

Processo: 1214611
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Betim

À Secretaria do Pleno,

Trata-se de denúncia formulada por Ubiratan Santana Moreira, à peça n. 2, com pedido de medida cautelar, noticiando supostas irregularidades praticadas pela Prefeitura Municipal de Betim na edição do Decreto Municipal n. 53.157/2026, que declarou de utilidade pública áreas correspondentes ao Shopping Monte Carmo para fins de desapropriação, bem como na condução do Projeto de Lei n. 141/2026, posteriormente aprovado pela Câmara Municipal, que autoriza operação de crédito no valor de R\$ 250.000.000,00 perante o Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento – Finisa.

Em síntese, os apontamentos da denúncia foram os seguintes: (i) ausência de motivação específica e de demonstração concreta da utilidade pública da desapropriação; (ii) inexistência de estudos técnicos, avaliação prévia do imóvel, projeto arquitetônico, análise de viabilidade econômico-financeira e planejamento urbanístico que justificassem a medida; (iii) desrespeito às diretrizes do Estatuto da Cidade, em razão da ausência de audiência pública, participação popular e compatibilidade com o Plano Diretor; (iv) possível desvio de finalidade, diante da desapropriação de empreendimento privado em funcionamento sem demonstração da necessidade da intervenção estatal; (v) suposta violação à exigência de justa e prévia indenização prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição da República; (vi) alegada antieconomicidade da operação, especialmente em razão da existência de financiamento anterior de R\$ 150.000.000,00 perante o BNDES para ações relacionadas ao programa denominado “Cidade Inteligente”; (vii) aprovação do Projeto de Lei n. 141/2026 sem prévio debate público acerca dos impactos fiscais do endividamento; (viii) risco de dano ao erário decorrente da contratação da operação de crédito e da execução da desapropriação. Ao final, requereu, como medida cautelar, a suspensão dos atos relacionados ao Decreto Municipal n. 53.157/2026 e à operação de crédito pretendida, até a apuração dos fatos noticiados.

Em despacho à peça n. 17, determinei a intimação do Sr. Heron Guimarães, prefeito de Betim, para que encaminhasse cópia integral dos documentos que subsidiaram a edição do Decreto

Municipal n. 53.157/2026, bem como a elaboração e o encaminhamento do Projeto de Lei n. 141/2026, e apresentasse as justificativas e os documentos que entendesse pertinentes acerca das alegações formuladas pelo denunciante.

Intimado, o gestor apresentou manifestação, à peça n. 33, e carrou aos autos os documentos às peças n. 34 a 48. Em síntese, esclareceu que a desapropriação, destinada à transferência da sede da Administração Municipal para o Shopping Monte Carmo, não surgiu de forma abrupta, mas foi precedida da realização de estudos e avaliações técnicas, incluindo a Portaria n. 412/2025, que instituiu comissão especial para análise da situação da atual sede administrativa, relatório técnico conclusivo, parecer jurídico, laudo técnico, estudo específico acerca da viabilidade de utilização do Shopping Monte Carmo, avaliação do imóvel a ser desapropriado, avaliação da atual sede da prefeitura e estudo relativo à capacidade de endividamento do Município, bem como estudo destinado a demonstrar a viabilidade fiscal da futura operação de crédito associada ao projeto.

Em despacho à peça n. 51, encaminhei os autos à Coordenadoria de Análise de Processos dos Municípios - CAPM para análise. A CAPM concluiu, à peça n. 52, que, não obstante a existência de elementos técnicos relacionados à inadequação da atual sede administrativa e à aptidão física do Shopping Monte Carmo para abrigar atividades institucionais, subsistem dúvidas quanto à suficiência da demonstração da economicidade da solução adotada, razão pela qual propôs a concessão parcial da medida cautelar, com a suspensão temporária dos atos destinados à concretização da desapropriação e da operação de crédito, preservando-se, contudo, a realização de estudos e demais providências preparatórias reversíveis.

