



Estado de Alagoas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria de Contas

PAR-5PMPC- 5496/2023/GS

Processo: TC/34.019294/2023

Assunto: REPRESENTAÇÃO - REPRESENTAÇÃO

**Interessado: HERIBALDO MACEDO ADVOGADOS ASSOCIADOS; JM Novais,
OAB/DF 22762 e outros.**

Classe: DEN.

EMENTA

**DIREITO ADMINISTRATIVO.
REPRESENTAÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO.
UTILIDADE PÚBLICA. DIFERENCIAÇÃO
ENTRE DESAPROPRIAÇÃO E
LICITAÇÃO. DIFERENCIAÇÃO ENTRE
CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO E
ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA
DO TCE DECRETAR NULIDADE DE
DESAPROPRIAÇÃO E DE CRÉDITOS
ADICIONAIS. JUÍZO NEGATIVO DE
ADMISSIBILIDADE PARA
PROSSEGUIMENTO DO FEITO.**

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia protocolada em face do Município de Maceió, do Centro Médico HCOR Empreendimentos Imobiliários SPE LTDA. e da Cardiodinâmica LTDA. em razão de supostas irregularidades na aquisição via desapropriação de dois imóveis que irão compor o Hospital da Cidade de Maceió.

Em 09/09/2023, foi publicado pela Prefeitura de Maceió o Decreto nº 9.579 que abriu crédito suplementar por excesso de arrecadação em favor da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) no valor de R\$ 266.000.000,00 (duzentos e sessenta e seis milhões de reais), valor este coincidente com o das aquisições. No entanto, os denunciantes sustentam que, diferente do propagado pela municipalidade, os recursos da aquisição são decorrentes da indenização paga pela Braskem ao Município de Maceió em virtude da subsidência do solo no bairro do Pinheiro e adjacências em razão da exploração de salgema. Assim, aos olhos dos autores, haveria inconstitucionalidade na abertura do crédito



Estado de Alagoas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria de Contas

extraordinário, pois os recursos não são fruto do excesso de arrecadação, e sim, indenização de processo judicial (v. fls. 05-06).

Em seguida, os denunciante colacionam o Decreto nº 9.576-Maceió/AL, de 27/9/23, e o Decreto nº 9.577-Maceió/AL, de 27/9/23, ambos publicados em 29/9/23, destinados à declaração de utilidade pública para fins de desapropriação e implantação do Hospital da Cidade de Maceió, abrangendo os imóveis e bens móveis que o compõem (fls. 07-08).

Alegam os denunciante que a municipalidade teria realizado, via decreto, operação de crédito em violação à competência da Câmara Municipal (p. 9):

Art. 23. Compete à Câmara Municipal:

X – dispor, com a sanção do Poder Executivo, sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

b) orçamento, operações de crédito e dívida pública do Município;

17. Tal dispositivo da Constituição Estadual, de per si, impede que o Prefeito do município de Maceió realize – como o fez –, por Decreto, operações de crédito, o que configura usurpação de competência.

Em seguida, à p. 10, os denunciante afirmam que “a operação para abertura de crédito extraordinário realizada pelos 1º e 2º Representados, por meio de Decreto do Prefeito, vai de encontro às vedações Constitucionais insertas no citado art. 178”, pelas seguintes razões: a) demandaria aprovação prévia pelo Poder Legislativo Municipal; b) foi efetuada sem a prévia autorização legislativa e sem que fossem indicados os recursos correspondentes; c) por ter ocorrido em 29/09/2023, isto é, dentro do período dos últimos 4 meses do exercício financeiro só poderiam ser incorporadas aos orçamento no exercício financeiro seguinte; d) só poderia ter a abertura de crédito extraordinário para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de guerras, comoções internas ou calamidade pública. Sendo, portanto, tais razões utilizadas pelos denunciante para corroborar a suposta inconstitucionalidade do decreto que realizou a “operação de abertura de crédito extraordinário para a aquisição”.

