

APELAÇÃO CÍVIL Nº 0004419 -10.2014.8.16.0048 , DA
VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE ASSIS CHATEAUBRIAND

Apelantes : _____ e HILARIANTE
INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE
CONFECÇÕES LTDA

Apelado : MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND

Relator : Des LEONEL CUNHA

E M E N T A

1) DIREITO ADMINISTRATIVO IMPROBIDADE.

**ACUSAÇÃO PELAS IRREGULARIDADES NO
PROCEDIMENTO DE DOAÇÃO COM ENCARGO DE BENS
PÚBLICOS. DOAÇÃO VISANDO APENAS O
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A GERAÇÃO DE
EMPREGOS AO MUNICÍPIO. DOAÇÃO EM PROL DO
INTERESSE PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE DOLO, DANO AO
ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO ESTADO DE
INOCÊNCIA. ABSOLVIÇÃO.**

*a) A interpretação corrente da Lei nº 8.429/92
tem sido no sentido de que a conduta que revela a
improbidade administrativa exige a má-fé e*

10.2014.8.16.0048

desonestidade do agente público, ou seja, a prova do elemento subjetivo (Enunciado nº 10, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e Jurisprudência do STJ).

b) Portanto, a ilegalidade e a improbidade não são, em absoluto, situações ou conceitos intercambiáveis, não sendo juridicamente aceitável, tomar-se uma pela outra, eis que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, uma ilegalidade qualificada pelo intuito doloso do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia e dolo.

c) No caso, restou devidamente provado por documentos e depoimentos que a empresa _____ LTDA ingressou, em 15/12/2011, com requerimento perante o MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND, pleiteando a doação de um terreno de 1.500 m² e da estrutura metálica de 300 m², para construção de um barracão industrial e investimentos de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) em máquinas de costuras.



d) Após manifestação da Procuradoria Jurídica, expondo as exigências legais para a efetivação da mencionada doação, o Secretário de Desenvolvimento da Indústria e Comércio e Turismo do Município, por sua vez, sustentou que a Empresa _____ se comprometeu a gerar no mínimo 23 empregos diretos por mês, nos próximos 10 anos, o que favoreceria a economia do Município, além do que a proprietária da empresa seria pessoa de boa-fé.

e) Com base nisso, a Ex-Prefeita Municipal, _____, ora acusada, observando os procedimentos devidos, encaminhou o Projeto de Lei nº 090/2011 à Câmara Municipal de Assis Chateaubriand, visando concretizar a referida doação.

f) Em seguida, a CÂMARA MUNICIPAL DE ASSIS CHATEAUBRIAND aprovou, e, a então Prefeita Municipal sancionou a Lei, permitindo a doação com encargo, tais como, geração de empregos a trabalhadores residentes no Município, impondo, inclusive, cláusula de reversão do bem doado ao Patrimônio Público Municipal, caso fossem descumpridas as condições impostas.

Apelação Cível nº 0004419- 4

10.2014.8.16.0048

g) A Lei de Improbidade Administrativa constitui instrumento do estreito microssistema de proteção coletiva, voltado à tutela de interesses difusos e coletivos, contando, para tanto, com sanções mais gravosas, porque proporcionais à relevância do bem jurídico tutelado (interesse público).



h) Assim, ao analisar o enquadramento de uma conduta como ímproba, deve-se atentar para a finalidade específica da Lei (tutela do interesse público), sob pena de sancionar desproporcionalmente conduta que, apesar de infringir princípios administrativos, não estava acompanhada da intencionalidade de causar prejuízo à coletividade e/ou perceber vantagem indevida.

i) A imprescindibilidade da demonstração do dolo serve justamente para distinguir a atuação meramente irregular e descuidada, da conduta intencionalmente voltada a prejudicar o interesse público.



j) *Por isso, ~~disse~~ que, para a configuração da improbidade administrativa por infringência a princípios, é necessário demonstrar, além da conduta em desacordo com a Lei, a intenção de causar algum prejuízo à coletividade ou se valer da coisa públ para obter vantagem indevida.*

k) *No caso, os acusados não praticaram ilegalidade e nem agiram dolosamente no procedimento de doação com encargo de bens públicos que estavam sem destinação, porquanto restou provado que visaram apenas o desenvolvimento industrial e econômico, bem como a geração de empregos ao MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND.*

l) *E, como amplamente exposto, o comportamento doloso é requisito indispensável para a configuração de improbidade administrativa, razão pela qual devem ser ~~divisto~~.*

2) APELAÇÃO CÍVEL A QUE SE DÁ PROVIMENTO .