Feitos os registros necessários, saliento que a concessão de medida cautelar, como tutela de urgência, nos termos dos arts. 347 e 348, III, do Regimento Interno, apresenta perfil de excepcionalidade, que exige a demonstração inequívoca da presença dos fundamentos basilares previstos no art. 300, *caput*, do Código de Processo Civil – CPC, quais sejam: a probabilidade do direito alegado e o perigo da demora.

Não basta a presença de um ou de outro, pois ambos os elementos devem constar da tutela provisória, satisfatoriamente comprovados, sob pena de não se observar o princípio do devido processo legal, ante a antecipação de decisão e a preterição das fases processuais, sem a adequada necessidade de se justificar o tratamento atípico.

Nessa linha, discorre Fredie Didier Jr¹:

Importante é registrar que o que justifica a tutela provisória de urgência é aquele perigo de dano: i) concreto (certo), e, não, hipotético ou eventual, decorrente de mero temor subjetivo da parte; ii) atual, que está na iminência de ocorrer, ou esteja acontecendo; iii) grave, que seja de grande ou média intensidade e tenha aptidão para prejudicar ou impedir a fruição do direito.

Portanto, o perigo de dano que oportuniza a tutela cautelar tem de ser concreto, atual e grave, delimitado com precisão por quem alega.

Posto isso, sobre o primeiro e o quarto apontamentos da denúncia, relacionados à ausência de motivação específica e de demonstração concreta da utilidade pública da desapropriação e ao possível desvio de finalidade, verifico que as matérias estão interligadas, pois a identificação da finalidade pública e dos fundamentos que motivaram a desapropriação repercute diretamente no exame do alegado desvio de finalidade.

Em face desses apontamentos, a Administração esclareceu, à peça n. 33, que a medida tem por objetivo transferir a sede administrativa municipal para o Shopping Monte Carmo, em razão das limitações físicas, estruturais e funcionais da atual sede. Acrescentou que o laudo elaborado pela empresa Objetiva Projetos e Serviços indicou duas alternativas: a demolição das edificações existentes e a construção de nova sede no mesmo terreno, com a transferência temporária das unidades administrativas; ou a utilização de imóvel pronto, com espaço suficiente para centralizá-las. A Administração optou pela segunda alternativa, a fim de evitar a dispersão prolongada das unidades e possíveis prejuízos à continuidade dos serviços públicos. Informou, ainda, que o empreendimento já abriga unidades de atendimento ao público, entre elas a Unidade de Atendimento Avançado da Justiça Federal, a Unidade de Atendimento Integrado - UAI e o Procon municipal, além de instituições financeiras.

A Unidade Técnica não examinou de forma individualizada os apontamentos relativos à ausência de motivação e ao possível desvio de finalidade. Contudo, reconheceu que a documentação apresentada evidencia a inadequação da atual sede administrativa e a aptidão

¹ DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil v.2 – Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada e Tutela Provisória – 18ªed., rev., atual., e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. Pág. 763.

física do Shopping Monte Carmo para abrigar atividades institucionais. Registrou, ainda, que a instalação da sede municipal constitui finalidade pública, em princípio, legítima.

Mediante exame dos autos, verifiquei que os esclarecimentos prestados pela Administração encontram suporte na portaria de instituição da comissão técnica e no parecer conclusivo por ela elaborado, às peças n. 34 e 35; no parecer jurídico, à peça n. 36; nos laudos técnicos relativos às condições da atual sede administrativa, às peças n. 38, 44 e 45; e no estudo de viabilidade de utilização do Shopping Monte Carmo e nas avaliações imobiliárias, incluindo relatório fotográfico, à peça n. 43.

