naquele período, além de já ser ocupada por famílias tradicionais ribeirinhas e não possuir nenhuma infraestrutura que permitisse a alocação de novas famílias, como água tratada, definição ou delimitação de lotes para o assentamento, acesso adequado.

48. Ora, como seria possível usar uma área que estava inundada, que já era ocupada e que não tinha nenhuma estrutura para alocar novas famílias vítimas de inundação? Como seria possível o atingimento da finalidade pública do ato diante desse cenário?

49. A contradição do ato com a situação existente à época é nítida e perceptível até mesmo numa análise simplória, já que não é minimamente lógico e razoável acreditar que uma área alagada poderia ser usada para reassentamento de famílias vítimas de inundação.

50. Assim é certo que o ato não atingiu, e nem teria a possibilidade fática de atingir, nenhuma finalidade pública ou social, já que, à época em que foi desapropriada, a área estava alagada e não tinha (e ainda não tem) nenhum item mínimo de infraestrutura para alocação de novas famílias.

51. Ademais, conforme informado pelos moradores da região, usualmente, a área sofre com as enchentes do Rio Madeira, o que ocorreu, inclusive, neste ano de 2019 (relatório de ID 822455).

52. Não bastasse esse fato, ainda há de se considerar que o imóvel, ao ser adquirido pelo Estado, não estava livre e desembaraçado, pois já era ocupado por população ribeirinha há aproximadamente 60 (sessenta) anos, o que foi constatado na visita técnica retratada no ID 822455.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

53. É das máximas de experiência que nem mesmo o mais leigo dos homens adquire imóvel ocupado há tantos anos, pois são consabidas as dificuldades inerentes ao uso de área nessas condições, até mesmo em razão dos direitos relativos à prescrição aquisitiva (usucapião).

54. Dessa forma, é nítido o vício na finalidade do ato, por total ausência de interesse público a embasar a desapropriação do imóvel em questão, o que se vislumbra, em síntese, pelos seguintes fatos: a) a área usualmente fica alagada em períodos de cheia; b) não tinha (e ainda não tem) nenhuma infraestrutura a permitir o assentamento de novas famílias); c) a área já era ocupada, ou seja, o imóvel não estava livre e desembaraçado.

3.2.2. Vício no elemento motivo: teoria dos motivos determinantes.

55. O motivo, como elemento do ato administrativo, é a situação de fato e de direito que fundamenta a prática do ato administrativo, isto é, as razões pelas quais o ato foi praticado.

56. CARVALHO FILHO, ao tratar da teoria das nulidades do ato administrativo, esclarece que: “No que toca ao elemento motivo, o vício pode ocorrer de três modos [...]: 1º) inexistência de fundamento para o ato; 2º) fundamento falso, vale dizer, incompatível com a verdade real; 3º) fundamento desconexo com o objetivo pretendido pela Administração.”³

57. Assim, o motivo será nulo quando não houver fundamento para a prática do ato, quando este for falso ou quando houver desconexão entre o motivo e o resultado esperado.

58. Ainda no que tange ao motivo, a doutrina administrativa e a jurisprudência pátria reconhecem, de forma pacífica, a aplicação da chamada teoria dos motivos determinantes, cujo conceito, segundo o Superior Tribunal de Justiça, pode ser assim resumido: “a Administração, ao adotar determinados motivos para a prática do ato administrativo, ainda que de natureza discricionária, fica a eles vinculada”.

59. Assim, quando há a exposição dos motivos para a prática de um ato, a validade deste fica condicionada à validade do motivo apresentado, seja no aspecto fático, seja no aspecto jurídico.

60. Entretanto, a teoria dos motivos determinantes vai além da mera vinculação do motivo com a realidade. Ela ainda implica dizer que o motivo do ato deve guardar relação de congruência com o resultado que dele se espera.

61. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA OBJETIVANDO DESCONSTITUIR DECISÃO QUE ANULARA, DE OFÍCIO, CERTAME LICITATÓRIO. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. SEGURANÇA

³ Manual de Direito Administrativo. 24. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2011. P. 144.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Assessoria Técnica

CONCEDIDA. NECESSIDADE DE REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno interposto em 04/04/2016, contra decisão publicada em 22/03/2016.

II. Na esteira da jurisprudência desta Corte, **"consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido"** (STJ, MS 15.290/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 14/11/2011).

III. No caso, o Tribunal de origem reconheceu que houve violação dos motivos determinantes, pela Administração, e, via de consequência, decretou a nulidade do ato administrativo que anulava o certame. Estando as conclusões do Tribunal de origem assentadas sobre premissas fáticas vinculadas ao conjunto probatório, não há como ultrapassar o óbice da Súmula 7/STJ, sendo certo que os fundamentos recursais, trazidos pela parte agravante, também não afastam a aplicação desse óbice formal. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 500.567/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/08/2014; AgRg no REsp 1.280.729/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/04/2012.

