



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

**Número do** 1.0145.12.025625-3/003      **Númeraço** 0256253-  
**Relator:** Des.(a) Dárcio Lopardi Mendes  
**Relator do Acordão:** Des.(a) Dárcio Lopardi Mendes  
**Data do Julgamento:** 15/12/2016  
**Data da Publicação:** 24/01/2017

**EMENTA:** APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DESAFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO - ALIENAÇÃO DE BEM DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA (RUA) - PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - SITUAÇÃO JUSTIFICADA - INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DANO À POPULAÇÃO, AO SISTEMA VIÁRIO E AO ERÁRIO - SENTENÇA CONFIRMADA.

- A ação civil pública tem rito próprio e objeto característico, disciplinado na lei específica que trata do tema e não contempla a aplicação do recurso de ofício de sentenças de improcedência, tratando de um silêncio eloqüente do legislador. Assim, não seria possível por analogia, paralelismo ou outra forma de interpretação, importar instituto criado em lei diversa (art. 19 da Lei de Ação Popular).

- O art. 25 da Lei 8.666/93 prescreve que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição. Seus incisos especificam algumas das hipóteses de inexigibilidade. Tais incisos não são *numerus clausus*, ou seja, não encerram os casos de inexigibilidade. Sempre que inexistir viabilidade de competição poderá efetivar-se a contratação direta, ainda que não se configurem as situações expressamente constantes do elenco do art. 25.

- Não há qualquer irregularidade na venda de bem desafetado a uma empresa, em contratação direta, quando se constata a inviabilidade do procedimento licitatório. No caso, o Município vendeu para a empresa Nizapar Ltda., após desafetação, uma estreita rua, sem procedimento licitatório. Ficou constatado por diversos órgãos da Administração, que a rua em questão encontra-se entre dois terrenos de propriedade



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

da empresa interessada na alienação, que a alienação a terceiros provocaria a perda de testada (e de esquina) de lotes confrontantes, gerando desvalorização do imóvel, o que acaba por inviabilizar a venda a terceiros, já que o valor apurado em eventual licitação poderia ser diminuído. Constatou-se que se o imóvel fosse vendido para a empresa proprietária do terreno vizinho não haveria desvalorização do bem e, dessa forma, a empresa teria vantagem objetiva que justificaria o interesse público em vender a ela sem licitar.

- A prova dos autos é mais forte no sentido de que se trata de local pouco movimentado, com baixo fluxo de veículos e que não representaria perda para o sistema viário nem para a população. Não há falar também em prejuízo ao erário, pois o imóvel foi alienado por valor superior à quantia encontrada nas avaliações feitas pelo Município e pelo Ministério Público.

AP CÍVEL/REM NECESSÁRIA Nº 1.0145.12.025625-3/003 - COMARCA DE JUIZ DE FORA - REMETENTE: JD V FAZ COMARCA JUIZ FORA - APELANTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - APELADO(A)(S): NIZAPAR NIZA PARTICIPAÇÕES LTDA, MUNICIPIO JUIZ DE FORA, CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

## A C Ó R D ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, a 4ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em NÃO CONHECER DO REEXAME NECESSÁRIO E NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.

DES. DÁRCIO LOPARDI MENDES

RELATOR.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DES. DÁRCIO LOPARDI MENDES (RELATOR)

## VOTO

Trata-se de apelação cível interposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra a sentença proferida pelo MM. Juiz da 1ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias Municipais que, nos autos da Ação Civil Pública Anulatória de Ato Administrativo de Alienação de Imóvel Público Municipal, julgou improcedente o pedido inicial.

O Ministério Público, em seu recurso, alega que ajuizou a ação em razão da alienação efetuada pelo Município de Juiz de Fora à empresa Nizapar do trecho 3 da rua Gastão da Matta, com área de 2.067 m<sup>2</sup>, situado entre duas vias de intenso tráfego de veículos e de pessoas, alienação efetuada sem observância das normas constitucionais regulamentadoras da espécie, bem como das normas infraconstitucionais pertinentes, contra o interesse público, por não ter sido realizado o devido processo licitatório; que foi aprovado Projeto de Lei para a desafetação da área; que houve alegação de que a desafetação e a alienação não traria qualquer prejuízo ao sistema viário.