Em um primeiro momento, para fins de análise cautelar, entendo que esses esclarecimentos se mostram razoáveis, pois indicam que a declaração de utilidade pública possui finalidade administrativa identificada e foi precedida de avaliações sobre a inadequação da sede atual e a aptidão do imóvel escolhido. A circunstância de o imóvel abrigar empreendimento privado em funcionamento não demonstra, isoladamente, a ocorrência de desvio de finalidade, sobretudo diante dos documentos que relacionam a medida à transferência da sede administrativa. A caracterização do desvio de finalidade exigiria a demonstração de que a justificativa apresentada pela Administração não corresponde ao objetivo efetivamente pretendido, circunstância que, neste momento, não se encontra evidenciada nos autos.

Desse modo, embora a motivação e a finalidade da desapropriação devam ser examinadas de forma mais aprofundada durante a instrução, o primeiro e o quarto apontamentos não possuem o condão de justificar a paralisação cautelar do procedimento.

Quanto ao segundo e ao sexto apontamentos da denúncia, relacionados à inexistência de estudos técnicos, avaliação prévia do imóvel, projeto arquitetônico, análise de viabilidade econômico-financeira e planejamento urbanístico que justificassem a medida e à alegada antieconomicidade da operação, especialmente em razão da existência de financiamento anterior de R\$ 150.000.000,00 perante o BNDES para ações relacionadas ao programa denominado “Cidade Inteligente”, verifico que as matérias estão interligadas, pois a suficiência dos estudos e das avaliações realizadas repercute diretamente no exame da economicidade da solução adotada.

Em face desses apontamentos, a Administração esclareceu, à peça n. 33, que a escolha do Shopping Monte Carmo foi precedida de estudos sobre a inadequação da atual sede, a necessidade de ampliação do espaço administrativo, a aptidão do imóvel escolhido, os valores

dos bens envolvidos e a capacidade de endividamento do Município. Segundo o gestor, a aquisição de imóvel pronto permitiria centralizar as unidades administrativas atualmente dispersas e evitar os custos e os transtornos decorrentes da desocupação, demolição e reconstrução da sede atual. Informou, ainda, que o Shopping Monte Carmo foi identificado por meio de matrículas, plantas, imagem aérea e registros fotográficos e avaliado em R\$ 541.215.000,00, enquanto a atual sede administrativa, incluindo suas benfeitorias, foi avaliada em R\$ 218.980.000,00.

Para demonstrar a economicidade da solução, a Administração comparou o valor aproximado do metro quadrado do Shopping Monte Carmo, indicado em R\$ 4.500,00, com o custo estimado do metro quadrado da nova sede do Poder Judiciário na Comarca de Betim, indicado em R\$ 6.800,00. Acrescentou que a estrutura administrativa municipal, composta por 19 secretarias e 57 superintendências, exigiria espaço mais amplo do que a edificação utilizada como parâmetro pelo denunciante.

Quanto à viabilidade fiscal, informou que o Relatório Técnico SEGEFI n. 1/2026 examinou a capacidade de endividamento do Município para operação de crédito no valor de R\$ 300.000.000,00, correspondente, segundo a manifestação, a 10,14% da receita corrente líquida considerada para essa finalidade. Registrou também que o Município possui classificação “A” quanto à Capacidade de Pagamento - Capag e classificação “B” no índice de Qualidade da Informação Contábil e Fiscal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi.

A Administração acrescentou que parte das atividades comerciais existentes no Shopping Monte Carmo seria mantida mediante futura concessão de espaços, com estimativa de receita anual entre R\$ 2.000.000,00 e R\$ 3.000.000,00.

A Unidade Técnica reconheceu que a documentação apresentada demonstra, em grau razoável, a inadequação da atual sede administrativa e a possibilidade física de utilização do Shopping Monte Carmo. Não obstante, considerou insuficiente a demonstração da economicidade da solução, diante da ausência de comparação abrangente entre as alternativas disponíveis e de consolidação do custo global da aquisição, adaptação, transferência, manutenção e financiamento da nova sede.

Apontou, ainda, a necessidade de conciliar os valores atribuídos ao Shopping Monte Carmo e à sede atual com os montantes da operação de crédito examinada e autorizada. Registrou

também que não foram apresentadas as condições definitivas do financiamento nem estudo suficiente sobre as receitas estimadas com a futura exploração comercial do imóvel. A Unidade Técnica não examinou especificamente a eventual correspondência entre a finalidade do financiamento anterior perante o BNDES e a aquisição pretendida.