IV. Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp 153.740/MS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/05/2016, DJe 02/06/2016)

62. Isso significa dizer que, além do motivo ser válido (fática e juridicamente), ele deve estar correlacionado ao resultado esperado do ato administrativo.

63. Feitas essas primeiras considerações teóricas, passa-se a analisar os motivos que ensejaram a prática do ato administrativo de desapropriação.

64. No caso em análise, o motivo de fato que ensejou a desapropriação foi a ocorrência de grave enchente que atingiu o território de Rondônia, especialmente no Município de Porto Velho.

65. Em virtude disso, o Estado viu a necessidade de desapropriar imóveis para alocar a população atingida pela cheia e, nesse contexto, surgiu a indicação da área objeto destes autos.

66. Entretanto, conforme já relatado, além da área estar alagada naquela mesma época, até o momento, não houve nenhum resultado decorrente da prática daquele ato.

67. Explica-se.

68. Conforme se observa no art. 1º, parágrafo único do Decreto n. 18/987/2014, a razão de ser do ato era o uso da área para realocação da comunidade atingida pela cheia, bem como a construção de equipamentos públicos (p. 45 e 46, ID 796259).

69. Porém, passados mais de cinco anos da desapropriação da área, não houve a realização de nenhum desses resultados: nenhuma família foi alocada no local e nenhuma providência foi adotada pelo Poder Público no sentido de construir equipamentos públicos.

70. Isso ocorreu pois, desde o momento da desapropriação, não havia nenhum projeto que permitisse saber quais seriam as providências necessárias para a concretização dessa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Assessoria Técnica

finalidade. A total falta de planejamento prévio à prática do ato inviabilizou qualquer resultado que dele pudesse se esperar.

71. Apesar de o ato administrativo falar em “construção de equipamentos públicos”, não havia nada no processo administrativo que indicasse quais seriam esses equipamentos; o que seria necessário construir para que o local recebesse famílias; quantas famílias seriam assentadas; qual seria o tamanho dos lotes destinados a cada família, etc.

72. O Estado nada fez em relação à área desapropriada em caráter de urgência, apesar de ter pago por ela o valor de R\$ 3.000.000,00 de reais há mais de cinco anos.

73. A área foi desapropriada (apesar de ser local que também sofre com inundações), foi pago o valor por ela correspondente, e nada foi feito no local.

74. A situação que antes existia permaneceu exatamente igual: a população que lá vivia continua no local, sem o mínimo de infraestrutura a garantir a existência digna daquela população, que nem sequer é abastecida com rede de água tratada, não tem atendimento médico ou escolar.

75. Isso implica dizer que o motivo usado pela Administração (necessidade de desapropriar imóvel para assentar famílias) não teve nenhuma congruência com o resultado do ato, uma vez que, com a falta de planejamento prévio ao ato e a total omissão estatal, sequer existiu resultado decorrente da desapropriação.

76. Dessa forma, o ato é nulo por vício no elemento motivo, conforme teoria dos motivos determinantes.

3.2.3. Da ausência de estudos, projetos ou planejamento para a ocupação da área.

77. Da leitura do processo, verifica-se que todo o trâmite necessário à concretização da desapropriação durou menos de 15 (quinze) dias, uma vez que o processo foi autuado em 15/9/2019 e o pagamento do valor se deu em 29/9/2019.

78. Não se questiona a urgência que envolvia a matéria, diante do estado de calamidade vigente no Estado de Rondônia, o que exigia uma atuação pronta e rápida dos entes públicos. Entretanto, isso não exime o administrador de fazer um mínimo de estudos ou projetos que sejam capazes de embasar o ato administrativo.

79. No caso em análise, tratou-se de uma desapropriação de imóvel no valor de R\$ 3.000.000,00, sem que houvesse no processo administrativo um único documento que comprovasse, ou ao menos indicasse, o que seria efetivamente feito com aquela área.

80. Não houve à época (nem há até hoje, conforme informado no ID 795721) nenhum projeto, nenhum estudo, nenhum planejamento que permitisse ao menos inferir qual seria o uso a ser dado ao imóvel.

