



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 1 / 20

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA JUÍZA DE DIREITO
DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE SÃO
SIMÃO**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, por seu Promotor de Justiça, em exercício nesta Comarca, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fulcro nos artigos 129, inciso III e 37, “caput”, ambos da Constituição Federal; no artigo 25, inciso IV, alínea “b”, da Lei Federal n.º 8.625/1993; no artigo 46, inciso VI, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual n.º 25/1998 e nas Leis Federais n.º 8.666/1993 e 7.347/1985, propor

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA C.C. NULIDADE DE ATO
ADMINISTRATIVO COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA**

Em face do:

MUNICÍPIO DE SÃO SIMÃO, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o n.º 01.068.010/0001-00, com sede na Prefeitura Municipal, situada na Praça Cívica, representado pelo Prefeito Municipal, Francisco de Assis Peixoto;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 2 / 20

OLMIRO ALVES DE ANDRADE, brasileiro, portador do RG n.º 1433428 SSP/GO e inscrito no CPF sob o n.º 111.645.816-00, residente e domiciliado na Rua 26, quadra 113, n.º 33, Setor Aeroporto, São Simão,

Pelos seguintes fatos e fundamentos jurídicos:

DOS FATOS

Ao que consta dos autos de inquérito civil público n.º 003/2008, ora anexado, no dia 09 de fevereiro de 2006, o réu **OLMIRO** solicitou juntou ao réu **MUNICÍPIO DE SÃO SIMÃO**, a doação de uma área com **16.510 m.² (dezesesseis mil, quinhentos e dez metros quadrados)**, às margens do “Lago Azul”, para a construção de um “pesque-pague”, com as seguintes descrições:

“Uma parte de terras localizada na Fazenda Rondinha e Fazenda Santo Antônio, lugar atual Lavoura Comunitária, neste município, dentro das seguintes divisas e confrontações: Inicia-se no M-01 cravado na divisa Magic Vision Hotel junto à cota 402 metros da UHE de São Simão; daí segue por esta cota até o M-02 a uma distância projetada em reta de 107,51 metros até o M-03; daí segue dividindo com a Avenida 01 até o M-04 a uma distância projetada em linha reta de 104,04 metros; daí segue dividindo com o Magic Vision Hotel AZ, 28º32’22 e distância de 149,50 metros: até o M-01 onde teve início esta descrição”. (conf. certidão de fls. 60 e laudo de avaliação de fls. 61 do inquérito civil público – ICP)

Neste mesmo dia 09 de fevereiro de 2006, o Prefeito Municipal enviou o Projeto de Lei n.º 001 à Câmara Municipal de São Simão, para obter autorização de doação de uma parte de terras localizada na Fazenda Rondinha e Santo Antônio, **“lugar atual lavoura comunitária, neste município, cujo suporte é a Matrícula n.º 382, de 17 de agosto de 1979”** (art. 2.º do citado Projeto de Lei).

A Câmara Municipal de São Simão aprovou a Lei n.º 120, de 23 de fevereiro de 2006, e o Prefeito Municipal a sancionou, com os seguintes encargos para se concretizar a doação:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 3 / 20

“Art. 1.º [...]

I - O imóvel terá destinação exclusiva para instalação e funcionamento de empreendimento comercial denominado Pesque-Pague e Lanchonete Lago Azul Ltda.;

II - O donatário deverá concluir a construção do empreendimento iniciado no imóvel, no prazo máximo de 12 (doze) meses, a contar da Escritura Pública de doação e não poderá suspender as atividades do empreendimento até que seja atendido o prazo fixado no artigo 3.º desta Lei;

III - A planta e projeto do empreendimento deverão ser aprovados antecipadamente pelo Poder Executivo;

IV - Na Escritura Pública de Doação, deverá constar cláusula na qual o Donatário se compromete a cumprir as exigências previstas nos incisos anteriores e, não sendo cumprida no prazo fixado, o imóvel reverterá para o patrimônio da Municipalidade, sem que o Donatário tenha direito a qualquer restituição pelos valores despendidos nos investimentos realizados no imóvel.

[...]