Afirma que o logradouro continua sendo utilizado para a finalidade pública que lhe é inerente; que o trecho da via pública termina em frente ao hospital municipal que está em construção, permitindo-se presumir que, em um futuro próximo, o movimento de pessoas no local irá aumentar; que não restou comprovado que outra pessoa física ou jurídica teria interesse na área; que a alienação ocorreu em razão de puro interesse privado; que não houve estudo técnico de reestruturação do sistema de transporte coletivo do município, logo não se pode afirmar que a rua não seja essencial para o sistema viário; que não há que se falar que a rua terá grande valor para o shopping que está sendo construído pela empresa requerida; que a aquisição se deu por mero capricho dos proprietários do empreendimento.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Expõe suas razões, pugnando pela reforma da sentença, para que o pedido seja julgado procedente.

Contrarrazões à f. 570/585.

Parecer da douta Procuradoria de Justiça, à f. 599/602, pela reforma da sentença, para que o pedido seja julgado procedente.

Quanto a esta questão, revi o posicionamento anteriormente adotado de aplicação, por analogia, do art. 19 da Lei de Ação Popular, tendo em vista recente decisão do STJ, in verbis:

"ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM PRÉVIO CONCURSO PÚBLICO. DANO AO ERÁRIO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE NÃO CONTEMPLA A APLICAÇÃO DO REEXAME NECESSÁRIO. NÃO HÁ QUE SE FALAR EM APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI DA AÇÃO POPULAR. PARECER DO MPF PELO PROVIMENTO DO RECURSO. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DESPROVIDO.

1. Conheço e reverencio a orientação desta Corte de que o art. 19 da Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular), embora refira-se imediatamente a outra modalidade ou espécie acional, tem seu âmbito de aplicação estendido às ações civis públicas, diante das funções assemelhadas a que se destinam - proteção do patrimônio público em sentido lato - e do microssistema processual da tutela coletiva, de maneira que as sentenças de improcedência de tais iniciativas devem se sujeitar indistintamente à remessa necessária (REsp. 1.108.542/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe 29.05.2009).

2. Todavia, a Ação de Improbidade Administrativa segue um rito próprio e tem objeto específico, disciplinado na Lei 8.429/92, e não contempla a aplicação do reexame necessário de sentenças de rejeição a sua inicial ou de sua improcedência, não cabendo, neste caso, analogia, paralelismo ou outra forma de interpretação, para



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

importar instituto criado em lei diversa.

3. A ausência de previsão da remessa de ofício, nesse caso, não pode ser vista como uma lacuna da Lei de Improbidade que precisa ser preenchida, razão pela qual não há que se falar em aplicação subsidiária do art. 19 da Lei 4.717/65, mormente por ser o reexame necessário instrumento de exceção no sistema processual, devendo, portanto, ser interpretado restritivamente; deve-se assegurar ao Ministério Público, nas Ações de Improbidade Administrativa, a prerrogativa de recorrer ou não das decisões nelas proferidas, ajuizando ponderadamente as mutantes circunstâncias e conveniências da ação.

4. Parecer do MPF pelo conhecimento e provimento do Recurso.

5. Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO desprovido." (REsp 1220667/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2014, DJe 20/10/2014)

Como se pode perceber do julgado do Tribunal Superior, a Ação de Improbidade Administrativa tem rito próprio e objeto característico, disciplinado na lei específica que trata do tema e não contempla a aplicação do recurso de ofício de sentenças de improcedência, tratando de um silêncio eloqüente do legislador. Assim, não seria possível por analogia, paralelismo ou outra forma de interpretação, importar instituto criado em lei diversa.

Assim, embora o julgado supracitado refira-se à impossibilidade de se aplicar, por analogia, o artigo 19 da Lei nº 4.717/65 às ações de improbidade, mutatis mutandis, o mesmo raciocínio pode ser aplicado ao caso em apreço, que se trata de Ação Civil Pública, não havendo que se falar, portanto, em reexame necessário.

Assim, não conheço do reexame necessário.

Conheço do recurso voluntário, pois presentes os requisitos



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

de admissibilidade.