Ademais, conforme os autores, houve violação ao art. 26, inc. II, “f” e “g” da Lei Orgânica de Maceió, os quais condicionam a abertura de créditos suplementares, especiais e extraordinários, bem como a autorização para a contratação de abertura de crédito com instituições privadas e à manifestação favorável de $\frac{2}{3}$ da Câmara de



Estado de Alagoas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria de Contas

vereadores. Outrossim, afirmam que teria ocorrido violação do art. 78 da Lei Orgânica de Maceió, segundo o qual são vedadas as “operações de crédito que ultrapassem o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais aprovados pelo Poder Legislativo por 2/3 (dois terços) dos seus membros” (v. fls. 10-11). Assim, concluem os denunciante no sentido da inconstitucionalidade e ilegalidade dos atos praticados pelo jurisdicionado por meio dos Decretos, afinal, conforme aduzem à fl. 11, “dos dispositivos da Lei Orgânica de Maceió, acima transcritos, é impossível a abertura de créditos extraordinário e/ou suplementares por meio de simples Decreto do governante municipal e sem a devida aprovação qualificada do Poder Legislativo da mesma municipalidade”.

A segunda irregularidade apontada pelos denunciante versa a respeito da suposta imprescindibilidade de realização de licitação para o caso sob exame, que não ocorreu. Afirmam que “a contratação vergastada não preenche os requisitos legais para contratação direta e não há justificativas suficientes, muito menos publicação dos correspondentes atos para tanto” (p. 13). Além disso, sustentam que outra ilegalidade estaria no fato de que, de acordo com o art. 39 da Lei Federal nº 8.666/1993, as licitações de valores superiores a R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) devem ter seu processo licitatório, obrigatoriamente, deflagrado com a realização de audiência pública (v. p. 13), que, igualmente, não ocorreu.

A última irregularidade suscitada pelos autores permeia a temática do suposto sobrepreço da contratação. Os denunciante afirmam que, com base em levantamento da empresa de consultoria XVI Finance, o preço médio para aquisição de hospitais, por leito, é de R\$ 1.550.639,00 (um milhão, quinhentos e cinquenta mil, seiscentos e trinta e nove) (v. p.16). Considerando ainda que, de acordo com os dados constantes do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) do Ministério da Saúde, o hospital desapropriado conta com apenas 75 leitos (v. p. 14), o valor de mercado para compra e venda do Hospital do Coração de Alagoas é, conforme sustentam os denunciante, de R\$ 116.297.925,00 (cento e dezesseis milhões, duzentos e noventa e sete mil, novecentos e vinte e cinco reais). Em arremate ao tópico em questão, os autores trazem tabela, sem indicar a fonte da informação colacionada, contendo os 06 hospitais municipais e estaduais cujas construções finalizaram entre 2019 e 2023, totalizaram a criação de 763 leitos e tiveram o valor total de R\$ 275.000.000,00 (duzentos e setenta e cinco milhões).

Diante das supostas irregularidades detectadas pelos denunciante, postulou-se: a) provisoriamente, a título de medida cautelar, a suspensão da validade do Decreto nº 9.579-Maceió/AL-27/9/23 (operação de crédito extraordinário), nº 9.577-Maceió/AL-27/9/23



Estado de Alagoas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria de Contas

(desapropriação do imóvel de matrícula nº 121191-1º Reg. Imóveis) e nº 9.576-Maceió/AL-27/9/23 (desapropriação do imóvel de matrícula nº 178301-1º Reg. Imóveis), bem como de todos os contratos formais ou informais realizados entre os denunciados; b) igualmente, em sede de medida liminar, requereu-se o “BLOQUEIO de todos os valores já pagos pelo município de Maceió às pessoas jurídicas e naturais que tiveram os bens adquiridos por desapropriação” e que seja determinado que a municipalidade “se abstenha de realizar, por quaisquer outros meios, procedimentos ou modalidades, a aquisição do chamado Hospital do Coração de Alagoas, até o julgamento final”; d) em sede de julgamento definitivo de mérito, a confirmação das medidas cautelares, julgando-as procedentes para declarar a inconstitucionalidade, ilegalidade e nulidade de “todos os atos, decretos, operações, transferências monetárias, decisões, incorporações, registros” decorrentes do objeto sob exame.