81. Não houve verificação da situação real do local para analisar se seria possível, de imediato, alocar famílias na área ou se seria preciso fazer investimentos públicos previamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

82. Aliás, é importante mencionar que a Controladoria Geral do Estado, no Parecer n. 3844/DAP/CGE/2014, ressaltou a necessidade de realização de uma visita técnica por parte do Corpo de Bombeiros para que se reconhecesse a área proposta.
83. Entretanto, essa informação foi relevada pela SEAS, que entendeu ser desnecessária tal providência.
84. Naquele momento, diante do alerta feito pela CGE, caberia ao gestor diligente observar que o processo não trazia as mínimas informações sobre a área a ser desapropriada, especialmente quanto à sua adequação à finalidade que dele se esperava, tampouco das benfeitorias e dos investimentos que seriam necessários para alocar famílias no local (se isso fosse possível).
85. Se o apontamento da CGE tivesse sido levado em consideração naquele momento e tivesse sido solicitado o apoio do Corpo de Bombeiros, ou de qualquer outro órgão técnico competente, para visita ao local, certamente, teria sido possível identificar a total inviabilidade da área para o fim a que se destinava a desapropriação.
86. Isso porque, além da área estar inundada, a localidade não contava com nenhuma infraestrutura a permitir a alocação de famílias: não há atendimento médico, não há transporte, não há iluminação pública, fornecimento de água tratada, escolas públicas, vias públicas, etc. Ou seja, o local não contava (e até hoje não conta) com o mínimo de infraestrutura necessária à garantia de existência digna para que se alocassem novas famílias na área.
87. Aliás, no momento da desapropriação, apesar do objeto do ato descrito no decreto (alocação de famílias e construção de equipamentos públicos), não houve a prática de nenhum ato tendente a planejar como isso seria feito: não houve definição de quantas famílias poderiam ser assentadas no local, quais seriam os equipamentos públicos a serem construídos ou como se daria a ocupação. Veja-se que nem sequer há definição se a área seria tratada como urbana ou rural.
88. Isto é, a desapropriação foi feita sem que houvesse indícios mínimos do que seria feito com a área; havia apenas uma descrição genérica, sem nenhum conteúdo efetivo (alocação de famílias e construção de equipamentos públicos).
89. O único documento existente nos autos à época era uma lista com nome de pessoas que teriam sido atingidas pela cheia e que poderiam ocupar o local (p. 8-11, ID 796262).
90. Entretanto, não há nos autos informação da origem dessa lista e, ao analisá-la, percebe-se que o documento não traz os dados mínimos necessários à identificação das famílias que poderiam ser beneficiadas com o ato administrativo (telefone ou endereço, por exemplo).
91. Tanto é assim que, no ano de 2017, a SEAS tentou localizar as famílias nominadas naquela lista (p. 12-24, ID 795721) e verificou que havia apenas 2 (duas) delas aptas e interessadas em serem reassentadas no local.
92. Ainda acerca dessa lista, há alguns fatos que merecem registro: no documento, havia o nome de pessoas que sequer foram atingidas pela cheia; havia, também, pessoas que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

foram atingidas, mas que moravam na área urbana de Porto Velho e disseram não ter nenhum interesse em se mudar para área tão inóspita quanto a Fazenda Bom Jardim.

93. A título de exemplo, menciona-se os itens 12 e 30 do quadro constante nas p. 15 e 16 do ID 795721.

94. Ou seja, o único documento que poderia, em tese, embasar o ato administrativo não traz nenhuma confiabilidade.

95. Assim, para além dos vícios narrados anteriormente (nos elementos motivo e finalidade do ato), a total falta de estudos prévios, de projeto ou de planejamento acerca da utilidade a ser dada à área, ressalta a tese de ilegitimidade do ato administrativo tratado nestes autos.

3.2.4. De outras questões que ressaltam a ilegitimidade e imoralidade do ato administrativo.

96. Ainda que, como já visto acima, haja inúmeros motivos jurídicos a ensejar a anulação do ato administrativo de desapropriação, em razão da existência de vícios não passíveis de convalidação, é impossível deixar de fazer o registro de outras questões ligadas ao aspecto social.

97. Com a prática deste ato, feito às pressas e, aparentemente, sem respeito ao dever de cuidado que o administrador deve ter com a coisa pública, houve o gasto de R\$ 3.000.000,00 (trinta milhões de reais) por parte do Estado.

98. Veja-se que houve o gasto de uma cifra milionária, considerando apenas o valor desta desapropriação (além das outras duas que são objeto dos processos 2137/16 e 2737/19 e que, ao todo, somaram R\$ 9.000.000,00).

99. É fato público e notório que, àquela época, o Estado de Rondônia vivenciou uma das mais graves crises sociais já vistas: localidades ficaram sem acesso à água potável para consumo humano; milhares de pessoas perderam suas casas, seus pertences, sua cultura, seu meio de subsistência; as doenças se proliferaram; as atividades de pesca ficaram prejudicadas.

