



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL Nº 0026790-28.2018.8.27.2729/TO

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO

RÉU: SINDICATO DOS SERVIDORES DA POLICIA CIVIL DO ESTADO DO TOCANTINS E OUTRO

SENTENÇA

I - RELATÓRIO

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS** contra o **MUNICÍPIO DE PALMAS** e o **SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO TOCANTINS**, por meio da qual contextualiza e alega o seguinte:

1. Identificou que *“no dia 24 de agosto de 2017, o então prefeito, Carlos Enrique Franco Amastha, submeteu ao Poder Legislativo o Projeto de Lei Complementar nº 21, de 24 de agosto de 2017, autorizando o Executivo doar ao Sindicato dos Policiais Civis no Estado do Tocantins – SINPOL, áreas de terras pertencentes ao município de Palmas, destinadas à construção da sede da entidade”*.
2. Após a aprovação do projeto de lei, foi sancionada pelo então prefeito a Lei Complementar nº 396, de 29/11/2017, *“desafetando e doando ao SINPOL, fração de terras urbanas de uso comum do povo, localizada na Rodovia TO-050, conjunto APM 03, PM 03-F, com área de 25.571,95 m²”*.
3. Argumenta que a doação é nula *“posto que não houve a licitação, restando-se claro vícios insanáveis, uma vez que é ostensivamente lesivo ao patrimônio público e aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, supremacia do interesse público e eficiência, sendo ato normativo praticado com desvio de finalidade”*. Acrescenta que não houve justificativa quanto ao interesse público na transação e nem avaliação prévia do imóvel.

4. Ressalta que “a Lei Complementar Municipal nº 396, de 29 de novembro de 2017, é de efeito concreto e, substancialmente, um verdadeiro ato administrativo, já que não apresentam nenhuma das características de norma jurídica, a não ser sua devida promulgação por órgão competente e as devidas etapas legislativas”.

Pedidos:

- A declaração de nulidade “da Lei Complementar Municipal nº 396, de 29 de novembro de 2017, bem como dos atos realizados em decorrência da mesma, em especial a averbação/anotação na matrícula nº 137.552 (RGI nº 01-123.335), retornando os mesmos à categoria de bens de uso comum do povo, afetados como área verde, declarando-se incidentalmente a inconstitucionalidade a referida lei, por violar os art.37, XXII e 225 da Constituição Federal”.

Contestações:

Sindicato dos Policiais Civis do Estado do Tocantins (evento 11):

- Suscita preliminar de incompetência, sob o argumento de que a via adequada para o pedido seria a ação direta de inconstitucionalidade;
- Suscita preliminar de falta de interesse de agir, ao argumento de que a doação obedeceu a todos os requisitos legais, não havendo nos autos prova de prática de ato ilegal;
- No mérito, alega que nos termos legais é possível a doação de imóvel mediante o cumprimento dos requisitos legais, que teriam todos sido atendidos: “a) desafetação explícita; b) autorização em lei, c) dispensa de licitação, tendo em vista a caracterização do interesse público, d) apontou os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão”.

Município de Palmas (evento 12):

- Suscita preliminar de inadequação da via eleita, porque a ação civil pública não seria sucedâneo ou meio substitutivo da ação direta de inconstitucionalidade, uma que o pedido de inconstitucionalidade, no caso em tela, não seria incidental, mas o próprio pedido principal;
- No mérito, alega que foram cumpridos todos os termos legais para a doação.

Impugnação à contestação no evento 15.

Decisão de saneamento no evento 19.

41). As partes pugnaram pelo julgamento antecipado (eventos 35, 40 e 41).

Em síntese, é o relatório.

DECIDO.

II - FUNDAMENTAÇÃO

As preliminares foram apreciadas na decisão do evento 19.

As partes dispensaram a produção de provas e o feito comporta julgamento antecipado, nos termos do art. 355, I, do CPC.