Art. 3.º O donatário fica impedido de realizar qualquer transação, seja a que título for, no prazo de 20 (vinte) anos, sob pena de o imóvel retornar ao patrimônio do Poder Público Municipal.” (fls. 09/10 do ICP).

O Prefeito Municipal de São Simão realizou consulta junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, quanto à possibilidade de autorização de escritura definitiva de imóvel autorizado a doação mediante lei municipal (fls. 07 do ICP).

A consulta foi autuada sob o n.º 12857/07, sendo apresentado parecer jurídico pela Assessoria Jurídica do TCM/GO (fls. 11/23 do ICP) e do Ministério Público (fls. 27/33 do ICP). Foi publicada a Resolução n.º 00008/08, com a seguinte conclusão:

“Esta Relatoria, analisando os autos, verificou que foi enviado ao Consulente, o ofício de n.º 085/07, informando da nulidade da doação e impossibilidade de resposta à consulta, no entanto, por se tratar de caso concreto, onde se verificou a efetivação da doação ilegal, a sugestão do *Parquet* Especial junto a esta Casa de enviar cópia dos autos ao Ministério Público institucional deve prevalecer” (fls. 37/38 do ICP).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 4 / 20

Em seguida, cópia dos autos da consulta, foi encaminhada à Promotoria de Justiça de São Simão (fls. 40 do ICP), a qual requisitou complementação da documentação (fls. 41/42 e 63/64 do ICP).

No dia 14 de outubro de 2008, o Oficial de Promotoria foi ao imóvel doado para a construção do pesque-pague e constatou o seguinte:

“O imóvel foi doado para a implantação de um empreendimento comercial (pesque-pague), porém o que se vê no local, é um terreno abandonado, no qual, não está sendo utilizado para tal finalidade. No terreno possui um bar construído, no qual também está abandonado (fotos em anexo)”. (conf. certidão de fls. 67 do ICP)

Aliás, a Procuradoria Municipal de São Simão já havia se manifestado pela não concessão de escritura definitiva ao réu **OLMIRO**, uma vez que **“a obra está concluída, mas não está em pleno funcionamento, contrariando assim, os requisitos exigidos nas leis municipais referentes as doações”** (fls. 08 do ICP).

Outrossim, na data de 14 de outubro de 2008, no sítio na internet www.tonaweb.net, foi encontrado um anúncio de venda do pesque-pague, pelo réu **OLMIRO**, nos seguintes termos:

“Vende-se Pesque-e-Pague. Referente a 45 lotes. 16.510 m², 210 m² área construída, alambrado com tela de 322 m, 300m de eletricidade mais transformador, 10 mil m² de grama formada, 120 árvores Elte plantadas, 4 poços de 20x25m PVC 400 m de tubo, 1200 Guarirobas, 173 m meio fio, 800m água encanada, 02 cx d’água 1000l cada, 15 meses de cimento. **Tratar: (64) 3658-1711, Sr. Olmiro**” (fls. 69/70 do ICP).

Diante deste contexto, não resta alternativa ao Ministério Público, senão o ajuizamento da presente ação, para o fim de anular a autorização de doação, por falta de interesse público e pelo não-cumprimento dos encargos estabelecidos na Lei Municipal autorizadora da doação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 5 / 20

DO DIREITO

I - Legitimidade Ativa.

Não merecendo maiores delongas, revela-se inquestionável a legitimidade do Ministério Público para a defesa do patrimônio público e social, nos termos do artigo 129, inciso III, da Constituição Federal:

**“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
[...]**

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;”.

Inclusive, espancando qualquer discussão sobre a legitimidade do Ministério Público para a proteção do patrimônio público, o Superior Tribunal de Justiça aprovou a Súmula n.º 329: **“o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”.**

II - Violação à Lei de Licitações (Lei Federal n.º 8.666/1993)

A autorização de doação realizada pelo réu **MUNICÍPIO DE SÃO SIMÃO** ao réu **OLMIRO**, não deve subsistir uma vez que não foram atendidas as exigências da Lei Federal n.º 8.666/1993 (Lei de Licitações).

Se existe para a Administração Pública a discricionariedade em doar bem pertencente ao patrimônio municipal, avaliando os critérios de conveniência e oportunidade, desde que atendido o interesse público, que, em última análise, refoge ao controle judicial, a forma, necessariamente, tem que ser a prescrita em lei, sob pena de invalidação do ato.