Como se pode depreender dos autos o Ministério Público do Estado de Minas Gerais pretende a declaração da nulidade da Lei Municipal nº. 12.290/11, que realizou a desafetação do trecho nº. 3 da rua Gastão da Matta e, por consequência, a alienação do bem à empresa Nizapar Ltda.

O art. 171 da Constituição do Estado de Minas Gerais dispõe que:

"Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente: (...)

g) a administração, utilização e alienação de seus bens;"

Por sua vez, a LOM de Juiz de Fora preceitua que:

"Art. 9º A alienação dos bens públicos municipais, subordinada a existência de interesse público devidamente justificada, será precedida de prévia avaliação feita por perito habilitado de órgão competente do Município e obedecerá as normas gerais de licitações e contratos da Administração Pública.

§ 1º A alienação de bens imóveis de que trata o caput deste artigo, submeter-se-á a justificativa, avaliação e autorização legislativa prévia, mediante aprovação de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 2º O Município, preferencialmente à venda ou doação de bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso mediante prévia autorização legislativa e concorrência, dispensada esta nas hipóteses previstas nas normas gerais de licitações e contratos da Administração Pública e nos casos de destinação a entidades assistenciais ou de relevante interesse público, devidamente justificado."



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

O caput do art. 9º estipulou que a alienação dependerá de licitação na modalidade concorrência, observando-se as normas gerais de licitações.

Assim, cumpre analisar se a desafetação e a alienação de imóvel público, objeto de impugnação pelo Ministério Público, observou os ditames legais e os princípios que regem a Administração Pública.

O art. 100 do Código Civil estabelece que os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação.

Assim, para que se possa alienar um bem público é necessário, em primeiro lugar, realizar a desafetação do bem.

As leis municipais que dão ensejo à desafetação de bens públicos possuem natureza formal de lei e natureza material de ato administrativo e, dessa forma, desde a publicação dessas leis de efeitos concretos, é cabível o controle jurisdicional. Como ato administrativo, para sua legitimidade e eficácia, deve ser praticado de acordo com a legislação de regência (princípio da legalidade), com a moral do ente público (princípio da moralidade), com a destinação pública própria do ato (princípio da finalidade) e com a divulgação oficial necessária (princípio da publicidade).

A inobservância de tais princípios contamina o ato de ilegitimidade, sendo passível de desconstituição via controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

A Lei 12.290/2011 impugnada pelo Ministério Público, publicada no dia 16/05/2011, estabelece o seguinte:

"Art. 1º É desafetada do domínio público, passando para o domínio privado do Município, a área de terreno com 2.067,00m<sup>2</sup>, correspondente a área denominada de "Trecho 3 da Rua Gastão da Matta", compreendido entre a Rua Dr. Henrique Burnier e o trecho 4



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

da Rua Gastão da Matta, localizada na Vila Antônio Carlos, com as seguintes medidas e confrontações: 13,00m confrontando com o trecho 2 da Rua Gastão da Matta; de um lado 159,00m confrontando com os lotes 595, 597, 599, 601, 603 e 608, Rua Cabo Frio, lotes 612, 613 e parte do 614 (atual proprietário Traituba Empreendimentos Ltda); 13,00m com o trecho 4, por outro lado 159,00m com quem de direito (atual proprietário Nizapar-Nizza Participações Ltda).

Art. 2º É o Prefeito Municipal autorizado a vender para Nizapar-Nizza Participações Ltda, proprietário lindeiro, a área supramencionada, pelo valor de R\$450.233,94 (quatrocentos e cinquenta mil, duzentos e trinta e três reais e noventa e quatro centavos), conforme Laudo de Avaliação constante do Processo Administrativo nº 10.381/2009. Parágrafo único. A venda a que se refere este artigo destina-se a viabilizar a transformação de área inaproveitável em área produtível.

Art. 3º A área objeto da venda do imóvel de que trata esta Lei será destinada exclusivamente para a construção de um shopping no local, conforme justificativa constante da mensagem 3850/2010, estando vedada a concessão de alvará pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora para qualquer outro empreendimento por natureza diversa. Parágrafo único. Caso não seja construído o citado shopping, fica estabelecida a multa de 100% (cem por cento) do valor de venda a ser pago pela Nizapar-Nizza Participação Ltda.

