

**EXCELENTÍSSIMA DOUTORA JUÍZA DE DIREITO DA 2ª VARA CÍVEL DA  
COMARCA DE GASPAR/SC**

**DIONÍSIO LUÍS BERTOLDI**, brasileiro, casado, empresário, inscrito no CPF sob o n. 590.609.139-49, inscrito no RG sob o n. 2.021.196, residente e domiciliado na Rua José Rampelotti, n. 2500, Bairro Alto Gasparinho, Gaspar, Santa Catarina, CEP 89112-840, título de eleitor n. 0211 0207 0949, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com base no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República e no art. 1º, *caput*, da Lei nº 4717/1965, ajuizar **AÇÃO POPULAR COM PEDIDO LIMINAR**

em face de

**MUNICÍPIO DE GASPAR**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o n. 83.102.244/0001-02, com sede na Rua Coronel Aristiliano Ramos, nº 435, Centro, Gaspar/SC, CEP 89.110-000;

**KLEBER EDSON WAN-DALL**, Prefeito Municipal, brasileiro, casado, inscrito no CPF sob o nº 028.823.189-95, podendo ser citado na Prefeitura Municipal de Gaspar, situada na Rua Coronel Aristiliano Ramos, n. 435, bairro Centro, Gaspar/SC,

**MARCOS ROBERTO DA CRUZ**, Secretário Municipal da Fazenda e Gestão Administrativa, brasileiro, solteiro, inscrito no CPF sob o nº 007.937.979-69, residente e domiciliado na Rua Rodolfo Vieira Pamplona, n. 122, bairro Santa Terezinha, Gaspar/SC, podendo ser citado na Prefeitura Municipal de Gaspar, situada na Rua Coronel Aristiliano Ramos, n. 435, bairro Centro, Gaspar/SC,

conforme fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos

**I. SÍNTESE FÁTICA**

1. Por meio do [Projeto de Lei n. 84/2023](#), o Município de Gaspar obteve autorização legislativa para desafetar e alienar nove imóveis públicos municipais. O Projeto de Lei n. 84/2023 foi aprovado pelo voto de 9 (nove) dos 13 (treze) Vereadores, tendo sido promulgada a [Lei n. 4.354/2023](#).
2. O autor desta ação, que também é Vereador, votou contra a matéria, por entender que as alienações são **ilegais** e **lesivas** ao patrimônio público.
3. No dia 08/12/2023, o Município de Gaspar [publicou no Diário Oficial dos Municípios](#) (Edição N° 4402) o [Edital de Leilão Público n. 01/2023](#), anunciando as alienações dos nove imóveis, a ser realizada no dia 26/01/2024, às 09:30.
4. Ocorre que a alienação pretendida é eivada de **ilegalidades** e **lesividade** ao patrimônio público, o que justifica a anulação do leilão pleiteada por esta ação.

## II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### II.A) Legitimidade ativa

5. Trata-se de Ação Popular ajuizada por cidadão de Gaspar contra atos lesivos ao patrimônio público municipal, praticados pelo Prefeito, Exmo. Sr. Kleber Edson Wan-Dall, e pelo Secretário Municipal da Fazenda e Gestão Administrativa, Sr. Marcos Roberto da Cruz.
6. A prova da cidadania, e, portanto, da legitimidade do autor da presente Ação Popular encontra-se anexa: título eleitoral e certidão de quitação eleitoral. Estão observados, assim, os arts. 1º, *caput*, e § 3º, da Lei nº 4.717/1965, que disciplinam a legitimidade para o ajuizamento da Ação Popular.