Vistos, RELATÓRIO

10.2014.8.16.0048

1) O MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND ajuizou, em
19/12/2014, AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA, em face de _____ e _____ LTDA,
afirmando que: a) a empresa _____ ingressou, em
15/12/2011, com requerimento junto ao MUNICÍPIO DE
ASSIS CHATEAUBRIAND, protocolado sob o nº 7331/2011, pedindo:
“como incentivo, a doação de um terreno de 1.500m², neste
município, e a estrutura metálica de 300m², para construção de um
barracão industrial; b) houveram manifestações da Procuradoria
Jurídica e do Secretário de Desenvolvimento da Indústria, Comércio e
Turismo sobre referido requerimento; c) a Secretária de Gestão
Executiva, na época, manifestou-se sobre o procedimento, que iniciou
em 15 de dezembro de 2011 e encerrou em prazo recorde;
d) a Ex-Prefeita
Municipal, _____, encaminhou o Projeto de Lei nº 090/2011, à
Câmara Municipal de Assis
Chateaubriand, o qual tinha por objeto a: “I - Doação de uma área de
terras, constituída do Lote nº. 1-AC/10-4 do _____, contendo
1.540,00 m², situada na Gleba



10.2014.8.16.0048

Tupãssi, neste Município; II – Doação de uma estrutura metálica de 300,00 m² para construção de um barracão industrial”, que foi aprovado; e) houve conluio entre os demandados para viabilizar a doação, pelo Poder Público, de um terreno e uma estrutura metálica para a construção de um barracão, a fim de que a empresa _____ pudesse se instalar neste Município; f) tal doação violou os princípios da impessoalidade, moralidade, eficiência, legalidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa; g) é inconstitucional a Lei Municipal nº 2743/2011, de iniciativa da _____, que autorizou a mencionada doação, por afronta aos princípios constitucionais. Pediu a condenação dos Réus nas sanções previstas para a improbidade administrativa.

2) Foi deferida liminar (mov. 7.1), determinando a cessação dos efeitos da Lei Municipal nº 2743/2011, bem como a paralisação de qualquer obra ou serviço na área doada.

10.2014.8.16.0048

3) Houve interposição de Agravo de Instrumento (mov. 48.1), negando-lhe seguimento (mov. 86.1).

4) Foi apresentada defesa preliminar (mov.



50.1).

5) A inicial foi recebida (mov. 129.1).

6) Os Demandados contestaram (mov. 151.1), sustentando que: a) não ocorreu qualquer ato de improbidade, ante a ausência de prejuízo; b) no caso, era possível a dispensa de licitação; c) houve o devido procedimento administrativo para a doação; d) a concessão de incentivos, devidamente previstos na legislação municipal, com o fim de estimular a ampliação das atividades industriais, visa efetivar a função social da empresa e atender ao interesse público; e) a Lei de Improbidade Administrativa deve alcançar o administrador desonesto e não o inábil; f) não houve prova de que agiram dolosamente.

Apelação Cível nº 0004419-

9

10.2014.8.16.0048

7) Realizou-se (mov. 256.1) audiência de instrução.

8) A sentença (mov. 271.1) julgou procedente o pedido, porque “(...) a ré _____ efetivamente doou à pessoa jurídica _____ Ltda bem imóvel sem a observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie, deixando de observar, notadamente, a imperiosa necessidade de licitação prévia nesse sentido (...)”.



Assim, condenou (...) “a ré _____ ao pagamento de multa civil em patamar correspondente ao valor atualizado dos bens indevidamente doados, a saber o lote nº 1-AC/10-4 do _____, com área total de 1.540m², situado na _____, Município de Assis Chateaubriand/PR e estrutura metálica de 300m² para construção de um barracão industrial, a ser apurado em sede de liquidação”; determinou “(...) a suspensão dos direitos políticos da ré _____ pelo prazo de 05 (cinco) anos, contados a partir do trânsito em julgado da presente decisão (Lei 8.429/92, art. 20)”; determinou (...) “a proibição de a empresa _____

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

10

_____ LTDA

contratar com o Poder Público, bem como de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de 10 (dez) anos, contados a partir da presente data”; declarou (...) “o perdimento, pela empresa _____ LTDA, do lote nº 1-AC/10-4 do _____, com área total de 1.540m², situado na _____, Município de Assis Chateaubriand/PR e da estrutura metálica de 300m² para construção de um barracão industrial, os quais não de ser revertidos ao erário do Município de Assis Chateaubriand, consoante assevera o art. 18 da Lei 8.429/92. Nesse sentido, deverá a empresa ré



proceder à desocupação do imóvel em tela no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados a partir do trânsito em julgado da presente decisão". Por fim , condenou os Réus ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios, fixados em 15% (quinze por cento) do valor atualizado da causa.

9) Houve oposição (mov. 278.1) de

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

11

Embargos de Declaração, que foram rejeitados (mov. 292.1).

