



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE MAUÁ**  
**FORO DE MAUÁ**  
**5ª VARA CÍVEL**  
**AV. JOÃO RAMALHO, 111, Maua - SP - CEP 09371-901**

**SENTENÇA**

Processo Físico nº: **0017190-58.2007.8.26.0348**  
 Classe - Assunto: **Ação Civil de Improbidade Administrativa - Improbidade Administrativa**  
 Requerente: **Ministerio Publico do Estado de São Paulo**  
 Requerido: **Oswaldo Dias e outros**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Rodrigo Soares**

**Nº ordem 1046/08**

Vistos.

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** ajuizou ação civil pública contra **OSWALDO DIAS, ANTONIO PEDRO LOVATO, BRASTERRA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA, PERALTA INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S/C LTDA** e **CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ**. Em suma, porque o primeiro réu, na qualidade de Prefeito de Mauá, autorizado pela Lei Municipal 3.260 de 18/2/2000, doou à ré Brasterra terrenos municipais, mediante encargos à donatária (reconstrução de duas creches e execução de obras de infraestrutura e reurbanização). A mesma Lei concedeu isenção de IPTU por dez anos relativamente aos imóveis doados, assim como concedeu isenção de ISS para a construção do Shopping Center a cargo da donatária. O autor entende que são nulos a Lei 3260 e o Decreto 6.075/2000, que regulamentou a Lei, pois havia beneficiário individualizado, inexistindo motivação que justificasse tal procedimento. Da mesma forma, entende pela ilegalidade da doação concretizada porque não houve prévia licitação, situação que foi apontada pelo TCE-SP como ilegal. Não havia interesse público que justificasse tal dispensa. O réu Antonio Pedro Lovato era o Secretário de Assuntos Jurídicos do Município e emitiu parecer favorável à doação. Também a concessão das

**0017190-58.2007.8.26.0348 - lauda 1**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE MAUÁ**  
**FORO DE MAUÁ**  
**5ª VARA CÍVEL**  
 AV. JOÃO RAMALHO, 111, Maua - SP - CEP 09371-901

isenções tributárias não se justificava porque havia interesse privado capaz de ensejar a construção do empreendimento sem ocasionar prejuízo ao erário, decorrente da isenção concedida. A Câmara Municipal concorreu para a doação porque aprovou a Lei que autorizou a doação e a concessão da isenção. Dentre os encargos que incumbiam à Brasterra, estava a doação de terrenos no importe de R\$ 1.264.922,27, enquanto que as terras doadas a ela valiam R\$ 5.673.967,57, ocasionando crédito superior a quatro milhões de reais. O autor ainda menciona que houve procedimento de investigação criminal sobre eventuais crimes contra a Administração Pública, entendendo que relacionados os fatos a essa investigação, conquanto arquivada sem ajuizamento de ação penal. No entanto, entende demonstrados os atos de improbidade administrativa, com prejuízo material ao erário, estimado em R\$ 10.413.161,87 (somatória das áreas transferidas pelo Município à Brasterra com as isenções tributárias vigentes por dez anos). Pede que sejam declarados nulos a Lei Municipal 3.260/2000 e os termos de responsabilidade, principal e aditivo, datados de 12 de junho de 2000 e 6 de junho de 2001, assim como das escrituras públicas de doação; reconhecimento de improbidade cometida nos atos em questão; reconhecimento de que, não havendo condição de retorno ao estado anterior das coisas, haja condenação dos réus ao pagamento da indenização acima mencionada, sem prejuízo de indenização por dano moral, arbitrada em 20% da indenização por dano material. Traz documentos (autos de inquérito civil nº 22/2006).

Ordenada a notificação preliminar dos requeridos, sem liminar (fls. 1392).

Manifestaram-se as requeridas BRASTERRA e PERALTA às fls. 1430/1436; e os requeridos OSWALDO DIAS às fls. 1450/1463; ANTONIO PEDRO LOVATO às fls. 1464/1479; CÂMARA MUNICIPAL às fls. 1501/1515.

Por decisão de fls. 1542/1544, **foram excluídos da lide a CÂMARA MUNICIPAL e ANTONIO PEDRO LOVATO** e instaurada a ação com respeito aos demais réus, determinando sua citação.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE MAUÁ  
FORO DE MAUÁ  
5ª VARA CÍVEL  
AV. JOÃO RAMALHO, 111, Maua - SP - CEP 09371-901

As rés BRASTERRA e PERALTA, em contestação, alegam que apenas às rés poderia ser destinada a doação da área pública, pois as rés detinham a propriedade de dois imóveis lindeiros, resultando, da unificação dos imóveis, a possibilidade de edificação do “shopping” que promoveu grandes melhorias em seu entorno, inclusive no tocante à geração de empregos; era caso, assim, de inexigibilidade da licitação. Pugnam pela improcedência.