### II. B) Flagrantes ilegalidades e lesividade ao patrimônio público

## II. B. 1) Convocação do Leilão de Alienação por autoridade incompetente

7. O Município de Gaspar [publicou no Diário Oficial](#) e no [site da Prefeitura](#) o Edital de Leilão Público N. 01/2023, assinado por autoridade absolutamente incompetente:

### EDITAL DE LEILÃO PÚBLICO Nº 1/2023 PREFEITURA MUNICIPAL DE GASPAR/SC

O Município de Gaspar, SC, na forma do que dispõe a Lei 14.133/21, comunica aos interessados, que fará realizar LEILÃO PÚBLICO PRESENCIAL e ON LINE de bens imóveis, que serão arrematados pelo maior lance oferecido, a ser realizado no dia 26 de janeiro de 2024 às 09h30min., ON LINE através do site [goldenbrazilleiloes.com.br](http://goldenbrazilleiloes.com.br), mediante cadastro prévio conforme estabelecido no edital e PRESENCIAL no Auditório da Prefeitura, Rua Coronel Aristiliano Ramos, nº 435, Centro, Gaspar, SC, que será conduzido através do Leiloeiro Público Oficial Sr. Anderson Luchtenberg, matrícula AARC 313, contratado através do Credenciamento nº 02/2022. O Edital completo poderá ser obtido através dos sites [www.gaspar.sc.gov.br](http://www.gaspar.sc.gov.br) e [goldenbrazilleiloes.com.br](http://goldenbrazilleiloes.com.br).

Gaspar (SC), 07/12/2023.  
ANDERSON LUCHTENBERG  
Leiloeiro Público Oficial  
Mat. AARC 313.

8. Como se pode observar, **o Edital foi subscrito pelo Sr. Anderson Luchtenberg**, leiloeiro designado para conduzir o procedimento. Ocorre que o Sr. Anderson Luchtenberg **não detém competência** para assinar e publicar o Edital de alienação de imóveis do Município de Gaspar, inclusive porque será ele próprio o leiloeiro. Logo, não pode subscrever o Edital e convocar a si próprio para conduzi-lo.

9. Ademais, a Lei Orgânica do Município de Gaspar é peremptória em sua redação:

Art. 103 Compete ao Prefeito a administração dos bens municipais, ressalvada a competência da Câmara Municipal em relação aos seus bens.

10. Como é possível constatar, **a administração dos bens municipais cabe ao Prefeito Municipal**, não podendo o leiloeiro praticar o ato em questão, por não ser

autoridade competente. Com efeito, **verifica-se que não há assinatura do Prefeito** ou de qualquer outro agente público do Município de Gaspar. Na verdade, o Prefeito sequer assinou o Edital conjuntamente: este foi assinado exclusivamente pelo leiloeiro, sujeito sem competência legal para tanto.

11. Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona com exatidão acerca da competência para a prática de atos administrativos:

Visto que a competência vem sempre definida em lei, o que constitui garantia para o administrado, **será ilegal o ato praticado por quem não seja detentor das atribuições fixadas na lei** e também quando o sujeito o pratica exorbitando de suas atribuições. Nos termos do artigo 2º da Lei nº 4.717/65, a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou. (PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 17 jan. 2024) (grifou-se)

12. Assim, verifica-se que o ato praticado deve ser anulado pelo Poder Judiciário ante a flagrante incompetência do leiloeiro para subscrever o Edital de Leilão.

## II. B.2) Indevida inexigibilidade de licitação para contratação de avaliações dos imóveis leiloados

13. A existência de vício no procedimento de alienação dos imóveis públicos foi constatada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em despacho na notícia de fato n. 01.2023.00046567-9:

(...) Ocorre que, o que chama a atenção no referido procedimento de desafetação foi a forma de contratação de imobiliárias para avaliação prévia dos imóveis a que alude a Lei n. 4.354/2023, destinados à desafetação e ulterior alienação por leilão.

Ao que se vê, a municipalidade efetuou a contratação direta, com fundamento no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, do corretor Cleomir Sigel, conforme Nota de Empenho n. 3507/2023 (n. 1635/2023), no valor de R\$ 42.904,00 (quarenta e dois mil, novecentos e quatro reais) (fl. 885) e do corretor Dionísio da Silva, consoante faz prova a Nota de Empenho n.

3505/2023 (n. 1636/2023), no valor de R\$ 43.300,00 (quarenta e três mil e trezentos reais) (fl. 886).

Dispõe o art. 25, II, da Lei n. 8.666/93:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: [...] II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; (grifo nosso)

O art. 13, por sua vez, assim estatui:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- II - pareceres, perícias e avaliações em geral;
- III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.
- VIII - (Vetado). (grifo nosso)

Como se sabe, a hipótese de inexigibilidade de licitação disposta no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93 exige a presença dos seguintes requisitos: (i) serviço técnico profissional especializado; (ii) singularidade do serviço a ser prestado; (iii) notória especialização do prestador do serviço contratado.