No caso *“sub judice”*, a Administração Pública entendeu conveniente e oportuno autorizar a doação de determinada área, pertencente à **LAVOURA COMUNITÁRIA**, a um particular, com vistas à construção de um **PESQUE-PAGUE**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 6 / 20

Ultrapassada esta fase de avaliação de decisão, eminentemente discricionária, a operacionalização da vontade administrativa é vinculada, adstrita às exigências legais, principalmente à Lei de Licitações.

Diz a Lei Federal n.º 8.666/1993 (Lei de Licitações):

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

[...]

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" e "h";

[...]

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;

[...]

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;

[...]

§ 1.º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I deste artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 7 / 20

§ 4.º 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.

[...]

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

[...]

§ 3º A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no Art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores, ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.”.

Pelo que se observa do procedimento adotado (ou da falta deste), a exigência prevista na legislação não foi observada. Em nenhum momento buscou a Administração Pública Municipal o caminho que garantisse ao Município os melhores resultados ao dispor de seu patrimônio e, sobretudo, que beneficiasse a coletividade.

A respeito dos citados dispositivos, importante transcrever a lição de JUSTEN FILHO:

“Uma hipótese específica, objetivo de tratamento específico no § 4.º, é a doação com encargo. A opção por essa alternativa dependerá da relevância do encargo para consecução dos interesses coletivos e supra-individuais. Em determinadas hipóteses, a doação com encargo apresentará regime jurídico próprio, inclusive a obrigatoriedade da licitação.

[...]

“A única interpretação razoável para o dispositivo é considerar que a ressalva da segunda parte se relaciona com as hipóteses de dispensa de licitação. Ou seja, será dispensável a licitação para a doação de bens públicos quando o destinatário for órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera do governo. Se a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 8 / 20

licitação tiver por destinatário particular, será obrigatória a licitação".¹

Discorrendo a respeito da doação de bem público, leciona CARVALHO FILHO:

"A Administração pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ter tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado. Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público. [...] São requisitos da doação de bens públicos: a) autorização legal; b) avaliação prévia; e c) interesse público justificado".²

Revela-se óbvio que desenvolvendo o réu **OLMIRO**, atividade privada e lucrativa, indispensável se torna a realização de licitação, na modalidade concorrência, buscando o ente público melhor resultado na contrapartida oferecida, que veio a desfalcocar o seu patrimônio, e garantindo aos eventuais interessados tratamento isonômico.

A Lei de Licitações surgiu, exatamente, para coibir os desmandos, os excessos dos administradores públicos que promovem atos que prejudicam os entes que administram.

Não observado pelo Município o disposto na Lei de Licitações, resulta a vergastada a autorização de doação em benesse imerecida, devendo, portanto, ser coibida pelo Poder Judiciário, mediante anulação do ato ilegal, restabelecendo a moralidade administrativa.

Necessário esclarecer que na Administração Pública os bens e os interesses não se encontram entregues à livre disposição da vontade do administrador. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de administrá-los nos termos da finalidade legal a que estão adstritos.

A falta da licitação, conforme preconiza o art. 3.º, da Lei Federal n.º 8.666/1993, transcrito alhures, fere os princípios

¹ FILHO, Marçal Justen. "Comentários à lei de licitações e contratos administrativos", São Paulo, Editora Dialética, 2005, 11.ª edição, p. 170-1 e 176.

² FILHO, José dos Santos Carvalho. "Manual de Direito Administrativo", Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2007, 17.ª edição, p. 1012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 9 / 20

constitucionais da Administração Pública, estabelecidos como norte para todos os Administradores Públicos, em todas as esferas de Poder, em especial o da **Legalidade e Isonomia** ou **Igualdade dos administrados em face da Administração**, senão vejamos.

O princípio da legalidade explicita a subordinação da atividade administrativa à lei e surge como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público.

Oportuno o ensinamento de MEIRELLES:

“A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2.º da Lei 9.784/1999. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.³

Em outras palavras, o princípio da isonomia firma a tese de que a Administração não pode desenvolver qualquer espécie de favoritismo ou desvalia em proveito ou detrimento de alguém. Há de agir com obediência ao princípio da impessoalidade.

