ACÓRDÃO - AC00 - 501/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/17000/2013
PROTOCOLO	: 1449116
TIPO DE PROCESSO	: DENÚNCIA
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE DOURADOS
JURISDICIONADO	: MURILO ZAUITH
INTERESSADO	: PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO MS/ PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA HUMBERTO DE MATOS BRITTES
RELATOR	: CONS. DESIGNADO JERSON DOMINGOS

EMENTA: DENÚNCIA. DESAPROPRIAÇÃO INDENIZADA EM DINHEIRO E POR MEIO DE DAÇÃO EM PAGAMENTO. INDÍCIOS DE DANO AO ERÁRIO. INSPEÇÃO *IN LOCO*. CONSTATAÇÃO DE INOCORRÊNCIA DE DANO DIANTE DA QUITAÇÃO DA INDENIZAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Não restando provas de ilegalidade no ato praticado, tampouco prejuízo ao erário, julga-se improcedente a denúncia.

2. Improcedência da denúncia. Arquivamento dos autos, nos termos do art. 129 do RITC/MS.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 2ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 14 a 16 de abril de 2025, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgar **improcedente** a denúncia, conforme exposto no voto, e **arquivar os autos**, ante a comprovação de ausência de dano ao erário, conforme previsto no art. 129 do RITC/MS; **quebrar o sigilo processual**, nos termos do art. 61, § 6º, do RITC/MS; e **intimar** do resultado deste julgamento os interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

Campo Grande, 16 de abril de 2025.

Conselheiro **Jerson Domingos**
Conselheiro Designado – Relator
(Portaria TCE/MS n. 192/2025 – DOE/TCE/MS n. 3966)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Conselheiro Designado - Relator

Trata-se de Oficio n. 963/2013, encaminhado pelo Procurador Geral de Justiça à época, Sr. Humberto de Matos Brittes, informando sobre a instauração de Procedimento Preparatório visando apurar improbidade administrativa em decorrência de dação em pagamento de áreas de terra pertencentes ao Município a Hermete Rigotti e Laís Martins Rigotti, autorizada pela Lei n. 3.686, de 03 de junho de 2013, bem como sobre a Representação ao Poder Legislativo Municipal, nos termos do art. 31, §1º, da CF/88, art. 24, *caput* e § 1º, da Constituição Estadual e Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/12.

O expediente foi recebido como Denúncia por parte da Presidência desta Corte de Contas, em juízo de admissibilidade (f. 03/04), que determinou a sua distribuição ao Conselheiro Waldir Neves Barbosa, na forma regimental.

Por meio do Parecer n. 18125/2014 (fls. 127/133), a Assessoria Jurídica da Presidência opinou pela solicitação de envio da cópia integral do processo administrativo, que autorizou a dação em pagamento, para análise da equipe técnica e, caso a análise documental fosse insuficiente, pela realização de inspeção.

A Procuradoria de Contas, inicialmente, opinou pela realização de inspeção, no Município de Dourados, para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar eventual dano para fins de responsabilização (PAR - MPC - GAB.5 DR.TMV/SUBSTITUTO - 3531/2014, fls. 134/135)

Na sequência, os autos foram encaminhados à análise técnica da Divisão de Gestão da Educação e, posteriormente, à Procuradoria de Contas, que concluíram pela improcedência da denúncia e consequente arquivamento (ANA - DFE - 5561/2024, fls. 224/227; e PAR - 6ª PRC - 8280/2024, fls. 229/235).

Por meio do Despacho n. 12080/2014 (fls. 147/148), o Relator determinou a realização da Inspeção no Município de Dourados para apurar os fatos narrados na Denúncia.

A 3ª ICE, no Relatório de Inspeção n. 5/2015 (fls. 291/295), informou que o Inquérito Civil n. 36/2013, foi arquivado e, considerando que os fatos relacionados ao negócio imobiliário efetuado pelo Município de Dourados e o Sr. Henrique Rigotti e sua esposa ocorreram no exercício de 2012, cuja competência era do conselheiro José Ancelmo dos Santos (aposentado), atualmente sob a alçada do conselheiro Osmar Domingues Jerônimo, sugeriram a redistribuição do mesmo.

Ao se manifestar no feito, o conselheiro Jerson Domingos (substituto do Conselheiro Waldir Neves) declinou da competência e submeteu os autos à Presidência, para redistribuição. Assim, no DESPACHO DSP - GAB.PRES. -

43776/2015 (fls. 300/301), os autos foram encaminhados ao conselheiro Osmar Domingues Jerônimo.