100. Basta uma simples consulta à rede mundial de computadores para lembrar dos tristes fatos que assolaram Rondônia àquela época⁴.

101. A despeito disso, o Estado promoveu a desapropriação de uma área que estava inundada, sem nenhum planejamento, sem nenhum projeto para a ocupação. Houve a compra

⁴ <http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2014/03/maior-cheia-do-rio-madeira-completa-um-mes-e-rio-continua-subir-em-ro.html>
<http://www.rondonia.ro.gov.br/governo-contabiliza-prejuizos-com-a-enchente/>
<http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2014/02/nivel-do-rio-madeira-sobe-e-porto-velho-tem-maior-cheia-da-historia.html>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

de um imóvel que não tinha possibilidade de ser usado para absolutamente nenhuma finalidade pública.

102. Foram gastos três milhões de reais em troca de nenhum resultado para a população, a despeito de todas as necessidades públicas prementes àquela época.

103. Dessa forma, também no aspecto social, é impossível deixar de registrar a completa ilegitimidade e imoralidade do ato administrativo em questão, dado o gasto de milhões de reais para nenhuma finalidade, ao passo que os atingidos pelas ceias tinham demandas urgentes a serem atendidas.

104. Diante de todos esses fatos, verifica-se que a desapropriação concretizada pelo Estado violou frontalmente os princípios da eficiência e moralidade, expressamente previstos na Constituição Federal (art. 37).

3.3. Das consequências jurídicas da declaração de ilegalidade do ato.

105. Considerando a ilegalidade e ilegitimidade do ato administrativo objeto destes autos, é inevitável reconhecer a nulidade do mesmo.

106. É relevante mencionar que, no caso em análise, a declaração da nulidade é medida que se impõe, uma vez que o ato não gerou nenhuma finalidade pública, tampouco ensejou nenhum investimento estatal.

107. Assim, o ato é nulo desde sua origem e nenhum prejuízo haverá na declaração dessa nulidade, já que nada mudou na situação de fato do imóvel.

108. Com a anulação, além da responsabilização dos agentes que colaboraram para a prática deste ato, é imprescindível o ressarcimento do dano oriundo da desapropriação.

109. Esse dano é inquestionável pois, como já dito, o Estado, a despeito de ter dispendido R\$ 3.000.000,00 para a compra do imóvel, nunca o utilizou para as finalidades descritas no ato administrativo (nem poderia fazê-lo), dada a completa inadequação e imprestabilidade da área para os fins a que se destinavam.

110. Por este motivo, verificada a prática de irregularidade que resultou em dano ao erário, é imprescindível a conversão deste processo em tomada de conta especial, tudo nos termos do art. 44, da Lei Orgânica deste Tribunal (LCE 154/96):

Art. 44. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 92, desta Lei Complementar.

111. Antes, porém, de tratar da responsabilidade pelo dano e pela irregularidade apontada nestes autos, é necessário, de antemão, fazer uma consideração acerca da inocorrência da prescrição no caso em análise, apesar da data dos fatos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

3.4. Da inocorrência de prescrição.

112. Conforme já relatado, os fatos investigados nestes autos remontam ao ano de 2014 e, ao analisar o processo administrativo, vê-se que o pagamento do valor correspondente à desapropriação ocorreu em 29 de setembro de 2014.

113. Assim, numa análise superficial da matéria, poder-se-ia questionar a ocorrência da prescrição.

114. No entanto, não há que se falar, aqui, na perda da pretensão punitiva do Tribunal. Explica-se.

115. Sabe-se que se aplica ao Tribunal de Contas o prazo quinquenal de prescrição previsto na Lei n. 9.873/1999⁵. Assim, o prazo para o órgão de controle externo exercer a pretensão punitiva quanto à matéria de sua competência é de cinco anos, a contar da data do fato (art. 1º, Lei n 9.873/95).

116. Esse prazo, porém, está sujeito à interrupção decorrente de alguns fatos, os quais vêm previstos no art. 2º, da norma mencionada. Eis o texto da lei:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. [grifo não original]

117. Conforme inciso II do art. 2º, um dos marcos interruptivos trazidos pela lei é a prática de ato inequívoco que importe apuração do fato.

118. No caso em questão, ainda que o pagamento dos valores tidos como danosos tenha ocorrido em 29/9/2014, em 31/7/2019 houve a autuação do presente procedimento apuratório preliminar, quando teve início a prática de diligências instrutórias (IDs 796513 e 800386).

119. Ademais, em 18 de setembro de 2019, por meio da Portaria n. 602, publicada no DOeTCE-RO 1954, houve a designação da equipe de fiscalização, responsável por promover a inspeção no imóvel objeto dos autos.