Assim, a Administração Pública não pode distribuir como **benesses** as vantagens econômicas dos negócios em que venha a intervir, bem como, os cargos e empregos em seus vários órgãos. Exatamente porque nenhum destes bens tem o cunho de propriedade particular, utilizável ao alvedrio do titular, a Administração, que gere negócios de terceiros, da coletividade, é compelida a **dispensar tratamento competitivo e eqüitativo a todo administrado.**

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. “Direito Administrativo Brasileiro”, São Paulo, Editora Malheiros, São Paulo, Editora Malheiros, 2004, 29.ª edição, p. 88-9.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 10 / 20

A exigência de licitação para a realização de negócios com os particulares não traduz apenas o desejo estatal de obter o melhor produto ou serviço com menores ônus. Implica, também, a obrigação de oferecer aos particulares, que se dispõem a fornecer o bem ou serviço, a oportunidade de disputar em igualdade de condições.

III – Da Falta de Interesse Público.

Não basta, por conseguinte, que a Administração possa demonstrar que realizou operação, em tese, vantajosa para o Município. Importa que demonstre, ainda, ter oferecido oportunidades iguais a todos os particulares. Só assim se evidenciarão o tratamento isonômico a que fazem jus e a ausência de favoritismo na utilização de poderes ou na dispensa de benefícios dos quais a Administração é depositária e curadora em nome de terceiro – a coletividade.

Não restou evidenciado, na edição da Lei Municipal n.º 120, de 23 de fevereiro de 2006, o **interesse público**, pressuposto de validade do ato perpetrado pela Administração.

Assim, não se vislumbrando do ato de doação vergastado manifesto interesse público, nem mesmo esforço em sua justificação, fica evidenciada a desobediência à norma constitucional estadual, *verbis*:

“Art. 66- Ao Município é terminantemente proibido:

[...]

V- doar bens imóveis de seu patrimônio, ou constituir sobre eles ônus real, ou conceder isenções fiscais ou remissões de dívidas fora dos casos de manifesto interesse público, com expressa autorização da Câmara Municipal, sob pena de nulidade do ato”. (Grifo nosso)

Oportuno trazer à colação o conceito de **interesse público** dado por Vigliar, de forma inteligível e didática:

“Assim é que se propõe, modernamente, que o interesse público constitua noção inseparável do interesse da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 11 / 20

coletividade como um todo e não apenas o do Estado, enquanto centro de direitos e obrigações.”⁴

Em concreto, inadmissível que a doação consubstanciada no ato impugnado prevaleça ao arrepio da devida e eficaz justificativa do interesse público que o motiva, em todas as suas vertentes, tendo em vista que concebida como foi, configura desvio de finalidade.

Por fim, cumpre acrescentar que o interesse público não há de ser subjugado pelos critérios da oportunidade e conveniência. Não se trata de mera exemplificação, mas, sim, de observância obrigatória em casos tais. É o que ensina Figueiredo:

“De conseguinte, é ledó engano afirmar que *interesse público, conveniência e oportunidade* são palavras abrangentes de qualquer conteúdo. Os conceitos têm núcleos semânticos. Destarte, a razoabilidade e a boa-fé deverão informar toda e qualquer interpretação. Trazemos a contexto a noção de interesse público dada por Philippo Satta: ‘Interesse público não pode, pois, constituir-se em noção genérica, como se tratasse de interesse de qualquer sujeito, qualificado pela natureza pública deste; ao contrário, designa um interesse enquanto objeto de previsão normativo, portanto disciplinado por uma norma, no âmbito da qual e das quais a Administração deve prover’.⁵

No caso em tela, tem-se que o ato, de autorização de doação com encargo, direcionado ao réu **OLMIRO** não atende ao interesse público da comunidade local, como não atenderia de qualquer outra comunidade em situação semelhante, qual seja o da condução da máquina administrativa da forma menos gravosa ao erário, possibilitando o surgimento das melhores oportunidades de crescimento.