Essa singularidade não pressupõe unicidade; significa, em verdade, que o objeto contratado é dotado de complexidade e especificidade que impede a objetividade na escolha do contratado. **A avaliação dos imóveis sobre os quais recai o interesse público de desafetação e alienação não nos parece objeto singular, pois se trata de atividade comum no mercado, de sorte que não há razão para se afastar, na hipótese, a exigência de prévia licitação.**

Em suma, as avaliações terceirizadas, nos termos da Lei n. 8.666/93, que recaiam sobre quaisquer imóveis, independentemente da finalidade da avaliação, devem ser licitadas pelo ente interessado na realização do negócio jurídico, sendo cabível a contratação direta tão somente quando a situação preencher os requisitos legais específicos da dispensa e/ou inexigibilidade de licitação, o que não é o caso.

As referidas contratações podem assim, em tese, configurar, também, o crime previsto no art. 337-E da Lei 14.133/2021.

À vista do exposto, determino:

(i) Instaure-se, em separado, **procedimento de investigação criminal para apurar a prática, em tese, do crime previsto no art. 337-E em razão das contratações nº 2031/71 e 2023/72 entre o Município de Gaspar, por meio da Secretaria Municipal da Fazenda e Gestão Administrativa e, respectivamente, Cleomir Sigel e Dionísio da Silva;** fazendo-se as devidas comunicações;

(ii) Retifique-se o objeto da presente notícia de fato para que passe a constar: "Apurar a irregularidade na inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos de avaliação mercadológica de imóveis no Município de Gaspar"

(iii) EXPEÇA-SE ofício ao Município de Gaspar, com cópia deste despacho, requisitando-lhe que, no prazo de 20 (vinte) dias, encaminhe o processo administrativo nº 123/2023, inexigibilidade 21/2023. (grifou-se)

14. Conforme se depreende da investigação do MP/SC, há fortes indícios de que a contratação direta realizada pelo Município de Gaspar para avaliar os imóveis tenha sido indevida. Não existe a inviabilidade de competição justificadora da contratação direta por inexigibilidade de licitação, o que acarreta na sua ilegalidade.

15. A hipótese de inexigibilidade de licitação em decorrência de notória especialização, conforme leciona Marçal Justen Filho, ocorre quando o contrato tem por objeto uma atuação humana de cunho criativo, que varia em face de cada caso concreto. Nesses casos, pode haver uma pluralidade de sujeitos aptos a serem contratados. Mas se a **necessidade da Administração for complexa e exigir habilidades diferenciadas e extraordinárias** do sujeito a ser contratado (notória especialização), a licitação não será uma solução apropriada (*Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 17 jan. 2024.)

16. Ocorre que no caso dos autos a avaliação dos imóveis **não exigia habilidades diferenciadas e extraordinárias**. Tanto é que os contratados sequer são realmente

detentores de notória especialização técnica. Basta verificar a qualificação técnica exigida pelo termo de referência.

17. **Tampouco o objeto da contratação é singular ou especial, mas comum.** Singular é o objeto que impede que a Administração escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. São precisamente por essas razões que as avaliações deveriam ter sido licitadas: porque **comportavam (e não inviabilizavam) competição entre possíveis avaliadores.**

18. Como se pode observar, o termo de referência das contratações e os próprios pareceres jurídicos produzidos pela Procuradoria Geral do Município **nada descrevem acerca da inviabilidade de competição no caso concreto** e do cumprimento do requisito legal da notória especialização.