120. Assim, verifica-se que antes de passados cinco anos dos fatos investigados, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia promoveu atos inequívocos que importaram apuração do fato

121. É importante registrar que a Lei n. 9.873/95 não estabelece expressamente o que seria um ato inequívoco que importe apuração do fato, deixando o esforço interpretativo ao aplicador da lei.

⁵ Acórdão APL-TC 00075/18, referente ao processo 3682/17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

122. Ao analisar a jurisprudência sobre o assunto, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal, no ano de 2017, ao julgar o MS 32.201/DF, deu interpretação concreta à expressão “ato inequívoco que importa apuração ao erário”.

123. O caso paradigma tratava de uma fiscalização do Tribunal de Contas da União, em que houve a aplicação de multa e em relação à qual o interessado alegou a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

124. Naquela oportunidade, o Supremo consignou que, a despeito de terem transcorrido mais de cinco anos entre os fatos e o início da fiscalização, nesse ínterim, o TCU havia prolatado uma decisão determinando a realização de uma auditoria sobre os fatos que ensejaram a aplicação da multa.

125. Com isso, o Supremo considerou interrompida a prescrição, em razão da determinação da fiscalização.

126. Eis o trecho pertinente do acórdão, de relatoria do Ministro Roberto Barroso (MS 32.201/DF):

33. De acordo com o art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, a prescrição da ação punitiva se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”. A irregularidade atribuída ao impetrante foi apurada através de auditoria realizada pela Superintendência Regional do INCRA/MS. Tal auditoria foi determinada pelo TCU através do Acórdão nº 897/2007, prolatado na sessão de 16.05.2007. **Ao determinar a realização da auditoria, o TCU indubitavelmente praticou ato inequívoco a importar a apuração do fato, interrompendo, portanto, a prescrição, antes de decorrido o prazo de 5 (cinco) anos.**

127. Assim, na mesma esteira do precedente acima citado, as diligências instrutórias iniciadas no âmbito deste Tribunal, inclusive com determinação da Presidência para a realização da inspeção (Portaria n. 602/2019), são suficientes para caracterizar ato inequívoco que importa apuração dos fatos e, conseqüentemente, para interromper o lapso prescricional.

128. Dessa forma, não há que se questionar a ocorrência de prescrição no caso em análise.

3.5. Dos agentes responsáveis pelos vícios apontados.

129. Feitas todas essas considerações e verificada a ilegalidade e ilegitimidade do ato de desapropriação realizado por meio do processo administrativo n. 01.2301.00266-0000/2014, faz-se necessário indicar os responsáveis por tal ato, bem como pelo ressarcimento do dano ao erário, de forma a permitir o regular exercício do contraditório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Assessoria Técnica

3.5.1. Da conduta dos membros da Comissão Temporária Especial – Álvaro Lustosa Pires Júnior, Luismar Almeida de Castro, Pedro Martins Neto, Leonardo Gonçalves da Costa, Ênio Torres Soares, Jorge Luiz de Almeida e Antônio Monteiro de Lima.

130. Como já relatado, na época dos fatos, houve a designação de uma Comissão Temporária Especial, que tinha por finalidade promover a avaliação do imóvel indicado para desapropriação pelo Estado de Rondônia (Decreto 18.969, de 24 de junho de 2014).

131. Essa comissão, então, elaborou o laudo constante nas p. 12-50, ID 796262 e p. 1-3, ID 796264, que foi firmado por sete membros.

132. Registre-se que, apesar de não constar nos autos as primeiras folhas do laudo, isso é irrelevante para a análise, uma vez que o laudo apenas passa a tratar da área específica a partir da página 27, do ID 796262.

133. Feita essa primeira consideração, é possível observar que o laudo em questão, apesar de ser exaustivo e contar com inúmeras laudas, não traz nenhuma informação efetiva sobre a área.

134. Conforme registrado no relatório técnico de ID 822455, bem como no relatório enviado pela SEAS a este Tribunal (ID 795721), a área já é ocupada há décadas e lá há inúmeras casas. A despeito da existência de inúmeras construções no local, que são consideradas benfeitorias, não houve nenhuma menção a elas no laudo.

135. No documento apenas há menção à benfeitoria relativa ao plano de manejo do proprietário.

136. Além disso, a área, como já ressaltado acima, estava alagada à época, o que também não foi mencionado no laudo de avaliação.

137. Pode-se ver, então, que o laudo, apesar de possuir inúmeras laudas, com conteúdo exaustivo e basicamente teórico, nada esclareceu de forma específica sobre a área.