Neste ponto, entendo que as questões suscitadas pela Unidade Técnica deverão ser aprofundadas durante a instrução processual, especialmente quanto ao custo global da solução, à composição das fontes de recursos e às condições da futura operação de crédito. Para fins de análise cautelar, contudo, a própria manifestação da Unidade Técnica reconheceu a existência de elementos concretos sobre a inadequação da atual sede e a aptidão física e funcional do imóvel pretendido para receber as atividades municipais.

Nesse contexto, os esclarecimentos da Administração mostram-se, a princípio, razoáveis, pois indicam que a solução escolhida foi precedida de estudos técnicos, avaliações imobiliárias e exame preliminar da capacidade fiscal do Município. As ressalvas da Unidade Técnica demonstram a necessidade de complementar a análise da vantagem econômica, mas não evidenciam ausência de planejamento, manifesta inviabilidade da medida, sobrepreço, superfaturamento, fraude na avaliação imobiliária, assunção irregular de obrigação financeira ou dano efetivo ao patrimônio público.

Da mesma forma, a inexistência, neste momento, de projeto arquitetônico definitivo ou de orçamento integral das adaptações não caracteriza, por si só, ausência de planejamento, uma vez que a operação ainda depende da conclusão de etapas técnicas, legislativas, financeiras e patrimoniais. Caberá verificar, ao longo da instrução, se os estudos necessários precederam cada ato capaz de produzir obrigação para o Município.

No que se refere à notícia de financiamento anterior no valor de R\$ 150.000.000,00 perante o BNDES, relacionada ao programa Cidade Inteligente, sua existência, por si só, não comprova a desnecessidade da desapropriação nem a ocorrência de duplicidade de despesas. Para que essa informação pudesse ser acolhida, seria necessário demonstrar que os recursos possuem finalidade coincidente com a aquisição e a adaptação do Shopping Monte Carmo ou que poderiam ser juridicamente destinados a esse mesmo objeto, circunstância que não foi demonstrada pelo denunciante.

Dessa forma, em juízo inicial, não havendo demonstração concreta de que a solução adotada seja manifestamente antieconômica nem de que os estudos apresentados sejam insuficientes a

ponto de evidenciar a ilegalidade da medida, entendo que o segundo e o sexto apontamentos também não possuem aptidão para justificar a paralisação cautelar do procedimento.

No que se refere ao terceiro e ao sétimo apontamentos da denúncia, relativos, respectivamente, ao alegado desrespeito às diretrizes do Estatuto da Cidade, em razão da ausência de audiência pública, participação popular e compatibilidade com o Plano Diretor, e à aprovação do Projeto de Lei n. 141/2026 sem prévio debate público acerca dos impactos fiscais do endividamento, verifico que tais questões envolvem discussões sobre a participação popular e a transparência no processo de formação das decisões administrativas e legislativas relacionadas à desapropriação e à operação de crédito.

Em relação a esses apontamentos, a Administração esclareceu, à peça n. 33, que as questões relacionadas ao debate urbanístico não possuem relação direta com o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional ou patrimonial exercido por esta Corte. Quanto ao processo legislativo, sustentou que eventuais questionamentos acerca da tramitação do projeto de lei e da observância do Regimento Interno da Câmara Municipal possuem natureza *interna corporis*. Acrescentou que a proposição foi encaminhada pelo Poder Executivo e regularmente aprovada pela Câmara Municipal.

A Unidade Técnica não examinou especificamente os apontamentos relativos ao Estatuto da Cidade, ao Plano Diretor, à audiência pública e à tramitação legislativa, pois sua análise se concentrou, na suficiência dos estudos que embasaram a desapropriação e na economicidade da solução adotada.