19. Ao descrever a necessidade de contratação, o termo de referência se limitou a apontar o seguinte:

Nesse sentido, afigura-se indispensável a contratação dos serviços objeto deste Termo de Referência pelos seguintes motivos:

1. Necessidade de subsidiar a tomada de decisões pelo gestor público permitindo que seja aferir, de forma técnica, **o valor estimado dos imóveis selecionados para futura desafetação alienação;**
2. A adequada mensuração econômica evita que o Município, em futuros leilões, aliene os imóveis por valores abaixo dos praticados pelo mercado, prestigiando o **princípio da economicidade;**
3. O laudo de avaliação permitirá o levantamento de diversas informações essenciais, permitindo que a **Administração tome conhecimento da situações dos imóveis avaliados;**
4. Por fim, o **processo de avaliação exige habilitação e conhecimentos técnicos específicos** que extrapolam as atribuições dos servidores da Administração contratante. (grifo mantido conforme o original)

20. Ora, a Administração falou apenas o óbvio acerca da necessidade de avaliar os imóveis públicos, mas nada disse sobre a inviabilidade de competição apta a justificar a

inexigibilidade de licitação. Mesmo na fundamentação legal do termo de referência, a Administração apenas citou dispositivos legais, **sem explicitar de que modo o caso em análise se enquadra na hipótese legal**. Tanto que apenas consignou:

O serviço que se pretende contratar reveste-se de algumas peculiaridades ao qual insta consignar:

- a) Deve ser executado por profissional graduado portador de licença específica;
- b) A avaliação deve observar regras técnicas específicas, dentre as quais a NBR 14.653.

21. Nota-se claramente desta descrição, portanto, que nem há exigência de notória especialização e tampouco o objeto da contratação é singular.

22. Ao descrever a escolha do fornecedor, a Administração consignou que levou em consideração o cumprimento dos requisitos previstos no item 2 do termo de referência, onde encontra-se descrita a qualificação técnica exigida:

#### 2.2.3 Da qualificação técnica

- a) Comprovante de inscrição no Conselho Regional de Corretores de Imóveis de Santa Catarina (CRECI-SC) do profissional responsável pela avaliação;
- b) Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Avaliadores de Imóveis (CNAIS) que autoriza o corretor de imóveis a emitir Parecer Técnico de Avaliação de Imóveis (PTAM) nos termos da Resolução CONFECI n. 1.066/2007, do profissional responsável pela avaliação;
- c) Pelo menos 1(um) Atestado de capacidade técnica emitido por pessoa física ou jurídica de direito público ou privado que comprove o exercício da função de avaliador de imóvel em nome do contratador.

23. Como se pode observar, a qualificação técnica exigida **não importa em inviabilidade de competição** porque **não impõe notória especialização técnica** e seu **objeto não é singular**. Tanto que 9 (nove) foram os imóveis avaliados, os quais poderiam

ser avaliados tranquilamente por uma **pluralidade de profissionais disponíveis no mercado**, após o devido **certame licitatório**.

24. É importante mencionar que constam nos termos de ratificação da inexigibilidade n. 21/2023 conclusões pela legalidade das contratações com base nos pareceres jurídicos. Contudo, **os referidos pareceres não dizem isso**. O que os pareceres apontam, após a exposição dos requisitos legais, é a possibilidade de contratação, **caso o gestor entenda que estão satisfeitas as condições**:

9. A questão é que o serviço deve apresentar singularidade, ser fora do cotidiano, complexo e inovador, pelo que, ainda que várias pessoas possam oferecê-lo, todos que o fizerem o farão de modo singular, de acordo com características próprias, que não podem ser objeto de comparação objetiva em processo de licitação pública. Daí a justificativa para a inexigibilidade.

(...)

15. Considera-se notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

(...)

Assim, caso a autoridade administrativa entenda que estejam preenchidos os requisitos acima elencados para realização da contratação, conforme previstos na lei de regência, temos que é possível, dentro do acima exposto. (mantido o grifo conforme o original)

25. Mas a **Administração não explicou nem a singularidade do objeto nem a notória especialização dos contratados**. Não escreveu uma linha sobre o cumprimento das exigências legais. E, assim, ilegalmente, exigiu licitação para avaliação dos imóveis a serem leiloados.

26. Esse vício afeta a **integridade da alienação**. Isso porque o cuidado com o patrimônio público exige o estrito cumprimento das formalidades legais. A coisa pública não pode ser tratada da mesma maneira que o patrimônio particular. Portanto, é imprescindível que o procedimento adotado pela Administração Pública para desafetar e alienar bens seja idôneo, o que não ocorreu no caso dos autos.

