



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1831185 - MT (2019/0168583-3)

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
RECORRENTE : JULIO CESAR GOMES DOS SANTOS
ADVOGADOS : JOAQUIM ROCHA DOURADO - MT015076
FERNANDO SALDANHA FARIAS - MT015512
RECORRENTE : ROBERTO ANGELO DE FARIAS
ADVOGADOS : RODRIGO TERRA CYRINEU - MT0161690
IZAIAS MARIANO DOS SANTOS FILHO - MT005313
RECORRENTE : AILTON ALVES TEIXEIRA
RECORRENTE : CELSON JOSE DA SILVA SOUSA
RECORRENTE : GERALMINO ALVES RODRIGUES NETO
RECORRENTE : JOAO RODRIGUES DE SOUZA
RECORRENTE : JOSE MARIA ALVES FILHO
RECORRENTE : MARIA JOSE DE CARVALHO
RECORRENTE : ODORICO FERREIRA CARDOSO NETO
RECORRENTE : PAULO CESAR RAYE DE AGUIAR
RECORRENTE : PAULO SERGIO DA SILVA
RECORRENTE : REINALDO SILVA CORREIA
RECORRENTE : VALDEI LEITE GUIMARAES
RECORRENTE : VALDEMIR BENEDITO BARBOSA
RECORRENTE : WELITON ANDRADE DA SILVA
ADVOGADO : IZAIAS MARIANO DOS SANTOS FILHO - MT005313
RECORRIDO : METALURGICA HIDROACO LTDA
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M
RECORRIDO : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. OCORRÊNCIA. OMISSÃO CARACTERIZADA. NULIDADE DO ACÓRDÃO. RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

DECISÃO

Trata-se de recurso especial interposto por ROBERTO ANGELO DE FARIAS, AILTON ALVES TEIXEIRA e OUTROS, com fundamento no artigo 105, inciso III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, em face do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, assim ementado (fls. 927/928 e-STJ):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - NULIDADE DA SENTENÇA - CERCEAMENTO DE DEFESA - NÃO CONFIGURADO - ILEGITIMIDADE PASSIVA - IMUNIDADE CONSTITUCIONAL PARLAMENTAR- ATO LEGISLATIVO DE EFEITOS CONCRETOS - NULIDADE DA SENTENÇA- AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO - REJEIÇÃO - DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO A PARTICULAR - PRESSUPOSTOS INDISPENSÁVEIS - NÃO ATENDIMENTO ATO (ÍMPROBO - CONSTATAÇÃO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E LEGALIDADE AFETOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - SANÇÕES APLICADAS - PREJUÍZO AO ERÁRIO AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO - OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE - RECURSOS PROVIDOS EM PARTE.

1 - O juiz vela pela celeridade e instrumentalização do processo, evitando a ocorrência de provas inúteis; principalmente quando a sua análise prescinde de outros fatores estranhos aos já constantes nos autos, podendo ser plenamente analisada. Se o Juízo está satisfeito com as provas produzidas, não há necessidade de realização de outras, valorizando assim o princípio da celeridade processual e razoável duração do processo.

2 - Não se cuida de ato legislativo típico, de conteúdo geral e abstrato e sim de norma de efeitos concretos. Leis de efeitos concretos são antes atos administrativos que legislativos, embora emanados do Poder Legislativo, podem ter sua eventual lesividade submetida a controle pela via da ação por improbidade administrativa.

3 - A existência da fundamentação da sentença, ainda que concisa para a delimitação das penalidades impostas por cometimento de ato de improbidade administrativa, afasta a nulidade sentencial.

4 - Caracteriza ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário doar à pessoa física ou jurídica bem imóvel pertencente ao Município, sem atendimento dos pressupostos indispensáveis: realização de procedimento licitatório prévio e justificação do interesse público a fundamentara doação.

5 - A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa exige a presença do efetivo dano ao erário.

6 - Nos termos da Lei, de Improbidade Administrativa, constituem atos de improbidade administrativa aqueles que importem a violação aos princípios administrativos, devendo o agente público infrator ser submetido às penalidades cominadas no art. 12 da referida lei.

7 - Na aplicação da lei, o magistrado não dispõe de discricionariedade e carece de respaldo legal para o afastamento da cumulatividade das penas, que devem ser aplicadas exatamente nos termos da Lei 8.429/92 e do § 4º, do art. 37, da Constituição da República, podendo , sofrer abrandamento, todavia, em certas situações, em adequação aos princípios constitucionais da individualização da pena e da proporcionalidade.