O cerne da demanda consiste em definir se deve ou não ser decretada a nulidade ou invalidação dos atos praticados em decorrência da Lei municipal nº 396/2017, determinando-se a manutenção do domínio do imóvel sob a titularidade do Município de Palmas, com a declaração incidental de inconstitucionalidade da aludida lei.

Os pontos levantados pelo Ministério Público são: ausência de justificativa de interesse público e avaliação prévia, impossibilidade de dispensa da licitação, ausência de relevante interesse público justificado para a desafetação e dispensa de licitação, favorecimento injustificado a particular.

Os requeridos, por sua vez, sustentam que a doação e a desafetação do imóvel foram feitas seguindo os termos legais, diante da existência de interesse público, prévia avaliação e lei autorizativa.

Pois bem.

A Lei complementar municipal nº 396/2017 tratou de autorizar o Poder Executivo a desafetar e a doar ao Sindicato dos Policiais Civis do Estado do Tocantins (SinpolTO), entidade inscrita no CNPJ nº 25.042.615/0001-01, fração de um lote de terras urbanas. Segue o texto da aludida lei (ANEXOS PET INI4, fl. 6):

Art. 1º É autorizado o Poder Executivo a desafetar e doar ao Sindicato dos Policiais Civis do Estado do Tocantins (SinpolTO), entidade inscrita no CNPJ nº 25.042.615/0001-01, fração de um lote de terras urbanas, integrante de uma área maior registrada sob a matrícula nº 137.552, com o total de 25.571,95m², localizada na APM 03-C da Quadra ASRSE 45, Conjunto APM 03, situado à Rodovia TO 050, do Loteamento Palmas, 1ª etapa fase VI, a seguir especificado: “Lote APM 03-F, com área de 12.498,12 m², localizado à Rodovia TO-050, Conjunto APM 03 da Quadra ASR SE 45, Loteamento Palmas.”

Art. 2º O imóvel objeto da doação, gravado com cláusula de inalienabilidade, é destinado à construção, em até 5 (cinco) anos, da sede do Sinpol.

§ 1º Ao donatário incumbe dar início a obra em até 24 (vinte e quatro) meses, a partir da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º No caso de extinção da entidade donatária ou desvirtuado o fim para o qual é feita a doação, a liberalidade se resolve com a reversão do imóvel e das respectivas acessões e benfeitorias ao patrimônio do Município.

Art. 3º São de inteira responsabilidade da donatária as despesas administrativas referentes a emolumentos cartoriais decorrentes da transmissão da área, respeitadas as situações relativas às imunidades tributárias e as demais isenções previstas em lei.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação

A doação de imóveis públicos a particulares é possível, conforme preceitua o art. 17, da Lei nº 8.666/93. Os requisitos para tanto podem ser extraídos desse dispositivo legal, ou seja, demonstração de existência de interesse público devidamente justificado, avaliação do imóvel objeto de doação, autorização legislativa para a doação e licitação. Confirma-se:

*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:*

a) dação em pagamento;

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;

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

g) *procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição;*

h) *alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;*

i) *alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; e*

(...)

O Ministério Público alega justamente que esses requisitos não foram preenchidos, apontando ausência de justificativa de interesse público e avaliação prévia, impossibilidade de dispensa da licitação, favorecimento injustificado a particular.

Os requeridos, por sua vez, sustentam que a doação e a desafetação do imóvel foram feitas seguindo os termos legais, diante da existência de interesse público, prévia avaliação e lei autorizativa.

Vejamos.

Licitação

É evidente que a autorização legislativa é específica para o Sindicato dos Policiais Cíveis do Estado do Tocantins e, nesse aspecto, não se observa que tenha havido prévia licitação.

Nesse ponto, o sindicato requerido argumenta que o requisito da licitação é dispensado quando o interesse público puder justificar a doação a entidade que vá desempenhar atividade de interesse da coletividade, nos termos do art. 17, §4º, da Lei nº 8.666/93.