O réu OSWALDO DIAS, por sua vez, alega em contestação (fls. 1588/1618) a ocorrência de prescrição quinquenal, pois encerrado o mandato eletivo em 31.12.2000, proposta a ação somente em 09.2007; houve reeleição, mas isso não renova o termo inicial do lapso prescricional. Alega ainda inaplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos. Em mérito, alega que não agiu com dolo ou culpa e que não houve prejuízo ao erário, dados os benefícios gerados aos munícipes. Diz, ainda, que foi legal a dispensa de licitação, pois as empresas beneficiárias já eram proprietárias de imóvel lindeiro à área doada; ademais, houve lei municipal que garantiu a publicidade do processo; pugna pela rejeição dos pedidos.

Apresentada réplica a fls. 1626/1635.

V. Acórdão de fls. 1676/1688 mantém a decisão de recebimento da ação.

Saneado o processo (fls. 1832/1834), produzida prova pericial (fls. 1860 e seguintes; esclarecimentos periciais a fls. 2230 e seguintes).

Encerrada a instrução (fls. 2267 e seguintes), as partes apresentam suas razões finais em forma de memoriais, reiterando suas teses e seus pedidos.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE MAUÁ  
FORO DE MAUÁ  
5ª VARA CÍVEL  
AV. JOÃO RAMALHO, 111, Maua - SP - CEP 09371-901

*RELATADOS, PASSO A DECIDIR.*

As preliminares e a prejudicial de prescrição arguidas nas respostas ficaram superadas com o advento do saneador, ao qual me reporto.

No mais, a ação deve ser julgada improcedente.

Como decorre da petição inicial, foi da **vontade legislativa** a doação da área pública às empresas que ora figuram como rés nesta ação civil pública. O processo legislativo, ao que se pode concluir, foi, presume-se, cercado da garantia da publicidade e permeado pelo debate político inerente ao comando legal que se pretendia editar. Destarte, não se pode falar que os atos ora impugnados, tais como o Decreto regulamentador da doação e os próprios instrumentos jurídicos que a formalizaram, estivessem despidos do requisito da “motivação”: a motivação, nesse caso, advém da própria Lei Municipal autorizadora da doação; e os motivos da promulgação e da sanção dessa Diploma Legal são, à evidência, políticos, marcados por critérios de conveniência e oportunidade, que não podem ser revistos pelo Judiciário nesta demanda.

Nessa esteira, é possível afirmar que o ato donativo não foi praticado em detrimento dos regramentos da moralidade, isonomia e impessoabilidade, pois mencionado ato jurídico, doação de imóvel municipal com encargo (doação onerosa), estava amparado em Lei Municipal, presumivelmente debatida e regularmente aprovada pelo Poder Legislativo, propiciando a intervenção de quaisquer supostos interessados. Destarte, tal publicidade, qualidade inerente à Lei, substituiu a publicidade do procedimento licitatório.

E é nesse contexto que surge a questão em torno da admissibilidade de dispensa da licitação. Como visto, a Lei local dispensou o certame licitatório. Estava ou não em conformidade com a Lei Federal 8.666/93? Note-se que o artigo 17, § 4º, da mencionada Lei Federal, com redação conferida pela Lei 8.883/94,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE MAUÁ  
FORO DE MAUÁ  
5ª VARA CÍVEL  
AV. JOÃO RAMALHO, 111, Maua - SP - CEP 09371-901

determina que a doação com encargo (hipótese “sub judice”) seja precedida de licitação, “sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado”.

Logo, chega aqui o momento de examinar se estava presente a mencionada exceção à regra de licitação, ou seja, se havia interesse público devidamente justificado que autorizasse a doação do imóvel (e também a concessão de vantagens fiscais) especificamente às empresas que ora figuram como requeridas. A resposta é positiva. Vejamos.

Segundo o apurado em perícia judicial, mediante trabalho bastante pormenorizado, a edificação do “shopping center” em Mauá (até os dias atuais, diga-se de passagem, o único estabelecimento desse porte nesta Cidade) trouxe vários e consideráveis benefícios à cidade, propiciando geração de empregos e obras viárias (fls. 1870). A perícia constatou, ainda, que, antes disso, as empresas rés já eram proprietárias dos terrenos lindeiros ao “shopping center”: vide, a propósito, fls. 1871.

