



Número: **7005924-07.2021.8.22.0014**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **1ª Câmara Especial**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Daniel Ribeiro Lagos**

Última distribuição : **21/06/2022**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Processo referência: **7005924-07.2021.8.22.0014**

Assuntos: **Obrigação de Fazer / Não Fazer**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
PREFEITURA DO MUNICIPIO DE VILHENA (APELANTE)	IGOR DEMETRIO VANUCCI CARDOSO (ADVOGADO)
AUTOMOVEL CLUBE DE VILHENA (APELADO)	NEWTON SCHRAMM DE SOUZA (ADVOGADO) ESTEVAN SOLETTI (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
19671 074	08/05/2023 11:14	MPRO-Documento-70059240720218220014-20230508_1058.pdf	PARECER



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

PARECER N.º 4.606/2023-3ªPCJ

AUTOS N.º 7005924-07.2021.8.22.0014 – 1ª CÂMARA ESPECIAL
APELAÇÃO CÍVEL¹

POLO ATIVO: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VILHENA
POLO PASSIVO: AUTOMÓVEL CLUBE DE VILHENA

RELATOR: DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Egrégio Tribunal,
Senhor Relator,
Colenda Câmara,
Eméritos Julgadores,

Trata-se de recurso de **Apelação**² interposto, em 04/04/2022, pelo **Município de Vilhena** em face da **sentença**³ proferida em 30/03/2022 pelo D. Juízo da 3ª Vara Cível da Comarca de Vilhena nos Autos da **Ação de Nulidade de Doação**⁴ em epígrafe.

Contrarrazões ao recurso apresentadas, em 02/06/2022, pelo **Automóvel Clube de Vilhena**, no ID 16100223.

Parecer n.º 7.400/2022-3ªPCJ⁵, de 15/07/2022, do *Parquet* em 2º Grau, de lavra do Procurador de Justiça Airton Pedro Marin Filho, pela não intervenção no feito, haja vista não ter vislumbrado, à primeira vista, interesse público primário, social, coletivo ou individual indisponível que demandasse a atuação deste Órgão Ministerial.

Consta, também, **sentença** proferida nos Autos da **Execução Fiscal n.º 0002017-90.2014.8.22.0014 – 1ª Vara Cível da Comarca de Vilhena**⁶ (homologação de

¹ **Assunto:** DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO (8826) - Liquidação / Cumprimento / Execução (9148) - Obrigação de Fazer / Não Fazer (10671).

² ID 16100206.

³ ID 16100181.

⁴ **Assunto:** DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO (9985) - Licitações (10385) - Edital (10388 DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO (9985) - Licitações (10385) - Revogação (10389 DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO (9985) - Licitações (10385) - Sanções Administrativas (10390); Petição Inicial contida no ID 16099588.

⁵ ID 16576004.

⁶ **Assunto:** DIREITO TRIBUTÁRIO (14) - Impostos (5916) - IPTU/ Imposto Predial e Territorial Urbano (5952); ID 17038148.

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

1





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

acordo de vontade firmado pelas partes, nos termos propostos, o que incluiria a desistência da presente apelação), constando o que segue:

Vistos e examinados estes autos... **HOMOLOGO** por sentença o acordo de vontade nos termos propostos pelas partes no ID. 80536648 – págs. 01/08, para que dele surtam seus legais e jurídicos efeitos, dentre os quais incluem-se as seguintes execuções fiscais: **7007327-50.2017.8.22.0014** e **7005924-07.2021.8.22.0014** – **3ª Vara Cível desta Comarca de Vilhena/RO**, **7000145-71.2021.8.22.0014** – **2ª Vara Cível desta Comarca de Vilhena/RO** e **7010168-76.2021.8.22.0014** – **4ª Vara Cível desta Comarca de Vilhena/RO**. Em consequência, com fundamento no art. 924, III do Código de Processo Civil, **JULGO EXTINTA** a presente ação promovida por **EXEQUENTE: MUNICÍPIO DE VILHENA** contra **EXECUTADO: AUTOMOVEL CLUBE DE VILHENA**. Tendo em vista que o feito foi extinto por acordo entre as partes, tenho que ocorreu a desistência tácita do prazo recursal. Assim, arquivem-se os autos, com as cautelas de praxe. **Encaminhem-se cópia deste sentença aos juízos das citadas execuções fiscais para conhecimento e providências.** Sem custas finais, nos termos da Lei 3.896/2016. (grifos e destaques no original)

Petição formulada em 31/08/2022 pelo **Município de Vilhena**⁷, apresentando o r. *Termo de Acordo*⁸, para juntada e homologação.

Petição formulada em 08/12/2022 pela **Comissão de Transição de Governo Municipal da cidade de Vilhena**⁹, pela *não homologação* do r. Acordo, pelas seguintes razões, em suma:

(...) referida Comissão tomou conhecimento de uma petição de “acordo” entre litigantes nestes autos em que um patrimônio que se vê como público está sendo **alienado sem autorização da Câmara Municipal (poder legislativo) e sem licitação à particular**. Mais do que isso, está sendo alienado um imóvel nobre, sem uma avaliação séria e isenta e que pode valer **dezenas de milhões de reais**, em processo nada transparente e, o que é mais importante e pede-se especial atenção de Vossa Excelência para isso, já foi **retornado ao patrimônio público municipal nos idos de 2006** via lei municipal própria não atacada por nenhum dos interessados. Isso mesmo, tal terreno é de propriedade da Prefeitura Municipal, do povo vilhenense, desde 2006 e isso foi até aqui obscurecido, mas agora se coloca a colação do inteiro teor da lei municipal n. 2116/2006 que desfez a avença entre as partes, retornando ao patrimônio público a totalidade do referido terreno (...) Assim, tanto pela ilegalidade implícita do acordo que aliena bem público sem licitação, quanto pela ausência de dados seguros quanto a valores e avaliações isentas, requer-se de Vossa Excelência que, **por medida de cautela, deixe de homologar referido acordo**, aguardando, no mínimo a assunção do Executivo Municipal pelo já eleito novo prefeito, dr. FLORI CORDEIRO DE MIRANDA JUNIOR, que deverá analisar melhor as condições do referido acerto.

Nova *Petição* formulada em 13/12/2022 pela **Comissão de Transição de Governo Municipal da cidade de Vilhena**¹⁰, informado, em resumo, que “*antes da homologação, as partes de maneira curiosa, agindo em conjunto, efetuaram a transferência do bem*”, razão pela qual postula (a) seja cancelada a r. transferência e (b) sejam elucidados os motivos pelos quais a r. transferência foi realizada.

Veja-se:

7 ID 17149320.
8 ID 17149321.
9 ID 18227778.
10 ID 18273998.

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

2





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

(...) mesmo antes da homologação, as partes de maneira curiosa, agindo em conjunto, efetuaram a transferência do bem, conforme faz prova documentos anexos. Excelência, o mais intrigante é que consta na Certidão de Inteiro Teor, uma restrição judicial, e mesmo ciente as partes da necessidade de homologação do acordo por este D. Juízo, anteciparam-se as partes e efetuar a transferência do bem. Neste diapasão, a transferência junto ao cartório evidencia a urgência da não homologação do acordo, pois, qual seria o real motivo da **grande pressa entre as partes para essa transferência**? Considerando que não foi homologado o acordo, tem-se apenas uma expectativa de direito, e a transferência ora efetuada não poderia ter ocorrido, pois, como dito, as partes cientes da existência do recurso que tramita nestes autos, ainda carece de homologação, e além, essa homologação gerará prejuízos ao Ente Público, pois não fora respeitada as determinações da lei de licitações. Denota-se que as partes induziram a erro o Tabelião, usando-se de uma sentença nos autos de origem, sendo este 0002017-90.2014.8.22.0014, mesmo cientes da existência dos autos em análise, o que é curioso e intrigante. (grifos e destaques no original)

Petição formulada em 14/12/2022 pelo **Automóvel Clube de Vilhena**¹¹, impugnando a r. manifestação da Comissão de Transição, sendo aduzidas, em síntese, as seguintes razões: **(a)** ausência de legitimidade jurídica da r. Comissão, **(b)** já houve homologação judicial do r. Acordo, havendo, inclusive, trânsito em julgado da sentença, **(c)** que a municipalidade de Vilhena, por meio dos seus representantes legais, subscreveram tal Acordo, pelo que deve ser preservada a segurança jurídica, tendo em vista a presunção da constitucionalidade dos atos do Poder Público e da legalidade e que **(d)** não há que se falar em “*arrepentimento unilateral e desistência do acordo independentemente de sua homologação*”.

Note-se:

Em primeiro lugar, o futuro prefeito de Vilhena, subscritor da petição em questão, **NÃO** possui legitimidade jurídica, pois inexiste personalidade jurídica da “*COMISSÃO DE TRANSIÇÃO de governo municipal da cidade de Vilhena*”, o que, por força e inteligência do art. 18 do CPC1, deve ser rejeitada e determinado o seu desentanhamento do processo. Em segundo lugar, registra-se que a r. **sentença de ID Num. 17038148** proferida no processo de execução fiscal nº 0002017- 90.2014.8.22.0014, cujo qual possui conexão intelectual (§ 3º do art. 55 do NCPC), **já homologou o acordo de ID Num. 17149321 celebrado pelas partes envolvidas** (Apelante e Apelado com terceiros), inclusive, **já transitou em julgado** (doc. 01 anexo), razão pela qual a homologação em questão faz “coisa julgada material (...) imutável e indiscutível (...)” (art. 502 do CPC) quanto ao acordo impugnado pela petição de ID Num. 18227778, tanto que já produziu seu efeito com o registro translativo do título no Registro de Imóveis (doc. 02 anexo). Em terceiro lugar, o Prefeito Ronildo Pereira Macedo e procurador geral do município subscreveram o acordo de ID Num. 17149321, o que, por consequência lógica exige a aplicação dos princípios da presunção da constitucionalidade dos atos do Poder Público e da legalidade, razão pela qual o Judiciário deverá preservar a segurança jurídica existente nessa relação, que por consequência deverá também preservar a garantia constitucional à proteção do ato jurídico perfeito e coisa julgada (artigo 5º, XXXVI da CF/88). Em quarto lugar, a jurisprudência tanto do STJ quanto deste Tribunal NÃO admitem arrepentimento unilateral e desistência do acordo independentemente de sua homologação, logo, caso o futuro gestor entenda que o acordo possui alguma ilegalidade, deverá procurar, caso queira, promover ação própria para desfazer o acordo. (grifos e destaques no original)

Sob essa perspectiva, requer a homologação do r. pedido de desistência recursal.

11 ID 18281469.

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

3





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

Petição formulada em 19/12/2022 pela **Câmara de Vereadores de Vilhena**¹², postulando, em suma, (a) pelo ingresso nos presentes autos na condição de *amicus curiae*, (b) pela suspensão do processo em comento e (c) pela anulação da r. homologação do acordo em testilha.

Outra *Petição*, formulada em 04/01/2023, pela atual gestão da **municipalidade de Vilhena**¹³, por meio da qual requer, em resumo, que não seja homologado o r. Acordo.

Petições formuladas em 19/01/2023 e em 06/02/2023 por **VILHENA GNIC EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS SPE LTDA**¹⁴, se manifestando, em resumo, nos seguintes termos:

Entendemos, com a *devida vênia*, que não existe nesses autos nenhuma transação a ser homologada, posto que a matéria já foi submetida ao *juízo a quo*, onde houve a homologação e o trânsito em julgado dos processos afetados pela avença. (...) Em verdade, o que ainda está pendente neste processo é apenas o pedido de desistência do recurso interposto pelo Município de Vilhena, que, *s.m.j.*, por se tratar de ato unilateral de imediata e plena eficácia, não se submete à homologação judicial. (...) Aplica-se esse entendimento, *a fortiori*, se levarmos em conta que a renúncia ao recurso constituiu parte integrante do negócio jurídico processual, e contou com a manifesta anuência de todos os envolvidos. Portanto, se a renúncia unilateral tem plena e imediata eficácia, quanto mais a desistência consentida pelas demais partes envolvidas. (...) entendemos que a única providência cabível nesses autos diz respeito ao controle de tramitação processual, com a respectiva certificação de trânsito em julgado e a determinação do retorno à origem (...) o mandatário declarou revogada a transação judicial (sic), determinando o arquivamento do processo administrativo do empreendimento e a suspensão do parcelamento do IPTU (docs. 05/06), mesmo já tendo sido expedida a carta de viabilidade pelo Município de Vilhena e havendo parecer jurídico pela higidez do negócio celebrado (docs. 07/08). (...) É cediço que o princípio da segurança jurídica constitui um dos corolários do estado de direito, consoante dispõe a Carta Magna, nos seguintes termos: “Art 5º, XXXVI, CF – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; 12. Doutrina e jurisprudência são uníssonas quanto à higidez dos negócios jurídicos processuais, considerados para todos os efeitos como novações, que, no plano da eficácia, surtem efeitos imediatos, independentemente da homologação judicial. 13. Também não há falar em arrependimento ou revogação unilateral, quando estão presentes os requisitos de validade do ato jurídico e ausentes os vícios do consentimento, como sói ocorrer na espécie. (...) sobressai dos autos que o negócio jurídico processual celebrado entre as partes e a empresa ora peticionante, surtiu seus legais e jurídicos efeitos de forma definitiva, pois foi homologado judicialmente, com o respectivo trânsito em julgado, encaminhado a Vossa Excelência pelo juízo a quo (ID's nº 17038147 e 17038148). 15. Tanto é verdade que o imóvel objeto da lide já se encontra matriculado em nome da empresa ora peticionante (doc. 09), além do que, todas as obrigações assumidas pelo adquirente estão sendo cumpridas rigorosamente. 16. Adicione-se a isso o fato de que houve o pedido de desistência do recurso em epígrafe, juntado aos autos pelo Município de Vilhena logo após a homologação do acordo na instância primeira (ID nº 17149320 e 17149321), o que demonstra a concordância do Ente Público com a sentença de improcedência do seu pedido, fazendo coisa julgada material pela segunda vez. 17. E nem se diga que, ao tentar rescindir o acordo, o mandatário visou proteger o erário municipal ou o interesse público. Pois, conforme demonstra a certidão de inteiro teor ora anexada, a propriedade do imóvel em questão deixou de pertencer ao Município há muitos anos, e atualmente pertence à empresa ora peticionante (CC, art. 1245). (...) em relação ao imóvel em questão, o único interesse demonstrado pelo Município de Vilhena até então, era o recebimento do IPTU. Ademais,

12 ID 18335886.

13 ID 18356470.

14 IDs 18451967 e 18621744.





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

as diversas execuções fiscais ajuizadas pelo Ente Público, visando receber o tributo, é uma prova inconteste de que se trata de propriedade particular. 19. Adicione-se a isso a ação judicial nº 0065459- 74.2007.8.22.0014, proposta pelo Município visando a retomada do imóvel, a qual foi julgada improcedente, restando declarada que a propriedade do imóvel em questão pertence ao Automóvel Clube de Vilhena (...) o simples ajuizamento da ação desses autos é prova robusta de que o imóvel não pertence ao Município, pois o objeto da lide era exatamente a retomada da propriedade em favor do Ente Público, o que já não pode mais ser discutido nestes autos e, tampouco, em novas ações, sob pena de ofensa à coisa julgada material. 21. Registre-se que a doação do imóvel se deu através de lei municipal, em razão do interesse público existente e em procedimento que atendeu a todos os requisitos exigidos pela legislação. (...) nos termos do artigo 841 do Código Civil, a transação homologada na primeira instância é absolutamente legal, mormente porque não se trata de patrimônio público. Além disso, o Ente Público se desonerou de um ônus processual, assumindo obrigações que vinculam a sua futura atuação no processo administrativo de incorporação. 23. Aliás, não se pode olvidar que a única justificativa para a participação do Ente Público na negociação foi exatamente a desoneração de sua condenação em sucumbência e a assunção da obrigação de não mais se insurgir contra a propriedade particular do imóvel, inclusive, analisando o pedido de empreendimento imparcialmente, com base na legislação atual. (...) o negócio jurídico processual que o alcaide pretende revogar, além de resolver a questão do IPTU, que foi parcelado e já está sendo pago nos mesmos moldes garantidos a todos os contribuintes, também eximiu o Município de Vilhena de um ônus sucumbencial de alta monta. 25. Com efeito, o Município de Vilhena foi o maior beneficiado com a avença. Dessa forma, insurgir-se contra tal benefício público ofende, a mais não poder, os princípios da economicidade; da impessoalidade; da legalidade; da boa-fé; da moralidade e da probidade administrativa. (...) há que se levar em conta que o Município não pode se beneficiar com a própria torpeza, pois, antes de aderir ao negócio jurídico processual, que lhe trouxe grande benefício, o Ente Público já havia requerido a venda judicial, pela metade do valor da avaliação, nas diversas execuções fiscais ajuizadas contra o Automóvel Clube de Vilhena, legítimo proprietário do imóvel em questão (docs. 11/13). 27. De se ressaltar, ainda, que foram feitas várias avaliações judiciais, não impugnadas por nenhuma das partes e, recentemente, com a concordância explícita do Ente Público (doc. 14). Além disso, anteriormente à venda foram realizados diversos leilões, que transcorreram in albis (docs. 15/17).

Assim, consagrando-se o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a segurança jurídica, requer não seja acolhida a manifestação exarada pelo Município de Vilhena.