É o breve relatório. Passo ao exame do caso.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, faz-se necessário consignar que a Constituição do Estado de Alagoas, em seu art. 98, reconhece a ampla legitimidade para propor denúncias junto ao TCE-AL. No parágrafo único do dispositivo mencionado, a Constituição alagoana fixa prazo de 30 (trinta) dias, improrrogável, para que o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas conclua a apuração da denúncia. Vejamos a literalidade do dispositivo:

Art. 98. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade da administração estadual e municipal, direta ou indireta, inclusive nas fundações públicas, ao Tribunal de Contas do Estado.

Parágrafo único. Formalizada a denúncia, **o Tribunal de Contas promoverá sua apuração, através de processo administrativo, dentro do prazo improrrogável de trinta dias.** (grifos nossos)

A nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, Lei nº 8.790/2022, trata das representações a partir do art. 102, prevendo a legitimidade ampla para denunciar irregularidades à Corte de Contas nos seguintes termos: “qualquer cidadão, pessoa jurídica, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para representar irregularidades ou ilegalidades perante o TCE/AL”.

Os requisitos formais da representação são estabelecidos no § 1º, do art. 102 da



Estado de Alagoas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria de Contas

LOTCE-AL, estabelecendo que a representação deve: a) ser veiculada por escrito, em linguagem clara e objetiva; b) conter o nome legível, a qualificação e o endereço do representante; c) sempre que possível, vir acompanhada de indícios probatórios acerca das irregularidades praticadas pelo administrador ou responsável a que explicitamente se refira.

Sendo assim, do cotejo entre a LOTCE-AL 2022 e os fatos denunciados, conclui-se que a denúncia **não** preenche os requisitos formais de admissibilidade por ausência de verossimilhança apta a ensejar a superação da presunção de legalidade e legitimidade dos atos da Administração Pública, conforme demonstraremos abaixo. No entanto, tal entendimento **não afasta a possibilidade de o TCE exercer o controle da desapropriação em comento no procedimento próprio previsto na RN 03/2007.**

A denúncia formulada possui três frentes a seguir sintetizadas: a) suscita que a fonte dos recursos utilizados para compra do HCor advém de origem diversa daquela indicada no decreto de abertura de crédito adicional, bem como a ausência de permissivo do parlamento previamente à operação realizada; b) alega que a aquisição do hospital ocorreu em burla ao procedimento licitatório, bem como às hipóteses de contratação direta admitidas no ordenamento; e, por fim, c) sustenta a ocorrência de sobrepreço com base em estudo de empresa de consultoria e em comparativo local da construção de hospitais nos últimos 4 anos em Alagoas.

A) CRÉDITO ADICIONAL E ACORDO BRASKEM

Os denunciantes confundem os conceitos de adicionais de natureza suplementar, extraordinário e especial, bem como, em determinado ponto, suscitam que foi realizada operação de crédito para custear a aquisição (v. p. 9), inclusive, com instituições privadas o que demandaria a autorização prévia do Legislativo (p. 10-11).

Enfim, percebe-se que são trazidos aos autos uma profusão de institutos de Direito Financeiro sem a devida adequação técnica e indispensável início de prova material. Há confusão entre os créditos extraordinários com especiais, esses e aqueles com os suplementares. Noutro trecho da denúncia, há a confusão entre operação de crédito e a receita extraordinária proveniente do acordo firmado judicialmente com a Braskem. Em suma, resta preservada a presunção de legitimidade do ato do Poder Executivo Municipal que reconheceu o excesso de arrecadação e abriu os créditos suplementares, razão pela qual não se deve suspender a validade desses atos.