27. Com efeito, a **inidoneidade do procedimento** de contratação dos responsáveis pela avaliação imobiliária coloca em xeque as avaliações em si. Ainda mais tratando-se da alienação de 9 (nove) imóveis públicos municipais. Nesse sentido, a adoção do procedimento correto pela Administração Pública é *conditio sine qua non* à **correta aferição dos valores** que devem ser pagos pelos imóveis a serem leiloados, **sob pena de acarretar prejuízo ao erário**.

28. A Lei n. 4.717/1990 assim estabelece:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...)

**b) vício de forma;**

(...)

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

b) o vício de forma consiste na **omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;**

29. Conforme se observa a partir da leitura conjunta do art. 2º, alínea “b”, combinado com parágrafo único, alínea “b”, da Lei n. 4.717/1990, é nulo o ato administrativo praticado

com omissão ou cumprimento incompleto ou irregular de formalidades indispensáveis à sua seriedade ou existência. É precisamente o caso dos autos, em que os laudos de avaliação dos imóveis foram produzidos por corretores contratados diretamente pelo Município de Gaspar. **A inexigibilidade de licitação importa em observância incompleta ou irregular de formalidade indispensável para a seriedade do ato.**

30. O Secretário Municipal da Fazenda e Gestão Administrativa figura no pólo passivo desta ação por ter assinado o termo de referência e demais atos indispensáveis à inexigibilidade impugnada.

31. Mas não se trata de vício apenas formal, mas também de flagrante ilegalidade do objeto, conforme descrito na Lei n. 4.717/1990, visto que houve afronta a dispositivos específicos da Lei 8.666/1993 e da Lei n. 14.133/2021 que regulam a inexigibilidade de licitação:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...)

c) ilegalidade do objeto;

(...)

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo

32. Como a população gasparense pode confiar em avaliações produzidas por pessoas contratadas indevidamente? Sobretudo considerando que **há procedimento criminal**

instaurado pelo Ministério Público para apurar possíveis crimes? Esta é mais uma razão pela qual as alienações devem ser anuladas judicialmente.

II. B.3) Alienações com base no valor médio das avaliações, e não no valor mais alto: afronta ao interesse público

33. Conforme se depreende dos [arquivos de apresentação dos imóveis publicados no site da Prefeitura de Gaspar](#), a Administração adotou como lance mínimo para as alienações os **valores médios das avaliações**, e não as **maiores avaliações**, o que gera **inegável lesão ao erário**.

34. A tabela abaixo exemplifica a comparação com dois lotes de imóveis localizados no centro de Gaspar:

| Imóvel                      | Lote 8 (antigo Besc)                        | Lote 9 (antigo Camelô)                      |
|-----------------------------|---|---|
| Avaliação Cleomir Sigel     | R\$ 4.750.000,00 ( <i>maior avaliação</i> ) | R\$ 2.820.000,00 ( <i>maior avaliação</i> ) |
| Avaliação Prefeitura        | 4.548.492,51                                | R\$ 2.005.000,00                            |
| Avaliação Dionísio da Silva | R\$ 4.701.000,00                            | R\$ 2.759.400,00                            |
| Leilão                      | R\$ 4.666.497,50                            | R\$ 4.528.133,33                            |

35. A [apresentação do lote 8](#) e a [apresentação do lote 9](#) publicados no site da Prefeitura, ilustrada pela tabela acima, tornam certo que a Administração leiloará os imóveis com base na **média das avaliações**, mas qual o interesse público dessa escolha? O interesse público, **arrecadar o máximo possível de recursos com as alienações**, impõe uma única escolha: leiloar os imóveis com base nas respectivas **maiores avaliações**, e não minorar seu preço utilizando como referência a média de avaliações inferiores à maior.

36. A diferença entre a média das avaliações e as respectivas maiores avaliações materializa a lesão ao patrimônio público que será suportado pelo Município de Gaspar.