Após, considerando a arguição, em *controle difuso, da inconstitucionalidade da Lei de Vilhena n.º 753¹⁵, de 01 de novembro de 1996*, nos termos do art. 948, do CPC, retornaram os autos para análise e manifestação.

É o relato do essencial.

I. Da Contextualização

Na origem, a *município de Vilhena* ingressou com a r. *ação*, alegando, em suma, que a doação pelo Poder Público Municipal do r. imóvel à r. Associação seria nula de pleno direito (nulidade absoluta), pelo não atendimento aos requisitos constitucionais e legais.

No caso, o imóvel, objeto da lide, nos limites estabelecidos pela lei vilhenense em questão, teria sido doado ao Automóvel Clube de Vilhena, que é uma associação de direito

¹⁵ “Autoriza o Executivo a doar, a título gratuito, os imóveis denominados Parque de Exposições ‘Ovidio Miranda Brito’, Kartódromo e dá outras providências”. (ID 18335890)





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

privado, de forma irregular, sobretudo no que se *ref.* ao **interesse público** subjacente à hipótese em discussão.

Além disso, que houve violação à **Lei de Licitações** e às disposições legais *ref.* aos encargos trazidos pela norma vilhenense para que tal doação pudesse ter sido exitosa (“*prazo específico para o desenvolvimento integral da atividade de automobilismo*”), pois somente dispôs “*sobre um prazo para a continuação da atividade e não um prazo para o início da atividade*”.

Quanto à sua **nulidade**, que ela não se convalida no tempo (arts. 166 e 169, do CC, sendo desrespeitados os preceitos estabelecidos na Carta Maior (art. 37, *caput* e inc. XXI, da CF/88, e art. 120, da Constituição de Rondônia).

Nesse particular:

(...) a doação com encargo feita no ano de 1997 é nula de pleno direito por não cumprir os requisitos estabelecidos na legislação: 1 – interesse público justificado; 2 – licitação; 3 – o prazo para a realização do encargo (em caso de doação com encargo); Não há no processo administrativo nº 2917/1997, como será visto de forma mais analítica posteriormente, a menção do Chefe do Poder Executivo Municipal da época reconhecendo o interesse público na doação. Quando não há interesse público justificado é necessário realizar uma licitação para escolher o donatário conforme o §4º, do artigo 17, da lei 8.666 de 1993, porém, também não houve essa licitação, ferindo assim o princípio da impessoalidade, moralidade e legalidade pautados no *caput* do artigo 37, da Constituição da República de 1988. Também não foi estabelecido um prazo específico para o desenvolvimento integral da atividade de automobilismo, visto que, o parágrafo único do artigo 4º, da lei municipal nº 753 de 1996 apenas dispõe sobre um prazo para a continuação da atividade e não um prazo para o início da atividade. (...) Há uma infinidade de encargos que podem recair sobre um bem, porém, no caso de bens públicos essa obrigação deve observar o interesse público. (...) Aqui ficaremos direcionados para a análise de doações de bens imóveis públicos (e não bens móveis). O artigo 17, inciso I, alínea b, e seu §4º todos da lei federal nº 8.666 de 1993 dispõe que (...) Observa-se que fazendo a interpretação literal da alínea “b” vista acima, a doação só poderia ser feita para outro órgão ou entidade da Administração Pública, sendo que, qualquer doação a uma entidade privada seria ilegal. (...) para haver doação com encargo é necessário autorização legislativa, avaliação prévia, prazo de cumprimento, cláusula de reversão, licitação, podendo ser dispensado esta em caso de interesse público fundamentado. (...) A nova lei de licitações (14.133 de 2021) conforme o artigo 76, inciso I, alínea “b” e seu parágrafo 6º também dispõem sobre a doação de bens públicos (...) Os motivos para que um ato seja declarado nulo estão previstos no artigo 166, do Código Civil que dispõe (...) A nulidade não se convalida pelo decurso do tempo, isto é, em qualquer momento pode ser alegada a nulidade de um ato conforme o artigo 169, do Código Civil: (...) O ato de doação com encargo feito pelo Município de Vilhena à parte ré é nulo de pleno direito conforme os fundamentos a seguir aduzidos. (...) A Constituição do Estado de Rondônia estabelece no artigo 120 que (...) Constata-se também que de acordo com a parte final do *caput* do artigo 120 que cabe a eventual lei municipal autorizar a alienação de bem imóveis municipais devendo ser precedida sempre de licitação. A doação com encargo não é um negócio jurídico totalmente gratuito para o donatário, porém, não é tanto oneroso quanto uma alienação, desse modo, por estar entre esse meio termo a licitação não seria dispensada. Cabe destacar que o artigo 17, inciso I, alínea “b” da lei 8.666 de 1993 em que há uma vedação para doação aplica-se apenas para a União, desse modo, os outros entes federativos podem legislar de forma diferente, entretanto, sem se descuidar dos princípios estabelecidos na Constituição da República de 1988. Dessa maneira, observa-se que no âmbito do Estado de Rondônia houve a regulação da





3ª Procuradoria de Justiça

doação de bens imóveis por meio do artigo 120 da Constituição Estadual. (...) extraem-se alguns requisitos para que uma doação com encargo seja lícita. Os requisitos seriam: 1 – autorização legislativa; 2 – Avaliação prévia; 3 – interesse público justificado; 4 – licitação; 5 – o prazo para a realização do encargo (em caso de doação com encargo); 6 – cláusula de reversão (em caso de doação com encargo); Em relação a autorização legislativa, esse requisito foi cumprido, visto que, houve a edição da lei ordinária municipal nº 753 de 1996. No que tange ao segundo requisito, ele também foi preenchido, pois conforme o processo administrativo nº 2.917 de 1997, fls. 9, há um laudo de avaliação referente à área doada. No que tange ao terceiro requisito, isto é, interesse público justificado conforme estabelecido no artigo 17, §4º, da lei nº 8.666 de 1993, não há a presença desse requisito. Aqui não está se discutindo a discricionariedade do gestor público que era Chefe do Poder Executivo na época e sim o que colocamos em pauta é a falta da própria justificativa. Conforme o processo administrativo nº 2.917, de 1997 (em anexo) em nenhuma página Vossa Excelência encontrará um documento formal do gestor público descrevendo o interesse público em relação à doação realizada. Ainda que o Chefe do Poder Executivo tenha discricionariedade em indicar um interesse público, esse interesse deve estar expresso e isso não ocorre no caso em questão. Apenas há na página 1 do processo administrativo nº 24, de 1996 (em anexo) um requerimento feito pela parte ré para reconhecimento da utilidade pública de seus trabalhos, porém, em nenhuma outra página há um ato do Chefe do Poder Executivo reconhecendo essa utilidade pública e o interesse público da atividade desenvolvida pela associação. Cabe ressaltar que esse reconhecimento não poderia ter sido feito tacitamente. No artigo 4º, inciso II, da lei nº 753, de 1996 há apenas menção da atividade a ser desenvolvida no terreno, sendo que, não há a demonstração do interesse público relacionado a essa atividade. Esse interesse deveria ter sido descrito pelo Chefe do Poder Executivo da época, sendo que, como isso não ocorreu e, por se tratar de um documento essencial para essa doação, todo procedimento é nulo. No que tange ao 4º requisito, observa-se também que não houve licitação no caso em tela, isto é, foi escolhida uma associação privada de qualquer natureza e foi doado um bem público municipal para essa entidade. É de conhecimento geral que os bens públicos são rodeados de princípios que regulam seu regime jurídico. Entre esses princípios está a indisponibilidade dos bens públicos e a alienabilidade condicionada. Em relação à indisponibilidade, nenhum agente público pode dispor dos bens do Ente Federativo sem observar as normas do ordenamento jurídico nacional. Já em relação a alienabilidade condicionada, esse princípio menciona que o bem pode até ser alienado (aqui incluindo a doação), porém, deve ser observado vários requisitos estabelecidos na Constituição e, mais especificamente, no artigo 17, §4º, da lei geral de licitações que dispõe: (...) Observa-se que a regra da doação com encargo é a licitação, sendo que, apenas quando há o interesse público devidamente justificado a licitação pode ser dispensada. Foi analisado anteriormente que no processo administrativo não houve a demonstração expressa do interesse público, desse modo, seria necessário uma licitação para doar a área conforme a lei nº 8.666 de 1993. Porém, também não existiu licitação, dessa maneira, houve violação expressa ao princípio da impessoalidade como também ao artigo 37, inciso XXI da Constituição da República de 1988 que dispõe: (...) No que tange ao quinto requisito (prazo para a realização do encargo), ele também não foi preenchido. O artigo 4º, e seu parágrafo único ambos da lei ordinária municipal nº 753, de 1996 dispõem que (...) Observa-se que o prazo estabelecido no parágrafo único é um prazo de encargo contínuo, esse prazo só poderia ser contado, em tese, após o desenvolvimento da atividade de automobilismo. Dessa maneira, pergunto para Vossa Excelência: Qual é o prazo para a associação desenvolver a atividade de automobilismo para poder começar a contar o prazo do parágrafo único previsto acima? Seria possível o desenvolvimento dessa atividade complexa em apenas 6 meses? Creio que a resposta é negativa para as duas perguntas, ou seja, não foi estabelecido um prazo como encargo para o desenvolvimento integral da atividade do automobilismo e sim apenas foi estabelecido um prazo para quando essa atividade estivesse em funcionamento, obrigando a um funcionamento regular e contínuo. Ainda no que tange ao prazo previsto no parágrafo único do artigo 4º visto acima, a requerida está querendo





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

burlar essa determinação legal da seguinte maneira: Desde o exercício de 2012 a requerida não está fazendo o pagamento pontual dos tributos municipais, sendo assim, ela possui uma dívida tributária de R\$ 1.166.331,90 (um milhão, cento e sessenta e seis mil, trezentos e trinta e um reais e noventa centavos). A requerida também sabe que quando há uma dívida dessa monta, o Município requer a realização de leilão para a venda do bem, sendo que, já há um leilão marcado para começar no dia 23 de julho de 2021 e terminar no dia 23 de agosto de 2021 conforme edital em anexo. Considerando que a área é de grande valor e que para a requerida continuar com o bem doado é necessária a realização do encargo contínuo, é mais fácil alguém por ela interposto comprar o bem livre e desembaraçado, sendo que, o futuro comprador não ficará, em tese, obrigado a cumprir a lei municipal nº 753 de 1996, pois, com a venda em hasta pública não existirá mais a doação. No que tange ao sexto requisito, o artigo 9º, da lei municipal prevê a cláusula de reversão. Dessa maneira, por não cumprir com todos os requisitos legais o ato em questão é nulo conforme o artigo 166, incisos IV e V, do Código Civil. (...) No caso em tela, Vossa Excelência deve verificar a inconstitucionalidade material da lei municipal nº 753, de 1996 em face da Constituição do Estado de Rondônia e da Constituição da República de 1988. O artigo 120, da Constituição do Estado de Rondônia dispõe que: (...) Primeiramente observa-se que a Constituição Estadual veda qualquer doação gratuita de bem público, dessa maneira, a lei municipal já poderia ser considerada inconstitucional, porém, caso Vossa Excelência equipare a doação com encargo a uma alienação, no caso em tela não houve concorrência pública como pode ser visto através dos processos administrativos nº 024 de 1996 e 2917 de 1997. Então olhando das duas maneiras a lei municipal é inconstitucional materialmente em face da Constituição do Estado de Rondônia. Já em relação à Constituição da República, a lei municipal fere o artigo 37, inciso XXI, que dispõe: (...) Foi violado o princípio do processo licitatório, visto que, como no caso não houve justificativa de interesse público na atividade desenvolvida, o processo licitatório seria obrigatório conforme o artigo 17, §4º, da lei nº 8.666, de 1993, não sendo uma exceção à disposição normativa. Como não foi feita essa licitação e a escolha recaiu ao puro arbítrio do Gestor Público Municipal da época, a lei que autorizou a doação violou a obrigatoriedade de licitação estabelecida no inciso acima transcrito. (ID 16099588) (sem os grifos e os destaques contidos no original)

Entende, portanto, dado o não cumprimento dos requisitos, que o r. negócio jurídico é nulo (não revestir a forma prescrita em lei; e for preterida alguma solenidade que a lei considere essencial para a sua validade), motivo pelo qual pugnou pela sua reversão.

Após regular processamento dos autos, na **sentença** objeto do presente apelo, decidiu-se pelo **reconhecimento da prescrição e da decadência**, da seguinte maneira, em suma:

(...) Compulsando os autos verifica-se que a lei municipal nº 753/1996 (Num 60276302) que autorizou a doação do imóvel objeto desta disputa em favor do requerido é dia 1º/11/1996, cuja doação foi registrada definitivamente no Registro de Imóveis competente em 18/12/1997 (Num. 60245795 – Pág. 27), por sua vez, a presente ação fora ajuizada em 20/07/2021. Assim, conclui-se que entre o registro da doação (18/12/1997) e o ajuizamento desta ação (20/07/2021), transcorreram aproximadamente 23 (vinte três) anos. Dessa forma, reconheço a prescrição e decadência postulada pelo autor. **III – DISPOSITIVO** Ante o exposto, **REVOGO** a liminar anteriormente concedida e **RECONHEÇO A INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA** e **JULGO EXTINTO O PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, com fundamento no art. 924, inciso V, do Código de Processo Civil.** (grifos e destaques no original)

Nesse prisma, em resumo, aduz, em **sede recursal**, (1) em preliminar, (1.a.) que o D. Juízo de 1º não enfrentou toda a argumentação ventilada na peça inicial (ausência de

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

8





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

fundamentação adequada), em especial, a *ref.* à arguição de inconstitucionalidade da r. norma municipal e **(1.b.)** nulidade da sentença por negativa de prestação jurisdicional¹⁶, o que viola o art. 93, inc. IX, da CF/88 e o art. 489, §1º, incs. III e IV, do CPC.

Com a declaração de inconstitucionalidade de forma incidental, os efeitos da declaração seriam *ex tunc* para abarcar a doação feita nos anos de 1996 e 1997, não se submetendo a prazo decadencial ou prescricional. Entretanto, o magistrado de primeiro grau nem se deu o trabalho de afastar essa tese, sendo que, em nenhum momento da sentença ele mencionou se a lei municipal era ou não constitucional. (...) É bom ressaltar que, conforme vai ser visto nas razões do tópico “IV” “a” desta apelação, o ato flagrantemente inconstitucional não se submete a prazo prescricional ou decadencial conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, desse modo, o ato de doação de bem imóvel público sem a realização de licitação é ato que fere frontalmente o artigo 37, inciso XXI da Constituição da República de 1988. Diante disso, em virtude de a decisão de primeiro grau não ser fundamentada da forma devida, requer sua nulidade. (ID 16100206) (sem os grifos e os destaques contidos no original)

Já no **(2)** mérito, argumenta-se, em suma, **(2.a.)** que ato notoriamente inconstitucional não se submete a prazo decadencial/prescricional e **(2.b.)** que ato nulo (nulidade absoluta) não se sujeita a prazo decadencial/prescricional. Nesse ponto:

(...) o ato de doação com encargo sem licitação feriu de forma frontal e diretamente a Constituição da República de 1988 em seu artigo 37 inciso XXI que dispõe: (...). Observa-se que o texto legal é claro em afirmar que a licitação só é dispensada quando a legislação ressalva nesse sentido. O artigo 17 §4º da lei 8.666 de 1993 dispõe que (...) Verifica-se que só não haverá licitação na doação com encargo quando o interesse público for demonstrado, ou seja, se não houve essa demonstração pelo Chefe Máximo do Poder Executivo, a licitação é medida obrigatória e indispensável. Essa demonstração de interesse público deve ser expressa, visto que, o afastamento de uma licitação é algo excepcional, sendo que, houve também violação dos princípios da legalidade e impessoalidade conforme o caput do artigo 37 da Constituição da República de 1988 que dispõe (...) No caso em tela, não houve interesse público justificado, visto que, o Chefe do Poder Executivo Municipal na época da doação apenas transferiu o bem sem dispor expressamente sobre a justificativa de interesse público. Cabe destacar que esse interesse público não é (e não pode) ser presumido, sendo que, o Prefeito Municipal deveria ter declarado expressamente esse interesse na transferência de um terreno público a um particular. (...) Não há dúvidas que um doação com encargo sem licitação quando não há interesse público justificado é ato flagrantemente inconstitucional (...) Observa-se com o ID 60275795 - Pág. 15 que em nenhum momento foi demonstrado o interesse público na doação sendo que, nessa escritura pública apenas aduz que o terreno será destinado ao automobilismo, mas não relaciona essa atividade a nenhuma circunstância social que traduz o interesse público primário na doação. O automobilismo, por si só, não é demonstrativo de interesse público, até porque no Estado de Rondônia ou em outra região do País há outras associações que poderiam concorrer com o recorrido na utilização da área. O interesse público deve ser demonstrado de forma prévia, sendo que, no processo administrativo nº 2917 de 1997 (ID 60275795) isso não foi comprovado. Cabe ressaltar também que o interesse público que deveria ser comprovado/demonstrado é duplice, tanto em relação à atividade desenvolvida quanto a entidade escolhida. Como foi visto, a atividade de automobilismo, por si só, não é de interesse público, sendo que, somado a isso, em nenhum momento foi comprovada que a recorrida, por ter importância superior as demais pessoas jurídicas, era a única que possuía e atendia o interesse público para a doação do bem. Por exemplo, no processo administrativo nº 024 de 1996 (ID 602757960) a recorrida solicitou o reconhecimento de que sua atividade era de utilidade pública, porém, em nenhum momento nesse processo, esse reconhecimento