Nem se argumente que a doação foi direcionada para fomentar o turismo de São Simão, haja vista que ela teve por objetivo a construção de um **PESQUE-PAGUE**, à beira do Lago Azul, local onde há peixes nativos para pesca de graça.

⁷ VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Ação Civil Pública, 3ª Ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 39.

⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. “Curso de Direito Administrativo”, São Paulo, Ed. Malheiros, 3.ª edição, p. 142.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 12 / 20

O empreendimento “Pesque-Pague” tinha tudo para não dar certo, tanto que hoje está fechado!!!

Nessa esteira de argumentação, conclui-se que a autorização de doação de um terreno público onde funcionava uma **LAVOURA COMUNITÁRIA**, para a construção de um **PESQUE-PAGUE**, em nada atende ao interesse público de toda a população de São Simão.

Aliás, como o próprio nome diz, antes da autorização da doação, funcionava no local uma **lavoura COMUNITÁRIA** e agora há um **pesque-pague PARTICULAR**.

O certo é que não pode o Administrador Público (Prefeito Municipal) fazer cortesia com o chapéu alheio, dando destinação de bem público, para a satisfação de interesse pessoal do réu **OLMIRO**.

Inegável que houve malversação do dinheiro público, posto que foi gasto para atender ao interesse particular.

Aliás, a Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios, assim se manifestou:

“Não vislumbramos ai nenhum interesse público, muito pelo contrário. A lavoura comunitária do município será destruída para no local ser construído um pesque-pague, de propriedade particular do Sr. Olmiro Alves de Andrade, o único que lucrará com a doação.

Está sendo suprido o Princípio da Supremacia do Interesse Público em prol de um particular, além da supressão dos princípios da Impessoalidade, Moralidade, Probidade Administrativa.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público diz que as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público, caso contrário configuraria desvio de finalidade.

Desta forma, não é o indivíduo em si, neste caso o Sr. Olmiro Alves, o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Não justifica acabar com a lavoura comunitária, que atende todo o município, para doar o terreno para particular construir pesque-pague.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 13 / 20

[...]

A doação de bem particular é adotada pelo poder público porém com modificações com relação à prática entre particulares, que são impostas ao poder público por força de princípios constitucionais com os da motivação, da finalidade e do interesse público os quais em seu conjunto, aliados a outra ainda, exigem a evidenciação do interesse público naquelas doações.

[...]

Onde está o interesse público que justifica a doação de um terreno do município para particular construir pesque-pague, ainda mais com a destruição da lavoura comunitária, que aí sim desenvolve papel a bem da comunidade?. (fls. 11/23)

No mesmo diapasão, assim se manifestou o Ministério Público do Tribunal de Contas:

“No que tange ao derradeiro aspecto, não se afigura novidade a exigência de regras especiais para a alienação dos bens integrantes do acervo público. Mais: sabe-se que a possibilidade de negociação de bens do Estado recai somente sobre os classificados como bens públicos dominicais, eis que destituídos de afetação, vale dizer, não utilizados em prol do interesse público direto ou indireto. **Entretanto, se a coisa doada na espécie constituía parte de terras destinadas à lavoura comunitária, tratava-se, então, de verdadeiro bem público de uso especial, esclareça-se, com afetação, pelo que se percebe que a conduta perpetrada pelo ente federativo colidiu frontalmente com os preceitos que sustentam o ordenamento jurídico pátrio, em particular, com os que compõem o Direito Administrativo. Na situação colocada, o Município promoveu a desafetação de um bem com o escopo de outorgar o respectivo direito de propriedade a um particular, sob alegação de construir um pesque-pague, fato que, sequer de longe, poder-se-ia confundir com a consecução de um interesse público**”. (fls. 31/32 do ICP)

Da forma concretizada, evidencia desatenção ao interesse público, revelando, em contra-senso, um *animus abutendi* do Administrador na aplicação dos critérios de conveniência e oportunidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 14 / 20

IV – Descumprimento da Lei Municipal n.º 120/06

Como visto, além da lei que AUTORIZOU a doação não atender ao interesse público, verifica-se que o réu **OLMIRO**, não cumpriu aos encargos impostos na referida Lei.