Art. 4º O valor apurado com a venda do imóvel de que trata esta Lei será destinado à construção de uma transposição sobre a linha férrea, nas imediações do terminal rodoviário Miguel Mansur, desde que não haja recurso financeiro já destinado para o mesmo fim.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

De acordo com a Legislação que rege a matéria de licitações, para a alienação de bem imóvel público, deve ocorrer a desafetação do bem, a avaliação prévia e a licitação na modalidade de concorrência.

Contudo, no caso, a Administração entendeu que seria caso



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

de inexigibilidade de procedimento licitatório.

O art. 25 da Lei 8.666/93 prescreve que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição. Seus incisos especificam algumas das hipóteses de inexigibilidade. Tais incisos não são *numerus clausus*, ou seja, não encerram os casos de inexigibilidade.

Sempre que inexistir viabilidade de competição poderá efetivar-se a contratação direta, ainda que não se configurem as situações expressamente constantes do elenco do art. 25.

À f. 56 consta parecer da Procuradoria Municipal que argumentou que "é inviável a licitação já que não se vislumbra o interesse de outrem em adquirir a área, pois muito embora a rua não seja encravada, o terreno é demasiadamente estreito, tornando complexo efetuar quaisquer edificações"; que "o terreno em questão encontra-se entre dois terrenos de propriedade da empresa interessada na alienação (ou entre uma interessada e outra anuente)".

No mencionado parecer, a Procuradoria Municipal enfatizou ainda que, se a alienação a terceiro provoca a perda de testada (e de esquina) de lotes confrontantes, provoca desvalorização, havendo o risco de o Município ser levado a indenizar; que isso inviabiliza a venda a terceiros, já que o valor apurado em eventual licitação poderia ser diminuído ou até perdido com eventuais indenizações, sendo que o único adquirente que deixaria o Município livre de tal risco é o proponente; que o proponente possui vantagem objetiva que justifica o interesse público em vender a ele sem licitar.

O Chefe de Departamento da Secretaria de Administração, à f. 59, enfatizou que o trecho 3 da Rua Gastão da Matta não pode receber edificações, por se tratar de área destinada à rua, portanto não possuindo características de lote ou terreno padrão a edificações, além do mais qualquer edificação acarretaria bloqueio das testadas dos lotes do requerente e do confrontante anuente.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Na justificativa de alienação de f. 62, o Chefe de Departamento da Secretaria de Administração reitera a informação de que a Rua Gastão da Matta, apesar de existir na forma projetada, não existe de fato, isto é, não é utilizada no contexto de trânsito e não possui demanda como corredor de tráfego, haja vista sua situação física, não asfaltada e absolutamente sem demanda.

À f. 84, o Subsecretário de Mobilidade Urbana atestou que dentro da visão "ampla de planejamento, o trecho da Rua Gastão da Matta em pauta, se apresenta como uma via de pouca relevância, dentro da malha viária futura a ser consolidada".

Para ter uma melhor noção da rua objeto da lide, este Relator acessou o site "Google Maps" e visualizou a área desafetada.

Importante frisar que a plataforma "Google Maps" é referência mundial para soluções georreferenciadas, oferecendo alta performance e grande usabilidade na consulta de rotas. As bases de dados da Google são atualizadas diariamente, o que torna a busca ainda mais eficaz.

Da consulta realizada, constata-se que a estreita rua é a única da região que sequer tem nome registrado no aplicativo de mapas, sendo que somente foi possível localizar o trecho por haver no processo informações de ruas e prédios próximos.

Dessa forma, de fato, há fortes indícios de que se trata de rua pouco movimentada e sem muita importância para a região.

Resta incontroverso nos autos que as propriedades que cercam a rua pertencem a sócios da empresa Nizapar Ltda., não havendo insurgência contra a alienação.

Como se depreende dos pareceres e conclusões das autoridades municipais, se o imóvel fosse vendido a terceiros, que não aqueles que já detêm a propriedade dos imóveis que cercam a rua, haveria a perda da testada do lote, o que, por si só, reduziria o



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

proveito econômico do Município.

A testada do imóvel é a largura do terreno (incluindo os muros laterais, se existirem). Se o imóvel fica numa esquina, deve-se somar a testada da frente (principal) e a testada lateral (secundária).