16 “EM VIRTUDE DE CÓPIA DE UMA AÇÃO ANTERIOR QUE NADA TINHA DE CONGRUENTE COM A AÇÃO POSTA EM JULGAMENTO (...) EM VIRTUDE DE NÃO OBSERVAR O DISPOSTO NO ARTIGO 85 §§ 3º, 4º e 5º DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL” (ID 16100206)





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

foi feito. Aqui não se está adentrando na discricionariedade do Chefe do Poder Executivo em fundamentar o interesse público e sim está se constatando a ausência total e absoluta da demonstração do interesse público na doação. O Chefe do Poder Executivo da época deveria justificar expressamente no processo administrativo de doação o interesse social na doação da área, sendo que, não se pode presumir esse interesse público. A falta de interesse público fica ainda mais patente conforme o ID 60275795 - Pág. 22, visto que, a comissão de reversão da Prefeitura do Município de Vilhena verificou o total desvirtuamento da doação, não atendendo assim o interesse da Administração e da Sociedade e, por conseguinte, o interesse público. (...) no que versa a respeito da decadência, o magistrado dispôs sobre a aplicação do artigo 54 da lei federal 9.784 de 1999 ao caso concreto (...) Entretanto, o dispositivo em questão se refere aos casos de nulidade relativa ou anulabilidade, visto que, nos casos de nulidades absoluta não há aplicação de prazo decadencial ou prescricional. (...) O magistrado também fundamentou a sua sentença na aplicação do artigo 54 da lei federal 9.784 de 1999 juntamente com a súmula 633 do Superior Tribunal de Justiça, porém, nem o disposto legal nem a súmula aplica-se ao caso em tela, pois, essas disposições são aplicáveis em caso de nulidade relativa e não de nulidade absoluta como visto anteriormente. Por fim o juízo também reconheceu a prescrição aplicando o artigo 205 do Código Civil, porém, o Código Civil é claro no artigo 169 que o ato nulo não se submete a prazo decadencial (...) Seria até uma incongruência no ordenamento jurídico a existência de prazo decadencial para a Administração Pública anular atos NULOS, onde há direitos indisponíveis e interesse público da sociedade, e, por outro lado, não haver prazo decadencial para anular atos nulos praticados por particulares onde o interesse privado predomina (direitos disponíveis). Desse modo, deve ser afastada a aplicação do artigo 205 do Código Civil, devendo ser aplicado o artigo 169 desse mesmo diploma legislativo. (ID 16100206) (sem os grifos e os destaques contidos no original)

Quanto à inconstitucionalidade da Lei n.º 753/96, de Vilhena, argumenta-se, em síntese: que na r. doação com encargo não foi observado o interesse público, ausência de licitação e descumprimento do prazo para a realização do mencionado encargo.

Defende, da mesma maneira, (2.c.) violação ao art. 183, §3º, da CF/88 (e ao art. 191, parágrafo único, da CF/88), pois, quanto à aquisição de imóveis públicos, não serão adquiridos por usucapião (transcurso de prazo). Cita, nesse norte, o art. 102, do Código Civil. Por oportuno:

(...) em virtude do lapso temporal passado entre a doação e a postulação da ação judicial o juízo a quo reconheceu de forma indevida a prescrição e a decadência do direito de nulificar a doação sem licitação. Desse modo, o transcurso do tempo gerou ao particular o direito de adquirir um imóvel público por natureza violando frontalmente o artigo 183 §3º da Constituição da República como também o artigo 102 do Código Civil. Quando o texto Constitucional fala na proibição de usucapião de bens públicos, o sentido do termo “usucapião” é amplo, ou seja, fazendo uma interpretação sistemática e teleológica do dispositivo legal, há a vedação constitucional da aquisição de bens públicos em razão do decurso do tempo, desse modo, como o particular não adquire o bem público em virtude do passar dos anos, o Ente Federativo também possui o direito de nulificar, a qualquer tempo, um ato inconstitucional que concede um bem público a outrem. (ID 16100206) (sem os grifos e os destaques contidos no original)

Ademais, alega (2.d.) transgressão ao art. 85, §§ 3º a 6º, do CPC (honorários de sucumbência fixados erroneamente) e (2.e.) inconstitucionalidade da r. lei municipal. A propósito:

(...) observa-se que a Constituição Estadual veda qualquer doação gratuita de bem público, dessa maneira, a lei municipal já poderia ser considerada inconstitucional, porém, caso Vossa Excelência equipare a doação com encargo a uma alienação, no caso





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

em tela não houve concorrência pública como pode ser visto através dos processos administrativos nº 024 de 1996 e 2917 de 1997. Então olhando das duas maneiras a lei municipal é inconstitucional materialmente em face da Constituição do Estado de Rondônia. Já em relação à Constituição da República, a lei municipal fere o caput do artigo 37 e seu inciso XXI, que dispõe: (...) Foi violado o princípio do processo licitatório, visto que, como no caso não houve justificativa de interesse público na atividade desenvolvida, o processo licitatório seria obrigatório conforme o artigo 17, §4º, da lei nº 8.666, de 1993, não sendo uma exceção à disposição normativa. Como não foi feita essa licitação e a escolha recaiu ao puro arbítrio do Gestor Público Municipal da época, a lei que autorizou a doação violou a obrigatoriedade de licitação estabelecida no inciso acima transcrito. Sendo assim, foram também violados os princípios da legalidade e da impessoalidade previstos expressamente no caput do artigo 37 da Constituição da República de 1988. Em virtude desses fundamentos, a lei municipal nº 753, de 1996 deve ser declarada inconstitucional de forma incidental, sendo que, em virtude dos efeitos ex tunc dessa declaração, a doação dela decorrente também é nula de pleno direito. Essa alegação foi feita na petição inicial em primeiro grau e reiterada nos embargos de declaração, porém, o juiz de primeiro grau foi omissivo, não julgando de forma incidental a inconstitucionalidade da lei municipal em questão. (...) A Constituição do Estado de Rondônia também foi violada no artigo 11 como pode ser visto a seguir (...) A lei municipal nº 753 de 1996 violou, conforme visto acima, os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, visto que, a lei autorizou uma doação sem a justificativa de interesse público não só da atividade como também da pessoa jurídica escolhida. Por fim, cabe destacar que o juiz foi omissivo em sua sentença em relação a esse pedido de inconstitucionalidade, sendo que, o Tribunal de Justiça de Rondônia pode reparar esse erro cometido pelo juízo *a quo*. (ID 16100206) (sem os grifos e os destaques contidos no original)

Finalmente, funda sua tese no **(2.f.)** “*distinguish*”, haja vista que as decisões jurisprudenciais colacionadas na sentença ora questionada não seriam aplicáveis na espécie, e na **(2.f.)** isenção de custas por parte do ente municipal¹⁷.

Em **Contrarrazões**, do seu turno, argui, em suma, **(1)** em preliminar, **(1.a.)** não conhecimento do recurso por ato incompatível com a vontade de recorrer¹⁸ (art. 1.000, parágrafo único, do CPC). No mais, discorre, prefacialmente,

(...) que somente quanto a sucumbência é o único ponto de que se concorda, ou seja, de que há que se aplicar a gradação prevista no artigo 85 §5º do CPC e não §§, 3º, inciso I, 4º, inciso III e 6º do artigo 85 do CPC, como o fez a sentença, inclusive, já havia manifestado nesse sentido (Num. 67472036 – Pág. 1). (ID 16100223) (sem os grifos/destaques do original)

17 Na sentença prolatada, o Magistrado de primeiro grau, de forma errônea, requer a comprovação de pagamento das custas iniciais sob pena de protesto e inscrição em dívida ativa (...) Entretanto, o recorrente goza de isenção legal conforme o artigo 5º, inciso I, da lei estadual nº 3.896 de 2016, desse modo, é mais um ponto da sentença que deve haver reforma, pois, a Fazenda Pública em juízo não se submete ao pagamento de custas. (ID 16100206) (sem os grifos e os destaques contidos no original)

18 (...) considerando que o presente apelo foi interposto em 04/04/2022 (ID Num. 75339527) e, as petições de prosseguimento de ambas execuções fiscais (anexos 01 e 02) foram posteriormente protocoladas em 04/05/2022, é nítida a aceitação da sentença recorrida e, portanto, tal ato (nas execuções fiscais) é totalmente incompatível com a vontade de recorrer exposta neste recurso. Em outras palavras, a Fazenda Apelante não poder requerer em Juízo aquilo que popularmente é conhecido como “o melhor dos dois mundos”, sobretudo, quando, prosseguindo as execuções fiscais postuladas posteriormente ao recurso deixa claro o inequívoco interesse de levar o imóvel objeto deste em hastas públicas, o que, poderá resultar em insegurança jurídica para terceiros arrematantes. Isso porque, prosseguindo a execução e um terceiro arrematando, tal arrematação é perfeita e acabada (§ 1º do art. 877) e, por outro lado, se o presente recurso reformar a sentença, cria-se um imbróglio jurídico sem precedentes, o que, inclusive, afronta aos arts. 5º e 6º do CPC, o que, pode resultar nas responsabilidades e sansões do art. 80 e seguintes do mesmo CPC. (ID 16100223) (sem os grifos e os destaques do original)

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

11





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

Entende que (1.b.) os erros materiais alegados não exerceram influência no julgado e nem trouxeram prejuízo às partes, bem como (1.c.) que, “quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão”, o magistrado não está obrigado a rebater toda a argumentação trazida pelo autor.

Quanto ao (2) mérito, que não deve prosperar o apelo defensivo, sendo aduzidas as seguintes razões, em síntese:

Em primeiríssimo lugar, busca a fazenda Apelante se desvencilhar da aplicação do art. 54 da Lei nº 9.784/1998, o qual cumulado com a Súmula 633/STJ foi o fundamento jurídico pelo qual o d. Juízo de 1º Grau reconheceu e declarou a decadência e prescrição do direito postulado, pois a lei municipal nº 753/1996 (Num. 60276302) que autorizou a doação do imóvel objeto desta disputa em favor do Apelado é de 1º/11/1996, cuja doação foi registrada definitivamente no Registro de Imóveis competente em 18/12/1997 (Num. 60275795 - Pág. 27), por sua vez, a presente ação fora ajuizada em 20/07/2021, portanto, entre o registro da doação (18/12/1997) e o ajuizamento desta ação (20/07/2021), transcorreram aproximadamente 23 (vinte e três) anos. Veja que o próprio arresto do STF que pela NÃO aplicação do art. 54 da Lei nº 9.784/1998, em caso totalmente diverso ao presente, reconhece que o flagrante advinha da má-fé do beneficiário, o que, data máxima vênua, inexistente qualquer prova de má-fé do ora Apelado, ou seja, o recurso extraordinário RE 817.338 (Tema 839), não possui similitude com a questão jurídica tratada no presente feito, posto que trata de uma portaria e no caso em questão, estamos a falar de uma Lei própria local. Em outras palavras, inexistente, à época da doação, qualquer prova de má-fé seja da autoridade municipal e/ou dos representantes do Apelado, logo, o direito de anular o ato administrativo decaiu há muito tempo. (...) Portanto a sentença ao aplicar o art. 54 da Lei nº 9.784/1998, o fez, por força da Súmula 633/STJ, cujo Tribunal é a instância máxima para analisar matérias afetas a legislação infraconstitucional, como no caso em questão, inclusive, porque, conforme citado pela sentença a jurisprudência Rondoniense é justamente nesse sentido (...) Em segundo lugar, busca a fazenda Apelante o reconhecimento de que no caso em questão inexistia “interesse público primário na doação”, pois, ao contrário, a justificativa decorre da própria Lei Municipal nº 753/1996 que dispôs em seu artigo 4º, inciso II que o imóvel é destinado exclusivamente ao desenvolvimento do automobilismo pelo Apelado. Ora, o próprio caráter axiológico da norma deve ser levado em consideração, ou, em outras palavras, o sentido e finalidade pela qual a lei foi criada já é a justificativa do interesse público, qual seja: desenvolver o automobilismo. Ademais, o automobilismo é reconhecidamente uma prática esportiva, o que, independe de prova, na forma do art. 374, I do NCPC, portanto, o art. 4º, II da Lei Municipal nº 753/1996 (Num. 60276302) é a inteligência da aplicação da matriz axiológica dos arts. 6º e 217 da Constituição Federal, a saber: (...) inequívoca que havia o interesse público justificado estabelecido no art. 4º, II da Lei Municipal nº 753/1996 (Num. 60276302), por expressa autorização legal, estabelecida no art. 17, I, § 4º da Lei 8.666/93, a licitação era plenamente dispensável. Vejam Excelências, que se o art. 17, I, § 4º da Lei 8.666/93 autoriza doação com encargo dispensar a licitação no caso de interesse público devidamente justificado, mais uma vez, o administrador público e o Apelado, à época, pautaram suas condutas na Constituição Federal, especialmente, em seu artigo 5º, inciso II, que estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.” (...) Em terceiro lugar, busca a fazenda Apelante o reconhecimento de que bens públicos não estão sujeitos à usucapião (arts. 102, 183, § 3º e 191 da CF), cuja tese é um tanto quanto estranha nesta fase recursal, a saber: A um porque, não foi alegada anteriormente e, portanto, trata-se de verdadeira inovação recursal que não deve ser sequer conhecida. A duas porque o Apelado não requereu usucapião incidental em sua defesa, por razões óbvias: ele já é o proprietário e exerce o seu direito previsto no Código Civil (art. 1.228), portanto, deve ser afastada a tese em questão. (...) Em quarto lugar, busca a fazenda Apelante





3ª Procuradoria de Justiça

inconstitucionalidade da lei municipal nº 753, de 1996 pelo fato de que “não houve concorrência pública”, o que, data vênua é uma afronta a coisa julgada. Isso porque, a ação outrora ajuizada (0065459- 74.2007.822.0014), da qual se encontra acostada a sentença (Num. 60275795 – Pág. 48 até Pág. 50) e o respectivo acórdão que a confirmou (Num. 60275795 - Pág. 71 até a Pág. 74), já transitado em julgado (...) Excelência, esse alegado requisito descumprido já é objeto de coisa julgada e, portanto, a pretensão do Apelante, ofende ato jurídico perfeito e a coisa julgada, conforme art. 6º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro e art. 502 do Código de Processo Civil (...) foi justamente dispensada a licitação pela previsão do art. 17, I, § 4º da Lei 8.666/93, pois, a própria Lei Municipal nº 753/1996 dispôs em seu artigo 4º, inciso II que o imóvel é destinado exclusivamente ao desenvolvimento do automobilismo pelo Apelado. E como dito, o automobilismo é reconhecidamente uma prática esportiva, o que, independe de prova, na forma do art. 374, I do NCPC, portanto, o art. 4º, II da Lei Municipal nº 753/1996 (Num. 60276302) é a inteligência da aplicação da matriz axiológica dos arts. 6º e 217 da Constituição Federal, isso sem contar que a autorização de dispensa do art. 17, I, § 4º da Lei 8.666/93, demonstra de forma inequívoca que o administrador público e o Apelado, à época, pautaram suas condutas na forma do art. 5º, inciso II, da Constituição Federal. Advoga ainda, em favor da Lei Municipal nº 753/1996 (Num. 60276302) o próprio princípio da presunção da constitucionalidade das leis todo ato normativo – oriundo, em geral, do Poder Legislativo – presume-se constitucional até prova em contrário e, no caso em questão, inexistente prova de ilicitude, como dito em linhas anteriores e, portanto, satisfaz todos os requisitos formais necessários para gerar plenitude de seus efeitos, razão pela qual o princípio da segurança jurídica também se revela na garantia constitucional à proteção do ato jurídico perfeito (artigo 5º, XXXVI da CF/88). Em outras palavras, a lei municipal nº 753/1996 (Num. 60276302) que autorizou a doação do imóvel objeto desta disputa em favor do Apelado é de 1º/11/1996, cuja doação foi registrada definitivamente no Registro de Imóveis competente em 18/12/1997 (Num. 60275795 - Pág. 27), satisfaz todos os requisitos formais necessários para gerar plenitude de seus efeitos, razão pela qual o princípio da segurança jurídica também se revela na garantia constitucional à proteção do ato jurídico perfeito (artigo 5º, XXXVI da CF/88), o que, expressamente requer seja reconhecido e declarado, e por consequência, fica devidamente impugnada a tese recursal. (ID 16100223) (sem os grifos/destaques do original)

II. Do interesse público existente

Nada obstante seja louvável o posicionamento do i. membro do MPRO em 2º grau, tenho que a causa em discussão possui **relevância social e interesse público**¹⁹, a justificar a atuação deste Órgão Ministerial.