10) _____ JOSÉ DE MELLO e
_____ LTDA interpuseram (mov. 302.1) Apelação, sustentando que: a) a dispensa de licitação, para a doação do imóvel em voga, pelo Município de Assis Chateaubriand, encontra-se amparada tanto pela Lei Nacional de Licitações quanto pela Legislação Orgânica Municipal, sendo condicionada à existência de interesse público devidamente justificado; b) o ente local, por meio da Lei Municipal nº 1.763/2002, instituiu o Programa de Industrialização de Assis Chateaubriand, denominado "Assis Mais Emprego", que tem o objetivo especial de incrementar os desenvolvimentos produtivos e econômicos da Municipalidade, de forma a facilitar e estimular a criação, instalação ou ampliação de atividades industriais na cidade; c) no caso, conforme motivação feita no Processo Administrativo que autorizou a doação dos



bens, a concessão de incentivos industriais à empresa Apelante foi realizada com o objetivo de ampliar a indústria e comércio da

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

12

Municipalidade, de forma a promover a geração de empregos e o desenvolvimento socioeconômico da cidade; d) é flagrante a existência de imóveis ociosos pertencentes ao Município de Assis Chateaubriand, o qual, sempre respeitando a legislação específica, doava a qualquer empresa que fizesse a mesma espécie de requerimento, pois havia mais imóveis do que interessados; e) foi lícito o Procedimento de doação que visava a geração de empregos; f) não houve prova de dolo; g) as sanções aplicadas são severas e devem ser reduzidas; h) os honorários advocatícios sucumbenciais devem ser aplicados em percentual sobre o valor da condenação efetivamente imposta.

- 11) Contrarrazões no mov. 308.1
- 12) Tendo em vista a probabilidade da celebração do TAC, o presente processo foi suspenso (mov. 45.1). Todavia, não ocorreu celebração do TAC.
- 13) O MINISTÉRIO PÚBLICO, em segundo grau, manifestou-se (mov. 82.1) pela absolvição dos Réus.



10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

13

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Segundo a acusação, teria havido violação aos princípios constitucionais e de licitação na doação em dezembro de 2011, pela Prefeitura DALILA JOSÉ DE MELO de um terreno de 1.500m² e da estrutura metálica de 300m² Poder Público para construção de um barracão industrial de que a empresa HILARIANTE INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CONFECÇÕES LTDA desenvolvesse suas atividades no MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIANT. Deu, assim, a condenação dos Réus por improbidade administrativa.

a) Da Interpretação Constitucional da Lei de Improbidade Administrativa. Nem toda Ilegalidade Caracteriza Improbidade Administrativa

A interpretação corrente da Lei nº 8.429/92 tem sido no sentido de que a conduta que revela a improbidade administrativa exige a má fé e

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

14

desonestidade do agente público, ou seja, a prova do elemento subjetivo.

Nesse sentido o Enunciado nº 10 deste Tribunal

“Faz-se necessária a comprovação do elemento subjetivo para que se repute uma conduta como ímproba (dolo, nos casos dos artigos 11 e 9º e, ao menos, culpa nos casos do artigo 10, da lei nº 8.429/92).”

É assim, pois, a suposta ilegalidade, por contrariedade ao interesse público, não é sinônima de improbidade, vez que a prática de ato ilegal, por si só, não configura ato de improbidade administrativa, sendo necessário que ele tenha origem em comportamento desonesto, que caracterize má-fé do agente público.

Sabe-se que é muito antiga - e remonta aos tempos iniciais das formulações teóricas dos institutos e das práticas judiciais do Direito Sancionador, cuja matriz histórica é o Direito Penal moderno, que tem a aguda contraposição conceitual entre a ilegalidade e a

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

15



ilicitude ímproba dos atos humanos ou, em outras palavras, a distinção entre a conduta ilegal e a conduta ímproba imputada ao agente autor da ação ofensiva então submetida ao crivo judicial, para o efeito de sancionamento.

A confusão entre esses conceitos sempre leva a reflexão jurídica a resultados nefastos; conduz inevitavelmente o raciocínio a impasses lógicos e também éticos, cuja solução desafia a cognição dos atos em análise sem as preconcepções comuns quanto às suas estruturas e aos seus significados; ainda que a linguagem usual empregue um termo (ilegal) por outro (ímprobo), o julgamento judicial há de fazer sempre a devida distinção entre ambos.

É bem provável que a confusão conceitual que se estabeleceu entre a ilegalidade e a improbidade provenha do caput do art. 11, da Lei nº 8.429/92, porquanto ali está apontada como ímproba a conduta (qualquer conduta) que ofenda os princípios da Administração Pública, entre os quais se inscreve o famoso princípio da legalidade (artigo 37, da

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

16

Constituição da República), como se sabe há muito tempo.

Portanto, a ilegalidade e a improbidade não são, em absoluto, situações ou conceitos intercambiáveis, não



sendo juridicamente aceitável, tomar-se uma pela outra, eis que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, uma ilegalidade qualificada pelo intuito doloso do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia e dolo.

Ademais, dessa atuação do agente deve resultar: i) o enriquecimento ilícito próprio ou alheio (art. 9º, da Lei 8.429/92), ii) a ocorrência de prejuízo ao erário (art. 10) ou iii) a infringência aos princípios nucleares da Administração Pública (artigo 11, da Lei nº 8.429/92 e artigo 37, da Constituição).