37. Por esta razão, havendo **clara lesão ao erário**, o leilão dos imóveis deve ser anulado.

II. B.4) Ausência de informação sobre o interesse público na alienação e desconhecimento do destino dos recursos

38. A Administração Pública tem a prerrogativa de efetuar juízo sobre a conveniência e oportunidade da alienação dos imóveis do Município de Gaspar. Mas ao lado de tal prerrogativa há também o dever de explicitar qual o **interesse público** na prática desses atos, ou seja, qual a **justificativa** para as alienações.

39. Todavia, na [Lei n. 4.354/2023](#), o Município de Gaspar, representado pelo Prefeito Kleber Edson Wan-Dall, não especificaram qual o interesse público e o objetivo das alienações.

40. Nesse sentido, extrai-se do Parecer do Relator Nº 1/2023 do Projeto de Lei Ordinária Nº 84/2023 a nítida deficiência da fundamentação acerca do interesse público da alienação:

Analisando a justificativa, é certo que **pouco, ou nada, narrou-se sobre à existência de interesse público na alienação [exigência contida no art. 104 da LOM]**. A única frase de efeito constante da Justificativa é: “A alienação dos bens tem por desiderato o levantamento de recursos públicos para fazer frente a investimentos necessários”. Diante disso, caberá também ao Legislativo a devida fiscalização quando da contabilização e destinação dos valores arrecadados após as pretensas alienações. (grifou-se)

41. Como se pode observar, fica claro que a Administração Pública **não especificou a finalidade da alienação ou a destinação dos recursos**. Dizer que o objetivo do ato é “o levantamento de recursos públicos para fazer frente a investimentos necessários” é a mesma coisa que nada. É redundante afirmar que aquele que aliena algo o faz com o objetivo de “levantamento de recursos”. **Mas para que? Com que objetivo? Onde serão aplicados**

**os recursos?** O parecer acima citado deixa claro que o Município de Gaspar não forneceu tais respostas.

42. O texto legal nada diz acerca do interesse público e do objetivo das alienações. A exposição de motivos nada mais diz do que o óbvio:

A alienação tem por desiderato o levantamento de recursos públicos para fazer frente a investimentos necessários. Importa evidenciar que os valores serão revertidos aos cofres municipais, respeitando a destinação prevista na Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, artigo 11, § 2º, que estabelece que “as receitas de capital provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da conversão de bens e direitos serão destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente”.

43. Ora, é claro que os recursos serão revertidos aos cofres públicos e deverão observar as prescrições legais. Mas **onde serão aplicados os recursos? Que investimento público justifica as alienações? Qual o destino do produto das alienações?** É isso o que interessa à sociedade e é isso que nem o texto legal e nem a exposição de motivos revelam.

44. A ausência de explicitação do interesse público configura clara ilegalidade do objeto, nos termos da Lei n. 4.717/1990:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...)

c) ilegalidade do objeto;

(...)

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

45. No caso dos autos, o ato impugnado é viciado pela ilegalidade porque o Município de Gaspar **não explicitou de que modo a alienação atenderá o interesse público**, o que é exigido pela Lei Orgânica do Município de Gaspar e pela Lei 14.133/2021:

46. A Lei Orgânica do Município de Gaspar assim estabelece:

Art. 104. A alienação e a aquisição dos bens municipais, **subordinadas à existência de interesse público devidamente justificado**, serão precedidas de avaliação e obedecerão a legislação vigente. (grifou-se)

47. No mesmo sentido dispõe a Lei 14.133/2021:

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: (...) (grifou-se)

48. Vejamos importante lição da mais qualificada doutrina jurídica acerca da necessidade de exposição dos motivos que guiam a conduta dos administradores públicos:

Vamos a um exemplo: imagine que um sujeito aliene seu veículo automotor para outro, firmando típico contrato de compra e venda de bem móvel. No caso, nem o comprador, nem o vendedor precisarão externar os motivos pelos quais estão a perfazer o negócio. Veja que, na hipótese em questão, o comprador, por exemplo, não precisará dizer que comprou o veículo para uso próprio, ou para dar a sua filha, ou para alugar a terceiro, ou para transportar passageiros por meio de aplicativo etc. Nada disto é relevante ao contrato de direito privado. **Ao contrário, se a mesma aquisição fosse feita pelo Poder Público, o motivo do negócio seria imprescindível** (Juliano Heinen, *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed., São Paulo, Editora JusPodivm. 2023, p. 827) (grifou-se).