Dessa forma, a venda do lote para terceiros traz obstáculos financeiros à realização da licitação, o que contraria o interesse público.

Ademais, não se pode olvidar que a alienação do terreno à empresa requerida possibilitaria que fosse cumprida com mais eficácia a função social da propriedade, pois como os sócios da empresa são proprietários dos imóveis que estão dos dois lados da rua, tem-se que a empresa poderia dar uma melhor destinação à propriedade e não surgiriam conflitos decorrentes dessa alienação.

O Ministério Público não acostou aos autos documentos que pudessem comprovar as irregularidades apontadas. Não trouxe ao caderno processual prova da existência de eventuais interessados na aquisição do imóvel pelo preço que foi adquirido pela empresa requerida, não requereu a realização de perícia judicial para se avaliar se a venda do bem traria, de fato, prejuízos ao sistema viário da região ou para que se pudesse precisar a importância da rua para aquela localidade.

Quando intimado para especificar provas, o IRMP alegou que não tinha mais provas a produzir (f. 518).

Ora, o ônus da prova incumbe ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito, e ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor, conforme a regra expressa do art. 333 do Código de Processo Civil de 1973, vigente à época da prolação da sentença.

Vê-se, pois, que, na distribuição do ônus da prova, o legislador determinou que cada parte envolvida na demanda, traga



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

aos autos os pressupostos fáticos do direito que pretenda seja aplicado na prestação jurisdicional invocada.

A propósito, leciona HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, que:

"No processo civil, onde quase sempre predomina o princípio dispositivo, que entrega a sorte da causa à diligência ou interesse da parte, assume especial relevância a questão pertinente ao ônus da prova. Esse ônus consiste na conduta processual exigida da parte para que a verdade dos fatos por ela arroladas seja admitida pelo juiz. Não há um dever de provar, nem à parte contrária assiste o direito de exigir a prova do adversário. Há um simples ônus, de modo que o litigante assume o risco de perder a causa se não provar os fatos alegados e do qual depende a existência do direito subjetivo que pretende resguardar através da tutela jurisdicional. Isto porque, segundo máxima antiga, fato alegado e não provado é o mesmo que fato inexistente". (Curso de Direito Processual Civil, Ed. Forense, 18ª ed., p.421).

Mediante tais conceitos e considerações, retirados da lição do festejado mestre das alterosas, esse ônus consiste na conduta processual exigida de cada parte para que a verdade dos fatos seja verificada pelo Julgador.

Da análise dos autos, entendo que o Órgão Ministerial não se desincumbiu do seu ônus.

Como bem constatou a MM. Juíza, "não restaram comprovados prejuízos advindos à população, em virtude da alienação em questão".

Outro ponto que deve ser levado em consideração é que o imóvel foi adquirido por valor superior ao da avaliação que foi feita, sendo certo que não houve qualquer prejuízo ao erário.

O imóvel foi avaliado inicialmente em R\$450.233,94. Em perícia realizada pelo próprio Ministério Público (f. 232 do inquérito



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

civil em apenso), foi encontrado o valor de R\$470.000,00. Depois, o valor foi atualizado e vendido por R\$494.546,10 (f. 254 do inquérito civil em apenso).

Assim, como se pode observar, inexistiram danos financeiros ao ente municipal.

Com tais considerações, **NÃO CONHEÇO DO REEXAME NECESSÁRIO E NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO.**

DESA. HELOISA COMBAT - De acordo com o(a) Relator(a).

DESA. ANA PAULA CAIXETA

Acompanho o entendimento esposado pelo douto Desembargador Relator, apenas esclarecendo que, no caso em comento, de improcedência do pedido inaugural formulado na ação civil pública, entendo pela realização do reexame necessário, por aplicação analógica do disposto no art. 19 da Lei de Ação Popular.

Contudo, como o recurso de apelação devolveu a esta 4ª Câmara Cível a apreciação da integralidade da matéria discutida em primeira instância, o efeito prático de sua análise ou da realização do reexame necessário é o mesmo.

**SÚMULA: "NÃO CONHECERAM DO REEXAME NECESSÁRIO E NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO."**



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais