



**EXMO. SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA 1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL DO JUÍZO DE VILA VELHA, COMARCA DA CAPITAL, ES**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 0013686-62.2017.8.08.0035**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, neste ato apresentado pelos Promotores de Justiça signatários, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, diante da vista concedida à fl. 441, vem respeitosamente perante Vossa Excelência, manifestar-se da forma abaixo.

Conforme pode se verificar no Termo à fl. 331, na audiência realizada em 8 de fevereiro de 2019, restou consignado o seguinte: “[...] Dada a palavra a requerida, afirmou que já estava em conversação com o Município, por intermédio do Procurador Geral, quanto ao objeto da ação e que a administração municipal estaria disposta a pagar uma indenização pela desapropriação do terreno. O procurador do Município, porém, informou que não tomou conhecimento de tais tratativas, ao passo que foi confirmado pela requerente que tal acordo não foi oficializado, apenas discutido informalmente. Foi requerido pela procuradoria prazo para peticionar, informando acerca das tratativas [...]”.

Às fls. 333/439, o Município de Vila Velha peticionou nos autos encaminhando cópia do Procedimento Administrativo nº 8.314/2018, que tem por objeto os levantamentos preliminares acerca da situação do Chalé Motel.

Ocorre, Excelência, que os materiais coligidos aos autos aliados a audiência realizada demonstram uma incongruência no comportamento do Município, que está atuando de forma contrária ao interesse público defendido nesta demanda. Explico.

Inicialmente, cumpre registrar a estranheza no tocante ao episódio registrado em audiência: a Requerida informou que já havia informalmente negociado junto a Administração Municipal a área objeto da ação proposta e estaria disposta a pagar uma indenização pela desapropriação



do terreno, situação esta que era desconhecida pelo Procurador Municipal que compareceu ao ato judicial.

Nesse mesmo contexto, insta salientar que o Ministério Público foi surpreendido com notícias divulgadas nas mídias digitais intituladas como “*Terreno de motel desapropriado para abertura de Rua em Vila Velha*” e “*Motel vai ser desapropriado pela Prefeitura Municipal de Vila Velha R\$ 5.440.000,00*”, as quais foram confirmadas pelo Decreto Municipal nº 040/2019 (em anexo).

Fixada essas premissas, de imediato, impossível não fazer a seguinte reflexão: por qual justificativa deveria o Município discutir a desapropriação de área cuja situação jurídica (se pública ou privada) é objeto de ação judicial? Sobretudo, se nesta ação, o Município peticionou solicitando para ser incluído no polo ativo da demanda cujo pedido principal consiste justamente no reconhecimento de invasão da área pública pelo empreendimento Chalé Motel, com a conseqüente desobstrução da via (vide pedido 7 da fl. 15)?

Mas não é só. Em que pese a repentina “certeza” da Municipalidade quanto a natureza privada da área, este nem sempre foi o posicionamento da Municipalidade, conforme se denota dos relatórios técnicos de fls. 35/38, 181/183, em que se verifica a existência de uma dúvida razoável quanto a sua titularidade.

Inclusive, analisando a documentação que instrui o Processo Administrativo nº 8.314/2018, constata-se que a incerteza quanto a natureza da área ocupada pelo Chalé Motel por parte da Administração municipal persiste, contudo, mesmo com tal imprecisão, o Município está avançando etapas na desapropriação de imóvel que, possivelmente (e há muitas provas neste sentido), integra o próprio patrimônio público municipal.

Tanto é assim, que o Laudo de avaliação de imóvel datado de 15/08/2018 (fls. 341/355), em seus anexos I, II, III e IV (fls. 356/359), expressamente registra que o “*valor do terreno não foi computado devido ao fato de a benfeitoria a ser desapropriada estar implantada em logradouro público, e não contabilizado no cadastro imobiliário nº 48619-0.*” Tal registro é



repetido nos anexos contidos no Laudo de Avaliação de Imóvel datado de 07/01/2019 (fls. 396/413).

Ou seja, interpretando o que consta na observação dos Laudos supramencionados, vislumbra-se que o próprio Município desconsidera o valor do terreno justamente pelo fato de consistir em área pública, destacando que apenas será indenizado o valor das benfeitorias do Chalé Motel.

Com efeito, salta aos olhos a incoerência da Municipalidade, **a uma** porque a própria anotação técnica atesta que o Chalé está construído sobre logradouro público, mas mesmo assim, será desapropriado e, **a duas**, tendo em vista que a ocupação irregular de logradouro público não enseja a indenização de benfeitorias, sendo este entendimento consolidado pelo verbete sumular nº 619 do Colendo STJ<sup>1</sup>.

Ora, Excelência, tal situação aponta com nitidez a conduta incompatível do Município, que peticiona nos autos solicitando inclusão no polo ativo do processo que defende a ocupação de área pública, e em paralelo - mesmo com dubiedade e ação judicial discutindo a natureza da área - impulsiona processo administrativo de desapropriação de imóvel *sub judice* e divulga notícias de sua desapropriação.

Aliás, por oportuno que se perfaz, destaca-se que o pedido de integração ao polo ativo da demanda acarreta vinculação e concordância com os fatos e fundamentos aduzidos na ação proposta. Confira-se:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NULIDADE DE AUTORIZAÇÃO E LICENÇA AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. MIGRAÇÃO DE ENTE PÚBLICO PARA O POLO ATIVO. INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE.(...)

2. A jurisprudência do STJ é no sentido de que o deslocamento de pessoa jurídica de Direito Público do polo passivo para o ativo na Ação Civil Pública é possível quando presente o interesse público, a juízo do representante legal ou do dirigente,

<sup>1</sup> Súmula 619, STJ: A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. (Súmula 619, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/10/2018, DJe 30/10/2018)



nos moldes do art. 6º, § 3º, da Lei 4.717/1965, combinado com o art. 17, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa.

3. O Estado responde - em regime jurídico de imputação objetiva e solidária, mas de execução subsidiária - pelo dano ambiental causado por particular que se valeu de autorização ou licença ilegalmente expedida, cabendo ao autor da Ação Civil Pública, como é próprio da solidariedade e do litisconsórcio passivo facultativo, escolher o réu na relação processual em formação. Se a ação é movida simultaneamente contra o particular e o Estado, admite-se que este migre para o polo ativo da demanda. A alteração subjetiva, por óbvio, implica reconhecimento implícito dos pedidos, sobretudo os de caráter unitário (p. ex., anulação dos atos administrativos impugnados), e só deve ser admitida pelo juiz, em apreciação ad hoc, quando o ente público demonstrar, de maneira concreta e indubitável, que de boa-fé e eficazmente tomou as necessárias providências saneadoras da ilicitude, bem como medidas disciplinares contra os servidores ímprobos, omissos ou relapsos. (...)

5. Recurso Especial provido.

(REsp 1391263/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/05/2014, DJe 07/11/2016).

Há que se ressaltar, ainda, que diferente dos fundamentos aludidos pelo Município para justificar a desapropriação, o acervo probatório reunido aos autos demonstra de forma robusta o interesse público existente na área, haja vista a obstrução da via pública, bem como contém elementos que evidenciam que a mesma consiste em área pública, conforme defendido pelo *Parquet* na Inicial. Senão vejamos:

Os documentos enviados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (fls. 01/45) aliados as constatações registradas no Relatório Técnico do CAO A (fls. 100/110)<sup>2</sup>, com imagens aéreas e plantas do local revelam que, parte do estabelecimento denominado Chalé Motel está edificado sobre a Rua Belo Horizonte, impedindo a mobilidade urbana daquela localidade.

<sup>2</sup> “Através da imagem de 1970 fornecida pela IDAF referente à localidade onde hoje se encontra o estabelecimento Chalé Motel é possível observar que não existiam edificações no local, indicando que, antes da aprovação do loteamento em Itapoã pelo Decreto Municipal nº 46/68, não havia construções na região em questão. **Demonstra também que a construção interrompendo a Rua Belo Horizonte (atual Rua José Pinto Vieira) ocorreu após a aprovação desse loteamento, desrespeitando o traçado viário da planta urbanística aprovada. Além disso, não há registro no cartório 1º Ofício de Vila Velha que comprove a existência de loteamento anterior ao do Decreto 46/68 bem como se houve sobreposição de loteamento. Também não há averbação no cartório da edificação correspondente ao estabelecimento Chalé Motel.** Assim sendo, considerando o traçado viário apresentado na planta de urbanização aprovada pelo Decreto Municipal nº 46/68 houve interrupção da Rua Belo Horizonte (atual Rua José Pinto Vieira) entre Av. Hugo Musso e Av. São Paulo pelo estabelecimento Chalé Motel” – grifo nosso.



Ademais, o argumento aventado pelo Município para justificar que o local se enquadra como área particular e assim justificar a desapropriação, de que “quando da alteração do Loteamento Carvalho e Cia (Dec. 87/65) para o Jardim Resplendor (Dec. 046/68), com a sobreposição de um novo arranjo de vias totalmente diferente do anterior, ressaltando o direito de terceiro” também não merece subsistir.

Diz-se isso porque a planta de fl. 114, referente a “situação do loteamento Carvalho & Cia em Itapoan em relação a urbanização imobiliária Boechat”, datada de 1974, na qual foi feita a sobreposição entre os loteamentos Carvalinho e Jardim Resplendor aponta que o imóvel no qual está situado o Chalé Motel, em ambos os casos – leia-se, tanto no Dec. 87/65 quanto no Dec. 046/68 –, se situa em área pública, com possível diferença de metragem, mas certamente invadindo área pública.

Não bastasse isso, corroborando com o raciocínio de que o local é área pública, a certidão do Cartório de Registro Geral de Imóveis de fl. 74 é clarividente ao afirmar que os lotes de terrenos situados ao entorno do Chalé Motel se confrontam com a Rua Belo Horizonte, não havendo menção nas matrículas e averbações no sentido de haver confrontação com área particular.

Tanto é assim que na certidão de matrícula 8.107 (atual 78.648), à fl. 99, consta que o lote 1 da quadra 10 (onde atualmente se situa o prédio Royal Beach) faz divisa no lado esquerdo com a Rua Belo Horizonte, ou seja, estaria de acordo com a previsão do plano de urbanização do loteamento do Decreto nº 46/68.

Na certidão do RGI ainda consta expressamente que *“nesta serventia não há nenhum registro que abrange parte da referida rua Belo Horizonte em nome de Chalé Motel ou de qualquer outra pessoa”*.

Além disso, a fim de comprovar a argumentação de que paira dúvida razoável quanto a natureza da área, chegou ao conhecimento do Ministério Público recentemente que a área



ocupada pela Requerida é objeto de aforamento municipal, conforme documento ora juntado (título de foreiro nº 2.367), datado em 22/06/1982.

Ora, se a área é objeto de aforamento, facilmente se constata que se trata de área pública, já que aquele consiste em instituto civil que permite ao proprietário atribuir a outrem o domínio útil de **imóvel público** para posse, uso e gozo perpétuo de outrem, devendo, para tanto, pagar um valor em contrapartida. Por qual razão, então, o proprietário da Requerida, que se diz ter adquirido propriedade da área, pagaria pelo aforamento?

Diante de tudo que foi exposto, Excelência, denota-se que os elementos probatórios reunidos no caderno processual concedem verossimilhança aos fatos e fundamentos de direito aduzidos pelo *Parquet*, havendo grau plausibilidade suficiente para a existência de dúvida razoável quanto a natureza da área objeto da lide.

Deste modo, totalmente precipitada e irresponsável a atitude da Municipalidade de ordenar o prosseguimento da desapropriação do imóvel objeto desta lide, haja vista que provocado o Estado-Juiz para decidir sobre a controversa titularidade do bem, “*a atuação e a imperatividade da solução daí decorrente é inevitável*”<sup>3</sup>, dado as características de imperatividade, substitutividade e inafastabilidade da jurisdição.

Assim sendo, não encontram amparo jurídico ações relacionadas ao objeto dos autos praticadas pelo Município - parte que, pasmem, ocupa o polo ativo da demanda em que se defende a invasão de área pública - para dispor de patrimônio sob *judice* sem haver nenhuma decisão judicial ou acordo neste sentido.

A propósito, não se pode olvidar que o princípio da indisponibilidade do interesse público enuncia que os agentes públicos não são donos do interesse por eles defendidos, na medida

---

<sup>3</sup> Scarpinella, Cassio Bueno. **Curso sistematizado de Direito Processual Civil**. Vol. I Saraiva, 2015.



em que são interesses qualificados como próprios da coletividade, não se encontrando à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis<sup>4</sup>.

Demais disso, cabe pontuar que a conduta da Municipalidade de abrir mão da discussão da área pública, quando há elementos palpáveis e com grau de plausibilidade aptos a indicar a natureza pública da área, afronta princípios fundamentais da Administração Pública consagrados no artigo 37 da CRFB88, especialmente os da moralidade e da eficiência.