Observe-se, ainda, que a conduta do agente, nos casos dos artigos 9º e 11, da Lei 8.429/92, há de ser sempre dolosa, por mais complexa que seja a demonstração desse elemento subjetivo; nas hipóteses

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

17

do art. 10 da Lei 8.429/92, cogita-se que possa ser culposa, mas em nenhuma das hipóteses legais se diz que possa a conduta do agente ser considerada apenas do ponto de vista objetivo, gerando a responsabilidade objetiva.

Quando não se faz a distinção conceitual entre ilegalidade e improbidade, ocorre a aproximação da sempre temível



responsabilidade objetiva por infrações, embora às vezes, imperceptivelmente.

A jurisprudência do STJ, na esteira das lições dos doutrinadores, assenta essa distinção: AIA 30/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 28.09.2011; REsp. 1.103.633/MG, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 03.08.2010; EDcl no REsp. 1.322.353/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 11.12.2012; REsp. 1.075.882/MG, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 12.11.2010; REsp 414.697/RO, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 16.09.2010; REsp. 1.036.229/PR, Rel. Min. Denise Arruda, DJe 02.02.2010.

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

18

Assim, para restar caracterizada improbidade administrativa, é imprescindível que a conduta, além de ilegal, mostre-se fruto de desonestidade e má-fé do agente público.

b) Das Provas Constantes do Processo. Da Ausência de Improbidade Administrativa.

Constata-se do processo que a empresa _____ LTDA ingressou, em 15/12/2011, com requerimento perante o MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND, protocolado sob o nº 7331/2011, acompanhado de documentos, pleiteando: “como



incentivo, a doação de um terreno de 1.500m2, neste município, e a estrutura metálica de 300m2, para construção de um barracão industrial. Para salientar, os nossos investimentos até o presente momento foram de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) em máquinas de bordados, máquinas de costuras e instalações. E para o termino do barracão industrial, já dispomos de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) em financiamentos junto a Caixa Econômica Federal” (mov. 1.5).

Apelação Cível nº 0004419-

19

10.2014.8.16.0048

Houve manifestação da Procuradoria Jurídica (mov. 1.6), que expôs as exigências legais para a efetivação da mencionada doação.

O Secretário Desenvolvimento da Indústria e Comércio e Turismo do Município, por sua vez, sustentou (mov. 1.6) que: “A Empresa _____ LTDA - ME, inscrita no CNPJ sob nº 11.338.723/0001-11, sediada em Assis Chateaubriand, a Avenida Tupãssi, 3400, solicitou através de sua sócia gerente a Sra. Bruna Cristina Ancieto, a doação de um terreno de 1500 m2 com estrutura metálica de 300m2 para construção de um barracão industrial para desenvolvimento das atividades industriais da empresa implantada em nosso município há 24 meses,



comprometendo-se a gerar no mínimo 23 (vinte e três) empregos diretos mês nos próximos dez anos. Esta secretaria sugere a Vossa Senhoria quanto ao incentivo ora pleiteado que: 1. Determina-se na Lei de doação, cláusula de reversão de no mínimo 10 anos. 2. Quanto à forma de fiscalização dos empregos prometidos, estabeleça que na

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

20

renovação do alvará de funcionamento da empresa determine-se a apresentação de RAIS (Relação anual de informações Sociais) do ano anterior para confirmação ou não do compromisso assumido. Caso negativo, eu seja, a não geração de no mínimo 23 (Vinte e três) empregos diretos mês, a empresa deverá ser notificada a desocupar o imóvel por quebra de contrato. Sendo assim esta Secretaria é favorável a realização do incentivo pleiteado, pois adicionaremos a economia Chateaubriandense mais de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) mês de folha de pagamento destes empregos e impostos. Nas entrevistas que realizamos com a proprietária da empresa constatamos que, é pessoa bem intencionada, com um projeto empresarial de baixo risco”.

Com base nisso, a Ex-Prefeita Municipal, _____, ora acusada, encaminhou o Projeto de Lei nº 090/2011 à Câmara Municipal de Assis Chateaubriand, com o seguinte objeto (mov. 1.10): “Art. 2º - I - Doação de uma área de terras, constituída do



Lote nº. 1-AC/10-4 do _____, contendo 1.540,00 m², situada na _____, neste Município; II –

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

21

Doação de uma estrutura metálica de 300,00 m² para construção de um barracão industrial”.