O interesse público, nos Estados Democráticos de Direito, há de se revelar por meio da observância, pelos poderes públicos, dos direitos e princípios consagrados na Constituição e nas leis do sistema jurídico, normas jurídicas emanadas do parlamento, órgão de representação do povo, titular do poder político ou soberano, como ensina Charles de Secondat, o Barão de Montesquieu (2005, p. 19). Por conseguinte, de interesse público serão todas as ações administrativas direcionadas a dar concretude aos direitos fundamentais; aos princípios consagrados na Constituição e as metas/tarefas primordiais do Estado, a partir do pressuposto inicial de respeito pela dignidade humana. (...) Nesse passo, de maneira singela, poderíamos dizer que, de interesse público, serão as ações administrativas voltadas para os objetivos fundamentais do Estado, os quais se revelam por meio da

19 (...) embora não haja consenso sobre a noção de interesse público, essa expressão tem sido predominantemente utilizada para alcançar o interesse de proveito social ou geral, ou seja, o interesse da coletividade, considerada em seu todo. (MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 21ª ed., Saraiva: São Paulo, 2008, p. 47)





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

concretização dos direitos fundamentais e da observância dos princípios constitucionais²⁰.

Vislumbra-se que questão posta gira em torno igualmente, *por ex.*, não só dos direitos inerentes à coletividade (sociais), mas dos relativos ao direito urbanístico e ao direito ambiental, porque, pelos documentos contidos e pelas informações que podem ser extraídas dos autos, aparentemente, na r. área estaria em vias de construção um empreendimento imobiliário, sendo que, ao que tudo indica, a atual gestão do município quer construir um Parque Natural.

III. Do caso dos Autos

III.1. Da Admissibilidade

Insta salientar que o presente apelo defensivo deve ser **conhecido**, pois próprio, regular e tempestivo, uma vez preenchidos, à primeira vista, todos os requisitos e as formalidades necessárias²¹, conforme dispõe o art. 1.009, do CPC.

III.2. Do mérito

No caso concreto, **o presente apelo defensivo comporta provimento**, nos termos e nos limites a seguir aduzidos na presente manifestação. Em linhas gerais, discute-se a nulidade da doação de imóvel pertencente ao Município de Vilhena para o Automóvel Clube de Vilhena, que é uma Associação de Direito Privado – Lei Municipal n.º 753/96.

Frise-se, de início, que para ser legítima a doação de **bens públicos**, deve ser realizada nos termos da Carta Maior (art. 37, *caput* e inc. XXI, da CF, e art. 120, da Constituição de Rondônia) e da Lei n.º 8.666/1993 (art. 17, inc. I, alínea “b”, e §4º), **sendo que o ato revestido de inconstitucionalidade/nulidade absoluta não se sujeita a prazo prescricional/decadencial**.

Nossa Constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. (...) O princípio da supremacia requer que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição. Essa conformidade com os ditames constitucionais, agora, não se satisfaz apenas com a atuação positiva de acordo com a constituição. Exige mais, pois omitir a aplicação de normas constitucionais, quando a Constituição assim a determina, também constitui conduta inconstitucional. (...) sobre a natureza do *ato inconstitucional*: se é inexistente, nulo ou anulável. Buzaid acha que toda lei, adversa à Constituição, é *absolutamente nula*, não *simplesmente anulável* (“toda lei, adversa à Constituição é *absolutamente nula*; não *simplesmente anulável*. A eiva de inconstitucionalidade a atinge no berço, fere-a *ab initio*. Ela não chegou a viver. Nasceu morta. Não teve, pois, nenhum único momento de validade”). Ruy Barbosa, calcado na doutrina e na jurisprudência norte-americanas, também dissera que toda medida, legislativa ou executiva, que desrespeite preceitos constitucionais e, de sua essência, nula. Francisco Campos sustenta que um ato ou uma lei inconstitucional é inexistente. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 36ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, p. 48-55)

20 FILHO, Salomão Ismail. MP NO DEBATE – Uma definição de interesse público e a priorização de direitos fundamentais. Revista Consultor Jurídico, 28 de março de 2016, 8h00. Disponível em < <https://www.conjur.com.br> >. Acesso em 03/05/23, às 08:27 h.

21 Nesse norte, a Certidão de ID 16187641.





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

Com relação à **Lei Municipal n.º 753/1996**, vislumbra-se que é, desde a sua origem²², inconstitucional, de sorte que, incidentalmente, deverá ser assim declarada.

III.2.a. Do controle difuso de constitucionalidade

Quanto ao **controle difuso de constitucionalidade**, sua arguição se dá de forma incidental, constituindo-se, portanto, questão prejudicial, de modo que, no que concerne aos **efeitos da decisão**, “a lei continua válida e eficaz, só se tornando nula no caso concreto, em razão de sua não aplicação”²³.

Nessa trilha, no ponto em que importa:

Apelação. Constitucional. Mandado de segurança. Objeto. Lei estadual. Adicional de ICMS. Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza de Rondônia. **Análise incidental de constitucionalidade de lei. Causa de pedir. Possibilidade.** Argumento contra ato de conteúdo genérico e abstrato. Impugnação genérica. Descabimento. Súmula 266 do STF. Recurso improvido. O mandado de segurança como qualquer outra demanda pode se prestar à declaração incidental de inconstitucionalidade pela via difusa, vedando-se, tão somente, a sua utilização contra lei em tese ou quando a causa de pedir for abstrata, divorciada de qualquer elemento fático e concreto que justifique a impetração (RMS 31.707-MT). Todavia, não indicado o ato de autoridade administrativa que violou direito líquido e certo, mas apenas trazendo argumentos acerca de possível inconstitucionalidade de normativa impugnada, deve a via eleita ser tida como inadequada, na esteira da Súmula n.º 266 do STF. (TJRO, APELAÇÃO CÍVEL 7017210-21.2021.822.0001, Rel. Des. Roosevelt Queiroz Costa, 2ª Câmara Especial, j. em 01/11/2022) g.n.

Outrossim, mesmo que a norma em tela tenha sido revogada por meio da **Lei n.º 2.116²⁴, de 20 de dezembro de 2006, de Vilhena**, é perfeitamente possível sua análise, uma vez que, durante sua *vigência*, gerou *efeitos* aos interessados (interesse na resolução da demanda).

Sobre o tema, no ponto em que importa:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 175 DA LEI MUNICIPAL N.º 7.303/1997 (CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO DE LONDRINA). REVOGAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. IRRELEVÂNCIA. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. INTERESSE NA RESOLUÇÃO DA LIDE. PRECEDENTES. INSTITUIÇÃO DE IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO SEM A EDIÇÃO DE LEI ESPECÍFICA. ADEMAIS, AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE PROCEDIMENTO PRÉVIO DE PARCELAMENTO OU EDIFICAÇÃO DO IMÓVEL. OFENSA AO ART. 182, §4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE. a) “Remanesce o interesse da parte em ver declarada a inconstitucionalidade de norma revogada, tendo em vista os efeitos gerados durante sua vigência” (STF. RE 721553 AgR, Relatora: Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 17/03/2017). b) Não pode o Município realizar a instituição de IPTU progressivo no

22 (...) a lei inconstitucional é nula, írrita, inválida desde o seu nascimento. Assim, a declaração de inconstitucionalidade é um “ato declaratório” e não “constitutivo”, declara a invalidade originária da lei ou do ato normativo. (JÚNIOR, Flávio Martins Alves Nunes. Curso de Direito Constitucional. Cap. 12 – Controle de Constitucionalidade, 12.10 – Controle difuso de constitucionalidade, Versão *e-book*)

23 A inconstitucionalidade, nesse caso, não é o pedido, mas a causa de pedir. Dessa forma, na sentença a ser proferida, o dispositivo contém a ‘resposta’ (julgamento) ao pedido, e a análise da constitucionalidade dar-se-á na fundamentação. (LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquemático. 23ª ed., São Paulo: Saraiva, 2019, p. 457-465)

24 “Revoga a Lei n.º 753, de 1º de novembro de 1996 e dá outras providências”.





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

tempo por meio do Código Tributário Municipal, uma vez que o art. 182, §4º, da Constituição Federal, exige a edição de lei específica para tanto. c) O art. 182, §4º, da Constituição Federal, prevê que, antes da cobrança do IPTU progressivo, deve ocorrer o parcelamento ou edificação compulsórios do imóvel não edificado, o que, todavia, não é respeitado pelo art. 175 do Código Tributário Municipal, que estabelece a imediata aplicação de alíquotas progressivas. (TJPR – Órgão Especial – 0055645-57.2021.8.16.0000 – Londrina – Rel.: DESEMBARGADOR ROGÉRIO LUIS NIELSEN KANAYAMA – J. 17.05.2022) g.n.

III.2.b. Da ausência de interesse público

Ao cotejar os Processos Administrativos n.º 024/1996 e n.º 2.917/1997, **não se verifica o cumprimento do requisito *ref.* ao interesse público** devidamente *justificado*, o que, caso fosse *expresso, claro e preciso*, fundamentaria a dispensa licitatória.

Colaciona-se, pela importância, o entendimento do E. STF:

A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um *duplo objetivo*: o de proporcionar à administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela administração. (...) **Procedimento que visa à satisfação do interesse público**, pautando-se pelo princípio da isonomia, a *função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público.* A *competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da administração.* A conversão automática de permissões municipais em permissões intermunicipais afronta a igualdade – art. 5º –, bem assim o preceito veiculado pelo art. 175 da Constituição do Brasil. (...) *Afronta ao princípio da isonomia, igualdade entre todos quantos pretendam acesso às contratações da administração.* [STF, ADI 2.716, rel. min. Eros Grau, j. 29-11-2007, P, DJE de 7-3-2008.] = RE 607.126 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 2-12-2010, 1ª T, DJE de 1º-2-2011 (g.n.)

Não está claro e nem expresso as razões de interesse público pelas quais o imóvel teria sido doado, ainda que com encargo, àquela associação (ausência de justificativa). Apenas mencionar que seria para ‘desenvolver o automobilismo na região’ não é capaz de subsumir tal hipótese a um espectro coletivo, cujo interesse recai para a sociedade como um todo. Nem sequer a r. Associação foi reconhecida como de ‘utilidade pública’²⁵, o que demonstra, mais uma vez, que interesse público não foi observado, sem o qual não há como justificar a dispensa de licitação (o interesse deve ser devidamente justificado).

Sendo assim, nada obstante exista grau de abstração e discricionariedade no que se *ref.* à apreciação, em cada caso, das justificativas apresentadas, conforme o entendimento adotado em uma situação específica, merece ser reconhecida a *inconstitucionalidade e*, mais extensivamente, a *ilegalidade* da doação ora fustigada.

Consoante bem pontuado na peça recursal:

²⁵ Diga-se de passagem, em que pese o requerimento formulado pela r. Associação nesse sentido (IDs 16099589, p. 02 e 16099590, p. 01-02), não há documentação comprobatória de que houve, de fato, tal reconhecimento.





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

No caso em tela, não houve interesse público justificado, visto que, o Chefe do Poder Executivo Municipal na época da doação apenas transferiu o bem sem dispor expressamente sobre a justificativa de interesse público. Cabe destacar que esse interesse público não é (e não pode) ser presumido, sendo que, o Prefeito Municipal deveria ter declarado expressamente esse interesse na transferência de um terreno público a um particular. (...) Observa-se com o ID 60275795 – Pág. 15 que em nenhum momento foi demonstrado o interesse público na doação sendo que, nessa escritura pública apenas aduz que o terreno será destinado ao automobilismo, mas não relaciona essa atividade a nenhuma circunstância social que traduz o interesse público primário na doação. O automobilismo, por si só, não é demonstrativo de interesse público, até porque no Estado de Rondônia ou em outra região do País há outras associações que poderiam concorrer com o recorrido na utilização da área. O interesse público deve ser demonstrado de forma prévia, sendo que, no processo administrativo nº 2917 de 1997 (ID 60275795) isso não foi comprovado. Cabe ressaltar também que o interesse público que deveria ser comprovado/demonstrado é dúplice, tanto em relação à atividade desenvolvida quanto a entidade escolhida. Como foi visto, a atividade de automobilismo, por si só, não é de interesse público, sendo que, somado a isso, em nenhum momento foi comprovada que a recorrida, por ter importância superior as demais pessoas jurídicas, era a única que possuía e atendia o interesse público para a doação do bem. Por exemplo, no processo administrativo nº 024 de 1996 (ID 602757960) a recorrida solicitou o reconhecimento de que sua atividade era de utilidade pública, porém, em nenhum momento nesse processo, esse reconhecimento foi feito. Aqui não se está adentrando na discricionariedade do Chefe do Poder Executivo em fundamentar o interesse público e sim está se constatando a ausência total e absoluta da demonstração do interesse público na doação. O Chefe do Poder Executivo da época deveria justificar expressamente no processo administrativo de doação o interesse social na doação da área, sendo que, não se pode presumir esse interesse público. A falta de interesse público fica ainda mais patente conforme o ID 60275795 – Pág. 22, visto que, a comissão de reversão da Prefeitura do Município de Vilhena verificou o total desvirtuamento da doação, não atendendo assim o interesse da Administração e da Sociedade e, por conseguinte, o interesse público. (...) Foi violado o princípio do processo licitatório, visto que, como no caso não houve justificativa de interesse público na atividade desenvolvida, o processo licitatório seria obrigatório conforme o artigo 17, §4º, da lei nº 8.666, de 1993, não sendo uma exceção à disposição normativa. Como não foi feita essa licitação e a escolha recaiu ao puro arbítrio do Gestor Público Municipal da época, a lei que autorizou a doação violou a obrigatoriedade de licitação estabelecida no inciso acima transcrito. Sendo assim, foram também violados os princípios da legalidade e da impessoalidade previstos expressamente no caput do artigo 37 da Constituição da República de 1988. Em virtude desses fundamentos, a lei municipal nº 753, de 1996 deve ser declarada inconstitucional de forma incidental, sendo que, em virtude dos efeitos ex tunc dessa declaração, a doação dela decorrente também é nula de pleno direito (ID 16100206, p. 37-82) (sem os grifos e os destaques contidos no original)

Nesse contexto, dada a inexistência das razões expressas de interesse público pelas quais o procedimento licitatório em comento foi dispensado, o E. TCE/RO decidiu pela **ilegalidade de tal doação**, sem, todavia, pronúncia de nulidade (Decisão n.º 274/14, proferida nos Autos do Processo n.º 01827/10²⁶).

Pela relevância, traz-se o seguinte precedente:

26 DECISÃO N. 274/2014 – 1ª CÂMARA EMENTA: Análise da Legalidade de Ato do Poder Executivo do Município de Vilhena. Doação de imóveis. Descumprimento ao artigo 17, inciso I e §4º da Lei Federal n. 8.666/93, ausência de interesse público e inexistência de procedimento licitatório. Afronta ao disposto ao artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, em especial aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade. Ilegal, sem pronúncia de nulidade. Determinações. Unanimidade

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

17





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. Pretensão do Município de Ourinhos colimando a devolução do imóvel descrito na exordial. Terreno objeto de concessão de direito real de uso com posterior **doação** mediante edição da Lei Municipal nº 753/2011. **Avença realizada sem licitação e considerada irregular pelo Tribunal de Contas do Estado, a ensejar a necessidade de devolução do imóvel ao ente público.** Configuração de retenção indevida. **Hipótese que não ensejava a dispensa de licitação. Ilegalidade evidenciada.** Reintegração de posse devida, nos termos do art. 560 e ss do CPC. **Interesse público que se sobrepõe ao particular.** Pedido contraposto afastado – retenção irregular, que não gera direito à retenção ou indenização por benfeitorias ou obras não autorizadas pelo Poder Público. Aplicação da Súmula 619 do STJ. Precedentes desta Corte de Justiça. Sentença de procedência mantida. Majoração da verba honorária (art. 85, § 11, do CPC). Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1004866-42.2021.8.26.0408; Relator (a): Djalma Lofrano Filho; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Ourinhos – 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 14/12/2022; Data de Registro: 14/12/2022²⁷) grifou-se

Não há livre arbítrio no que diz respeito à doação de bens públicos para particulares, ficando-se o administrador restrito à lei. A norma exige que o interesse público seja justificado, o que no presente caso não ocorreu.

III.2.c. Da ausência de licitação

Observe-se, inicialmente, quanto à Administração Pública, o disposto no art. 37, *caput* e inc. XXI, da CF/88²⁸, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e **alienações** serão contratados mediante processo de **licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (g.n.)

Ainda, *ref.* aos bens públicos e à realização de concorrência pública, o que estabelece o art. 120, da CE/RO:

Art. 120. Os bens dos Municípios não podem ser objeto de doação ou cessão gratuita, cabendo à lei municipal autorizar-lhes a alienação, precedida sempre de concorrência pública. Parágrafo único. Autorizada pelo Legislativo Municipal, poderá a Prefeitura promover a doação de bens, no interesse social, a pessoas cuja renda mensal seja comprovadamente de até três salários mínimos, a entidades federais, estaduais e

27 “(...) como é possível observar, mesmo nas hipóteses de concessões de imóveis a particulares mediante encargos como no caso vertente se faz necessária a realização de licitação, a fim de que seja observada a isonomia e garantida a proposta mais vantajosa para a Administração, sendo medida excepcional eventual dispensa. No entanto, consoante bem observado pelo Tribunal de Contas do Estado, o interesse público de fomento da atividade econômica *‘é insuficiente para afastar a incidência do certame licitatório, porque, sob o manto do interesse público, esconde-se, muitas vezes, privilégios ao particular na consecução de suas atividades empresariais’* (fls. 42) (...)” (trechos extraídos do voto do Rel. Djalma Lofrano Filho, do TJSP, nos Autos da Apelação Cível 1004866-42.2021.8.26.0408; j. em 14/12/2022)

28 Na mesma esteira, é o que dispõe o **art. 11, caput, da Constituição de Rondônia** (A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e nesta Constituição).