Isso porque, o princípio da moralidade apregoa que o administrador deve agir com honestidade, lealdade e boa-fé, bem como veicula que a atividade estatal está necessariamente subordinada à observância de valores éticos-jurídicos, comprometidos com a coletividade.

Noutro giro, sabe-se que o princípio da eficiência busca do agente público o maior rendimento funcional que for, sempre em defesa do interesse público. Em matéria de responsabilidade civil, este princípio orienta o agente a agir com cautela e técnica, para que o Estado não seja alvo de ações judiciais intentadas com o objetivo de reparar danos causados por conduta dolosa ou culposa<sup>5</sup>.

*In casu*, a violação aos princípios retro é frontal, haja vista que o Município, ao dar andamento ao processo em âmbito administrativo, agiu de forma contrária ao interesse da coletividade, ferindo a boa-fé e afastando-se da cooperação processual imposta pelo CPC. Além disso, tal atitude configura transgressão à eficiência, já que a dubiedade quanto a natureza da área poderá render prejuízo aos cofres públicos, sobretudo considerando que a Municipalidade, ao que tudo indica, pautou-se de forma antagônica ao interesse público e desconsiderou a existência da presente demanda, podendo dispensar recursos públicos com imóvel que pode lhe ser pertencente.

Além disso, diante da existência de processo judicial com o mesmo objeto, a continuidade dos atos procedimentais da desapropriação importa em violação ao princípio da segurança

---

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p 76.

<sup>5</sup> COUTINHO, Alessandro Dantas. RODOR, Ronal Kruger. **Manual de Direito Administrativo**, 2019, p. 95.



jurídica<sup>6</sup>, já que a decisão do poder judiciário pode acatar *in totum* o pleito ministerial, restando patente a irresponsabilidade administrativa no prosseguimento da desapropriação pela Municipalidade antes da certeza quanto a real natureza da área.

Em virtude dos fatos e fundamentos alinhavados, com fundamento nos artigos 294, §º único c/c art. 300 do CPC/2015, ante a probabilidade do direito alegado, conforme fartamente demonstrado acima e do risco ao resultado útil do processo no caso de efetivação da desapropriação, a qual, inclusive, também acarretará danos ao erário, **o Ministério Público requer seja concedida medida cautelar incidental, determinando a suspensão dos atos administrativos referentes a desapropriação do Chalé Motel (processo administrativo nº 8314/2018), a qual deverá conservar seus efeitos até a definição nestes autos acerca da natureza da área, a fim de resguardar a preservação do patrimônio público urbanístico, podendo V. Excelência, com fulcro no poder geral de cautela<sup>7</sup>, determinar outra(s) medida(s) que considerar mais adequada(s) para efetivação da tutela provisória (art. 297).**

Oportunamente, requer a juntada dos documentos ora colacionados, referentes as mídias sociais divulgando a desapropriação e seu valor vultuoso, do Decreto municipal nº 040/2018, do aforamento em nome de XXXXX e da reclamação feita neste *Parquet*, registrada sob o gampes nº 2019.0008.9332-58, em que o munícipe, acertadamente, questiona a desapropriação por se tratar de área originalmente pública.

Termos em que,  
Pede deferimento.

Vila Velha, 05 de abril de 2019.

<sup>6</sup> É importante destacar que a segurança jurídica em seu sentido objetivo, tem seus limites no art. 5º, inc. XXXVI, da CRFB88. Já em sua vertente subjetiva, tem como objetivo proteger e preservar, como medida de justiça, as justas expectativas das pessoas, funcionando como um instrumento capaz de assegurar e garantir do Estado não só a legalidade de suas ações, mas também a proteção da confiança jurídica, a boa-fé nas ações do Estado e o preenchimento das expectativas geradas não só pelas leis, mas também pelos Juízes e Tribunais.

<sup>7</sup> “É admissível, excepcionalmente, a suspensão do cumprimento de sentença, desde que a liberdade de atuação do juiz, no exercício de seu poder cautelar geral, esteja circunscrita aos limites da lei, que autorizam os provimentos de urgência, tendo sempre como parâmetro o juízo de proporcionalidade à luz das circunstâncias concretas” (STJ, REsp 1455908/2018).