138. A análise do laudo, em contraposição às informações obtidas sobre área na visita técnica realizada leva à conclusão de que, ou a equipe sequer esteve presente no local para elaborar o documento, ou, se visitou a área, simplesmente deixou de mencionar a real situação do imóvel, o que seria ainda mais grave.

139. Em qualquer desses casos, fica evidente a responsabilidade dos signatários do laudo, uma vez que eram os agentes públicos com maior possibilidade de evitar o dano perpetrado.

140. Isso porque, se tivessem efetivamente analisado a área e retratado as conclusões em relação à situação do local (que estava alagado, já era ocupado há décadas e não tinha nenhuma estrutura a permitir o abrigo de novas famílias), certamente o dano não teria ocorrido.

141. Ora, é certo que a realização de uma avaliação imobiliária implica, necessariamente, no conhecimento do imóvel avaliado. Assim, se os membros da comissão fizeram a avaliação sem conhecer o imóvel, ou se o conheciam e omitiram as informações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

necessárias a embasar o ato administrativo, deverão ser responsabilizados pelo dano dele advindo.

142. Assim, em síntese, surge a responsabilidade dos agentes signatários do laudo de avaliação, nos termos do quadro abaixo:

Quadro 1 – Matriz de responsabilidade

Agentes responsáveis	a) Álvaro Lustosa Pires Júnior, CPF n. 564.975.552-34; b) Luismar Almeida de Castro, CPF n. 101.447.301-20; c) Pedro Martins Neto, CPF n. 835.730.542-34; d) Leonardo Gonçalves da Costa, CPF n. 529.051.602-68 e) Ênio Torres Soares, CPF n. 161.832.232-04 f) Jorge Luiz de Almeida, CPF n. 132.952.684-87; g) Antônio Monteiro de Lima, CPF n. 448.884.144-91
Conduta	Elaboração de laudo de avaliação de imóvel sem o registro das informações mínimas necessárias a embasar o ato de desapropriação, omitindo informações relevantes como o fato de que a área estava alagada, que já era ocupada e que não tinha nenhuma infraestrutura capaz de alocar famílias atingidas pela cheia (finalidade precípua do ato)
Culpabilidade	O grau de culpabilidade desses agentes é o mais alto dentro da cadeia de fatos que ensejaram a irregularidade, pois eram aqueles que maiores condições tinham de verificar a desnecessidade e o absurdo da desapropriação de área sem nenhuma condição de atender a finalidade pública.
Nexo causal	A conduta dos agentes, ao apresentarem laudo que nada retratava acerca da situação do imóvel, foi o fator essencial para a ocorrência da irregularidade e do dano; foi a condição sem a qual o ato não teria ocorrido.

Fonte: ASSTECSGCE

3.5.2. Da conduta do Secretário de Estado de Assistência Social e da Coordenadora de Administração e Finanças (SEAS).

143. Como relatado anteriormente, o processo administrativo objeto destes autos passou pela Controladoria Geral do Estado que, por sua vez, alertou sobre a necessidade de visita técnica ao imóvel a ser desapropriado, para fins de reconhecimento da área. A CGE sugeriu, então, que tal visita fosse feita pelo Corpo de Bombeiros (item 3.1 do Parecer n. 3844/DAP/CGE/2014, p. 37-38, ID 796264).

144. No mesmo documento, a CGE ressaltou a necessidade de realização de avaliação (ou de consulta) por parte da Caixa Econômica Federal, entidade com maiores condições técnicas de avaliar o imóvel (item 5 do parecer).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

145. Não obstante esses alertas, os gestores da SEAS à época, Márcio Antônio Félix Ribeiro e Natália de Souza Barros, respectivamente Secretário e Coordenadora de Administração e Finanças da pasta, relevaram tais providências, de forma expressa, por entender que aquele laudo elaborado pela comissão temporária, vazio de conteúdo quanto a área a ser desapropriada, era suficiente para embasar a desapropriação (despacho de p. 41-42, ID 796264).

146. Imediatamente após o despacho, na mesma data (29/9/2014), os agentes determinaram o pagamento do valor de R\$ 3.000.000,00 ao proprietário do imóvel (p. 45, ID 796264).

147. Isso ocorreu, mais uma vez ressalta-se, sem que houvesse no processo administrativo nenhum planejamento quanto ao uso da área.

148. Nota-se, então, que os agentes aqui mencionados, apesar de alertados da necessidade de outras providências para embasar o pagamento da indenização pelo imóvel, deixaram de observar o dever de cuidado que o administrador deve ter e promoveram o dispêndio de três milhões de reais para ato que nenhuma finalidade social teve.