_____ informou e justificou (mov. 1.10), ainda, que: *“Mensagem nº. 093/2011. Assis Chateaubriand, 15 de dezembro de 2011. Senhor Presidente, Senhores Vereadores: Cumprimentando cordialmente o caro Presidente e demais Vereadores que compõem este Poder Legislativo Chateaubriandense, vimos respeitosamente encaminhar o Projeto de Lei nº. 090/2011, desta data, para que seja apreciado e deliberado através do processo legislativo municipal, nos termos da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno dessa Casa de Leis. Justificamos aos Senhores Vereadores que o projeto em tela tem por finalidade a obtenção de autorização legislativa visando conceder incentivos industriais à empresa _____ Indústria e Comércio de*

Confecções Ltda. - Me, para que a mesma se comprometa a instalar e funcionar indústria e comércio de facção de peças do vestuário, e facção de roupas profissionais, visando primordialmente a geração de empregos e divisas econômicas para o Município. Para

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

22



que os Senhores Vereadores tenham pleno conhecimento do processo, estamos encaminhando juntamente com o projeto, cópia de toda documentação em tramitação neste Executivo Municipal, de forma a subsidiar os estudos por ocasião de sua deliberação nesta Casa de Leis. Temos a certeza da compreensão de todos os Vereadores sobre a referida matéria, e que saberão dar vossas contribuições ao desenvolvimento socioeconômico do Município e ao bem estar da população. Cingindo-nos ao exposto, oportuno é o ensejo para reavivar os nossos protestos de elevada consideração, apreço e unidade”.

Em seguida, a CÂMARA MUNICIPAL DE ASSIS CHATEAUBRIAND aprovou, e, a então Prefeita Municipal sancionou (mov. 1.11) a seguinte Lei: “Art. 1º. Fica o Município de Assis Chateaubriand autorizado a conceder incentivos industriais à empresa _____ Ltda. – ME, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº. 11.338.723/0001-11, com sede e foro na Avenida Tupãssi, 3400, Sala 01, Centro, cidade de Assis Chateaubriand, Estado do Paraná, com o ramo de

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

23

indústria e comércio de facção de peças do vestuário, e facção de roupas profissionais, visando primordialmente a geração de empregos e divisas econômicas para o Município, nos termos e condições estabelecidas nesta Lei. Art. 2º. Ficam concedidos os seguintes incentivos industriais, devidamente autorizados no artigo anterior: I - Doação de uma área de



terras, constituída do Lote nº. 1-AC/10-4 do _____, contendo 1.540,00 m², situada na _____, neste Município; II – Doação de uma estrutura metálica de 300,00 m² para construção de um barracão industrial. Art. 3º. A empresa _____ Ltda. - ME, compromete-se num prazo de 24 (vinte e quatro) meses, imediatamente após a publicação desta Lei, a instalar e funcionar uma indústria e comércio de facção de peças do vestuário, e facção de roupas profissionais, obrigando-se o cumprimento da seguinte exigência: I - Oferecer empregos a trabalhadores residentes no Município de Assis Chateaubriand, nas seguintes quantidades, a partir da instalação: a) 08 (oito) novos empregos diretos; II - Cumprir integralmente as exigências legais em relação a Declaração Fisco

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

24

Contábil – DFC, para fins de formação do índice de participação do Município no ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; III - Permitir a fiscalização e acompanhamento por técnicos credenciados pelo Município, bem como fornecer informações e dados necessários visando o cumprimento das obrigações estabelecidas nesta Lei, inclusive a visitação em suas dependências industriais, por autoridades e convidados do Município. Art. 4º. A donatária de posse dos imóveis doados por força desta Lei não poderá desvirtuar da finalidade industrial estabelecida nesta Lei, bem como não poderá alienar os imóveis no todo ou em parte, durante o prazo de dez (10) anos, sob pena de reversão ao Patrimônio Público Municipal, inclusive as benfeitorias



neles existentes, sem que caiba ao Município indenização que espécie for, inclusive no caso do encerramento, paralisação ou extinção das atividades da donatária. § 1º – Constará obrigatoriamente da escritura pública de doação, que poderá ser outorgada a partir da publicação desta Lei, cláusula de reversão dos imóveis doados, bem como as acessões e benfeitorias para o Patrimônio do Município de Assis Chateaubriand, em conformidade com as

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

25

disposições desta Lei. § 2º - A donatária se compromete a fazer a escritura num prazo máximo de 60 (sessenta) meses, contados a partir da data de publicação desta Lei. § 3º – Após cumprido o prazo de 10 (dez) anos, a cláusula de reversão será retirada mediante autorização legislativa, condicionado a apresentação das Certidões Negativas dos impostos municipal, estadual, federal e junto a Seguridade Social. Art. 5º. Os incentivos industriais concedidos pela presente Lei têm por fundamentação legal as principais determinações da política econômica prescritas nos Artigos 202 a 204 da Lei Orgânica do Município de Assis Chateaubriand”.

Colhe-se, ademais, dos depoimentos prestados em juízo que:



_____ disse: “(...) que o mesmo procedimento para a doação do imóvel à empresa _____ foi realizado para sua empresa (...)”.

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

26

_____ falou, por sua vez, que: “o MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND ficou com vários terrenos ociosos...assim foram doados para empresa com cláusula de reversão para geração de empregos...visando o interesse público...os Vereadores aprovavam o projeto de lei com autonomia...também queriam gerar empregos ao Município...os imóveis doados não possuíam utilidade pública (...)”.