O Município de Palmas, por sua vez, alega que segundo orientação do Supremo Tribunal Federal, extraída do julgamento da ADI 927-3, “a vedação, constante no art. 17, I, b, da Lei n. 8.666/93 supra, no sentido de dispensar a licitação exclusivamente para os casos de doação para outro órgão ou entidade da administração pública aplica-se somente à União”, de modo que “os requisitos indispensáveis para a doação de bens imóveis pela Administração Pública, diversamente do alegado na petição inicial, são a prévia autorização administrativa, a demonstração do interesse público e a avaliação do bem”.

No âmbito municipal, o tema é disciplinado pelo art. 103, da Lei Orgânica, que assim estabelece:

Art. 103 - A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta, nos seguintes casos:

a) dação em pagamento;

b) doação, constando da lei e da escritura pública os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão sob pena de nulidade do ato;

c) permuta;

d) investidura;

(...)

Ficou instituída, assim, a possibilidade de dispensa de licitação para os casos de doação de imóveis na hipótese de constar na lei e na escritura pública os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão sob pena de nulidade do ato.

Trata-se de regra consonante com o que prevê o § 4º, do art. 17, da Lei nº 8.666/93:

§ 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;

Assim, a dispensa de licitação nas hipóteses de doação de bens com ou sem encargo pela Administração Pública em favor de particulares, seja porque admitida pela Suprema Corte com a suspensão parcial da vedação imposta pelo art. 17, inc. I, b da Lei nº. 8.666 /93, proveniente da concessão da medida cautelar na ADI 927-3/DF, seja porque com amparo na legislação municipal, somente é possível quando evidenciado relevante interesse público capaz de autorizar a medida, interesse este que deve ser expressamente justificado e pautado nos princípios da razoabilidade, moralidade, impessoalidade e publicidade, sendo exigida, ainda, a avaliação prévia.

Avaliação prévia

Não há nos autos nenhuma prova de que tenha havido avaliação prévia. Porém, o que há até então é a comprovação tão somente da lei autorizativa, não há prova da efetivação da doação.

Não há escritura pública, ou mesmo certidão da matrícula do imóvel a demonstrar se, por acaso, a doação se concretizou.

Nesse aspecto, colho do voto condutor do acórdão proferido nos autos da apelação nº 0036014-92.2019.8.27.0000, interposta contra sentença em ação que igualmente questiona a doação de imóvel público:

Destarte, coaduno com o entendimento firmado pela Juíza singular no sentido de que as leis impugnadas apenas autorizaram a desafetação e doação dos imóveis especificados, de modo que o cumprimento dos demais requisitos legais para concretização da doação e transmissão do domínio devem ser comprovados e aferidos posteriormente, quando da formalização do ato de doação com encargos, em respeito à normas da Lei Federal 8.666/93, não merendo acolhida a tese do apelo.

No caso dos autos, o que aconteceu até então foi a autorização para a desafetação e a doação, com a expressa previsão de reversão do imóvel caso não seja cumprido, no prazo de 5 anos, o encargo fixado.

Interesse público

O interesse deve ser expressamente justificado e pautado nos princípios da razoabilidade, moralidade, impessoalidade e publicidade.

Com efeito, como visto, a dispensa da licitação apenas se justifica no caso de interesse público devidamente justificado.

O interesse público veio assim justificado (evento 1, ANEXOS PET INI5, fl. 28):

Em sua justificativa acostados nos autos do processo o Executivo esclarece que a área reivindicada permitirá a existência de um espaço de apoio para os policiais civis do município de Palmas, conferindo representatividade aos associados e assegurando ao Sindicato o respeito e a dignidade da profissão, de maneira que a doação é o instrumento adequado para o caso em tela.

A Lei Complementar nº 396/2017 tem origem em projeto de lei de iniciativa do então Prefeito de Palmas, trazendo essa justificativa (evento 1, ANEXOS PET INI5, fl. 22):

A área reivindicada permitirá a existência de um espaço de apoio para profissionais de municípios do Estado, conferindo representatividade aos associados e assegurando ao Sindicato o respeito e a dignidade da profissão, tratando-se de uma função importante na classe dos serventuários da justiça, uma vez que, cumprindo bem seu encargo, o oficial de Justiça garante aos jurisdicionados a celeridade processual, e conseqüentemente, a efetivação do direito, fato que contribuirá para que os conflitos de interesses coletivos e individuais deduzidos em juízo possam ser satisfatoriamente elucidados, de maneira que a doação é o instrumento adequado para o caso em tela.