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

18





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

municipais, ou a instituições particulares legalmente reconhecidas como de utilidade pública, associações de classe e entidades religiosas

Dessarte, o Poder Público, em obediência aos princípios aplicáveis, *ref.* às alienações de imóvel, serão em regra precedidas de licitação, nos termos da Lei n.º 8.666/1993 (art. 17, inc. I, alínea “b”, e §4º²⁹), que assim estatui:

Art. 17. A **alienação de bens** da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será *precedida de avaliação* e obedecerá às seguintes normas: I – **quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta** e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: (...) b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas *f, h e i*; (...) §4º A **doação com encargo será licitada** e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, **sob pena de nulidade do ato**, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado; (grifou-se)

No caso em tela, as r. formalidades não foram observadas à época pela Administração de Vilhena, sendo certo que nenhuma das exceções contidas no mencionado texto legal se encaixa na presente hipótese. Quando não há interesse público cabalmente demonstrado, tal qual o caso vertente, a licitação seria medida a ser imposta, motivo pelo qual, dada a sua não realização, está configurada sua nulidade absoluta.

O Professor Marçal Justen Filho nos ensina que a alienação de bem público é expressão em sentido amplo que se *ref.* à transferência voluntária de um bem ou direito para o domínio privado, o que inclui a doação, sendo que “*nenhuma cláusula ou regra peculiar a esses contratos privados será aplicável quando contrariar os princípios de direito público*”³⁰.

Na jurisprudência da E. **Corte Estadual**, no ponto em que importa para o deslinde da questão:

Constitucional e Administrativo. Lei de doação de imóvel público. Ausência explícita do motivo, finalidade e interesse público. Violação ao Princípios da Legalidade e Impessoalidade. Ocorrência. Declaração de inconstitucionalidade material. Arguição acolhida. É inconstitucional Lei Municipal que promove doação de bem público – imóvel – a particular sem explicitar o motivo, a finalidade, e o interesse público em tal ato, de tal modo que haja frontal violação aos Princípios Constitucional da Legalidade e da Impessoalidade. Havendo inconstitucionalidade material da lei objeto do incidente, deve ser acolhida a arguição de inconstitucionalidade. (TJRO, INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE

29 E, nessa mesma direção, o art. 76, inc. I, alínea “b”, e §6º, da Lei n.º 14.133/2021: Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I – tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de: (...) b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso; (...) § 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.

30 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2002, p. 167.

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

19





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

INCONSTITUCIONALIDADE CÍVEL 0804237-26.2021.822.0000, Rel. Des. Glodner Luiz Pauletto, Tribunal Pleno, j. em 22/09/2022) g.n.

Arguição de inconstitucionalidade. Incidente. Lei e decreto municipal. Controle difuso de constitucionalidade em sede de ação civil pública. Possibilidade. Precedente do STF. Doação de bem imóvel público a entidade particular. Art. 120 da Constituição Estadual de Rondônia. Regra do art. 17, I, da Lei 8.666/93. Inaplicabilidade do art. 90, §1º, da Lei Orgânica do Município de Ariquemes. Licitação prévia. Necessidade Princípio da legalidade, impessoalidade e moralidade. Violação. Arguição de inconstitucionalidade acolhida. 1. O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República. 2. **A doação de bem imóvel público à empresa privada deve obedecer os ditames do art. 120 da Constituição Estadual de Rondônia e art. 17, I, da Lei n. 8666/93, sendo inaplicável, no caso, o art. 90, §1º, da Lei Orgânica do Município de Ariquemes.** 3. **A ausência de licitação do bem a ser doado a particular viola os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade (art. 37 da CF).** 4. **A Lei Municipal que realiza doação de bem imóvel público, sem licitação, padece de inconstitucionalidade ao contemplar entidade particular.** 5. **Inconstitucionalidade reconhecida.** (TJRO, INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE CÍVEL 0803781-47.2019.822.0000, Rel. Des. Álvaro Kalix Ferro, Tribunal Pleno, j. em 15/09/2022) grifou-se

Sendo assim, em homenagem ao interesse público, na medida em que não foi deflagrada licitação, para a escolha da melhor proposta (mais vantajosa) para o Poder Público municipal, restaram vulnerados os princípios da legalidade, igualdade, da impessoalidade e da moralidade.

Nessa linha argumentativa, sobre a impessoalidade:

Este princípio, que aparece, pela primeira vez, com essa denominação, no art. 37 da Constituição de 1988, está dando margem a diferentes interpretações, pois, ao contrário dos demais, não tem sido objeto de cogitação pelos doutrinadores brasileiros. **Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração.** No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. O princípio administrativo da impessoalidade traduz a ideia de que toda atuação da administração deve visar ao interesse público; deve ter como finalidade a satisfação do interesse público. A impessoalidade impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato em essência. Dessa forma, ele impede perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados. **Qualquer ato praticado com objetivo diverso da satisfação do interesse público será nulo por desvio de finalidade.** A impessoalidade decorre da isonomia e tem desdobramentos explícitos em dispositivos constitucionais como o art. 37, inciso II, que impõe o concurso público como condição para ingresso em cargo efetivo ou emprego público (oportunidades iguais para todos), e o art. 37, inciso XXI, que exige que as licitações públicas assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes. **A finalidade da atuação da administração pode estar expressa ou implícita na lei. Há sempre uma finalidade geral, que é a satisfação do interesse público, e uma finalidade específica, que é o fim direto ou imediato que a lei pretende atingir.** *Vícios da impessoalidade.* PARCIALIDADE Ocorre quando na

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

20





3ª Procuradoria de Justiça

tomada de decisões ou na prática de atos administrativos, o administrador possa agir influenciado por fatores contrários às finalidades públicas e ao bem comum. Assim, para o atingimento concreto das finalidades públicas deve o servidor público apresentar-se despido de qualquer vontade pessoal. No entanto, p assamos a analisar as diferentes formas como Galligan classifica a parcialidade que são três: *parcialidade pessoal, parcialidade sistêmica e parcialidade cognitiva*. O primeiro tipo de parcialidade, refere-se a ampla esfera de interesses pessoais, sentimentais ou financeiros em benefício de terceiros, que se existirem, maculam a decisão ou o ato administrativo, devendo o servidor público ser considerado incapaz de decidir de forma adequada qualquer decisão. Já a parcialidade sistêmica, diz respeito às tendências do indivíduo, que resultam do fato de ele pertencer a uma determinada classe social, ou ter tido determinada vida pregressa, ou trabalhar em determinado segmento. É natural que existe certa afinidade entre indivíduos do mesmo segmento ou que tenham tido experiências semelhantes. Todavia, não significa dizer que essa forma de pessoalidade seja algo tolerável ou inevitável. Até porque é uma forma de pessoalidade tão prejudicial como qualquer outra, devendo ser evitada, já que provoca distorções no processo administrativo. A última forma de parcialidade é chamada de cognitiva que compreende a ideia de que no processo de formação da decisão assumem-se certas premissas que são injustificáveis à luz dos fatos e que levam as conclusões falsas. Devendo a decisão ser baseada dentro dos parâmetros legais, pois nenhuma escolha legítima inclui a opção por razões baseadas em sentimentos pessoais ou interesses financeiros. **A simples presunção de que possa haver um posicionamento parcial do gestor, já é suficiente para violar a tomada de decisão ou a prática do ato, devendo ser arguida a invalidade do processo.** Dessa forma, a mera suspeita já obscurece o processo e ameaça o interesse público na necessidade de uma Administração transparente, que mereça a total confiança dos administrados. (...) **IMPARCIALIDADE NA PRÁTICA DE ATOS VINCULADOS** Atos vinculados são aqueles em que a lei regula antecipadamente, em todos os aspectos o comportamento que deve ser adotado pela Administração. Dessa forma, na prática de atos vinculados poderá ser abstraído o próprio *interesse público*, uma vez que o importante para a administração é dar cumprimento às leis. A execução da lei é a forma confiável pela qual a Administração vai realizar as *finalidades públicas*, e se algum interesse puder ser imputado à Administração, este só pode consistir no interesse de executar a lei com objetividade, diante disso sem contrariar o princípio da impessoalidade, é que estará desincumbido de perseguir as finalidades (ou interesses públicos) veiculadas na norma. Assim, existem críticas diante da imparcialidade da Administração Pública, primeiro como ela é parte e possui interesse próprio, o interesse público a ser perseguido, não é seu próprio. A Administração é apenas o meio ao qual se confia a sua realização. Segundo, **na atividade vinculada, a realização do interesse público é o resultado do cumprimento da norma, já que estamos tratando de um Estado democrático de Direito.** Não há espaço para o interesse próprio da Administração, a não ser quanto ao cumprimento da norma. Como a atividade administrativa se relaciona diretamente com a lei, no plano da prática pode-se abstrair esse interesse público, já que ele deve estar contido na norma. Assim, a realização da ordem jurídica se faz por atos humanos, interessados, razoavelmente aptos para impor os valores e interesses estabelecidos pelo legislador. Por fim, **a busca pelo dever de imparcialidade, objetividade e desatenção aos interesses inapropriados ao Estado e à sociedade deve ser imperativo sempre pretendido incessantemente pelo agente público.** **DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA** Conforme dispõe Celso Antônio Bandeira de Mello (1999, p. 266) atos discricionários “seriam os que a Administração pratica com certa liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência ou oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles” valoração da conduta. **O agente avalia a conveniência e a oportunidade dos atos que vai praticar na qualidade de administrador dos interesses coletivos.** Podemos perceber que o interesse público assume posicionamentos diversos em relação aos atos vinculados, pois nestes não resta margem para a definição de interesse público, já que vem predeterminado na lei. Quando se fala em





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

atividade discricionária, o dever de imparcialidade também deve ser utilizado e aplicado e, ainda, adquire plena vigor a sua função limitadora. O administrador, no exercício do poder discricionário, para a tomada de decisão diante do espaço legal que lhe é conferido, suas opções devem ser condicionadas a imparcialidade e devidamente explicitadas, para que possam ser controladas, através de necessária motivação. Vale ressaltar, que o dever de imparcialidade determina que a Administração não pode prender-se exclusivamente nas suas próprias razões, desprezando a qualificação do interesse descrito pelas demais pessoas envolvidas. Considerando que em razão da competência definida em lei, para que a Administração integre o interesse público, não exposto por completo na norma, e surgindo interesses considerados pertencentes à própria Administração, deverão ser estes ponderados e confrontados juntamente com todos os demais afetados pela atividade administrativa, não havendo, necessariamente, de prevalecer o interesse da Administração em relação aos demais, assim, deve ser analisado caso por caso. O papel indispensável que a imparcialidade vem a apresentar é a ponderação feita pelo administrador de forma desinteressada, imparcial, isenta e objetiva, porque senão o administrador poderá utilizar a competência discricionária para satisfazer os interesses que bem entender, desconSIDERANDO AS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO PARA MANIPULAR AS SUAS PRÓPRIAS CIRCUNSTÂNCIAS. Corroborando com o que foi anteriormente apresentado, fazem-se as seguintes conclusões: a) A competência discricionária é competência para definir administrativamente o interesse público, deve a administração definir, todavia, o interesse público total ou parcial indefinido na norma; b) Tendo que definir o interesse público é necessário percorrer um iter, passando pela identificação dos interesses e bens jurídicos envolvidos no caso em questão e pela ponderação imparcial dos mesmos; c) Se não existe a prevalência, a priori, dos interesses públicos, estes entram para a “balança” das ponderações com o mesmo peso dos possíveis interesses privados envolvidos, de modo que não se verifica o interesse que impeça o Administrador de agir de forma impessoal e imparcial; d) O Administrador por causa do dever de imparcialidade no momento de fazer a ponderação deverá agir tendo em vista um único e determinado interesse, mas deve ter em vista a possibilidade de satisfazer ao máximo todos os interesses envolvidos (concordância prática), o que será, então, determinante para a idoneidade do resultado que apontará o interesse público a ser perseguido. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30ª ed., Gen-Forense, 2017, p. 99, e ss) g.n.

No caso ora examinado, não constam as justificativas *ref.* ao interesse público subjacente à escolha da atividade desenvolvida e à escolha específica da r. Associação (Automóvel Clube de Vilhena), para fundamentar a r. dispensa licitatória³¹.

31 APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CÍVEL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOAÇÃO DE BEM IMÓVEL SEM O CUMPRIMENTO DAS FORMALIDADES LEGAIS. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE DOLO OU MÁ-FÉ. IRREGULARIDADES QUE POR SI SÓ NÃO CONFIGURAM O ATO ÍMPROBO. RECURSO DESPROVIDO. RECURSO DO MUNICÍPIO: DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO A PARTICULAR (ASSOCIAÇÃO ESPORTIVA) COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. EDIÇÃO DE LEI MUNICIPAL PARA DESAFETAÇÃO E DOAÇÃO DO IMÓVEL. SITUAÇÃO QUE É ADMITIDA PELO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO, DESDE QUE OBSERVADOS OS REQUISITOS LEGAIS. DESATENDIMENTO DE TAIS REQUISITOS NO PRESENTE CASO. DESAFETAÇÃO DO BEM PÚBLICO DE USO ESPECIAL. ATO QUE NÃO CONTOU COM MOTIVAÇÃO SUFICIENTE. DISPENSA DE LICITAÇÃO REALIZADA IRREGULARMENTE. MANUTENÇÃO DO IMÓVEL SOB A PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO. DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS Nº 7897/2004 E 10570/11 DE PONTA GROSSA, COM EFEITOS EX TUNC, POR DESATENDER O ART. 17 DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93. ATOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS À DOAÇÃO ANULADOS. SENTENÇA ALTERADA APENAS PARA DECLARAR A ILEGALIDADE DA DESAFETAÇÃO. NÃO INCIDÊNCIA DE ÔNUS SUCUMBENCIAIS. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. RECURSO DESPROVIDO. 1) A desafetação é o ato pelo qual um bem público de uso especial passa para a categoria dos bens dominicais, ou seja, deixa de ter destinação exclusiva para o uso pelos entes públicos, passando a ser desativado, podendo, inclusive, ser objeto de alienação. É ato de sérias repercussões, pois importa na restrição ao

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

22





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

Para a melhor doutrina:

O Município pode fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse local e convenientes à comunidade. Essas doações podem ser com ou sem encargos, e em qualquer caso dependem de lei autorizadora, que estabeleça as condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação (arts.17, I, 'b', e II, 'a', da Lei 8.666, de 1993). (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 329)

“(…) será dispensável a licitação para doação de bens públicos quando o destinatário for órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera do governo. Se a licitação tiver por destinatário um particular, será obrigatória a licitação (...) a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos fins buscados pelo Estado e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras. Essa flexibilidade não foi adornada de discricionariedade. O próprio legislador determinou as hipóteses em que se aplicam os procedimentos licitatórios simplificados. Por igual, definiu os casos de não incidência do regime formal de licitação. A contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes” (FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed., Dialética, 2005, p. 227-228).

A ausência da licitação, que era obrigatória, gerou prejuízo ao patrimônio público de Vilhena (e à sua sociedade, como um todo), pois retirou do autor, ora apelante, condições de obter uma contraproposta mais benéfica para a utilização do r. imóvel, descumprindo os princípios da isonomia e da licitação.

A robustecer o alegado:

Voto n. 4744/19 Ação de anulação de doação de imóvel cumulada com pedido de reintegração de posse. Pretensão do Município de reaver imóvel doado a sociedade civil comercial. Doação efetivada sem observância do artigo 17, inciso I, da Lei n. 8.666/93. Lei Municipal autorizadora da alienação omissa e que, mesmo dispensando expressamente a licitação e os demais requisitos pertinentes, não poderia prevalecer face à norma geral constante da Lei de Licitações e Contratos. Nulidade absoluta caracterizada. Recurso provido. (TJSP, Apelação Cível 1000888-92.2018.8.26.0495; Rel. Antonio Celso Aguilar Cortez; 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Registro – 2ª Vara; j. em 22/07/2019; Data de Registro: 02/08/2019)

domínio que o Poder Público exerce sobre o seu patrimônio; 2) A desafetação levada a efeito no presente caso não foi devidamente circunstanciada, inviabilizando a reunião adequada de motivos que pudessem justificar a grave medida adotada. Por consequência, restou prejudicada a validade do ato; 3) A licitação é regra obrigatória para as alienações promovidas pelo Poder Público, prevista expressamente no inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal que estabelece: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (...)”; (TJPR – 5ª Câmara Cível – 0002009-32.2015.8.16.0019 – Ponta Grossa – Rel.: DESEMBARGADOR CARLOS MANSUR ARIDA - J. 14.08.2018) g.n.