Os embargos de declaração não foram acolhidos (fls. 1021/1034 e 1036/1042 e-STJ).

Nas razões do recurso especial, os recorrentes alegam que houve ofensa aos seguintes dispositivos artigos 489, 1º, incisos IV e VI, e o artigo 1.022, § único, inciso II, ambos do CPC, por entender que não foram supridas as omissões apontadas pelo Recorrente Roberto Ângelo de Farias, quais sejam: a) não há falar em direcionamento, pois a doação promovida pelo município à empresa Metalúrgica Hidroaço Ltda não foi a única, mas sim realizada em conjunto com diversas outras, cujas leis autorizativas

individuais foram declaradas inconstitucionais via ADI 4.889/2015 perante o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso; b) a doação foi precedida de pareceres jurídicos que constam nos autos; c) existência de jurisprudência a corroborar com o entendimento segundo o qual não há ato de improbidade administrativa na espécie.

Ademais, apontam ofensa ao art. 11 da Lei n. 8429/92 por entender pela ausência de elemento subjetivo no caso em concreto a autorizar a caracterização da conduta enquanto ato improprio. Sustenta que "o exercício de per si da função específica parlamentar - exercício do direito de voto - sem a concorrência de qualquer elemento estranho, jamais pode redundar em improbidade administrativa, sobretudo quando a declaração de voto é precedida de todas as cautelas - como aqui em que houve prévio parecer jurídico - mesmo que o ato legislativo resultante seja declarado inconstitucional e/ou ilegal como na espécie vertente" (fl. 1059 e-STJ).

Por fim, asseveram que houve violação ao art. 12, III da Lei de Improbidade Administrativa, ao argumento de que as sanções impostas são desproporcionais.

As contrarrazões foram juntadas às fls. 1199/1214 e-STJ.

Decisão de inadmissibilidade às fls. 1222/1233 e-STJ.

A decisão de fls. 1321/1323 e-STJ, determinou a reautuação do agravo em recurso especial.

O Ministério Público Federal, no parecer de fls. 1340/1346 e-STJ, opina pelo parcial provimento do apelo a fim de que seja revisada a penalidade aplicada.

É o relatório. Decido.

Inicialmente é necessário consignar que o presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo n. 3/STJ: "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC".

A pretensão merece parcial acolhida.

Na hipótese em análise, o Ministério Público do Estado do Mato Grosso ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face de ex-prefeito do

Município de Barra do Garças/MT e de vereadores da Câmara Municipal da localidade, em razão do encaminhamento de projeto de lei com a finalidade de obter autorização para efetuar doação de imóveis à empresa Metalúrgica Hidroaço Ltda, atuante no ramo de peças e serviços mecânicos para máquinas pesadas. O referido projeto de lei teria sido aprovado pela Casa Legislativa local - Lei Municipal n.º 3.414/2013 - sem a demonstração de interesse público ou mesmo a realização de procedimento licitatórios, o que teria violado os princípios administrativos da impessoalidade e da isonomia.

O Tribunal de origem manteve a sentença de parcial procedência quanto à caracterização de ato de improbidade administrativa consubstanciado no art. 11 da Lei 8.429/92 em face do ora recorrente, vereador da Câmara Municipal de Barra das Garças/MT.

A propósito, os seguintes excertos (fls. 949/960 e-STJ):

A Lei do Município de Barra do Garças n.º 3.414, de 19 de agosto de 2013, que "Autoriza a doação do imóvel que menciona à METALURGICA HIDROAÇÃO LTDA.", é do seguinte teor:

O PREFEITO MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS, Estado de Mato Grosso, ROBERTO ÂNGELO DE FARIAS, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a doar a METALURGICA HIDROAÇÃO LTDA, inscrito no CNPJ sob o n.º 05.998.961/0001-50, representado pelo Sr. JUNIOR CÉSAR ,RIBEIRO, brasileiro, casado, empresário, portador do RG n.º 913446, SSP/MT, inscrito no CPF sob o n.º 549.883.731-34, a titularidade de um terreno pertencente à Municipalidade, com área de terreno de 2.400,00 m2 + 2.700,00 m2 + 2.400,00 m2, perfazendo uma área total de 10.200,00 m2, locado sob lotes' n.º 04, 05, 06 e 07, Quadra n.º SER 1/0 - Distrito Industrial, conforme laudo de avaliação.