Estado de Alagoas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria de Contas

Caso seja conhecida a denúncia nesse ponto, opinamos pela não concessão de liminar por absoluta impossibilidade constitucional do TCE anular atos orçamentários do Poder Executivo Municipal. Como reforço argumentativo para o indeferimento do liminar, ainda que esses atos tenham algum vício, o TCE não tem atribuição constitucional para anular decretos do Poder Executivo que disponham sobre crédito adicional. Obviamente, tal vício, se existente, deve ser analisado pelo TCE na prestação de contas de governo do Prefeito de Maceió, exercício financeiro 2023, contas que serão prestadas até 30/04/2024.

B) DESAPROPRIAÇÃO E LICITAÇÃO

Consoante autorizada doutrina, a desapropriação se dá por intermédio de “uma sucessão de atos definidos em lei e que culminam com a incorporação do bem ao patrimônio público”.¹ Trata-se de instituto longínquo no ordenamento jurídico nacional, cujos primeiros registros datam da primeira Constituição Brasileira, a Imperial, de 1824, que, especificamente, no art. 179, inc. XXII, a previu a par do direito de propriedade dos particulares.²

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 prevê, no art. 5º, inc. XXIV, que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

Muito embora não sejam objeto de análise do presente parecer, é digno de nota que existe a possibilidade de realização de desapropriação sancionatória em razão do descumprimento da função social da propriedade urbana (arts. 182 e 183 da CRFB), da propriedade rural (arts. 184 e 185 da CRFB), bem como a desapropriação de terras utilizada para o plantio de plantas psicotrópicas ou em que ocorra a exploração de trabalho escravo, conforme previsto no art. 243 da Constituição Federal de 1988, por meio de procedimentos, requisitos e pagamentos dotados de peculiaridades próprias.³

De forma geral, o procedimento de desapropriação abarca dois momentos distintos, a saber: a) a fase declaratória; e b) executória, a qual, a seu turno, pode ocorrer pela via administrativa ou judicial, sendo possível, inclusive, a utilização de arbitragem

¹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 399.

²DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 391.

³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 393-399.



Estado de Alagoas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria de Contas

ou mediação.⁴

No caso sob exame, o Município de Maceió valeu-se da desapropriação por utilidade pública que se encontra disciplinada pelo Decreto-lei nº 3.365/1941. Sendo assim, na fase declaratória, cabe ao Poder Executivo, por meio de decreto, ou pelo Legislativo, por intermédio de lei, neste último caso, caberá, de toda forma, o desenvolvimento da etapa seguinte, atinente à adoção das medidas necessárias à desapropriação ao Executivo.⁵

Por conseguinte, em uma análise das informações até então documentadas nos autos em comparação à doutrina e ao ordenamento jurídico nacional, vê-se que, em regra, prescinde, isto é, é dispensável, a autorização legislativa prévia à realização de desapropriação por utilidade pública pelo ente municipal. Neste ponto, cumpre destacar a literalidade do próprio Decreto-lei no art. 2º, § 2º, segundo o qual apenas exige-se autorização legislativa quando a desapropriação recair sobre bens públicos. Além disso, há necessidade de autorização do Presidente da República quando se está diante de desapropriação “pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, de ações, cotas e direitos, representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização (art. 2º, § 3º)”.⁶

Uma vez incorporado o bem ao patrimônio público, descabe decisão do TCE suspender a validade do Decreto Expropriatório, cujos efeitos, inclusive, já foram exauridos. Nesse tema, calha trazer o ensinamento de Bandeira de Mello, segundo o qual: “na ação de desapropriação o controle jurisdicional cinge-se aos seguintes pontos: a) fixação do preço justo; b) nulidades processuais; c) verificação se o expropriante fundou a ação expropriatória numa das hipóteses legais permissivas dela”. No presente caso, sequer houve ação judicial porque o procedimento foi consensual, razão pela qual o Controle Externo deve cingir-se ao preço de mercado do bem expropriado. Em relação ao fundamento legal da expropriação em tela, é público e notório a inexistência de hospital municipal em Maceió.

Não há que se confundir, também, a desapropriação com a compra. A

⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 399.