149. Se não tivessem relevado os alertas da CGE e tivessem acatado as sugestões feitas pelo órgão de controle interno, provavelmente o ato não teria se concretizado, já que, com a realização de visita para o reconhecimento da área, seja pelo Corpo de Bombeiros, seja pela Caixa Econômica Federal, seria possível verificar a total inadequação da área.

150. Como os agentes não o fizeram, atraíram para si a responsabilidade pelo ato danoso apurado nestes autos. Assim, faz-se necessária sua responsabilização, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 – Matriz de responsabilidade

Agentes responsáveis	a) Márcio Antônio Félix Ribeiro, CPF n. 289.643.222-15 b) Natália de Souza Barros, CPF n. 204.411.692-87
Conduta	Determinação de pagamento, sem observar a ausência de planejamento do ato e relevando, expressamente, os alertas feitos pela CGE acerca da necessidade de outros atos para embasar a desapropriação.
Culpabilidade	O grau de culpabilidade dos agentes é elevado já que sua conduta foi determinante para a concretização do ato, com a realização de pagamento, sem a observância dos alertas feitos pelo órgão de controle interno.
Nexo causal	Não fosse a conduta desses agentes, ignorando os alertas feitos pela CGE e determinando o pagamento, não teria sido concretizada a irregularidade e o dano.

Fonte: ASSTECSGCE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

3.5.3. Da responsabilidade dos proprietários do imóvel – Luiz Carlos de Oliveira e sua cônjuge Soraya Verzeletti Oliveira.

151. Além dos agentes públicos que conduziram o processo de desapropriação, é preciso analisar a responsabilidade daqueles que efetivamente receberam as verbas que saíram dos cofres públicos: o proprietário do imóvel e sua cônjuge.

152. A princípio, convém ressaltar que, conforme relatado no ID 822455 (relatório de visita técnica), quando o Sr. Luiz Carlos de Oliveira adquiriu o imóvel, este já era ocupado há décadas, o que era de conhecimento daquele.

153. Tanto o proprietário tinha conhecimento da ocupação do imóvel que celebrou contrato de concessão de uso com os moradores do local, conforme contrato anexo ao relatório de ID 822455.

154. Ademais, é de se imaginar que o proprietário de um imóvel tenha conhecimento (ou ao menos deveria ter) que o local seja atingido frequentemente por enchentes e que não possui nenhuma infraestrutura capaz de permitir a alocação de famílias (água tratada, vias públicas, por exemplo).

155. Ao analisar o processo administrativo verifica-se que a única manifestação feita pelo então proprietário do imóvel e sua cônjuge foi no sentido de abrir mão de parte do valor da avaliação (p. 21, ID 796264). Em nenhum momento o proprietário mencionou o fato de que a área já era ocupada, informação que poderia ser essencial à concretização do ato de desapropriação.

156. O Código Civil, lei fundada no princípio da eticidade, prevê que é um dos vícios do negócio jurídico o silêncio intencional de uma das partes em relação a fato essencial à celebração.

157. Eis o que prevê o art. 147, ao tratar do dolo como vício do consentimento nos negócios jurídicos: “Nos negócios jurídicos bilaterais, o silêncio intencional de uma das partes a respeito de fato ou qualidade que a outra parte haja ignorado, constitui omissão dolosa, provando-se que sem ela o negócio não se teria celebrado.”

158. Não se desconhece que aqui não se trata de uma relação jurídica entre particulares, em que se aplica integralmente as normas civis.

159. Porém, se no direito civil, em que vigora o princípio da autonomia da vontade, a omissão da parte sobre um requisito essencial do negócio jurídico é capaz de anular a avença, com mais razão isso se verifica nas relações com o ente público, onde se verifica a supremacia e indisponibilidade do interesse público.

160. Assim, verifica-se que o proprietário do imóvel, mesmo tendo conhecimento da imprestabilidade da área para o fim da desapropriação, com ela concordou, silenciando quanto a fato que poderia ensejar a não concretização do ato administrativo.

161. Tal circunstância, além de caracterizar o dolo (enquanto vício do negócio jurídico), ensejou o enriquecimento sem justa causa do agente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

162. Isso porque, nos termos da lei civil, todo aquele que se enriquecer sem justa causa à custa de outrem deverá restituir o indevidamente auferido, em valores devidamente atualizados.

163. Eis o que prevê o art. 884, do Código Civil: “Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”.

164. O caso em análise, então, se subsume a tal regramento legal, uma vez que o proprietário, mesmo tendo conhecimento da inadequação do imóvel, silenciou quanto a esse fato e concordou com a desapropriação sem fazer nenhum alerta ao poder público, enriquecendo-se sem justa causa.