Além disso, as empresas rés indubitavelmente cumpriram os encargos impostos na doação, dentre eles, as reconstruções de duas creches municipais, além das já mencionadas obras viárias (fls. 1874/1876).

Diante desse quadro, no qual ganha destaque a particularidade de serem, as empresas rés, proprietárias dos imóveis lindeiros antes da doação, penso que não se pode sustentar, com a necessária certeza, a afirmação de que “qualquer empresário” do ramo teria plenas condições de concorrer, em eventual licitação, à obtenção dos benefícios em questão (doação do imóvel + isenções tributárias decenais).

Outrossim, o cotejo desse panorama fático coube aos legisladores municipais, que deliberaram, com a publicidade inerente ao processo legislativo, pela autorização da doação às empresas que se sagraram as donatárias e ora rés.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE MAUÁ**  
**FORO DE MAUÁ**  
**5ª VARA CÍVEL**  
 AV. JOÃO RAMALHO, 111, Maua - SP - CEP 09371-901

Enquanto a (grandiosa) obra não se achava iniciada, ou mesmo em andamento, ninguém ousou pedir que o Judiciário viesse a embargar o andamento dos trabalhos, evitando, com isso, não apenas que se perpetuasse a vislumbrada “improbidade”, mas também se evitasse que as rés, no cumprimento dos encargos, desembolsassem milhões de reais como contrapartida à doação recebida. Agora, concluída a obra e cumpridos os encargos, percebendo-se que foram gerados benefícios à Cidade, como entender que houve improbidade administrativa nessa doação?

Improbidade existiria se a doação não houvesse gerado o mínimo de contrapartida à população mauaense. Mas não é isso o que ocorre. Quem conhece esta Cidade bem sabe que seu Centro urbano transformou-se, para muito melhor, com a conclusão das obras do “shopping” e seu inegável êxito comercial, fruto de administração privada que se revelou eficiente.

A propósito, o E. TJSP já decidiu pela legalidade de dispensa de licitação no caso de doação de imóvel municipal a pessoa jurídica privada, nos autos de ação de improbidade administrativa:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Improbidade administrativa – Doação de bem público – Lei Municipal que autoriza doação com encargo de imóvel público a empresa particular – Ausência de licitação – Possibilidade prevista na Lei Orgânica Municipal, bem como no artigo 17, § 4º da Lei nº 8.666/93 – Interesse público local devidamente demonstrado – Ausência de violação aos princípios norteadores da Administração Pública – Sentença mantida – Recurso desprovido (TJSP – 12ª Câmara de Direito Público – Apelação 0002864-68.2003.8.26.0337, Rel. Wanderley José Federighi, j. 28 de setembro de 2011).**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE MAUÁ**  
**FORO DE MAUÁ**  
**5ª VARA CÍVEL**  
 AV. JOÃO RAMALHO, 111, Maua - SP - CEP 09371-901

Havendo interesse público e sendo, a doação a pessoa jurídica privada, *mediante encargos e prevista em Lei Municipal*, não há improbidade administrativa:

**APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA –  
 PREFEITURA MUNICIPAL – ATO DE  
 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
 CONSISTENTE EM DOAÇÃO COM  
 ENCARGOS DE TERRENO PÚBLICO PARA  
 ENTIDADE ASSISTENCIAL – DISPENSA DE  
 LICITAÇÃO – ADMISSIBILIDADE –  
 INTERESSE PÚBLICO CONFIGURADO –  
 AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE –  
 SENTENÇA MANTIDA. RECURSO  
 DESPROVIDO (TJSP – 3ª Câmara de Direito  
 Público – Apelação 0002068-25.2010.8.26.0081, Rel.  
 Amorim Cantuária, j. 17 de janeiro de 2012).**

Posto isso, **JULGO IMPROCEDENTE** a pretensão, ficando o processo extinto com julgamento do mérito (art. 269, I, CPC).

Não há condenação do MP em encargos sucumbenciais em ação civil pública, pois não se vê indícios de dolo ou de má-fé do autor.

P.R.I.C.

Maua, 14 de julho de 2014.

**0017190-58.2007.8.26.0348 - lauda 7**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE MAUÁ  
FORO DE MAUÁ  
5ª VARA CÍVEL  
AV. JOÃO RAMALHO, 111, Maua - SP - CEP 09371-901

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,  
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**