Os autos foram encaminhados à Procuradoria de Contas, que, no Parecer n. 10314/2016 (f. 303/305), reiterou a necessidade de inspeção para apurar os fatos e identificar os responsáveis, independente do arquivamento do Procedimento Preparatório n. 36/2013.

Por esse motivo, o processo foi encaminhado à Divisão de Fiscalização de Contratação Pública, Parceiras e Convênios (fl. 306).

A equipe técnica, no Relatório de Inspeção n. 37/2023 (fls. 1311/1318), concluiu pela improcedência da Denúncia e o consequente arquivamento do feito, nos termos do art. 11, V, “a”, do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS).

Ao final, a Procuradoria de Contas, no PAR - 1ª PRC - 4337/2023 (fls. 1321/1323), opinou pela improcedência da Denúncia, arquivamento dos autos e recomendações.

Passo ao voto.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Conselheiro Designado - Relator

O procurador-geral de justiça à época, Sr. Humberto de Matos Brittes, por intermédio do Ofício n. 963/2013/GAB-PGJ, atendendo as solicitações do promotor de justiça Amilcar Araújo Carneiro Júnior, da 16ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público Social de Dourados, encaminhou a esta Corte as cópias do Procedimento Preparatório 36/2013/PJDPPS/DD e do Inquérito Civil n. 37/2013/PJDPPS/DD, para as providências cabíveis (fls. 2/126).

O objetivo é “apurar possível improbidade administrativa em decorrência de dação em pagamento de áreas de terra pertencentes ao Município à Hermete Rigotti e Laís Martins Rigotti, autorizada pela Lei Municipal n. 3.686 de 03 de junho de 2013”. A suposta irregularidade apontada pelo denunciante refere-se à avaliação a menor dos bens pertencentes ao Município, para efeito da dação em pagamento, em relação ao valor da área desapropriada, o que teria causado dano ao erário.

Após diligências para instrução do processo, no âmbito do Ministério Público Estadual, o Inquérito Civil n. 36/2013, instaurado pela Portaria n. 36/2013/PJDPPS/DD, concluiu pelo arquivamento. Reproduz-se alguns tópicos da decisão de arquivamento (fls. 599/607):

> “Salienta-se no caso citado que, houve um contrato entre a Prefeitura e o Sr. Hermet Rigotti e sua esposa no qual aceitam os imóveis do Município como forma

de pagamento/ indenização pela desapropriação. (sic)

Provando, ante o caso exposto, que não ocorreu dano ao erário, nem enriquecimento ilícito, nem houve violação dos princípios administrativos, nem o eventual prejudicado, o Sr. H. Rigotti, manifestou-se contra. (sic)

Todavia, é verdade que a dação em pagamento como indenização para desapropriação do imóvel do Sr. Hermete Rigotti e Laís Martins Rigotti poderia desencadear eventual prejuízo ao erário ou enriquecendo sem causa. Tal situação, porém, não ocorreu. (sic)

Ademais, apesar de não haver prejuízo aos cofres públicos, tem-se que o ato foi irregular, assim resta pertinente recomendar ao Executivo Municipal que não realize atos que não estejam previstos em lei, sendo ressaltado que a indenização por desapropriação deve ser feita em dinheiro

Ante o exposto, esgotadas as diligências úteis para a instrução do presente e em virtude do cumprimento da recomendação, concluo pela impossibilidade de prosseguimento do feito e submeto o Inquérito Civil e a presente Promoção de Arquivamento à apreciação e à homologação do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, para as deliberações previstas no formado art. 26, § 1º da Resolução n. 015/2007/PGJ".

Destaca-se que, após a fiscalização *in loco* e a realização de diligências junto à Prefeitura e à Câmara Municipal de Dourados, os fatos denunciados não se confirmaram.

Ao contrário, a inspeção constatou que os atos praticados no Processo Administrativo n. 40.227/2012, de 19/12/2012, quais sejam, a indenização decorrente do ato de desapropriação e a dação em pagamento, efetivamente ocorreram conforme autorizados na lei supracitada.

De acordo com a desapropriação promovida pelo Município de Dourados, conforme Decreto Municipal n. 1.319/12, de 26 de dezembro 2012 (fl.1089), a área de 56.383,03 (cinquenta e seis mil trezentos e oitenta e três metros e três centímetros quadrados – Fazenda Água Boa), de propriedade de Hermete Rigotti e Laís Martins Rigotti, imóvel objeto da Matrícula n. 39.214, do Cartório de Registro Geral de Imóveis de Dourados, foi declarada de Utilidade Pública, para fins de desapropriação para destinação à implantação, exploração e conservação de serviços públicos.