Parágrafo Único. O imóvel objeto da presente doação destina-se à implantação de Empresa para fabricação de caixas d'água, bebedouros, tanques e estruturas metálicas.

Art. 2º A empresa METALÚRGICA HIDROAÇÃO LTDA terá o prazo de 02 (dois) anos, para cumprir integralmente a destinação do imóvel a que se refere o artigo anterior, sob pena de sua reversão ao patrimônio Público Municipal.

Art. 3º As despesas decorrentes da transferência do imóvel correrão por conta exclusiva da empresa beneficiária.

Parágrafo Único. O donatário não poderá alienar o imóvel pelo prazo de 20 (anos) e a inalienabilidade deverá ser registrada em cartório.

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

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL

Barra do Garças/MT., 19 de agosto de 2013.

ROBERTO ÂNGELO DE FARIAS

Prefeito Municipal

No Projeto de Lei n.º 059, de 5 de agosto 2013, que deu origem à supratranscrita Lei, de autoria do Apelante Roberto Ângelo de Farias, consta:

(..) a necessidade de adoção, pelo poder público, de uma política voltada também para o desenvolvimento de empresas em nossa cidade, de modo a possibilitar a retomada do empreendedorismo por intermédio de ações que promovam incentivos para o crescimento do Município. Observa-se que o incentivo físico oferecido servirá para incrementar a economia local com ganhos sociais, considerando os postos de trabalho a serem gerados, e com o aumento dos investimentos na área de construção civil, além do aumento da arrecadação de tributos.

Considerando o eminente interesse da empresa, bem como vislumbrando somente indicadores positivos para o Município, pelo incremento na economia e demais vultuosos benefícios que poderá advir com implantação da Empresa focando-se prospecção de negócio voltado ao ramo de fabricação de caixas d'água, bebedouros, tanques e estruturas metálicas, no lote que se propõe doar, razões pelas quais esperamos a aprovação do referido projeto (...). (fls. 57).

A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece:

[...]

A doação realizada pela Lei do Município de Barra do Garças nº 3.414, de 19 de agosto de 2013, não foi precedida de licitação, a afrontar as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, uma vez que o caso não se enquadra em nenhuma das hipóteses que autorizam a dispensa.

Além disso, **o interesse público não está devidamente justificado, pois a mera geração de empregos não é suficiente para fundamentar a doação de bem' imóvel pertencente ao Poder Público sem prévia licitação.** Fosse assim, toda e qualquer empresa que pretendesse se instalar no Município poderia, a critério único e exclusivo do gestor, ser privilegiada com tal benefício.

[...]

Com efeito, no caso dos autos, restou comprovada a ocorrência da doação dos imóveis, sem a observância das formalidades legais (art. 10, III), mas sem a consequente lesão ao erário, tendo em vista a reversão do imóvel ao Município, nem por isso se poderá afastar a incidência da improbidade administrativa se ficar demonstrada a intenção dos Requeridos, ora Apelantes, de violar algum ou alguns dos princípios administrativos.

Inocorrendo danos ao patrimônio público econômico, a conduta dolosa do agente público enquadra-se no art. 11 da Lei nº 8.429/92, assente que caracteriza-se a violação dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa, Conforme assentado pelo Juízo de 1º Grau. Veja-se:

É insustentável dizer que o empreendimento geraria empregos ou traria empresas para Barra do Garças. A empresa ré simplesmente recebeu 10.200,00 m2, sem qualquer contrapartida, seja financeira ou qualquer compromisso em dar função social à propriedade (salvo o prazo para execução da obra não especificada constante no título de fls. 139), denotando haver pura e simplesmente por ser da vontade pessoal dessas personagens, não da lei. Foi-se a legalidade, de mãos dadas com a impessoalidade da gestão da coisa pública.