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

23





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

ADMINISTRATIVO – DOAÇÃO DE VEÍCULO PÚBLICO SEM PRÉVIA LICITAÇÃO – ART. 53 DA LEI 9.784/99 – ATO NULO DE PLENO DIREITO – DESNECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO – CANCELAMENTO DO REGISTRO DE PROPRIEDADE DO VEÍCULO EM NOME DO DONATÁRIO. 1. A Lei 8.666/93 exige, nos casos doação de bens públicos a particular, prévia licitação. 2. Ato de ex-governador do Estado que, mediante decreto autônomo, doa a amigo particular veículo público é nulo de pleno direito. 3. A Administração, com amparo no art. 53 da Lei 9.784/99, deve anular seus próprios atos, quando eivados de nulidade, sendo desnecessária a instauração de processo administrativo, oportunizando a defesa ao donatário na hipótese dos autos, porque o ato não poderia ser convalidado, à míngua de licitação. 4. Registro de propriedade do veículo em nome do donatário que deve ser cancelado. 5. Recurso especial provido. (STJ, REsp n. 685.551/AP, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, j. em 1/3/2005, DJ de 18/4/2005, p. 277.) grifou-se

O procedimento administrativo que fundamentou/embasou a r. doação não preencheu todos os requisitos constitucionais e legais indispensáveis à sua concretização.

Violou-se, portanto, o art. 37, *caput* e inc. XXI, da CF/88 (arts. 11, *caput* e 120, da Carta Estadual), bem como a lei de licitações, notadamente art. 17, *caput*, inc. I, alínea “b”, e § 4º.

III.2.d. Do não Cumprimentos dos Encargos pelo Automóvel Clube de Vilhena e da Possibilidade de Reversão

Vale anotar que o não cumprimento, a contento, dos encargos já havia sido constatado, pelo menos, desde os anos de 2006 e de 2007³², inclusive com total *abandono e descaso do bem*, sendo que, em relação à reversão, sem se descuidar da Lei Municipal n.º 2.116/06, foi editado o Decreto Municipal n.º 11.672/2007.

Assim, por se tratar de imóvel escriturado e registrado em 1997, foi proposta em 2007 a Ação de Revogação com Doação de Encargos n.º 0065459-74.2007.822.0014, na qual, nada obstante tenha sido julgada improcedente, inclusive em sede recursal, firmou-se o salutar entendimento de que o cumprimento de tal encargo deve ser avaliado de modo regular e contínuo (desenvolvimento integral, contínuo e periódico das atividades relacionadas ao automobilismo).

Quanto aos encargos, dispôs a r. lei local (art. 4º, inc. II e parágrafo único):

Art. 4º. Os imóveis descritos nos artigos 1 e 2, desta Lei, ficam desafetados e destinados exclusivamente ao: (...) II – Desenvolvimento do automobilismo, pelo Automóvel Clube de Vilhena. Parágrafo único. As atividades descritas nos incisos I e II, deste artigo, não poderão sofrer paralisação por período superior a 06 (seis) meses;

Gera a reversão da doação quando do descumprimento pelo destinatário dos retromencionados encargos previstos na norma vilhenense de 1996. Nesse aspecto, os documentos³³ que comprovariam a realização de eventos que supostamente atenderiam às finalidades previstas (“desenvolvimento do automobilismo”), não são suficientes para justificar o seu pleno, integral e contínuo atendimento, e nem demonstram que as atividades não ficaram paralisadas por período superior a seis meses.

32 A título meramente ilustrativo, ID 16099589, p. 21-30 e p. 120-125.

33 ID 16100175.





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

Nessa senda, no ponto em que importa:

Apelação cível. Direito administrativo. Concessão de uso de direito real. **Imóvel município. Descumprimento da destinação prevista em lei. Reversão. Possibilidade. Prescrição. Inocorrência.** Recurso improvido. *Não se cumprindo a finalidade previamente indicada* na concessão de direito real de uso, deixando de cumprir os fins exclusivos de construção de sede própria do IPERON, impõe-se a reversão. **Mesmo se considerarmos a espécie dos autos como uma doação, houve o desvio de finalidade, o que, igualmente, gera a reversão da doação. Não há prescrição pois inexistente prazo para cumprimento do encargo, considerando que nestes casos em que não é fixado prazo para cumprimento do encargo, a mora é constituída pela notificação judicial ou extrajudicial do donatário.** (TJRO, APELAÇÃO CÍVEL 7002243-48.2020.822.0019, Rel. Des. Roosevelt Queiroz Costa, 2ª Câmara Especial, **j. em 30/03/2023**) g.n.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – PROCEDIMENTO COMUM – ANULAÇÃO – DOAÇÃO ONEROSA – BEM IMÓVEL – LOTES NO DISTRITO INDUSTRIAL – CUMPRIMENTO DE ENCARGOS – PROVA – INEXISTÊNCIA – REVERSÃO DO BEM. Doação de bens imóveis como medida de incentivo em Programa de Desenvolvimento Econômico, com foco no desenvolvimento do Distrito Industrial de Pitangueiras. Inteligência da Lei Complementar Municipal nº 2.286/2004. **Encargos assumidos que não foram cumpridos pelo donatário. Direito do doador de exigir a reversão do bem a seu patrimônio.** Pedido procedente. Sentença mantida. Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1000227-27.2018.8.26.0459; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Pitangueiras – 1ª Vara; Data do Julgamento: 23/02/2022; Data de Registro: 23/02/2022) g.n.

ANULAÇÃO DE DOAÇÃO MODAL – PREFEITURA DE PITANGUEIRAS – LOTES NºS 01 E 02 DA QUADRA E, DO DISTRITO INDUSTRIAL "ALFREDO MARIN BERTONI" – DOAÇÃO ULTIMADA EM PROL DA EMPRESA FERNANDO LUIS GOMES DA SILVA PITANGUEIRAS EPP – NÃO OBSERVÂNCIA DO CONTIDO NA LEI FEDERAL 8.666/93 (ART. 17, I, E §4º) – AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO PRÉVIA E PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – DESCUMPRIMENTO DOS ENCARGOS CONSTANTES DA LEI MUNICIPAL Nº 2.286/03 – NÃO APRESENTAÇÃO DO PROJETO, NEM DA TOTALIDADE DA DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA – ÁREA CEDIDA QUE É UTILIZADA PARA GARAGEM DE CAMINHÕES E RESIDÊNCIA DE VIGIA, EM TOTAL DESCOMPASSO COM O DETERMINADO NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL – DONATÁRIO, ADEMAIS, QUE INADVERTIDAMENTE REPASSOU A ÁREA PARA A SUA FILHA, EMPRESÁRIA INDIVIDUAL, “MAYHARA GOMES DA SILVA TRANSPORTES ME”, SEM QUALQUER CHANCELA DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL - ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL DA LEI MUNICIPAL Nº 2.320/04 POR AFRONTA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO QUE DEVE SER AFASTADA, EIS QUE A LEI AUTORIZADORA DA DOAÇÃO DOS IMÓVEIS PÚBLICOS É UMA LEI COMPLEMENTAR (LCM Nº 2.286/03) – PROCEDÊNCIA QUE SE DECRETA PARA A REVERSÃO DA ÁREA DOADA EM FAVOR DO MUNICÍPIO E CONSEQUENTE NULIDADE DA DOAÇÃO – RECURSO PROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 0003789-71.2012.8.26.0459; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Pitangueiras – 1ª Vara; Data do Julgamento: 20/02/2019; Data de Registro: 21/02/2019)

Quanto à reversão, a própria Lei Municipal n.º 753/96 foi clara ao dispor em seu art. 9º, que, em caso de desvio de finalidade ou não cumprimento do art. 4º, inc. II, e parágrafo único, a doação será revertida ao município.

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

25





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

Sobre o assunto:

Ação de Reversão de Imóvel. Recurso de Apelação. Pretensão da Fazenda Pública do Município de Araraquara, à reversão dos imóveis doados a parte ré, nos termos da Lei Municipal n. 7.618, de 29 de dezembro de 2011, uma vez que não respeitadas pelo donatário as condições legalmente impostas. Reversão que é medida que se impõe, frente ao contexto fático probatório, de onde se confere que ocorreu extinção irregular da empresa, com encerramento das atividades e abandono, com descaracterização da finalidade para a qual foram doados os imóveis. Interesse do terceiro interessado, frente as penhoras realizadas dos imóveis perante à Justiça Trabalhista, que não deve prosperar. **Aplicável ao caso os princípios do interesse público e da supremacia da Administração Pública.** Sentença de procedência que deve ser mantida. Precedentes. Recurso de Apelação interposta pelo terceiro interessado improvido. (TJSP; Apelação Cível 1010030-68.2020.8.26.0037; Relator (a): Paulo Cícero Augusto Pereira; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Araraquara - 1º Vara da Fazenda Pública; **Data do Julgamento: 17/02/2023**; Data de Registro: 17/02/2023) g.n.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU – DOAÇÃO – IMÓVEL – REVOGAÇÃO – DESCUMPRIMENTO DA INCUMBÊNCIA – CABIMENTO. Feita doação de bem imóvel, através de escritura, da qual constava incumbência ao donatário, e que não foi realizada e vários anos se passaram, é cabível a revogação para que o bem retorne ao doador, anulando-se as doações subsequentes. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – Pretendida a majoração da paga profissional – Descabimento – Instituição filantrópica (fundação) voltada à área da saúde que justifica o arbitramento por equidade da paga profissional. Sentença mantida – Recursos da autora e da ré desprovidos. (TJSP; Apelação Cível 1010210-89.2014.8.26.0071; Relator (a): Danilo Panizza; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Bauru - 2ª Vara da Fazenda Pública; **Data do Julgamento: 09/03/2023**; Data de Registro: 09/03/2023) g.n.

APELAÇÃO – Reversão de bem imóvel ao domínio público – Imóvel público doado pela Prefeitura de Ilha Solteira – Programa de desenvolvimento de Ilha Solteira – Descumprimento de obrigação pelo donatário que torna sem efeito a doação – Não tendo o donatário cumprido as obrigações que lhe foram impostas nos termos da legislação municipal, correta a reversão do imóvel doado – Sentença de procedência mantida – Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 0000835-12.2012.8.26.0246; Relator (a): Renato Delbianco; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Ilha Solteira - 1ª Vara; Data do Julgamento: 30/09/2021; Data de Registro: 01/10/2021) g.n.

Especificamente sobre a *imprescritibilidade* da reversão, veja-se o seguinte precedente:

ADMINISTRATIVO – CIVIL – TRIBUTÁRIO – LICITAÇÃO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – INADIMPLEMENTO – AÇÃO DE RESCISÃO DE VÍNCULO CONTRATUAL COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA – Tutela de urgência parcialmente concedida para cancelar a penhora promovida em execução proposta pela assistente da ré e sua credora, incidente sobre o bem público alienado à ré a interesse da coletividade – Manutenção do cancelamento da penhora em sede de agravo de instrumento julgado por esta C. Câmara – Alienação do bem público com encargos, em atendimento às prescrições da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e, notadamente, da legislação local (Lei Municipal nº 2.483/1993 e Decreto Municipal nº 1.745/1995) – **Inadimplemento da ré aos termos da legislação de regência, do contrato administrativo e da escritura pública de venda e compra, por falta de implementação das condições imprescindíveis ao atendimento do interesse público, estabelecidas nos diplomas legais – Necessária e correta reversão do bem ao patrimônio público**

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

26





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

municipal com a imposição das sanções previstas em lei e no contrato ao qual se subordinou a alienação do bem público – Inocorrência de prescrição nos termos das disposições legais e contratuais aplicáveis – Reversão automática do bem público diante do inadimplemento contratual perpetrado pela ré – Precedentes do C. STJ e deste E. Tribunal – Inocorrência de decadência (CTN, arts. 175, I, 176 e 178) quanto aos tributos sobre os quais foi concedida isenção legal (Lei Municipal nº 2.483/1993, art. 21, caput), vez que a regra jurídica de isenção não configura uma dispensa legal do tributo devido, mas uma exceção à regra jurídica de tributação – Prova pericial que comprovou o inadimplemento contratual sequer negado pela ré inadimplente – Supremacia do interesse público – Cancelamento definitivo da penhora realizada em outros autos – Sentença integralmente mantida – Majoração dos honorários advocatícios em razão da sucumbência recursal – Recursos desprovidos com determinação. (TJ-SP 00041846420158260457 SP 0004184-64.2015.8.26.0457, Relator: Carlos von Adamek, Data de Julgamento: 29/05/2018, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 29/05/2018) g.n.

No aresto acima, é citado esse outro acórdão, que também cai como uma luva no caso em exame e por isso vale a pena trazê-lo a lume:

REVERSÃO DE BEM PÚBLICO. Contrato administrativo. Concorrência. Alienação de bem público com encargo. LM nº 5.076/93. Descumprimento das obrigações pelo adquirente. Reversão do bem ao patrimônio municipal. **1. Prescrição. A LM nº 5.076/92, que regeu o edital da concorrência e o contrato de compra e venda, não estabeleceu prazo para reversão do imóvel em caso de descumprimento das obrigações pelo adquirente dos lotes. Nos termos do art. 15 da LM nº 5.076/92, não atendido o encargo estabelecido na lei e no contrato, o imóvel reverte automaticamente ao Município, não havendo falar em prescrição. Precedente do Superior Tribunal de Justiça.** De qualquer modo, a licença para construir foi revalidada até dezembro de 2009, quando teve início o prazo em questão previsto no art. 205 do Código Civil. **2. Reversão. Os documentos que instruem os autos dão conta de que a ré não cumpriu os termos da LM nº 5.076/92, do Edital nº 19/99, nem do contrato de compra e venda. Não construiu nos percentuais estabelecidos pela legislação nem cumpriu os termos do projeto construtivo apresentado ao Município. O fato de a ré desenvolver local uma atividade empresarial não é suficiente. Era necessário que a atividade empresarial se adequasse aos termos da LM nº 5.076/92, do Edital e do contrato. Reversão procedente. Sentença de procedência. Recurso da ré desprovido. (TJSP, Ap nº 0006972 – 19.2014.8.26.0576, Rel. Des. TORRES DE CARVALHO, 10ª Câmara de Direito Público, julgado em 01.08.2016) g.n.**

O descumprimento da obrigação assumida pelo Automóvel Clube de Vilhena autoriza o município a propor a presente demanda. Registre-se que a doação data de longos anos, não havendo provas robustas de que a r. Associação tenha cumprido fiel e integralmente, nos termos, nos limites e nos prazos da lei vilhenense, com os encargos assumidos. Possível, logo, a reversão do imóvel.

Confira-se, de mais a mais, quanto ao descumprimento de encargo, no que resulta a reversão do imóvel à municipalidade, as seguintes decisões:

Bem público. Doação de área para instalação de “Parque Automotivo” de Piracicaba. Revogação de doação por descumprimento do encargo. Reversão da posse do bem corretamente determinada. Descumprimento de prazos conforme o cronograma apresentado pela contratante. Ademais, indicação de que a licitante não deu início às atividades no prazo previsto por opção comercial. Inexistência de culpa imputada à doadora pelo desfazimento do negócio. Impossibilidade de determinação

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

27





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

de indenização ou reconhecimento ao direito de retenção. Sentença mantida. Recurso improvido. (TJSP; Apelação Cível 1021139-69.2018.8.26.0451; Relator (a): Luis Fernando Camargo de Barros Vidal; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Piracicaba - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 15/10/2020; Data de Registro: 15/10/2020) g.n.

APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO COM ENCARGOS – DESCUMPRIMENTO DOS ENCARGOS – Pretensão do apelado MUN. DE AVANHANDAVA da declaração de inconstitucionalidade da Lei Mun. nº 1.554, de 30/12/2.002, com a nulidade da escritura pública de doação com encargos, lavrada em 10/03/2.003, perante o 2º Tabelião de Notas da Comarca de Penápolis, e a condenação da apelante SACOTEM à desocupação do imóvel registrado sob nº 48.071, no Cart. de Reg. de Imóveis de Penápolis, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação da r. sentença, sendo a área devidamente restituída ao apelado MUN. DE AVANHANDAVA – Sentença de procedência em parte da ação, para (i) declarar, de forma incidental, a inconstitucionalidade da Lei Mun. nº 1.554, de 30/12/2.002; (ii) declarar a nulidade da escritura pública de doação com encargos lavrada em 10/03/2.003, perante o 2º Tab. de Notas da Comarca de Penápolis, no Livro 271, páginas 143/145; (iii) condenar a apelante SACOTEM na desocupação da área registrado sob nº 48.071, do Cart. de Reg. de Imóveis de Penápolis, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação da sentença, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais) e; (iv) condenar o apelado MUN. DE AVANHANDAVA à indenizar a apelante SACOTEM, pelas benfeitorias, no valor atual da estrutura construída no imóvel, desconsiderando o valor da localização da área e de sua extensão total – Pleito de reforma da sentença para que a ação seja julgada improcedente – Não cabimento – Doação com encargos que foi realizada sem a abertura de processo licitatório, em violação ao disposto nos arts. 22, XXVII e 37, XXI, ambos da CF; e arts. 111 e 117, ambos da CE – Inconstitucionalidade da Lei Mun. nº 1.554, de 30/12/2.002, reconhecida pelo Órgão Especial deste TJ/SP – Nulidade da escritura pública de doação com encargos que deve ser reconhecida – Descumprimento, ademais, das condições assumidas pela apelante SACOTEM, diante da paralização da atividade industrial antes de decorrido o prazo de 10 (dez) anos, contados da assinatura da escritura pública, além de ter permitido a exploração da área por terceiros – Restituição do imóvel ao apelado MUN. DE AVANHANDAVA que se mostra correta – Indenização das benfeitorias que deve ocorrer apenas considerando as edificações, tal como determinado em sentença – Estado de deterioração das construções aliado ao fato de que elas representam parte pequena da área total que afastam a alegação de que a apelante SACOTEM contribuiu de alguma forma para a valorização do imóvel – Impossibilidade de se atribuir ao apelado MUN. DE AVANHANDAVA o custo da remoção do maquinário, já que foi a apelante SACOTEM que deu causa à reversão da doação ao descumprir as suas condições – Sentença mantida – APELAÇÃO não provida. (TJSP; Apelação Cível 1001989-10.2019.8.26.0438; Rel. Kleber Leyser de Aquino; 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Penápolis - 4ª Vara; j. em: 13/04/2023; Data de Registro: 13/04/2023) g.n.