49. De que modo as alienações atenderão o interesse público? Não se sabe, pois o Município de Gaspar, por meio do Prefeito Kleber Edson Wan-Dall, não escreveu uma vírgula sobre o que pretende fazer com o produto das alienações, o que claramente viola a legislação citada.

50. Vejamos importante lição doutrinária acerca da importância da informação e transparência na Administração Pública:

No fortalecimento de suas relações com a sociedade (principal), fica evidenciado que os governos (agentes) devem assegurar que **a informação seja completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão**, para dar **transparência às ações públicas e permitir o controle social e a participação popular** no planejamento dos gastos públicos.

Nesse contexto emerge a *accountability*, termo de origem inglesa e sem tradução exata para o português, que remete, conforme Corbari (2011, p. 13-14), à “obrigação de prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”. Dessa forma, se há uma delegação de poder, conseqüentemente se exige uma responsabilidade, “que é a de prestar contas de seu desempenho e de seus resultados a seus representados”. (MACEDO, Joel de Jesus; CORBARI, Ely Celia. **Controle interno e externo na administração pública**. 1. ed. Curitiba: Intersaberes, 2012. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 18 jan. 2024).

51. Ora, como se falar em transparência e participação social se a sociedade **sequer sabe a razão das alienações**? Uma exposição de motivos genérica, que nada diz e a qualquer lugar conduz, viola a legalidade por não demonstrar o interesse público das alienações.

52. Afinal, é por meio da motivação dos atos administrativos que os cidadãos podem **controlar e participar do processo de decisão administrativa**. A motivação serve para deixar claros os motivos, permitindo que outro sujeito, que não aquele que praticou o ato, possa compreender porque se atuou desta e não daquela maneira (Juliano Heinen, *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed., São Paulo, Editora JusPodivm. 2023, p. 838)

53. A jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina também enfatiza a necessidade de demonstração do interesse público para a alienação de imóveis públicos.

PROCESSUAL CIVIL - JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE - PROVA EXCLUSIVAMENTE DOCUMENTAL - CERCEAMENTO DE DEFESA - INOCORRÊNCIA - O Magistrado pode e deve exercer juízo crítico e aceitar como suficientes as provas documentais apresentadas, dispensando as outras, quando a tendência é que a lide seja julgada

antecipadamente, conforme o previsto pelo Código de Processo Civil, art. 330, inc. I. ADMINISTRATIVO - ALIENAÇÃO DE BEM PÚBLICO IMÓVEL - LEI N. 8.666/93, ART. 17, INC. I - **NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO**, AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, AVALIAÇÃO PRÉVIA E PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - AUSÊNCIA DE PROVAS DO CUMPRIMENTO DAS FORMALIDADES LEGAIS - NULIDADE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO A alienação de bem público imóvel, a rigor, está condicionada ao preenchimento das seguintes formalidades administrativas: (a) **demonstração de interesse público**, (b) autorização legislativa, (c) avaliação prévia e (d) procedimento licitatório na modalidade de concorrência. Nessa perspectiva, é nula a venda de imóvel promovida pela Administração se desprovida de autorização legislativa e licitação prévia. (TJSC, Apelação Cível n. 2011.000058-5, de Pinhalzinho, rel. Luiz César Medeiros, Terceira Câmara de Direito Público, j. 31-05-2011).

54. Deste modo, a conduta do Município de Gaspar, por meio do Prefeito, violaram o **princípio da motivação**.

55. O princípio da motivação impõe que a Administração Pública explique as razões de suas escolhas, através da indicação da causa e dos elementos determinantes da prática do ato administrativo, bem como o dispositivo legal em que se funda (Hely Lopes Meirelles et al. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Editora Malheiros. 2010, p. 102-103).

56. O motivo é **pressuposto de validade** de todo e qualquer ato administrativo. Toda vontade jurídica emitida por agente da Administração resulta da promoção de certas razões fáticas ou jurídicas. Significa que é inaceitável, em sede de Direito Público, a prática de ato administrativo sem que o autor tenha tido, para tanto, razões de fato e de direito, responsáveis pela comunicação da vontade. O motivo pode ser conceituado, assim, como a situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas. 2013. p. 113).