De fato, no dia 07 de agosto de 2007, a Procuradoria Municipal de São Simão ofertou parecer contrário à lavratura da escritura de doação ao réu **OLMIRO**, porque **“a obra está concluída, mas não está em pleno funcionamento, contrariando assim, os requisitos exigidos nas leis municipais referentes as doações”**.

Para confirmar o não-funcionamento do pesque-pague, o Oficial de Promotoria foi ao local e certificou:

“O imóvel foi doado para a implantação de um empreendimento comercial (pesque-pague), porém o que se vê no local, é um terreno abandonado, no qual, não está sendo utilizado para tal finalidade. No terreno possui um bar construído, no qual também está abandonado (fotos em anexo)”. (fls. 67 do ICP)

Banda outra, da análise do ofício do Prefeito Municipal ao Tribunal de Contas dos Municípios, vê-se que a finalidade do réu **OLMIRO** era obter a escritura definitiva, **“para que não haja nenhuma restrição em transações bancárias”** (fls. 07 do ICP).

E mais, o objetivo do réu **OLMIRO** era tão-somente “ganhar” os lotes para a construção do pesque-pague, para, posteriormente, vendê-los a terceiros. Tanto que o réu **OLMIRO** anunciou no sítio na internet www.tonaweb.net, a venda do pesque-pague (fls. 69/74).

Logo, **antes mesmo de ser dono do pesque-pague**, o réu **OLMIRO** demonstra a sua intenção de não cumprir a Lei Municipal n.º 120, em especial o seu art. 3.º, que veda qualquer transação do bem, num prazo de 20 (vinte) anos.

De fato, o réu **OLMIRO** ainda não é o proprietário do pesque-pague, tanto que a escritura pública da área em questão permanece em nome do réu **MUNICÍPIO DE SÃO SIMÃO** (conf. certidão de fls. 60).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 15 / 20

A doação apenas se aperfeiçoa com a escritura pública, consoante art. 541 do Código Civil: **“a doação far-se-á por escritura pública ou instrumento particular”**.

Em outras palavras, a discutida Lei, simplesmente AUTORIZOU a doação, não concretizando a DOAÇÃO propriamente dita. Nesse sentido, oportuna a transcrição do parecer da Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios:

“Não se alegue que a lei só em si já doou, porque ela, de modo juridicamente correto e apropriado, apenas autorizou a doação, que é bem diferente de doar. Assim, caso a Prefeitura, resolva não outorgar a escritura, então o Sr. Olmiro não será donatário, e como não o será enquanto não assinar a escritura em conjunto com o Prefeito Municipal, atuando nesse ato o Sr. Olmiro por estar aceitando a doação, e o chefe do Executivo por efetuar a doação que a lei autorizou.

A lei só em si não poderia doar imóvel, porque essa matéria, contrato de doação é civil e disciplinada nos arts. 538 a 544, do Código Civil. Nesse ponto o Código estabelece que a doação é um contrato pelo qual alguém transfere bem a outrem, que o aceita. O contrato no caso presente é a escritura pública de doação, que deverá constar todos os encargos do donatário, que constituem as condições da doação, sob pena de nulidade do ato.

A outorga da escritura, em casos como este presente, deve sempre ser ato contínuo à publicação da lei. Sem tal outorga, a lei se torna apenas o passo inicial do ato de doação, a qual jamais se completa sem as duas providências: escritura e transcrição no registro imobiliário”. (fls. 21 do ICP)

V - Lei Municipal de Efeito Concreto e Nulidade do Ato Administrativo.

Por outro lado, tem-se que a Lei Municipal n.º 120, de 23 de fevereiro de 2006, é lei de efeito concreto, uma vez que não é genérica e abstrata, mas sim para disciplinar a autorização de doação de um lote municipal para um particular. Oportuna a conceituação de MEIRELLES:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 16 / 20

“Por leis e decretos de efeitos concretos entendem-se aquelas que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que fixam limites territoriais, as leis que aprovam planos de urbanização, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto, por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos, razão pela qual se expõem ao ataque pelo mandado de segurança”. ⁶

E prossegue:

"Dentre os atos ilegais e lesivos ao patrimônio público pode estar até mesmo a lei de efeitos concretos, isto é, aquela que já traz em si as conseqüências imediatas de sua atuação, como a que desapropria bens, a que concede isenções, a que desmembra ou cria municípios, a que fixa limites territoriais e outras dessa espécie. Tais leis só o são em sentido formal, visto que materialmente se equiparam aos atos administrativos e por isso mesmo são atacáveis por ação popular ou por mandado de segurança, conforme o direito ou o interesse por elas lesado". ⁷

Por isso, a Lei Municipal n.º 120/06 possui natureza formal de lei e natureza material de ato administrativo. Tal ato não apresenta norma geral, mas, ao contrário, é norma dotada de concretude e singularidade, que repercute diretamente na esfera jurídica do indivíduo.

Logo, desde a publicação de tal lei de efeito concreto é cabível o controle jurisdicional, via ação civil pública, na lição de CARVALHO FILHO:

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes, “Mandado de Segurança, Ação Popular e Ação Civil Pública”, São Paulo, Editora Malheiros, 26.ª edição, 2004, p. 40.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. “Mandado de Segurança, Ação Popular e Ação Civil Pública”, São Paulo, Editora Malheiros, 26ª ed., 2004, pg. 135.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 17 / 20

"No que tange a esse tipo de atos concretos, a ação civil pública é inteiramente cabível para permitir que o autor postule a condenação do réu ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, e isso não somente quando a ofensa decorre de algum ato praticado com base na lei errônea, mas também quando provém diretamente da própria lei, sem qualquer ato nela fundado. Nesse caso, a lei é, sem dúvida, inconstitucional, mas não pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, como já decidido mais de uma vez pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal. Sendo assim, e mais ainda por se tratar de verdadeiro ato administrativo, pode a lei de efeitos concretos ser hostilizada incidentalmente por via principal, sendo totalmente cabível, na espécie, a ação civil pública."⁸

Na lição de Meirelles, "a anulação é a declaração de invalidade de um ato administrativo ilegítimo ou ilegal, feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário".⁹

Assim, se a própria Administração não anula por seus próprios meios os atos ilegais (Súmula STF n.º 473), cabe ao Judiciário o controle da legalidade substancial do ato administrativo.

Importante notar que o réu **OLMIRO** não terá direito à indenização pelas benfeitorias construídas, porque na lei questionada, consta no art. 2.º, inciso IV:

"Art. 2.º

[...]

IV – Na Escritura Pública de Doação, deverá constar cláusula na qual o Donatário se compromete a cumprir as exigências previstas nos incisos anteriores e, não sendo cumprida no prazo fixado, o imóvel reverterá para o patrimônio da Municipalidade, sem que o Donatário tenha direito a qualquer restituição pelos valores despendidos nos investimentos realizados no imóvel".

Ademais, como o réu **OLMIRO** está anunciando a venda de um bem que ainda não lhe pertence, denota a sua má-

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. "Ação Civil Pública", Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 6.ª edição, 2007, p. 98.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. "Direito Administrativo Brasileiro", São Paulo, Editora Malheiros, 29.ª edição, 2004, p. 200.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 18 / 20

fé com a coletividade, porque “ganhou” um bem público e agora pretende vendê-lo, auferindo, assim, lucro com o dinheiro do povo.

DA LIMINAR

A concessão de medida liminar, consoante previsto no art. 12, da lei 7.347/85, para a suspensão de todos os atos consequentes da indigitada autorização de doação com encargos, faz-se indispensável, posto que o Município de São Simão encontra-se na iminência de sofrer dano irreversível, de ordem patrimonial e administrativa, se prevalecente o ato ora vergastado. É o passa-se a demonstrar:

a) Fumus boni juris

A abundante doutrina trazida à colação, bem como os textos normativos aplicáveis à espécie, coadunam-se com a insurreição ora exercitada, demonstrando a inadmissibilidade do ato da administração que autorizou a doação, com encargo, ao réu **OLMIRO**.