III.2.e. Da nulidade da r. doação

Por esses motivos, sendo a lei, *ab initio*, manifestamente inconstitucional, a r. doação deve ser declarada **absolutamente nula**. A reversão do r. bem ao patrimônio da municipalidade é, nesse sentir, potencialmente mais benéfico e favorável à coletividade vilhenense.

Doação é o ajuste em que o proprietário (doador) transfere a outrem (donatário) bem de seu patrimônio, a título de mera liberalidade. Esse tipo de contrato é também de direito privado, sendo regulado nos arts. 538 e seguintes do Código Civil. A Administração pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ser

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

28





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado. Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2013, p. 1.197)

A corroborar com a argumentação,

(...) com relação ao acordo entabulado entre o **Município de Vilhena** e **Automóvel Clube de Vilhena** (anexo), que estão prestes a causar um prejuízo irreparável ao município, sendo que estão negociando um imóvel que já não pertence ao Automóvel Clube de Vilhena desde 20 de dezembro de 2006 quando retornou ao patrimônio da municipalidade, pois a lei de doação nº 753/96 (anexa) foi revogada através da lei nº 2.116/06 (anexa), portanto o imóvel é do município e não mais do Automóvel Clube de Vilhena. (...) ainda que não houvesse sido revertido ao município o referido imóvel, *in casu*, o procedimento está em afronta ao ordenamento jurídico visto que está sendo negociado o terreno com a empresa **Vilhena Genic Empreendimentos Imobiliários Spe LTDA**, por um valor que supostamente chegará a 15 milhões de reais, enquanto que o valor real do referido imóvel é mais que o dobro deste valor constante no acordo. Se não bastasse o valor estar muito abaixo da realidade atual do mercado imobiliário de Vilhena, ainda, existe uma afronta a lei de licitações que traz expressamente previsto a modalidade de leilão para alienação de imóveis públicos, e mais, carece de autorização legislativa (...) (ID 18335886) (grifos e destaques no original)

Traz-se, ademais, decisões desta i. relatoria, no ponto em que importa:

Ação civil pública. **Bem público. Doação. Interesse público. Processo administrativo irregular. Lei autorizadora. Autorização legislativa. Licitação. A falta de interesse público**, declarado de prévia avaliação e de *processos licitatórios* e de autorização legislativa, em cenário agravado pelo estado de abandono do imóvel, converge à **nulidade de doação de bem público, restituindo-se-lhe ao patrimônio do doador**. (TJRO, APELAÇÃO CÍVEL 7001763-02.2017.822.0011, **Rel. Des. Daniel Ribeiro Lagos**, 1ª Câmara Especial, **j. em 30/05/2022**) g.n.

Apelação cível. Preliminares. Cerceamento de defesa. Inovação recursal configurada. Violação ao princípio da dialeticidade recursal. Não ocorrência. **Alienação de imóvel público. Venda direta. Licitação e avaliação prévias. Inobservância. Nulidade. Reintegração do imóvel ao patrimônio Público pelo retorno ao status quo ante**. 1 – Não se admite a arguição de matéria de defesa em sede recursal que não tenha sido deduzida na contestação. Hipótese em que se verifica inadmissível inovação recursal. 2 – Rejeita-se preliminar de ausência de impugnação específica quando a parte, ainda que se arvorando dos mesmos fundamentos consignados na peça inicial, atende aos requisitos legais nas razões recursais, não havendo que se falar em violação ao princípio da dialeticidade. 3 – **O ordenamento jurídico pátrio exige que a alienação de imóvel público seja precedida de autorização legislativa, avaliação e o procedimento licitatório, impondo-se a decretação de nulidade da alienação efetivada em inobservância à legislação de regência**. 4 – Preliminares rejeitadas. No mérito, negado provimento ao recurso. (TJRO, APELAÇÃO CÍVEL 7003594-13.2016.822.0014, **Rel. Des. Daniel Ribeiro Lagos**, 1ª Câmara Especial, **j. em 05/10/2021**) g.n.

É, no caso, necessária e correta a reversão do bem ao patrimônio público do município de Vilhena.

III.2.f. Da não ocorrência da prescrição/decadência

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

29





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

III.2.f.1. Da não consolidação de situações de manifesta inconstitucionalidade

No caso em tela, **não** há como sustentar eventual sujeição a prazo prescricional/decadencial, porquanto o transcurso do prazo não é capaz, por si só, de consolidar situações de manifesta inconstitucionalidade, sob pena de subverter os princípios, as regras e os preceitos contidos no ordenamento jurídico pátrio.

Trata-se de negócio nulo, não passível de convalidação.

Para o Col. STF, no ponto em que importa:

EMENTA *Direito Constitucional*. Repercussão geral. Direito Administrativo. Anistia política. Revisão. Exercício de autotutela da administração pública. Decadência. Não ocorrência. Procedimento administrativo com devido processo legal. Ato flagrantemente inconstitucional. Violação do art. 8º do ADCT. Não comprovação de ato com motivação exclusivamente política. Inexistência de inobservância do princípio da segurança jurídica. Recursos extraordinários providos, com fixação de tese. 1. A Constituição Federal de 1988, no art. 8º do ADCT, assim como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64). 2. O decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a anulação do ato a qualquer tempo, uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário. 3. **As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988.** Precedentes. 4. Recursos extraordinários providos. 5. Fixou-se a seguinte tese: “No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando *se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política*, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.” (STF, RE 817338, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-190 DIVULG 30-07-2020 PUBLIC 31-07-2020) (ID 16100212) g.n.

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. INGRESSO. SUBSTITUTO EFETIVADO COMO TITULAR DE SERVENTIA APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA. ARTIGO 236, § 3º, DA CRFB/88. NORMA AUTOAPLICÁVEL. DECADÊNCIA PREVISTA NO ARTIGO 54 DA LEI 9.784/1999. INAPLICABILIDADE. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ. OFENSA DIRETA À CARTA MAGNA. SEGURANÇA DENEGADA. 1. O postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional da igualdade (CRFB/88, art. 5º, caput), vedando-se a prática intollerável do Poder Público conceder privilégios a alguns, ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros. Precedentes: ADI 3978, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 11.12.2009; ADI 363, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 03.05.1996. 2.

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

30





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

O litisconsórcio ulterior, sob a modalidade de assistência qualificada, após o deferimento da medida liminar, fere os princípios do Juiz Natural e da livre distribuição, insculpidos nos incisos XXXVII, LII do art. 5º da Constituição da República. Precedentes do Plenário: MS 24.569 AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 26.08.2005; MS 24.414, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 21.11.2003. 3. A delegação registral ou notarial, para legitimar-se constitucionalmente, pressupõe a indispensável aprovação em concurso público de provas e títulos, por tratar-se de regra constitucional que decorre do texto fundado no impositivo art. 236, § 3º, da Constituição da República, o qual, indubitavelmente, constitui-se norma de eficácia plena, independente, portanto, da edição de qualquer lei para sua aplicação. Precedentes: RE 229.884 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 05.08.2005; ADI 417, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 05.5.1998; ADI 126, Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 05.6.1992. 4. **In casu, a situação de flagrante inconstitucionalidade não pode ser amparada em razão do decurso do tempo ou da existência de leis locais que, supostamente, agasalham a pretensão de perpetuação do ilícito.** 5. **A inconstitucionalidade prima facie evidente impede que se consolide o ato administrativo acioimado desse gravoso vício em função da decadência.** Precedentes: MS 28.371 AgR/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 27.02.2013; MS 28.273 AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 21.02.2013; MS 28.279, Relatora Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 29.04.2011. 6. Consectariamente, a edição de leis de ocasião para a preservação de situações notoriamente inconstitucionais, ainda que subsistam por longo período de tempo, não ostentam o caráter de base da confiança a legitimar a incidência do princípio da proteção da confiança e, muito menos, terão o condão de restringir o poder da Administração de rever seus atos. 7. A redução da eficácia normativa do texto constitucional, insita na aplicação do diploma legal, e a consequente superação do vício pelo decurso do prazo decadencial, permitindo, por via reflexa, o ingresso na atividade notarial e registral sem a prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, traduz-se na perpetuação de ato manifestamente inconstitucional, mercê de sinalizar a possibilidade juridicamente impensável de normas infraconstitucionais normatizarem mandamentos constitucionais autônomos, autoaplicáveis. 8. O desrespeito à imposição constitucional da necessidade de concurso público de provas e títulos para ingresso da carreira notarial, além de gerar os claros efeitos advindos da consequente nulidade do ato (CRFB/88, art. 37, II e §2º, c/c art. 236, §3º), fere frontalmente a Constituição da República de 1988, restando a efetivação na titularidade dos cartórios por outros meios um ato desprezível sob os ângulos constitucional e moral. 9. Ordem denegada. (STF, MS 26860, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-184 DIVULG 22-09-2014 PUBLIC 23-09-2014) g.n.

Além do mais, no ponto em que importa, o entendimento do C. STJ:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONCURSO PÚBLICO. ESTABILIDADE CONSTITUCIONAL EXTRAORDINÁRIA. **PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. SITUAÇÃO INCONSTITUCIONAL.** 1. **Conforme a jurisprudência do STJ, “as situações flagrantemente inconstitucionais não podem e não devem ser superadas ou estabilizadas com eventual decurso do tempo. Não havendo que se falar, assim, em consolidação do ato administrativo. Logo, não incide o instituto da prescrição nas hipóteses em que o Ministério Público busca, por meio de Ação Civil Pública, providências cabíveis para proteger o princípio constitucional do concurso público, visto que o decurso do tempo não tem o condão de convalidar atos de provimento em cargos efetivo sem a devida submissão a concurso público”** (EResp 1518267/RN, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/6/2020, DJe 17/6/2020). 2. Ainda na linha de nossa jurisprudência, “não é possível a extensão da estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT aos servidores contratados sem concurso público após a promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

31





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

igualmente inadmitido invocar o princípio da segurança jurídica ou a decadência administrativa” (AgInt no RMS 61.069/MT, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/3/2020, DJe 25/3/2020). 3. Agravo interno não provido. (STJ, AgInt no AREsp n. 1.968.930/MT, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, j. em 27/6/2022, DJe de 30/6/2022.) g.n.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. OFENSA AO ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E À SÚMULA VINCULANTE 10/STF. ALEGAÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 284/STF. JULGAMENTO MONOCRÁTICO. POSSIBILIDADE. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. ESTABILIDADE. **APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. IMPOSSIBILIDADE.** SÚMULA VINCULANTE 43/STF. **CONVALIDAÇÃO, PELO TEMPO, DE SITUAÇÃO MANIFESTAMENTE INCONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE.** 1. Os recursos interpostos com fulcro no CPC/1973 sujeitam-se aos requisitos de admissibilidade nele previstos, conforme diretriz contida no Enunciado Administrativo 2 do Plenário do STJ. 2. A alegação genérica de afronta ao art. 97 da Constituição Federal e à Súmula Vinculante 10/STF caracteriza deficiência de fundamentação, uma vez que não permite a exata compreensão da controvérsia e impede o conhecimento do agravo interno, neste ponto. Aplica-se à hipótese a Súmula 284/STF. 3. É firme o entendimento do STJ no sentido de que “as contratações temporárias, celebradas pela Administração Pública, na vigência da Constituição da República, ostentam caráter precário, submetendo-se à regra insculpida no art. 37, IX, da CR/88, conforme jurisprudência pacífica desta Corte” (AgInt no RMS 43.658/PA, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 22/3/2017). 4. Na “**forma da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, situações flagrantemente inconstitucionais** – como o provimento de cargo público efetivo, sem a devida submissão a concurso público –, **não podem e não devem ser superadas pelo eventual decurso do tempo** (STF, MS 28.279/DF, Rel. Ministra ELLEN GRACIE, TRIBUNAL PLENO, DJe de 28/04/2010; STJ, REsp 1.293.378/RN, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 05/03/2013)” (AgRg no AgRg no REsp 1.366.545/MT, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 02/10/2015). 5. Agravo interno parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (STJ, AgInt no RMS n. 49.924/PA, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, j. em 3/10/2017, DJe de 13/10/2017) g.n.

É fato que a Constituição Federal e a lei de licitações já estavam em vigência quando foi editada a Lei de Vilhena n.º 753/96, de modo que a norma municipal não poderia ter ido contra às disposições contidas na Carta Constitucional e na Lei n.º 8.666/93, o que certamente afasta as alegações de *ato jurídico perfeito* e de *direito adquirido*, porque a nulidade é insanável. Igualmente, a alegação de *respeito à boa fé* e à *segurança jurídica* não impede – e não pode impedir – a modificação de situação de manifesta inconstitucionalidade.

Da mesma forma:

APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO COM ENCARGOS – DESCUMPRIMENTO DOS ENCARGOS – Pretensão do apelado da declaração de inconstitucionalidade da Lei Mun. n.º 1.554, de 30/12/2.002, com a nulidade da escritura pública de doação com encargos, lavrada em 10/03/2.003, perante o 2º Tabelião de Notas da Comarca de Penápolis, e a condenação da apelante à desocupação do imóvel registrado sob n.º 48.071, no Cartório de Registro de Imóveis de Penápolis, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação da r. sentença, sendo a área devidamente restituída ao apelado – Sentença de procedência em parte da ação, para declarar, de forma incidental, a inconstitucionalidade da Lei Mun. n.º 1.554, de 30/12/2.002, do

Rua Jamary, n.º 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

32





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

Município de Avanhandava, que produz efeitos "intra partes"; declarar a nulidade da escritura pública de doação com encargos lavrada em 10/03/2.003, perante o 2º Tabelião de Notas da Comarca de Penápolis, no Livro 271, páginas 143/145; condenar a apelante na desocupação da área registrado sob nº 48.071 do Cartório de Registro de Imóveis de Penápolis, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação da sentença, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais) e; condenar o apelado à indenizar a apelante pelas benfeitorias no valor atual da estrutura construída no imóvel, desconsiderando o valor da localização da área e de sua extensão total, que já pertencem ao apelado – Pleito de reforma da sentença – Não cabimento – **PRELIMINARES** de carência da ação e **prescrição da ação, ambas alegadas pela apelante – Afastamento de ambas – CARÊNCIA DA AÇÃO – Ação civil pública ajuizada com o objetivo de tutelar patrimônio público – Hipótese contida no art. 1º, VIII, da Lei Fed. nº 7.347, de 24/07/1.985 – PRESCRIÇÃO DA AÇÃO – Afastamento – Doação com encargos de imóvel público à apelante – Descumprimento dos encargos que torna imperfeito e nulo de pleno direito o negócio – Impossibilidade de reconhecimento da prescrição com pretensão aquisitiva – Precedentes do STJ e deste TJ/SP – MÉRITO – INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL DA LEI MUN. Nº 1.554, DE 30/12/2.002 – Doação com encargos que foi realizada sem a abertura de processo licitatório – Violação ao art. 37, XXI, da CF e art. 17, 4º, da Lei Fed. nº 8.866, de 21/07/1.993 – Ausência de justificação do interesse público para doação com encargos de imóvel avaliado em R\$ 1.176.227,92 (um milhão, cento e setenta e seis mil, duzentos e vinte e sete reais e noventa e dois centavos) **sem a realização da licitação obrigatória – Arguição de inconstitucionalidade acolhida**, na forma do art. 949, inciso II, do CPC – JULGAMENTO SUSPENSO, com determinação de remessa dos autos ao Órgão Especial deste TJ/SP para apreciação da questão. (TJSP; Apelação Cível 1001989-10.2019.8.26.0438; Relator (a): Kleber Leyser de Aquino; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Penápolis – 4ª Vara; Data do Julgamento: 18/02/2022; Data de Registro: 18/02/2022) g.n.**

REMESSA NECESSÁRIA. **APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Desconstituição do registro de doação de bem público e reversão ao patrimônio público.** 1) Adequação da via eleita. Tutela de patrimônio público, matéria inserta na Lei nº 7.347/85. 2) **Prescrição afastada. Doação de imóvel público à Fundação ré com encargo. Descumprimento que torna imperfeito e nulo de pleno direito o negócio.** Precedentes do C. STJ e deste E. Tribunal. 3) Dever de utilização do imóvel para funcionamento de escola industrial. Encerramento das atividades de escola industrial desde 1988. Laudo de constatação elaborado por Comissão Especial com edição da LM nº 554/93 revogando a doação. Ilegitimidade da lei e unilateralidade da revogação afastadas. *Indispensabilidade do ajuizamento de ação para reversão e regularização do registro imobiliário.* Contraditório e ampla defesa. Observância no presente feito. **Finalidade da doação não alcançada.** Cursos disponibilizados que não ostentam cunho técnico ou profissionalizante. Concessão de alvarás de funcionamento que não conferem direito tácito à propriedade. **Violação ao primado da segurança jurídica. Ausente. Mudança na destinação do imóvel comprovada. Restituição devida ao patrimônio municipal, independentemente de indenização ao particular, e desconstituição do registro público de doação.** 4) Desocupação total que deve ser procedida até o final do ano letivo, em dezembro/2020. 5) Indenização por danos materiais em favor do Município afastada. Reconhecimento que acabaria por beneficiar o ente público em razão de sua própria torpeza. 6) *Verba honorária fixada proporcionalmente à sucumbência de cada parte.* Sentença de improcedência reformada. Remessa necessária e recurso parcialmente providos. (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1011559-39.2018.8.26.0152; Rel. Marcelo Semer (Juiz Subst); 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Cotia – 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 15/06/2020; Data de Registro: 16/06/2020) g.n.





