



## Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

5ª Câmara Cível

Agravo de Instrumento - Nº 1423285-27.2023.8.12.0000 - Cassilândia

Relator(a) – Ex<sup>o</sup>(a). Sr(a). Des. Vilson Bertelli

Agravante : Município de Cassilândia.

Proc. Município : Bruna Martins Peres (OAB: 20226/MS).

Agravado : Aguinaldo Campos Costa.

Advogado : Guilherme Almeida Tabosa (OAB: 17880/MS).

Interessado : Câmara Municipal de Cassilândia- MS.

Procurador : Murillo Pereira Cruvinel (OAB: 15109/MS).

Interessado : Super Valle Supermercado Ltda..

Advogado : Walter José de Souza Neto (OAB: 28800/GO).

Interessado : Valdecy Pereira da Costa.

EMENTA – AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO POPULAR – PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO – NÃO INDICAÇÃO DOS NOMES DAS PARTES – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO – DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO – INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS PREVISTAS NA LEI N.º 14.133/2021 – FALTA DE PRÉVIA LICITAÇÃO – REQUISITOS PARA A DISPENSA AUSENTES – SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO DE DOAÇÃO DO IMÓVEL DEVIDA – LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ – NÃO EVIDENCIADA.

1. Configura formalismo exacerbado o não-conhecimento do recurso por ausência de indicação do nome e endereço completos dos advogados na petição de agravo de instrumento quando, por outros documentos, for possível obter a informação (artigo 1.016, IV, do Código de Processo Civil), notadamente porque a finalidade da norma foi atingida (houve intimação e apresentação de contraminuta), sem prejuízo às partes.

2. A concessão de tutela provisória de urgência está condicionada à probabilidade do direito e ao perigo de dano. A presença dos requisitos conduz ao deferimento do respectivo requerimento.

3. Conforme dispõe o art. 76 da Lei 14.133/21, a alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação. No caso de doação com encargo, será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.

4. A litigância de má-fé somente se caracteriza quando há prova inequívoca do dolo processual na prática de alguma das condutas previstas no art. 80 do Código de Processo Civil.

Recurso não provido. Com o parecer.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM, em sessão permanente e virtual, os(as) magistrados(as) do(a) 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, na conformidade da ata de julgamentos, a seguinte decisão: Por unanimidade, negaram provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator..



# Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Campo Grande, 26 de março de 2024

Des. Wilson Bertelli  
Relator(a)



# Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

## RELATÓRIO

O(A) Sr(a). Des. Wilson Bertelli.

Município de Cassilândia interpõe agravo de instrumento contra decisão interlocutória proferida nos autos da ação popular proposta por Aguinaldo Campos Costa em face do ora agravante e outros. Foi deferida a tutela de urgência, a fim de determinar a suspensão do procedimento de doação do imóvel de matrícula 18.084 do CRI local.

Defende a falta dos requisitos para a concessão da tutela de urgência. Pontua a ausência de vício na doação. Discorre sobre o preenchimento dos pressupostos necessários para a doação de bem imóvel público. Afirma que há interesse público na realização da doação. Acrescenta que os benefícios advindos da instalação de um supermercado atacadista, visa o fomento e desenvolvimento da economia local, com a consequente geração de empregos. Requer a concessão do efeito suspensivo ao recurso.

Aguinaldo Campos Costa apresentou contraminuta à p. 202/217. Suscita preliminar de não conhecimento do recurso por ausência de indicação de todas as partes na interposição do recurso. Quanto ao mérito, pugna pelo não provimento do recurso. Requer a condenação do agravante por multa de litigância de má-fé em virtude da omissão de fato que pode influir no julgamento do agravo (decisão do TCE/MS suspendendo os mesmos atos de doação imobiliária).

Foi atribuído o efeito devolutivo ao recurso à p. 410/411.

Contraminuta apresentada por Super Valle LTDA pelo provimento do recurso (p. 418/437).

O agravante se manifestou sobre as preliminares suscitadas à p. 823/828.

Parecer da Procuradora de Justiça pelo não provimento do recurso (p. 835/845).

## V O T O

O(A) Sr(a). Des. Wilson Bertelli. (Relator(a))

### I. Fundamentação

Em contraminuta, o agravado Aguinaldo Campos Costa alega ter o agravante descumprido o disposto no art. 1.016, I, do Código de Processo Civil<sup>1</sup>, porque não indicou na petição os nomes das partes constantes no processo, razão pela qual o

<sup>1</sup> Art. 1.016. O agravo de instrumento será dirigido diretamente ao tribunal competente, por meio de petição com os seguintes requisitos:

I - os nomes das partes;



## Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

recurso não deve ser conhecido.

A norma contida no artigo supracitado possui a finalidade de possibilitar a intimação das partes nos autos de instrumento de forma a implementar efetivamente o princípio do contraditório.

No entanto, configura-se formalismo exacerbado o não conhecimento do recurso pela ausência de indicação das partes, uma vez que, no caso, a finalidade foi atingida (houve a regular intimação da parte agravada, bem como o agravante juntou cópia da petição inicial), evidenciando a ausência de prejuízo às partes.

A propósito:

**AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO DE HONORÁRIOS - PRELIMINAR DE NULIDADE DA DECISÃO POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO – REJEITADA.**

Inferível que a decisão agravada apontou com clareza as motivações quanto ao decidido sobre a produção de prova pericial, nada há que dê suporte a tese de nulidade por ausência de fundamentação.

**PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO – AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS NOMES DAS PARTES E DOS ADVOGADOS DO AGRAVADO – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO – INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS – PRELIMINAR REJEITADA.**

**Se da nulidade apontada não decorreu prejuízo, aplica-se o artigo 282, § 1º, do Código de Processo Civil em atenção ao princípio pas des nullités sans grief. Preliminar rejeitada.(...)**

(TJMS. Agravo de Instrumento n. 1402216-41.2020.8.12.0000, Nova Andradina, 3ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Dorival Renato Pavan, j: 25/06/2020, p: 30/06/2020) – grifo nosso;

Por isso, rejeito a preliminar de não conhecimento do recurso.

Nos termos do artigo 300 do Código de Processo Civil, a tutela de urgência antecipatória será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano.

Na petição inicial, o autor defende que tomou conhecimento pela imprensa a respeito do Projeto de Lei n. 037/2023, referente a doação de imóvel de matrícula 18.084 do CRI local à empresa Superval Supermercado Ltda.

Discorre sobre a irregularidade formal da doação, uma vez que está desacompanhada de prévia avaliação do bem a ser doado. Sustenta a falta de licitação ou dispensa por interesse público justificado, a ausência de demonstração da regularidade fiscal/trabalhista da empresa beneficiada e sua capacidade, além da inexistência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de declaração do ordenador de adequação de despesa com a LOA, PPA e LDO. Acrescenta que a doação não detém motivação idônea.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da



## Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal).

O art. 76 da Lei n. 14.133/2021<sup>2</sup> estabelece:

Art. 76. 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 - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

(...)

§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, **dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.**

No caso, o Prefeito do Município de Cassilândia encaminhou o Projeto de Lei nº 037/2023 que "Autoriza o Poder Executivo Municipal a fazer doação e outorgar escritura de um imóvel urbano, designado de "LOTE L", Quadra 65, na Vila Izanópolis, objeto da Matrícula nº 18.084 do CRI Local, abaixo descrito, empresa SUPER VALLE SUPERMERCADO LTDA, denominada com nome Fantasia de "SUPER VALLE SUPERMERCADO", com destinação e finalidade para construção, instalação e funcionamento da Sede da empresa, visando exercer as atividades no ramo de Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios Supermercados e, da outras providências".

Constou que a doação visava incentivar o desenvolvimento econômico, bem como estimular a geração de emprego, renda e arrecadação do Município. A empresa demonstrou que gerará 150 empregos diretos, tendo em vista a capacidade para atender a população local e a população rotativa das cidades circunvizinhas (sic, p. 23 dos autos principais).

O Tribunal de Contas/MS, em 17/11/2023, concedeu a medida cautelar no processo TC/MS: TC/11051/2023 para sustar "*qualquer ato que pretenda consolidar a doação do imóvel objeto da Lei Municipal n. 2.404 de 9 de novembro de 2023 do Município de Cassilândia/MS*". Senão vejamos:

“(...)

- 1) A autorização legislativa já indica o donatário, ou seja, sem a hipótese de licitação para escolha isonômica de pretensos donatários;
- 2) Não evidencia o interesse público devidamente justificado para dispensar a licitação;
- 3) Não há elementos a garantir que o donatário é o único interessado com condições de cumprir os encargos indicados na lei municipal, ou seja, não há justificativa para beneficiar a donatária sem resguardar a chance de outras empresas e comércios gozarem do mesmo benefício;
- 4) Não existe evidência de avaliação prévia do imóvel doado;

<sup>2</sup> Lei de Licitações e Contratos Administrativos



## Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

5) Ausência de estudos técnicos, parecer jurídico e análise econômica para demonstrar o custo benefício da escolha;

6) E ausência de justificativa sobre a doação em detrimento da cessão de direito de uso.

Nota-se que a realização de licitação é regra, sendo exceção a dispensa, motivo pelo qual o afastamento do certame deve ser robusta e comprovadamente a melhor solução, o que não ocorreu no presente caso.

(...)

Outrossim, não constou dados para a demonstração da capacidade financeira do donatário e foi acostada certidão POSITIVA de tributos municipais (p.44), atestando pendência do contribuinte. Afiguram-se relevantes as constatações e apontam para fortes indícios de ocorrência de irregularidade no procedimento de doação ora analisado, sendo imprescindível a imediata atuação do Controle Externo, em especial para preservação do erário”.

Qualquer doação de bem público pressupõe a compatibilidade com o desempenho das funções estatais. Inadmissível liberalidade à custa do patrimônio público.

O doutrinador Marçal Justen Filho preconiza que o § 6º do art. 76 da Nova Lei de Licitações exige que, caso a haja a dispensa de licitação, imprescindível a presença de "interesse público devidamente justificado", que deve ser interpretado conforme a Constituição, porquanto o art. 37, XXI<sup>3</sup> determina a obrigatoriedade de lei dispor sobre as hipóteses específicas de dispensa de licitação. Essa expressão não desobriga a demonstração de vínculo entre a atividade estatal e a realização dos direitos fundamentais, que se constituem no fim último da atividade administrativa do Estado (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Constratações Administrativas – 2 ed. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 1.156).

Como bem pormenorizado pela Procuradora de Justiça (p. 843), *"a doação de bens públicos para empresas privadas, embora possível sob o ordenamento jurídico brasileiro, requer o estrito cumprimento de requisitos legais e princípios administrativos, dentre os quais a Lei de Licitações, sendo essenciais para a legalidade e legitimidade do ato de doação, a justificativa baseada no interesse público e a efetiva contrapartida por parte da empresa beneficiada"*.

As razões para a dispensa de licitação estão firmadas na geração de empregos, renda e arrecadação do Município.

Contudo, as motivações, por si sós, são insuficientes para fundamentar a dispensa da licitação, sobretudo diante da falta de dados que provem a capacidade financeira do donatário, que possui débitos municipais em aberto. Além disso, no aspecto formal, ausente a avaliação prévia do imóvel.

<sup>3</sup> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



## Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Em caso semelhante:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM COMINAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER – NULIDADE DE DOAÇÃO DE IMÓVEL – PRELIMINARES – INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E INCOMPETÊNCIA DO JUIZ DE PRIMEIRA INSTÂNCIA – REJEITADAS – MÉRITO – DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO – INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS PREVISTAS NA LEI N.º 8.666/1993 – AUSÊNCIA DE PRÉVIA LICITAÇÃO – INTERESSE PÚBLICO NÃO EVIDENCIADO – RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. De acordo com entendimento consolidado nos Tribunais Superiores, admite-se a alegação de inconstitucionalidade de lei em ação civil pública, desde que seja a causa de pedir, e não o pedido principal, uma vez que se trata de controle de constitucionalidade de caráter incidental. 2. Tratando-se a presente de demanda de ação civil pública – e não uma ação direta de inconstitucionalidade – proposta pelo Ministério Público Estadual, sem que esteja incluído no polo passivo alguma autoridade com foro por prerrogativa de função, a competência para o seu processamento e julgamento é do juiz de primeira instância, na forma do artigo 2.º, alínea "u", item 8, do Código de Organização e Divisão Judiciária de Mato Grosso do Sul. 3. O artigo 17, § 4.º, da Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/1993) preceitua que a doação de bem público deve ser precedida de procedimento licitatório, sendo dispensado apenas em caso de interesse público devidamente justificado. 4. É nula a doação de imóvel público à empresa particular, uma vez que a alegação de geração de empregos não é suficiente para dispensar a licitação, mormente porque não foi oportunizado que outras empresas do ramo de comunicação da região tivessem a mesma possibilidade. (TJMS. Apelação Cível n. 0800272-44.2016.8.12.0016, Mundo Novo, 3ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Eduardo Machado Rocha, j: 23/10/2017, p: 25/10/2017)

Portanto, presente a probabilidade do direito.

Evidente também o perigo de dano, pois é primordial a suspensão do procedimento de doação do imóvel de matrícula 18.084 do CRI local até o esclarecimento das questões levantadas nos autos de processo. Caso não haja essa determinação, a efetiva doação irregular causaria prejuízos ao erário, à empresa e à população cassilandense.

Não há perigo de irreversibilidade, pois, caso não seja verificado os vícios na realização da doação, o procedimento poderá ser retomado.

O agravado Aguinaldo Campos Costa requer a condenação do agravante por multa de litigância de má-fé em virtude da omissão de fato que pode influir no julgamento do agravo (decisão do TCE/MS suspendendo os mesmos atos de doação imobiliária).

O art. 80 do CPC dispõe sobre as hipóteses de cabimento:

Art. 80. Considera-se litigante de má-fé aquele que:

I - deduzir pretensão ou defesa contra texto exposto de lei ou fato incontroverso;



## Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

- II - alterar a verdade dos fatos;
- III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal;
- IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo;
- V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;
- VI - provocar incidente manifestamente infundado;
- VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.

A inércia do agravante em relatar sobre a decisão do TEC/MS não é capaz de caracterizar litigância de má-fé.

Não se pode extrair disso a intenção da parte em induzir o juízo a erro ou prejudicar indevidamente a parte contrária.

Assim, inexistindo comprovação da má-fé do litigante, é inaplicável a multa prevista no artigo 81, *caput*, do Código de Processo Civil.

### II. Dispositivo

Ante o exposto, com o parecer, nego provimento ao recurso.

### D E C I S Ã O

Como consta na ata, a decisão foi a seguinte:

POR UNANIMIDADE, NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.

Presidência do(a) Ex<sup>o(a)</sup>. Sr(a). Des. Alexandre Raslan

Relator(a), o(a) Ex<sup>o(a)</sup>. Sr(a). Des. Vilson Bertelli

Tomaram parte no julgamento os(as) Ex<sup>o(s)</sup>(as). Srs(as). Des. Vilson Bertelli, Des. Geraldo de Almeida Santiago e Des. Alexandre Raslan.

Campo Grande, 26 de março de 2024.