Neste ponto, verifico que não foi demonstrado que a realização de audiência pública constitua requisito específico para a edição do decreto declaratório de utilidade pública nas circunstâncias examinadas, sem prejuízo da análise de sua eventual necessidade em etapa posterior de implantação da nova sede administrativa. Ademais, não foram apresentados elementos concretos que indiquem incompatibilidade entre a instalação das unidades administrativas e as diretrizes do Plano Diretor.

Quanto ao Projeto de Lei n. 141/2026, eventuais questões relacionadas à observância do Regimento Interno da Câmara Municipal e à condução das deliberações parlamentares demandam análise mais aprofundada, inclusive para delimitar os aspectos submetidos à competência de controle desta Corte.

Assim, em exame superficial e urgente, não identifiquei ilegalidade manifesta na tramitação legislativa nem vício de gravidade suficiente para justificar a suspensão imediata dos atos impugnados, razão pela qual o terceiro e o sétimo apontamentos não possuem aptidão para justificar a paralisação cautelar do procedimento.

Quanto ao quinto apontamento, referente à suposta violação à exigência de justa e prévia indenização prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição da República, a Administração esclareceu, à peça n. 33, que o Decreto Municipal n. 53.157/2026 apenas declarou a utilidade pública do imóvel, sem implicar desembolso de recursos, transferência do domínio ou imissão na posse. Informou, ainda, que foram avaliados o bem a ser desapropriado, inicialmente estimado em R\$ 541.215.000,00, e a atual sede administrativa, avaliada em R\$ 218.980.000,00.

A Unidade Técnica não examinou especificamente o apontamento sob o enfoque da justa e prévia indenização.

Nesse contexto, mediante consulta pública ao sistema e-proc² do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, verifiquei que a controvérsia também foi submetida ao Poder Judiciário por meio da Ação Popular n. 6048515-93.2026.4.06.3800, em trâmite perante a 17ª Vara Federal Cível e JEF Adjunto de Belo Horizonte. Em decisão proferida em 12/6/2026, foi indeferido o pedido de tutela de urgência. Na ocasião, consignou-se que o decreto declaratório de utilidade pública não exige a prévia indicação do valor da indenização nem de dotação orçamentária específica, pois tais elementos se relacionam à fase executória da desapropriação. A decisão registrou, ainda, que a imissão provisória na posse depende do ajuizamento de ação própria e do depósito prévio, nos termos do art. 15 do Decreto-Lei n. 3.365/1941, não havendo notícia da adoção dessas providências.

Não obstante a independência entre as instâncias, esses fundamentos reforçam, em juízo preliminar, a distinção entre a declaração de utilidade pública e a efetivação da desapropriação.

² Disponível em: <

https://eproc1g.trf6.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&num_processo=60485159320264063800&eventos=true&num_chave=&num_chave_documento=&hash=82517875bd061c85e1b8ed61fd742dc2 >. Acesso em: 3/9/2026.

A edição do decreto não transfere, por si só, a propriedade do imóvel nem afasta a obrigação de pagamento da indenização no momento juridicamente adequado.

Assim, embora a adequação do valor e da forma de pagamento da indenização deva ser examinada durante a instrução e acompanhada nas etapas posteriores do procedimento, não há notícia de transferência do domínio ou imissão na posse sem a correspondente indenização, razão pela qual o quinto apontamento não possui, neste momento, o condão de fundamentar a medida pleiteada.

Por fim, quanto ao oitavo apontamento, relacionado ao risco de dano ao erário decorrente da contratação da operação de crédito e da execução da desapropriação, a Administração esclareceu, à peça n. 33, que o procedimento ainda se encontrava em fase inicial, sem desembolso de recursos ou assunção de obrigação financeira definitiva. Informou também que a operação de crédito estava em estruturação e que o estudo apresentado examinou somente a capacidade de endividamento e de pagamento de dívida futura.