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

Vale mencionar, nesse diapasão, que há posicionamento jurisprudencial no sentido de reconhecer a *imprescritibilidade* de ações envolvendo a reversão de bens públicos por descumprimento de encargo, com fulcro no art. 37, §5º, da CF/88, bem como na impossibilidade de aquisição de bens públicos por usucapião, conforme dispõem os arts. 183, §3º e 191, parágrafo único, da CF/88:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. **DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. REVOGAÇÃO DE DOAÇÃO. PRESCRIÇÃO. MORA. PRODUÇÃO DE PROVAS.** JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público estadual, ora recorrido, contra os ora recorrentes, **objetivando a revogação da doação do imóvel, por descumprimento de encargo previsto na lei autorizadora da doação.** 2. O Juiz de primeiro grau julgou procedente o pedido. 3. O Tribunal a quo negou provimento às Apelações dos recorrentes e assim consignou na sua decisão: “Inicialmente, cumpre analisar as preliminares suscitadas pelas partes. Afasta-se o cerceamento de defesa, visto se tratar de questão exclusivamente de direito e análise de prova documental, sendo desnecessária a produção de outras provas. Adequado, portanto, o julgamento antecipado da lide. (...) Acrescente-se, ainda, que a quem está afeto o julgamento é que compete decidir da necessidade ou da oportunidade de produção de prova, para proferir a decisão. Dessa forma, o MM. Juíza quo de acordo com a sua convicção pode julgar a produção de prova desnecessária para elucidar o caso, eis que ele é o destinatário da prova, nos termos dos artigos 130 e 420, do Código de Processo Civil. A ilegitimidade ativa do Ministério Público, por inadequação da via eleita, também merece ser afastada, uma vez que está previsto no artigo 129 da Constituição Federal e na própria Lei da Ação Civil Pública, no seu artigo 17, a utilização da presente ação para proteção do patrimônio público. (...) Por fim, **é de ser afastada a prescrição da ação, pois o objeto principal da demanda é a revogação de doação de imóvel público em defesa do patrimônio público, o que torna a pretensão imprescritível, nos termos do artigo 37, §5º, da Constituição Federal, sendo aqui inaplicáveis as disposições de direito privado, em especial os regramentos do Código Civil quanto ao tema em análise.** No mérito, melhor sorte não está reservada aos apelantes, pois **restou provado que o encargo assumido na doação não foi cumprido até o seu termo final.** O Município de Osasco doou o terreno, objeto da matrícula 12320, do 2º Cartório de Registro de Imóveis de Osasco (fls. 98/99), à Associação dos Funcionários Públicos do Município de Osasco, autorizado pela Lei Municipal n.º 1.275/74, impondo-se o encargo de, cumulativamente, construir a sede própria da referida Associação no prazo de 720 (setecentos e vinte) dias e concentrar no local as respectivas atividades sociais e culturais (fls. 92/94 e 98/99 e versos). A referida doação foi prorrogada em duas oportunidades, quais sejam, a primeira por meio da Lei n.º 2.997/94, por mais dois anos, e a segunda por meio da Lei n.º 3.648/2001, por mais três anos, até o ano de 2004 (fls. 97 e verso, 100/101 e 103). Porém, conforme se depreende dos documentos extraídos do inquérito civil, especialmente aqueles juntados às fls. 88/91 dos autos em apenso, até 30.9.2010 a sede da Associação dos Funcionários Públicos do Município de Osasco (incorporada ao respectivo Sindicato) não havia sido construída. E não se tem notícia de sua construção até a presente data. Por oportuno, cumpre mencionar que o inquérito civil retro mencionado foi instaurado para apurar a instalação de antena de transmissão da Rádio Terra e sua interferência no serviço de banda larga de internet (speed) da empresa Telefônica na região de Osasco e sua utilização em terreno público municipal, qual seja, o imóvel doado em questão. Ademais, as fotos de fls. 143/145 demonstram uma obra inacabada, com características de abandono, ao contrário do que asseveram os apelantes que seria o início da construção da sede do Sindicato dos Funcionários Públicos de Osasco. Acrescente-se, ainda, que a sede não foi construída nem mesmo com a autorização disposta no art. 3º da Lei n.º 2.997/94 para a donatária Associação dos Funcionários

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

34





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

Públicos do Município de Osasco ceder, de forma temporária e onerosa, o uso de até metade da área doada, revertendo os rendimentos da cessão para a edificação de sua sede. Ora, não há como prestigiar as alegações dos apelantes, em especial as do Sindicato na peça contestatória (fls. 28/44) ao afirmar que enfrentou dificuldades financeiras e percalços jurídicos em virtude da ação judicial que anulou a cessão em comodato de parte do imóvel cedido à rádio Nossa Osasco em 1993. Assim, **ante o não cumprimento das cláusulas contratuais da doação, eis que o donatário incorreu em mora por inexecução do encargo no prazo expressamente previsto, a revogação da doação com a reversão do bem ao patrimônio público é medida que se impõe com fundamento no artigo 555 e 562 do Código Civil. De rigor mencionar que não há que se falar em notificar o donatário para constituí-lo em mora, haja vista que na doação modal ou onerosa com prazo expresso para a execução do encargo, como no caso concreto, o advento de seu termo, extinto in albis, automaticamente constitui de pleno direito em mora o devedor.** É a denominada mora ex re, em homenagem ao princípio dies interpellat pro homine. A notificação seria imprescindível se não houvesse prazo para o cumprimento do encargo, hipótese que não se refere ao caso em exame. As apelantes restringiram-se ao campo das meras alegações e não restou comprovada a interveniência de nenhuma causa justa ou motivo de força maior que justificasse a omissão ao longo de 39 (trinta e nove anos) para a inexecução do encargo. (...) Por todo o exposto, nega-se provimento aos recursos. fls. 464-468, grifo acrescentado em itálico). Recurso Especial do Sindicato dos Trabalhadores em Serviços Públicos do Município de Osasco e Região (...) 8. No mais, o parecer do Parquet bem esclareceu: "19. Destarte, a toda evidência, está configurada a situação especial que legitima a atuação do Ministério Público. A demanda judicial objetiva o retorno do imóvel ao patrimônio público municipal - imóvel público doado, para fins particulares, sem o cumprimento do encargo imposto pelo Município. Os interesses em jogo, portanto, são de toda a sociedade. (fl. 994, grifo acrescentado). 9. Nesse sentido, não há motivo para alterar o entendimento do acórdão recorrido, razão pela qual fica mantido, por seus próprios fundamentos. Recurso Especial da Rádio Terra AM Ltda. 10. Com relação à alegação de que não foi a donatária constituída em mora, esclareço que o Tribunal de origem assim consignou na sua decisão: "De rigor mencionar que não há que se falar em notificar o donatário para constituí-lo em mora, haja vista que na doação modal ou onerosa com prazo expresso para a execução do encargo, como no caso concreto, o advento de seu termo, extinto in albis, automaticamente constitui de pleno direito em mora o devedor. É a denominada mora ex re, em homenagem ao princípio dies interpellat pro homine. A notificação seria imprescindível se não houvesse prazo para o cumprimento do encargo, hipótese que não se refere ao caso em exame." (fl. 467). 1(...) (STJ, REsp n. 1.690.532/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/10/2017, DJe de 23/10/2017)

APELAÇÃO - REINTEGRAÇÃO DE POSSE — DOAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA COM ENCARGOS – REVOGAÇÃO E REVERSÃO DO IMÓVEL AO PATRIMÔNIO PÚBLICO ANTE O DESCUMPRIMENTO DOS ENCARGOS PELO DONATÁRIO - REVOGADA A DOAÇÃO - PREVISÃO LEGAL – INEXECUÇÃO DO ENCARGO CONFIGURADA- PRESCRIÇÃO – BEM PÚBLICO – INOCORRÊNCIA – DESCUMPRIMENTO QUE TORNA IMPERFEITO E NULO DE PLENO DIREITO O NEGÓCIO - PRECEDENTES DO C. STJ. DECISÃO MANTIDA. RECURSO NEGADO. (TJSP; Apelação Cível 1002924-89.2019.8.26.0619; Rel.: Danilo Panizza; 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Taquaritinga - 2ª Vara; j. em: 31/05/2021; Data de Registro: 31/05/2021) g.n.

Por isso, o descumprimento do encargo pela r. entidade associativa tornou o negócio jurídico entabulado imperfeito, pelo que é nulo de pleno direito, não sendo possível reconhecer o decurso do prazo para fundamentar uma eventual pretensão aquisitiva. A

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

35





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

ilegalidade que revestiu o ato de doação do r. bem (imóvel) não admite o convalhecimento pelo decurso do tempo .

III.2.f.2. Da prescrição vintenária

Demais disso, em caráter argumentativo, ainda que não se entenda pela aplicação da supracitada tese ao caso, merece destaque que **o prazo prescricional vintenário**, contado da data do registro do ato negocial, para revogação de doação por não cumprimento de encargo, iniciou-se da data em que houve, de fato, o conhecimento quanto ao seu descumprimento (ou, ainda, do seu efetivo descumprimento).

A situação sob análise revela hipótese de doação com encargo, celebrada no ano de 1996-97, o que demanda, por conseguinte, observância ao disposto no art. 177, do Código Civil de 1916, à época vigente³⁴.

Aqui, o marco inicial da contagem do prazo prescricional seria a data da ciência do doador quanto ao descumprimento do encargo. Nessa quadra:

DIREITO CIVIL E PROCESSO CIVIL. PRELIMINAR. CERCEAMENTO DE DEFESA. PROVAS PRODUZIDAS. REJEIÇÃO. **AÇÃO DE REVOGAÇÃO DE DOAÇÃO. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO. IMÓVEL PÚBLICO. DOAÇÃO COM ENCARGO. ALTERAÇÃO DE SUA FINALIDADE. INVALIDAÇÃO DO ATO GRACIOSO. USUCAPIÃO. FORMA ORIGINÁRIA DE AQUISIÇÃO DE PROPRIEDADE. OPOSIÇÃO. ADMISSIBILIDADE.** 1. Não é de ser acolhida a preliminar de cerceamento de defesa se, a luz das provas já produzidas, o feito se encontra pronto para julgamento, não havendo de se falar em prolongação da fase instrutória. 2. **Prescreve em vinte anos a ação ajuizada com o escopo de revogar doação com encargo, contados a partir da data em que tornou evidente o não cumprimento do encargo indicado pelo doador**, não se aplicando a prescrição anual definida no art. 178, § 6º, I, do Código Civil. 3. Havendo concessão de direito real de uso de imóvel público, denominada doação pelas partes, vinculada à prestação de assistência a estudantes secundaristas, sendo esta a intenção disposta na avença firmada entre os contratantes, a transformação da entidade donatária, com a devida alteração das suas finalidades assistenciais anteriores, quando da mudança de estatuto da sociedade, enseja a invalidação do ato gracioso com que foi contemplada, caso exista desassociação dos fins assistenciais que ensejaram a doação. (...) (TJDFT, Acórdão 132794, APC5272299, Relator: Ana Maria Duarte Amarante Brito, Revisor: Sérgio Bittencourt, 4ª Turma Cível, j. em 14/8/2000, DJU SEÇÃO 3: 13/12/2000, p. 27) g.n.

APELAÇÃO CÍVEL. CIVIL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. **AÇÃO REVOGATÓRIA. CONTRATO DE DOAÇÃO COM ENCARGO E CONDIÇÕES REALIZADA EM 1968.** INCIDÊNCIA DO CÓDIGO CIVIL DE 1916. INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO E IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. PRELIMINARES REJEITADAS. **PRESCRIÇÃO. VINTENÁRIA. ART. 177 DO CÓDIGO CIVIL/16.** ACTIO NATA. PREJUDICIAL REJEITADA. **IMÓVEL PÚBLICO DESAFETADO EM FAVOR DO PARTICULAR. ENCARGOS E OBRIGAÇÕES. IMÓVEL OFERECIDO EM PENHORA. OBRIGAÇÃO DE NÃO DISPOR DO BEM OU MODIFICAR-LHE A FINALIDADE. CLÁUSULA DE INALIENABILIDADE E REVOGAÇÃO DA DOAÇÃO. DESCUMPRIMENTO. CONFIGURAÇÃO. DOAÇÃO**

34 RECURSO ESPECIAL. DOAÇÃO DE TERRENO PÚBLICO. REVOGAÇÃO. INEXECUÇÃO DE ENCARGO. PRESCRIÇÃO VINTENÁRIA. ART. 177 DO CÓDIGO CIVIL/16. PRECEDENTES. 1. O prazo prescricional para revogação de doação de terreno público por inexecução de encargo é de vinte anos, nos termos do art. 177 do Código Civil de 1916. (...) (STJ, REsp 231.945/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, j. em 03/08/2006, DJ 18/08/2006, p. 357)

Rua Jamary, nº 1555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ■ (69) 3216-3700

36





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

REVOGADA. ATOS DO DONATÁRIO. AUSÊNCIA DE EFEITOS. ENCARGOS, ONERAÇÃO E OBRIGAÇÕES. PUBLICIDADE. REGISTRO NA MATRÍCULA DO IMÓVEL. 1. Tratando o feito de relação jurídica advinda do contrato de doação celebrado entre a Terracap e o particular, a lide está inserta na competência residual da justiça comum e sendo a Terracap empresa pública, a sua natureza jurídica atrai a competência da Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, na forma do inciso I, da Lei nº 11.697/2008. Preliminar de incompetência do juízo rejeitada. 2. Sob a égide do Código de Processo Civil de 1973, o exame da possibilidade jurídica do pedido – já na esteira do entendimento que viria a se consolidar com o banimento da condição da ação do atual diploma –, ficava restrito ao campo da existência de vedação legal ao pedido, haja vista que, ao examinar a ausência de amparo jurídico ao pedido, o juiz realiza atividade cognitiva, proferindo julgamento de mérito. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido rejeitada. 3. **A revogação de doação realizada no ano de 1968 por descumprimento das obrigações fixadas está sujeita a prazo prescricional de 20 anos, segundo disposição do artigo 177 do Código Civil de 1916, vigente à época.** 4. **A contagem do prazo prescricional para revogação de doação por inexecução da obrigação, inicia-se da data em que houve a ciência do doador acerca do descumprimento pela donatária, consoante entendimento jurisprudencial pacificado sobre o tema.** 5. Sob a égide do Código Civil de 1916, a possibilidade de revogação do contrato de doação era expressamente ampliada já na dicção do artigo 1.181, segundo o qual, “além dos casos comuns a todos os contractos, a doação também se revoga por ingratidão do donatário”, dispondo o parágrafo único que “a doação onerosa poder-se-á revogar por inexecução do encargo, desde que o donatário incorrer em mora”. 6. A cláusula de revogação da doação, torna a propriedade resolúvel, ou seja, o imóvel retorna ao proprietário original, o doador, e, acompanhada de cláusula restritiva de inalienabilidade tem plena eficácia, tornando sem efeito atos do donatário, inclusive, no sentido de dispor do bem, mormente se tais restrições aos poderes inerentes à propriedade encontram-se consignadas no registro da matrícula do imóvel, tornando-as pública a terceiros. 7. **A Administração Pública está jungida ao princípio da legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, de modo que jamais terá a liberdade de dispor da coisa pública ao seu talante, sem obter contrapartida em favor da coletividade, sendo regra que não pode haver doação de imóveis públicos sem a previsão de encargos e condições de interesse público a serem cumpridos pelo donatário, sob pena de retorno do bem ao poder público.** 8. Apelação conhecida e não provida. (TJDFT, Acórdão 1217237, 00045059120128070018, Relª Simone Lucindo, 1ª Turma Cível, j. em 20/11/2019, DJE: 26/11/2019. Pág.: Sem Página Cadastrada) grifou-se

Rememore-se, nesse específico item, que se tem notícia que a ciência do r. descumprimento se deu pelo menos em 2006/2007, sendo até mesmo tentada ação com essa finalidade (repise-se: o município já havia tentando proceder a r. reversão antes mesmo do ajuizamento da presente ação). Se considerar, portanto, 2006/2007 como o ano-base (marco inicial), a pretensão ventilada não foi alcançada pela prescrição.

IV. Das conclusões

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público em 2º Grau:

(a) pelo *conhecimento* do presente apelo defensivo,

(b) pelo reconhecimento e pela declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei do Município de Vilhena n.º 753/96 e,





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

3ª Procuradoria de Justiça

(c) no **mérito**, pelo seu **provimento**, nos termos e nos limites apresentados no presente parecer.

Porto Velho, 08 de maio de 2023.

ALZIR MARQUES CAVALCANTE JUNIOR
Procurador de Justiça em Substituição