Ocorre que a justificativa não traz em si nenhum apontamento de interesse público hábil a justificar a autorização da doação.

Não se deve olvidar que a constitucionalidade das leis é presumida, devendo a parte interessada comprovar os vícios hábeis a ensejar o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade.

No caso em tela, a iniciativa legislativa adveio de autoridade competente, no entanto, vejo que, especificamente quanto ao caso em tela, não ficou demonstrado o interesse público na autorização à doação.

Vejo que o autor comprova dos documentos que instruem a inicial que o requerido já possui um imóvel apto a atender o fundamento que suporta a presente legislação, ou seja, um espaço de apoio aos policiais que lhes confira representatividade e lhes assegure respeito e dignidade.

O documento constante do ANEXOS PET INI3, fl. 16, comprova que o requerido é proprietário do imóvel situado na ACSU SE 100, Av. Teotonio Segurado, conj. 01, Lote 07, endereço de excelente localização e destinado justamente a apoio dos sindicalizados, sendo esse, inclusive, o seu endereço de funcionamento, conforme se extrai de sua contestação.

Ademais, não bastasse o fundamento de interesse social não se justificar por esse motivo, já que o sindicato já possui um imóvel que lhe serve de apoio, a jurisprudência orienta-se no sentido de não visualizar nas atividades dos sindicatos e associações interesse público que atenda os interesses da sociedade, mas tão somente de uma categoria de associados ou sindicalizados.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL Nº 7.143/99 - LEI QUE AUTORIZA A DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO PARA ASSOCIAÇÃO PARTICULAR – FINALIDADE DE CONSTRUÇÃO DE SEDE SOCIAL - AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO OBJETIVAMENTE IDENTIFICADO – AFRONTA AOS ARTS. 3º, IV E V, E 174, VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – ADIN JULGADA PROCEDENTE. A doação de bem público a particular necessita observar, dentre os requisitos, o indispensável interesse público devidamente justificado. A lei que autoriza a doação de terreno para associação particular com o objetivo de construir sede social, não está dotada de interesse público, ferindo os arts. 3º, IV e V, e 174, VI, da Constituição Estadual. (TJ-MT - ADI: 00887423320148110000 MT, Relator: JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA, Data de Julgamento: 14/04/2016, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 03/05/2016).

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. DOAÇÃO DE IMÓVEL MUNICIPAL A ENTIDADE SINDICAL. ENCARGO. EDIFICAÇÃO E INSTALAÇÃO DA SEDE SOCIAL. BEM DE USO ESPECIAL. DESTINAÇÃO. CONSTRUÇÃO DE ESCOLA PÚBLICA. INTERESSE PÚBLICO. DESATENÇÃO. VÍCIO DE FINALIDADE. ANULAÇÃO DO ATO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. REMESSA NECESSÁRIA. APELAÇÃO DO SINDICATO E DO MUNICÍPIO. ALEGAÇÃO DE LEGALIDADE DA ALIENAÇÃO. DESAFETAÇÃO DO IMÓVEL. NECESSIDADE DE LEI, ATO OU FATO ADMINISTRATIVO ESPECÍFICOS. PARALELISMO DAS FORMAS. ATIVIDADE SINDICAL. NATUREZA PRIVADA. BENEFÍCIO EXCLUSIVO DA CATEGORIA REPRESENTADA. DESTINAÇÃO QUE NÃO ATENDE A INTERESSE PÚBLICO. NULIDADE DO ATO. EFICÁCIA EX TUNC. BOA-FÉ DO DONATÁRIO. CONFIANÇA LEGÍTIMA DOS ADMINISTRADOS.