A Unidade Técnica, por sua vez, entendeu que a celebração da operação de crédito poderia vincular receitas municipais e gerar juros, tarifas e demais encargos antes da conclusão do exame técnico. Considerou também que o avanço do procedimento expropriatório poderia resultar em pagamento da indenização, imissão na posse e transferência do domínio, com efeitos de difícil reversão.

Neste ponto, entendo que os atos apontados pela Unidade Técnica correspondem a efeitos ainda não integralmente concretizados, cuja ocorrência e extensão dependem da conclusão de etapas subsequentes e de circunstâncias que não se encontram suficientemente delineadas nos autos. Embora as medidas em questão possam produzir repercussões financeiras e patrimoniais para o Município, não foram apresentados elementos concretos aptos a demonstrar que sua efetivação acarretará dano ao erário ou prejuízo ao interesse público.

Ademais, mediante consulta ao sítio eletrônico³ da Câmara Municipal de Betim, verifiquei a tramitação do Projeto de Lei n. 235/2026, que autoriza o Poder Executivo municipal a desafetar e alienar, mediante dação em pagamento, imóvel público de propriedade do Município de Betim

³ Disponível em: < <https://legislativo.camarabetim.mg.gov.br/Materia/ShowMateria/71357> >. Acesso em 3/9/2026.

para fins de composição parcial da indenização decorrente de desapropriação amigável. A documentação que acompanha a proposição legislativa contém o Termo de Ajustamento Municipal - TAM n. 89/2026, celebrado entre o Município de Betim e Betim Empreendimentos e Participações S.A. Embora as avaliações anteriormente apresentadas pelo Município tenham estimado o Shopping Monte Carmo em R\$ 541.215.000,00 e a atual sede administrativa em R\$ 218.980.000,00, o projeto de lei estabelece a indenização em R\$ 450.000.000,00 e atribui ao imóvel oferecido em dação em pagamento o valor de R\$ 200.000.000,00, ficando o pagamento da diferença condicionado à contratação, à liberação e à disponibilidade financeira dos recursos da operação de crédito autorizada pela Lei Municipal n. 8.183/2026.

Verifica-se, portanto, que, embora já tenha sido celebrado o TAM n. 89/2026, a produção integral dos efeitos financeiros e patrimoniais da medida ainda depende da aprovação legislativa pertinente, da formalização da operação de crédito, da liberação dos recursos e da prática dos atos necessários à transferência dos imóveis e ao pagamento do saldo da indenização.

Nessas circunstâncias, a suspensão cautelar dos atos relacionados à desapropriação e à operação de crédito representaria medida de elevada interferência na esfera administrativa municipal, sem que estejam presentes elementos suficientes para demonstrar a ocorrência de dano concreto, atual e iminente.

Dessa forma, embora existam questionamentos relevantes sobre a economicidade da solução adotada e a necessidade de complementação dos estudos apresentados, tais questões recomendam o aprofundamento da instrução, mas não evidenciam, em juízo preliminar, risco efetivo de dano ao erário ou ao interesse público capaz de justificar a paralisação cautelar do procedimento. Por essa razão, o oitavo apontamento também não possui aptidão para justificar a suspensão dos atos relacionados à desapropriação e à operação de crédito.

Diante do exposto, à míngua de elementos que indiquem que a concretização da desapropriação ou da operação de crédito resultará em relevante prejuízo ao interesse público ou ao erário, neste juízo perfunctório e urgente, **indefiro** o pleito cautelar, sem prejuízo da adoção de outras medidas ao longo ou ao final da instrução, inclusive de eventual monitoramento das etapas posteriores do procedimento.

Intimem-se o denunciante e o Sr. Heron Guimarães, prefeito de Betim, sobre o teor desta decisão, com urgência, por meio eletrônico.

Cumpridas as determinações, os autos devem ser encaminhados à Coordenadoria de Análise de Processos dos Municípios – CAPM para análise complementar. Em seguida, ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar, nos termos do art. 66, § 2º, do Regimento Interno.

Belo Horizonte, 3 de setembro de 2026.

Adonias Monteiro

Relator

(assinado digitalmente)