_____ sustentou que: “(...) Existiam outros imóveis para doação...as doações ocorriam por requerimentos, documentos, pareceres...as doações eram com encargos e visando a geração de empregos...sempre no interesse público...o procedimento estava em trâmite por vários meses já...não foi célere...a empresa _____ cumpriu os encargos...gerou bastante emprego...foi feita a dispensa porque sobrava terrenos na região...todas as empresas poderiam requerer a doação...”.



Destarte, restou devidamente provado por documentos e depoimentos
que a empresa _____

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

27

ingressou, em 15/12/2011, com requerimento perante o MUNICÍPIO DE
ASSIS CHATEAUBRIAND, pleiteando a doação de um terreno de 1.500 m²
e da estrutura metálica de 300 m², para construção de um barracão
industrial e investimentos de R\$ 400.000,00
(quatrocentos mil reais) em máquinas de costuras.

Após manifestação da Procuradoria Jurídica, expondo as
exigências legais para a efetivação da mencionada doação, o Secretário
Desenvolvimento da Indústria e Comércio e Turismo do Município, por
sua vez, sustentou que a Empresa _____
se comprometeu a gerar no mínimo 23 empregos diretos por mês, nos
próximos 10 anos, o que favoreceria a economia do Município, além do
que a proprietária da empresa seria pessoa de boa-fé.

Com base nisso, a Ex-Prefeita Municipal, _____, ora acusada,
observando os procedimentos devidos, encaminhou o Projeto de Lei nº
090/2011 à Câmara Municipal de Assis Chateaubriand, visando
concretizar a referida doação.

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

28

Em seguida, a CÂMARA MUNICIPAL DE



ASSIS CHATEAUBRIAND aprovou, e, a então Prefeita Municipal sancionou a Lei, permitindo a doação com encargo, tais como, geração de empregos a trabalhadores residentes no Município de Assis Chateaubriand, impondo, inclusive, cláusula de reversão do bem doado ao Patrimônio Público Municipal, caso fossem descumpridas as condições impostas.

Os tipos de improbidade administrativa exigem, para sua configuração, a conduta (ação ou omissão, dolosa ou culposa), de modo que não comete improbidade o sujeito que não pratica conduta dolosa, como no caso dos acusados, que, conforme as provas, atuaram apenas visando satisfazer os interesses dos cidadãos.

Sobre os elementos do fato típico, leciona FERNANDO CAPEZ que: *“Considera-se conduta dolosa como a ação ou omissão humana, consciente e voluntária, dirigida a uma finalidade. Os seres humanos são entes dotados de razão e vontade. A mente*

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

29

processa uma série de captações sensoriais, transformadas em desejos. Entretanto, enquanto o pensamento permanecer encastelado na consciência, não representa absolutamente nada para o direito penal. Somente quando a vontade se liberta do claustro psíquico que a aprisiona a conduta se exterioriza no mundo concreto e perceptível, por meio de um comportamento positivo, a ação (“um fazer”), ou de uma



inatividade indevida, a omissão (“um não fazer o que era preciso”)”.
(IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, Limites Constitucionais, 2ª Edição, 2015, f. 52).

A Lei de Improbidade Administrativa constitui instrumento do estreito microsistema de proteção coletiva, voltado à tutela de interesses difusos e coletivos, contando, para tanto, com sanções mais gravosas, porque proporcionais à relevância do bem jurídico tutelado (interesse público).

Assim, ao analisar o enquadramento de uma conduta como ímproba, deve-se atentar para a finalidade específica da Lei (tutela do interesse público), sob pena de sancionar desproporcionalmente

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

30

conduta que, apesar de infringir princípios administrativos, não estava acompanhada da
intencionalidade de causar prejuízo à coletividade e/ou perceber vantagem indevida.

A imprescindibilidade da demonstração do dolo serve justamente para distinguir a atuação meramente irregular e descuidada, da conduta intencionalmente voltada a prejudicar o interesse público.



Por isso, diz-se que, para a configuração da improbidade administrativa por infringência a princípios, é necessário demonstrar, além da conduta em desacordo com a Lei, a intenção de causar algum prejuízo à coletividade ou se valer da coisa pública para obter vantagem indevida.

E, no caso, os acusados não praticaram ilegalidade e nem agiram dolosamente no procedimento de doação com encargo de bens públicos que estavam sem destinação, porquanto restou provado que visaram apenas o desenvolvimento



10.2014.8.16.0048

industrial e econômica, bem como a geração de empregos ao MUNICÍPIO DE DASSIS CHATEAUBRIAND.

E, como amplamente exposto o comportamento do réu é requisito indispensável para a configuração de improbidade administrativa, razão pela qual deve ser absolvido.