A área desapropriada, incluídas as benfeitorias, foi avaliada pela Comissão de Avaliação do Município em **R$ 6.795.000,00** (seis milhões setecentos e noventa e cinco mil reais), conforme Ata de Homologação n. 71/2012 e Parecer Técnico de Avaliação Imobiliária n. 71/2012, fls.1070/1072.

Os desapropriados concordaram em receber indenização pela expropriação sofrida, a ser paga na forma e condição estabelecidas na cláusula quarta, alíneas "a" e "b" do Contrato de Desapropriação Administrativa de Imóvel, celebrado entre as partes em 26 de dezembro de 2012.

O Contrato Particular de Desapropriação Administrativa de Imóvel (fls.1085/1088) entre o Município de Dourados (desapropriante) e Hermete Rigotti e Laís Martins Rigotti (desapropriados), dispõe na cláusula quarta:

> "...
>
> CLÁUSULA QUARTA: Acordaram as partes que a indenização supra será quitada da seguinte forma e condições:
>
> A) Pagamento parcial de R$ 1.295.000,00 (hum milhão e duzentos e noventa e cinco reais), sendo deste R$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), em 05.03.2013 e o restante de R$ 895.000,00 (oitocentos e noventa e cinco mil reais), em 10 (dez) parcelas fixas mensais de 89.500,00 (oitenta ' nove mil e quinhentos reais), sendo a primeira parcela vencível em 05.04.2013 e as demais parcelas vencíveis em data idêntica e meses subsequentes vencidos; (grifo nosso)
>
> B) O remanescente da indenização de R$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais), será liquidado pelo DESAPROPRIANTE mediante dação em pagamento aos DESAPRORIANDOS dos imóveis adiante descritos, todo de propriedade do Município de Dourados, conforme Parecer Técnico de Avaliação Imobiliária n. 071/2012, laborado pela Comissão Especial Municipal de Avaliação, com cujo valor manifestam de pleno e geral". (grifo nosso)

O desapropriante e os desapropriados acordaram que R$ 1.295.000,00 seria pago em dinheiro e R$ 5.500.000,00 por meio de dação em pagamento, mediante a transferência dos imóveis.

A dação em pagamento foi autorizada pela Lei Municipal n. 3.686, de 3 de junho de 2013, que autorizou o Executivo Municipal a dar em pagamento áreas de terras pertencentes ao Município (matrículas ns.: 1.592, 1.593, 1.594, 45.195, 77.579, 64.445, 95.481, 31.162, 38.617, 19.805 (Lt. 11 Qd. 05 e Lt. 03 Qd. 06) e 79.274 (Lt. 02 Qd. 01)), publicada no Diário Oficial de Dourados, em 10/6/2013 (fls.1.125/1.131).

Conforme documentos constantes do processo, os atos da despesa pública do acordo indenizatório da cláusula quarta alínea "a" do Contrato, são assim demonstrados:

NOTA DE EMPENHO				**ORDEM DE PGTO**				**DOC - Hermete Rigotti**			
Nº	DATA	VALOR	FL.	Nº	DATA	VALOR	FL.	Nº	DATA	VALOR	FL.
2665	21/6/13	668.500,00	1145	2923	28/06/13	668.500,00	1144	62.102	21/06/13	668.500,00	1143
3054	19/07/13	89.500,00	1148	3326	22/07/13	89.500,00	1147	72.207	22/07/13	89.500,00	1146
3636	22/08/13	89.500,00	1151	3854	28/08/13	89.500,00	1150	82.902	29/08/13	89.500,00	1149
4245	03/10/13	89.500,00	1154	4564	10/10/13	89.500,00	1153	101.015	10/10/13	89.500,00	1152
4651	06/11/13	89.500,00	1157	4977	07/11/13	89.500,00	1158	110.801	08/11/13	89.500,00	1155

5049	04/12/13	89.500,00	1160	3195	15/07/14	89.500,00	1159	71.603	16/07/14	89.500,00	1158
2909	15/07/14	179.000,00	1163	3285	22/07/14	179.000,00	1162	72.208	22/07/14	179.00,00	1161
R$ 1.295.000,00				**R$ 1.295.000,00**				**R$ 1.295.00,00**			

Assim, para a quitação da indenização devida aos expropriados, no valor de **R$ 6.795.000,00** (seis milhões setecentos e noventa e cinco mil reais), o Município pagou em dinheiro o montante de **R$ 1.295.000,00** (um milhão duzentos e noventa e cinco mil reais, conforme demonstrado na tabela acima), tendo o saldo remanescente indenizatório, no valor de **R$ 5.500.000,00** (cinco milhões e quinhentos mil reais) sido quitado mediante a dação em pagamento de diversos imóveis do Município aos expropriados, conforme Lei Municipal 3.686/2012 (fls. 1260-1310).