⁵DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 393-399.

⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 400-401.



Estado de Alagoas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria de Contas

desapropriação é uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada fundada na supremacia do interesse público sobre o particular e prevista, expressamente, na Constituição Federal e nas leis. É ato unilateral e originário de transmissão de propriedade causando, inclusive, rompimento da continuidade registral do imóvel e necessitando de a criação de uma nova matrícula. A compra e venda tem natureza contratual e bilateral. Não há como querer se aplicar o procedimento de licitação para um ato de desapropriação. Nesse ponto, a representação, ainda que conhecida, é totalmente improcedente.

C) A JUSTA INDENIZAÇÃO

Aqui, reside o único ponto cabível de discussão judicial ou por parte do Controle Externo, conforme autorizada doutrina. Como vimos, a desapropriação resolveu-se na fase administrativa mediante concordância dos valores dos bens expropriados.

Muito embora a desapropriação envolva elevada quantia de recursos provenientes do erário, tal aspecto, isoladamente considerado, não deve servir de única justificativa para admitir as medidas liminares requeridas. É preciso que se constate a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, conjuntamente, para tanto, a denúncia deveria ter sido acompanhada de indícios de irregularidades que infirmassem a regularidade da fixação do preço. Não há na inicial nenhum estudo específico para o mercado imobiliário de Maceió. A fonte do denunciante é, *in verbis*: “PUBLICADO PELA XVI FINANCE EM SEU SITE DE INTERNET”. Conclui-se que a denúncia possui feição predominantemente especulativa sem lastro probatório mínimo, inexistindo verossimilhança apta a ensejar um processo de denúncia, nem mesmo as medidas liminares pretendidas no âmbito do TCE-AL, uma vez que o contorno de atuação da Corte de Contas é nitidamente afeto ao Direito Administrativo Sancionador.

Diversamente, observou-se que o procedimento em tela, ainda que em análise superficial, presumidamente, percorreu um extenso processo administrativo com a participação de dezenas de agentes públicos dentre Secretários, Procuradores, Servidores Públicos, bem como com dezenas de profissionais de saúde que são quotistas e administradores das pessoas jurídicas que tiveram os bens expropriados. Além disso, é preciso atentar que a questão da fixação do preço é complexa, multifatorial e exige conhecimento técnico especializado. No entanto, os autores tratam da temática de forma simplista, pautados unicamente em estudo extraído da *internet*, que não atenta à realidade local.

Diante disso, é preciso muita cautela ao se afirmar que houve sobrepreço no



Estado de Alagoas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria de Contas

procedimento de desapropriação. Com a finalidade de preservar a competência constitucional do TCE, bem como o direito ao devido processo legal do Município e das Pessoas Jurídicas expropriadas, entendemos que, tal como o item referente aos créditos adicionais, o procedimento a ser adotado deve ser a fiscalização ordinária prevista na RN 07/2007 com a devida participação daqueles interessados.

Incabível, também, qualquer bloqueio de contas pessoas de pessoas físicas e jurídicas nesse caso.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas:

- a) requer o **não conhecimento** da presente representação em virtude da absoluta falta de indícios e de verossimilhança das alegações;
- b) requer que o Tribunal de Contas promova a fiscalização da desapropriação pelo procedimento ordinário previsto na RN 03/2007;
- c) caso seja conhecida a denúncia, o MPC pugna pela não concessão das liminares propostas pelos denunciantes, por absoluta falta de amparo constitucional, aliada a ausência de verossimilhança das alegações, e, acaso conhecida, o Ministério Público de Contas requer que seja procedida a notificação do Município e das Pessoas Jurídicas expropriadas;

Encaminhem-se os autos ao gabinete do(a) Exmo(a) Conselheiro(a) Relator(a).

Publique-se a ementa.

Maceió-AL, 24 de outubro de 2023.

GUSTAVO HENRIQUE ALBUQUERQUE SANTOS
Procurador Titular da 5ª Procuradorias de Contas