Assim já decidiu o Superior Tribunal de Justiça e este Tribunal

“ADMINISTRATIVO.RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. IMPUTAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE QUE OS AGENTES POLÍTICOS NÃO ESTÃO SUBMETIDOS À LEI 8.429/92. PRECEDENTE DA CORTE ESPECIAL. RCL 2.790/SC, MIN. REL. TEORI ALBINO ZAVASCKI. RECORRENTE QUE CANCELOU MULTAS DE TRÂNSITO EM BENEFÍCIO DE TERCEIROS. ART. 11 DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE PROVAS DO ELEMENTO VOLUNTÁRIO. FULCULIARIDADES DO CASO QUE AFASTAM O DOLO DO AGENTE. ABSOLVIÇÃO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Não se reconhece da violação ao art. 535 do CPC, porquanto a lide foi resolvida com a devida fundamentação, não sendo obrigatório ao órgão julgador discorrer, pormenorizadamente, acerca de todos os questionamentos suscitados pelas partes, mormente se notório manifesto intuito de modificar o julgado.

2. A Corte Especial, no julgamento da RCL 2.790/SC, de relatoria do eminente Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, já orientou caber à submissão dos Agentes Políticos à Lei de Improbidade Administrativa, e a jurisprudência desta Corte e do STF vem se mantendo majoritária nesse sentido.

3. A análise da alegada vulneração do art. 12 da Lei 8.429/92 exige prévio exame da tipicidade da conduta do Agente Público no art. 11 da Lei 8.429/92., que exige o preenchimento dos seguintes requisitos: (a) conduta ilícita; (b) improbidade do ato, configurada pela tipicidade do comportamento, à luz do que dispõe o art. 11 LIA; (c) elemento volitivo, consubstanciado no dolo específico de cometer a ilicitude; (d) ofensa aos princípios da Administração Pública.



4. Da mera prática do ato não exsurge, presumidamente, o intuito malsã do Agente Público, competindo ao membro do Parquet, parte autora da ação, trazer aos autos provas que tenham o dolo do Agente (art. 333, I, do CPC).

5. As circunstâncias do caso (antes de ser citado na presente Ação, o recorrente revisou tais atos administrativos, e, por isso, as multas aplicadas foram devidamente recolhidas, não havendo notícia de qualquer prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito), evidenciam que o acionado por improbidade exerceu o seu poder judicante administrativo sem que se aponte nesse exercício dolo, malícia, corrupção ou qualquer outro elemento que pudesse caracterizar a improbidade.

6. Recurso Especial provido, para afastar a condenação do recorrente no ato de improbidade que lhe fora imputada (REsp 1253368/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/08/2014, DJe 10/12/2014)

“PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO.
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DE
PRINCÍPIOS AUSÊNCIA DE PROVA DO DOLO OU CULPA

DO AGENTE. ABSOLVIÇÃO COM FUNDAMENTO NA NÃO COMPROVAÇÃO DOS FATOS. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO.

1. *Afigura-se indispensável a presença de dolo ou culpa do agente público para ensejar a aplicação das sanções previstas no 81429/1992 sendo insuficiente, para tanto, meras irregularidades administrativas.*

2. *A absolvição do acusado quanto à suposta prática de atos ímprobos baseada na não comprovação dos fatos narrados na inicial inviabiliza a análise da pretensão recursal, conforme orientação da Súmula 7 desta Corte.*

3. *O cotejo analítico entre os casos confrontados per se, necessariamente, pela análise das peculiaridades fáticas da causa, o que não se fez no caso concreto. (REsp 1186435/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/04/2014, DJe 29/04/2014)*

“1) DIREITO ADMINISTRATIVO.
IMPROBIDADE. COMPRA VENDA CONDICIONAL DE

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

35

IMÓVEL PÚBLICO. PREFEITO QUE TRANSFERIU O BEM

APESAR DA TRAMITAÇÃO DE AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL POR INADIMPLEMENTO DA COMPRADORA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E PREJUÍZO AO ERÁRIO INEXISTENTE ANTE A REVERSÃO DO IMÓVEL. ELEMENTO SUBJETIVO DO PREFEITO NÃO

DEMONSTRADO. a) Cinge-se controvérsia sobre a conduta de PAULO MAC DONALD GHISI, de outorgar Escritura de Compra e Venda em favor da Empresa EDIOLE MARIA D'AZZI – ME, referente ao Contrato Administrativo nº 236/2002, apesar de estar tramitando AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL, cujo objeto era a rescisão do referido Contrato ante o inadimplemento da empresa, bem como se as condutas imputadas aos Requeridos causaram dano ao erário e/ou enriquecimento. b) Vê-se que quando do ajuizamento da presente Ação de Improbidade, o Município pediu apenas o ressarcimento do dano, que, todavia, no momento da sentença, já não mais existia, porque o bem foi revertido à Municipalidade na Ação de Rescisão Contratual, com o consequente desfazimento do negócio entre as empresas _____ – ME e _____ DE