165. Por este motivo, também ele deve ser incluído no rol de responsáveis, de forma solidária em relação ao dano ao erário.

166. Ainda, faz-se necessário incluir no rol de responsáveis a cônjuge do proprietário, Soraya Verzeletti Oliveira, uma vez que, por se tratar de ação que envolve direito real imobiliário, há o litisconsórcio necessário entre os cônjuges, nos termos do art. 114, do CPC.

Quadro 3 – Matriz de responsabilidade

Agentes responsáveis	a) Luiz Carlos de Oliveira, CPF 156.767.901-30 b) Soraya Verzeletti Oliveira, CPF 457.582.802-59
Conduta	Ter recebido valores relativos a desapropriação de imóvel que sabia, ou deveria saber, ser inadequado ao uso, em especial por ser ocupado há décadas.
Culpabilidade	O grau de culpabilidade desse agente pode ser considerado em nível mediano, uma vez que, apesar de ter recebido os valores, não teve conduta ativa no processo de desapropriação.
Nexo causal	Não fosse a omissão do agente em relação à atual situação do imóvel, o ato não teria sido concretizado.

Fonte: ASSTECSGCE

4. CONCLUSÃO

167. Diante dos argumentos expostos, pelo que consta dos autos nesta análise ainda não conclusiva, conclui-se pela ilegalidade e ilegitimidade do ato de desapropriação materializado no processo administrativo n. 01.2301.00.266-0000/2014, por vícios nos elementos finalidade e motivo do ato administrativo, bem como pela total ausência de planejamento do ato, o que causou dano ao erário no importe de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), o qual deve ser imputado aos seguintes agentes:

4.1. Álvaro Lustosa Pires Júnior, CPF n. 564.975.552-34; Luismar Almeida de Castro, CPF n. 101.447.301-20; Pedro Martins Neto, CPF n. 835.730.542-34; Leonardo Gonçalves da Costa, CPF n. 529.051.602-68; Ênio Torres



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Assessoria Técnica

Soares, CPF n. 161.832.232-04, Jorge Luiz de Almeida, CPF n. 132.952.684-87 e Antônio Monteiro de Lima, CPF n. 448.884.144-91, por terem promovido a avaliação do imóvel, nos termos delineados no quadro 1, constante no item 3.5.1 deste relatório, violando, em tese, os princípios da eficiência e da moralidade (art. 37, CF);

4.2. Márcio Antônio Félix Ribeiro, CPF n. 289.643.222-15 e Natália de Souza Barros, CPF n. 204.411.692-87, por terem determinado o pagamento do valor relativo à desapropriação, superando os alertas feitos pelo órgão de controle interno, tudo nos termos constantes no quadro 2, do item 3.5.2 deste relatório, violando, em tese, os princípios da eficiência e da moralidade (art. 37, CF);

4.3. Luiz Carlos de Oliveira, CPF 156.767.901-30 e, em litisconsórcio necessário, a cónyuge Soraya Verzeletti Oliveira, CPF 457.582.802-59, com base no art. 16, § 2º, “b”, por ter silenciado quanto a fato essencial à desapropriação e, com isso, ter-se enriquecido sem justa causa às custas do erário, fato que viola, em tese, os arts. 147 e 884, do Código Civil, conforme constante no quadro 3, do item 3.5.3 deste relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

168. Ante todo o exposto, propõe-se ao relator:

5.1. O processamento do presente procedimento apuratório preliminar como “fiscalização de atos e contratos” e sua conversão em tomada de contas especial, nos termos do art. 44, da Lei Orgânica do TCE/RO (LCE 154/96);

5.2. A abertura de contraditório aos agentes apontados no item 4 (conclusão) a fim de que possam defender-se dos fatos a eles imputados;

5.3. O encaminhamento de cópia do presente relatório ao Ministério Público do Estado de Rondônia, para que tome conhecimento dos fatos, especialmente por considerar a possível subsunção à hipótese do art. 10, da Lei n. 8.429/92.

Porto Velho, 22 de outubro de 2019.

Rossana Denise Iuliano Alves

Auditora de Controle Externo

Matrícula 543

Supervisionado: **Edson Espírito Santo Sena**

Secretário Executivo de Controle Externo

Matrícula 231

Em, 22 de Outubro de 2019



ROSSANA DENISE IULIANO ALVES
Mat. 543
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO

Em, 24 de Outubro de 2019



ALBINO LOPES DO NASCIMENTO
JUNIOR
Mat. 141
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO

Em, 23 de Outubro de 2019



EDSON ESPIRITO SANTO SENA
Mat. 231
SECRETÁRIO EXECUTIVO DE
CONTROLE EXTERNO