*DIREITO AO RESSARCIMENTO DOS VALORES DESPENDIDOS. ART. 37, § 6º, DA CF. DESPROVIMENTO DA REMESSA E DOS APELOS. 1. “A aprovação de loteamento pela Administração Pública transfere, automaticamente, os bens destinados ao uso comum ou ao uso especial da municipalidade para o domínio público, independente de registro. Precedentes do STF e do STJ.” (STJ, REsp 1137710/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 06/06/2013, DJe 21/06/2013). 2. Não importa em desafetação do imóvel destinado à construção de uma escola municipal o fato de não haver sido dada a ele a finalidade a que se destina, ante a necessidade, para tanto, considerada a regra de paralelismo das formas, da edição de lei, da prática de ato ou da ocorrência de fato administrativos específicos. 3. **Ainda que a existência das entidades classistas disponha de relevância constitucional, posto que a liberdade de sindicalização foi garantida expressamente pelo legislador constituinte originário, o exercício das atribuições sindicais se dá em benefício, exclusivamente, da categoria representada, e não da integralidade dos cidadãos indistintamente, de modo que sua natureza é eminentemente privada.** 4. Não é razoável concluir-se, para fins de justificar a doação de bem público, que a edificação e a instalação da sede social de associação sindical acarretam benesses os munícipes considerados enquanto coletividade, notadamente quando importam em preterimento da construção de uma escola municipal, razão pela qual o ato de alienação é inquinado por vício de finalidade, devendo haver sua anulação. 5. Considerando a boa-fé do donatário e a confiança legítima dos administrados, a nulidade da alienação não elide o ente estatal do dever de ressarcimento dos gastos despendidos no imóvel, assegurado o direito de regresso em desfavor do agente responsável pela conduta viciada, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. (TJ-PB - APL: 00268360320118150011 0026836-03.2011.815.0011, Relator: DES. ROMERO MARCELO DA FONSECA OLIVEIRA, Data de Julgamento: 17/04/2018, 4A CIVEL).*

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DOAÇÃO DE IMÓVEL DESTINADO A PRAÇA PÚBLICA PARA CONSTRUÇÃO DE SEDE DE SINDICATO - BEM DE USO COMUM DO POVO - INADMISSIBILIDADE - MANIFESTA ILEGALIDADE - RECURSO IMPROVIDO E SENTENÇA REFORMADA EM PARTE EM REEXAME NECESSÁRIO. (TJ-PR - APCVREEX: 586254 PR Apelação Cível e Reexame Necessário - 0058625-4, Relator: Lauro Laertes de Oliveira, Data de Julgamento: 29/08/2000, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 18/09/2000 DJ: 5720)

Ainda, não é possível privilegiar determinada classe ou associação em detrimento de diversas outras existentes, considerando apenas a justificativa em que se apoia a lei objeto desta demanda.

Destarte, identifico vício de finalidade e impessoalidade que não permite conferir constitucionalidade à lei.

III - DISPOSITIVO

Diante do exposto, julgo procedente o pedido e declaro incidentalmente a inconstitucionalidade da Lei municipal nº 396/2017, por consequência, declaro a nulidade dos atos que dela advieram, assegurando a

manutenção do domínio do imóvel sob a titularidade do Município de Palmas e ao requerido o ressarcimento dos eventuais gastos despendidos no imóvel.

Resolvo o mérito, nos termos do art. 487, I, do CPC.

Sem custas e honorários advocatícios.

Com o trânsito em julgado, cumpridas as formalidades legais, arquivem-se.

Intimem-se.

Palmas-TO, data certificada no sistema.

Documento eletrônico assinado por **RONICLAY ALVES DE MORAIS, Juiz de Direito**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Instrução Normativa nº 5, de 24 de outubro de 2011. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.tjto.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **1757237v21** e do código CRC **4a0f8221**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): RONICLAY ALVES DE MORAIS

Data e Hora: 1/12/2020, às 11:3:23

0026790-28.2018.8.27.2729

1757237.V21