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

36

MANUFATURADOS LTDA, revelando-se esta como



instrumento suficiente e eficaz à tutela do patrimônio público. c) Desse modo, considerando a reversão do bem ao Município, com o consequente desfazimento do negócio entre as empresas _____ – ME e _____ DE MANUFATURADOS LTDA, o pagamento de valores pela empresa _____ – ME, e a venda do bem pelo Município para outra empresa, o reconhecimento de dano ao erário consistiria em nítido enriquecimento ilícito do Ente Público. d) Outrossim, as provas dos autos não conferem plena convicção de que o ex-Prefeito autuou com dolo ao transferir o bem, porque estava respaldado com a Certidão de Quitação da Secretaria da Fazenda, expedida pela Diretora do Departamento de Receita, isto é, servidora cujas atribuições se relacionam com o controle orçamentário de Contratos e que o ex-Prefeito confiava que exerceria a função adequadamente. e) O só fato de ser Chefe do Executivo não o torna responsável por toda e qualquer irregularidade ou desvio da Administração Municipal durante a sua gestão, tendo em vista o fenômeno da desconcentração, que permite a divisão interna de

Apelação Cível nº 0004419-

37

10.2014.8.16.0048

competências entre os órgãos da mesma pessoa jurídica, a fim de imprimir maior celeridade e eficácia na consecução das finalidades públicas. f) Se houvesse conduta dolosa do ex-Prefeito, neste caso específico, ela necessariamente estaria atrelada à atuação dolosa anterior de outros servidores, para permitir, ao final, a transferência do



bem, na forma como realizada. g) Inexistindo prova suficiente do imprescindível elemento subjetivo do Agente Público, no sentido de permitir dano ao erário e enriquecer terceiro, outra solução não há, senão a aplicação do princípio “in dubio pro reo”, porque, como se sabe, em sede de improbidade, não se desincumbindo o órgão Acusador do ônus da prova, vige o princípio da presunção de inocência. 2) APELOS DOS RÉUS AOS QUAIS SE DÁ PROVIMENTO. APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E REMESSA NECESSÁRIA PREJUDICADOS.” (TJPR - 5ª C.Cível - 002372786.2014.8.16.0030 - Foz do Iguaçu - Rel.: Desembargador Leonel Cunha - J. 07.07.2020).

É bem de ver, ainda, que até o Ministério Público, em segundo grau, reconheceu a ausência de dolo dos acusados:

10.2014.8.16.0048

Apelação Cível nº 0004419-

38

“EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, AJUIZADA EM RAZÃO DA DOAÇÃO DE TERRENO E DE ESTRUTURA METÁLICA PARA A INSTALAÇÃO DE EMPRESA PARTICULAR NO MUNICÍPIO. SITUAÇÃO ADMITIDA PELO ORDENAMENTO JURÍDICO, DESDE QUE OBSERVADOS OS REQUISITOS LEGAIS.



DESATENDIMENTO DE TAIS REQUISITOS NO PRESENTE CASO. AUSÊNCIA DE ADEQUADO PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO. APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI QUE NÃO PRIMOU PELOS ASPECTOS DA PARIDADE E IMPESSOALIDADE EM SUA ELABORAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO NECESSÁRIO À CARACTERIZAÇÃO DE CONDUTA ÍMPROBA.

ATENDIMENTO DO SUPOSTO OBJETIVO APONTADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL DE FOMENTAR A GERAÇÃO DE EMPREGO E A ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS. ILEGALIDADES OU IRREGULARIDADES QUE, POR SI SÓ, NÃO CONFIGURAM A PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. REFORMA DA SENTENÇA PARA AFASTAR A CONDENAÇÃO PELA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO, MANTENDO, CONTUDO, A ILEGALIDADE DA LEI



10.2014.8.16.0048

**MUNICIPAL QUE AUTORIZOU A DOAÇÃO EM ANÁLISE.
APELO A MERECER CONHECIMENTO E PARCIAL
PROVIMENTO” (mov. 82)1**

Nessas condições, não tendo o acusador se desincumbido do ônus probatório das alegações, deve os Réus ser absolvidos da suposta improbidade administrativa, considerando o estado de inocência assegurado constitucionalmente.

ANTE O EXPOSTO voto por que **seja dado**
provimento ao Apelo fim de que os Apelantes sejam absolvidos

Com o provimento do Apelo, excluo a condenação dos Apelantes ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios.

DECISÃO

ACORDAM os Desembargadores integrantes da Quinta Câmara Cível deste TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO

Apelação Cível nº 0004419-

40 10.2014.8.16.0048

ESTADO DO PARANÁ, por **unanimidade** de votos, em **dar provimento**
ao Apelo, nos termos da fundamentação.

O julgamento foi presidido pelo
Desembargador LUIZ MATEUS DE LIMA, com voto, e dele
participaram Desembargador LEONEL CUNHA (relator) e
Desembargador RENATO BRAGA BETTEGA.

CURITIBA, 06 de abril de 2021.

Desembargador **LEONEL CUNHA**



Relator