Também assim os documentos juntados à presente peça bastam-se a comprovar as narrativas apresentadas e a ilegalidade do ato que, em flagrante desvio de finalidade e ofensa aos princípios constitucionais da administração pública, causa imediata lesão ao erário municipal.

b) Periculum in mora

Receia-se de que o provimento definitivo perca sua utilidade prática – evitar maiores danos ao patrimônio do Município – na medida em que se for concretizada a doação com a escritura pública e transcrição no registro imobiliário ao réu **OLMIRO**, ele pretende alienar o bem, assim como já anunciou no sítio da internet www.tonaweb.net.

Destarte, a providência *in limine litis* – após a oitiva do representante judicial do ente público, em 72 horas (art. 2.º, da Lei Federal n.º 8.437/92) – se impõe como forma de impedir a conduta do administrador, ofensiva aos interesses legalmente tutelados.

Que seja, pois, concedida **tutela liminar** para suspender todos os atos consequentes da autorização de doação impugnada, proibindo-se a realização de obras, de qualquer natureza, ou alterações física no imóvel doado, por qualquer dos réus, bem como a efetivação de qualquer



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 19 / 20

despesa pelo Município, objetivando o aperfeiçoamento do refutado ato administrativo.

Presentes o "*fumus boni juris*" e o "*periculum in mora*", é de rigor a concessão de liminar consistente na **OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER**, para que o réu Município de São Simão não realize a transferência do imóvel acima descrito, para o réu **OLMIRO**, sob pena de multa, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Outrossim, o Ministério Público requer a concessão da medida liminar, consistente na **OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER**, para que o réu **OLMIRO**, não inicie qualquer obra, no terreno doado pela Lei Municipal n.º, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

DO PEDIDO

Ante o exposto, o Ministério Público requer:

1. A concessão da medida liminar pleiteada até decisão do "*meritum causae*", tendo em vista a presença dos princípios permissivos e a autorização constante do art. 12 da Lei Federal n.º 7.347/85, consistente na **OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER**, para que o réu Município de São Simão não realize qualquer transferência do bem doado para o réu **OLMIRO**, sob pena de multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e para que o réu **OLMIRO** não continue qualquer obra nem o aliene para terceiros, no terreno autorizado para doação pela Lei Municipal n.º 120/06, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), após a oitiva do representante judicial do ente público (Prefeito Municipal), no prazo de 72 horas, "*ex vi*" do art. 2.º da Lei Federal n.º 8.437/1992;

2. A citação pessoal por mandado dos réus **MUNICÍPIO DE SÃO SIMÃO** e **OLMIRO ALVES DE ANDRADE** para, querendo, contestarem a ação no prazo legal, sob pena de revelia, permitindo-se ao Oficial de Justiça utilizar-se da exceção prevista no art. 172, § 2º do Código de Processo Civil;

3. Que seja julgado **PROCEDENTE** o pedido constante da presente ação, declarando-se a nulidade do ato de autorização de doação do imóvel, consistente em **16.510 m.² (dezesesseis mil, quinhentos e dez metros quadrados)**, às margens do "Lago Azul", acima descrito; caso a escritura de doação já tenha sido lavrada, a nulidade do ato de doação,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SÃO SIMÃO

Fls. 20 / 20

averbando-se a decisão no Registro de Imóveis, à margem da Matrícula nº 382, Livro 2-B – Registro Geral, fls. 192; caso o réu **OLMIRO** tenha iniciada a obra, a obrigação de **NÃO FAZER**, consistente na cessação de todas as atividades iniciadas para a instalação do “pesque-pague”;

4. A condenação dos réus ao pagamento de verbas honorárias, nos termos do art. 20, §§ 3.º e 4.º, do Código de Processo Civil;

5. A intimação pessoal do representante do Ministério Público, mediante entrega e vista dos autos na Promotoria de Justiça da Comarca de São Simão, dado o disposto no art. 236, § 2.º, do Código de Processo Civil.

Requer provar o alegado por todos os meios de provas admissíveis em direito, pleiteando, desde já, a juntada do inquérito civil público n.º 003/2008, instaurado na Promotoria de Justiça da comarca de São Simão.

Dá-se à causa, o valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), para fins fiscais. Nos termos do artigo 18 da Lei Federal n.º 7.347/1985, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e de quaisquer outras despesas.

Termos em que,

P. deferimento.

São Simão, 16 de outubro de 2008.

Rafael Machado de Oliveira

Promotor de Justiça