Importante mencionar mais uma vez, a ilegalidade relatada pelo autor não se trata de singelo defeito procedimental que possa ser instrumentalizado de outra forma, mas de ausência completa de procedimento materializado, **sendo a aprovação legislativa um falso a permitir a ilegalidade perpetrada, um pseudo processo administrativo, carente de medidas mínimas a demonstrar o interesse público nas doações.**

Portanto, os atos praticados beneficiaram de forma indevida a empresa METALÚGICA HIDROAÇÃO LTDA., a caracterizar ato de improbidade administrativa, na forma do artigo 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992,

e, por conseguinte, afrontar os princípios que regem a Administração Pública. O artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil não permite qualquer tergiversação, já que enfatiza: "[...] 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 [...]".
(Sem destaques no original)

Com efeito, observa-se que o Tribunal de origem entendeu pela caracterização de ato de improbidade administrativa a partir da premissa de que houve a produção de lei autorizativa da doação de imóvel público como artifício a permitir a ilegalidade da conduta e que *o interesse público não está devidamente justificado, pois a mera geração de empregos não é suficiente para fundamentar a doação de bem' imóvel pertencente ao Poder Público sem prévia licitação* (fl. 954 e-STJ).

Logo, conforme aduzido no presente recurso especial, não houve análise acerca da tese de que a doação ora em análise foi precedida de pareceres técnicos e jurídicos que constam dos autos e que atestam a legalidade do procedimento, de modo que o prefeito e os vereadores, ora recorrentes, não teriam praticado ato de improbidade administrativa ao votar o projeto de lei. Todavia, em que pese tal argumentação, observa-se que o Tribunal de origem não apreciou tais argumentos determinantes à formação do convencimento do julgador sobre o tema.

Assim, não obstante a relevância das questões mencionadas, suscitadas em momento oportuno, o Tribunal de origem não se pronunciou sobre elas, mesmo após a oposição de embargos de declaração e a determinação desta Corte Superior, restando, portanto, omissa o acórdão recorrido.

Para fins de conhecimento do recurso especial, é indispensável a prévia manifestação do Tribunal a quo acerca da tese de direito suscitada, ou seja, a ausência de prequestionamento impede o conhecimento do recurso (Súmulas 282 e 356 do STF e Súmula 211/STJ). Assim, tratando-se de questão relevante para o deslinde da causa que foi suscitada no momento oportuno e reiterada em sede de embargos de declaração, a ausência de manifestação sobre ela caracteriza ofensa ao art. 1022 do CPC. Verificada tal ofensa, em sede de recurso especial, impõe-se a anulação do acórdão proferido em sede de embargos de declaração, para que seja proferido novo julgamento suprimindo tal omissão.

No mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. OMISSÃO CARACTERIZADA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. INTERESSE PROCESSUAL DO RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - É omissa o acórdão que deixa de manifestar-se sobre questões relevantes, oportunamente suscitadas e que poderiam levar o julgamento a um resultado diverso do proclamado. Nessas condições, a não apreciação de tese, à luz de dispositivos constitucional e infraconstitucional indicados a tempo e modo, impede o acesso à instância extraordinária. Prejudicada a análise das demais questões suscitadas no Recurso Especial.

[...]

VI - Agravo Interno improvido.

(AgInt nos EDcl no REsp 1676785/MA, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/06/2018, DJe 25/06/2018)

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CONDENATÓRIA - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE RECONSIDEROU DECISUM ANTERIOR PARA, DE PLANO, DAR PARCIAL PROVIMENTO AO RECLAMO DA PARTE ADVERSA. INSURGÊNCIA DOS DEMANDADOS.

1. Configurada a ocorrência de omissão, impõe-se o reconhecimento de ofensa ao artigo 535 do CPC/73, vigente à época, com anulação do acórdão proferido no julgamento dos embargos de declaração, determinando-se o retorno dos autos ao Tribunal de origem, para que sejam sanados os vícios apontados. Precedentes.

2. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AgInt no REsp 1635948/SP, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 02/08/2018, DJe 20/08/2018)

PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO PELO TRIBUNAL A QUO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REJEIÇÃO. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO. OCORRÊNCIA.

1. Caracteriza-se ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil se o Tribunal de origem deixar de pronunciar-se acerca de matéria veiculada pela parte sobre a qual era imprescindível manifestação expressa. Determinação de retorno dos autos para que se profira nova decisão nos Embargos de Declaração.

3. Embargos Declaratórios acolhidos com efeitos infringentes.

(EDcl no AgRg no REsp 1.137.175/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 6.4.2010)

Ante o exposto, nos termos do art. 932, V, do CPC/2015, dou provimento ao recurso especial a fim de determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para novo julgamento dos embargos de declaração, prejudicadas as demais insurgências.

Prejudicado também o recurso especial de Julio Cesar Gomes dos Santos (fls. 1070/1086 e-STJ).

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 16 de dezembro de 2020.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
Relator