Registra-se que a Administração Municipal considerou, em um único processo administrativo, os dois institutos: desapropriação e a dação em pagamento.

A Prefeitura Municipal de Dourados, manifestando-se nos autos do Inquérito Civil n. 36/2013-16ª PJD, fls.592/598), alega que a desapropriação e a respectiva indenização paga aos expropriados decorrem de regular processo administrativo. Argumenta que parte significativa da indenização devida aos expropriados se efetivou em dinheiro. Considerou ainda que a dação em pagamento, originária do contrato administrativo para liquidação de parte da indenização, decorreu de espontânea e manifesta aceitação dos expropriados, gozando de amparo legal no art. 995 do Código Civil e na Lei Municipal n. 3.686/2012.

Aduz, ainda, que tanto o imóvel expropriado quanto os imóveis do Município sujeitaram-se a rigorosas avaliações realizadas pela Comissão Municipal de Avaliação, instituída pelo Decreto Municipal n. 37/2012, de 30/1/2012, conforme o Parecer Técnico n. 71/2012 e o Parecer Técnico n. 13/2012, ambos devidamente homologados, constantes às fls. 32/38 do processo de desapropriação.

O artigo 37, XXXI, da Constituição Federal, determina que as compras efetuadas pela Administração Pública deverão ser efetuadas por meio de procedimento licitatório, inclusive no que se refere a imóveis, visando obter a proposta mais vantajosa ao interesse público, mas preservando os princípios constitucionais da isonomia e impessoalidade e o direito fundamental da propriedade.

A Lei 8.666/1993, vigente à época, previa que a modalidade a ser utilizada para essa compra seria a concorrência, sendo cabível a dispensa de licitação apenas quando o interesse público demandar imóvel com características únicas que inviabilizem a competição (art.17).

Sem adentrar no mérito do aspecto legal da desapropriação, infere-se que a licitação é a regra para aquisição de imóveis pelo Poder Público, sendo que a opção pela desapropriação deve ser excepcional e justificada, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV, Decreto-Lei n. 3.365/1941).

Quanto ao Instituto Jurídico da Dação em Pagamento, trata-se de um acordo liberatório, feito entre credor e devedor, em que o credor consente com a entrega de uma coisa diversa da avençada (art. 356 do Código Civil).

A Lei n. 8.666/1993, vigente à época, em seu art. 17, I, "a", autorizava o ente público a promover a quitação de débitos por meio de dação em pagamento, com dispensa de licitação.

No caso do Processo n. 40.227/2012, constatou-se que o procedimento deveria ser uno e seguir o rito da desapropriação. Contudo, o interesse e a finalidade pública foram atendidos, de modo a inexistir prejuízo ao erário. Como bem frisou o Procurador de Justiça no acolhimento do arquivamento do inquérito (fls.617/621):

> "A Prefeitura Municipal juntou todos os documentos relativos ao processo de desapropriação, não restando provas de ilegalidade no ato praticado, tampouco prejuízo ao erário como supostamente faz crer a denúncia realizada neste procedimento. Há de se observar que mera irregularidade, sem a presença do elemento subjetivo dolo/culpa, não configura ato de improbidade.
>
> Com isso, verifica-se não haver qualquer característica de ilegalidade no ato praticado ou mesmo ato de improbidade, conforme quis fazer acreditar a denúncia formulada e juntada neste Inquérito Civil".

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento do art. 129 do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018, **VOTO:**

a. Pela **improcedência** da denúncia, conforme exposto no voto, e **arquivamento dos autos**, ante a comprovação de ausência de dano ao erário, conforme previsto no art. 129 do RITC/MS;

b. pela **quebra do sigilo processual**, nos termos do art. 61, § 6º, do RITC/MS;

c. Pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela improcedência da denúncia, pelo arquivamento dos autos, pela quebra do sigilo processual e pela intimação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro, os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 16 de abril de 2025.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**
Conselheiro Designado – Relator
(Portaria TCE/MS n. 192/2025 – DOE/TCE/MS n. 3966)

LBS/ MRMAM