57. Destarte, à luz da interpretação sistemática das normas legais, da inteligência doutrinária e jurisprudencial, é possível afirmar com segurança que, nos procedimentos a serem adotados quando da alienação de bens imóveis integrantes do patrimônio da

municipalidade, deve ser **demonstrada a necessidade do ato e do efetivo interesse público**.

58. Nessa perspectiva, a ausência de motivação acerca do interesse público na alienação dos imóveis acarreta a ilegalidade do leilão dos imóveis, razão pela qual o ato deve ser anulado.

#### II. B.5) Ofensa ao planejamento da gestão pública

59. Em 2018, o Prefeito Municipal remeteu à Câmara de Vereadores o [Projeto de Lei Ordinária n. 111/2018](#), que foi aprovado, dando origem à [Lei n. 3.944/2018](#).

60. Pela redação desta lei, um dos imóveis que foram desafetados e serão agora leiloados (lote 8 - antigo Besc), foi adquirido com o seguinte objetivo:

Art. 5º O imóvel a ser adquirido, descrito nos artigos 1º e 2º será utilizado para implantação do Arquivo Histórico Documental do Município de Gaspar e sediará a Biblioteca Municipal, dentre outros.

61. Conforme [exposição de motivos](#), o Prefeito declarou a seguinte razão para a aquisição:

A aquisição do imóvel privado, da antiga agência do Banco do Brasil, é imprescindível para a **instalação do prédio público municipal do Arquivo Histórico Documental do Município de Gaspar e da Biblioteca Municipal, hoje sediada em imóvel alugado**. O prédio está localizado na principal Rua do Município e atenderá qualquer dos objetivos da municipalidade, na prestação de serviços a seus contribuintes, principalmente os serviços anteriormente referidos.

(...)

Considerando que o Município de Gaspar se caracteriza como espaço de expressão cultural do Vale do Itajaí, gerando importante documentação histórica em relação à miscigenação dos povos, documentos estes que atualmente estão em posse das famílias, empresas e instituições públicas, a mercê da ação do tempo e interesse, ou não, das gerações em mantê-las,

foram efetuadas importantes iniciativas de resgate ao longo do tempo.  
(grifou-se)

62. O site da Prefeitura também [publicou notícia](#) explicando a finalidade da aquisição do imóvel:

A Prefeitura de Gaspar através da secretaria de educação, realizou a compra do prédio onde anteriormente funcionava o banco BESC. Na estrutura **funcionará a biblioteca municipal Dom Daniel Hostin, a diretoria de cultura e arquivo histórico.**

(...)

O terreno tem 1.225 metros quadrados com 558 metros de área construída. Para receber as novas instalações será realizada a reforma do imóvel. Para a diretora de cultura Neida Beduschi “É uma conquista importante porque vai melhorar a visibilidade e acessibilidade da biblioteca, e também **criará um espaço cultural mais rico para nosso município**”. (grifou-se)

63. Como se pode observar, um dos imóveis que agora será leiloado foi adquirido para instalar o Arquivo Histórico e abrigar a Biblioteca Pública Municipal, que funcionava (e **continua funcionando**) em espaço alugado.

64. A justificativa, desta forma, atendia o interesse público, considerando não apenas a relevância da Biblioteca Pública Municipal e do Arquivo Histórico para a sociedade, mas também a importância de gerar economia ao erário com o fim de alugueis.

65. Todavia, **decorridos mais de cinco anos, os espaços públicos que deveriam funcionar no espaço público adquirido em 2018 não saíram do aluguel.** A Biblioteca Pública continuou a funcionar em local alugado e o Arquivo Histórico foi implantado também em espaço alugado.

66. Através do [Requerimento n. 42/2023](#), o autor desta ação buscou as seguintes informações:

1. Qual é o valor pago na locação do espaço onde está instalada a Biblioteca Municipal? Encaminhar contrato;

2. Qual é o valor pago na locação do espaço onde está instalado o arquivo histórico Municipal? Encaminhar contrato;

3. Quanto foi pago em locação dois dois espaços citados acima, desde 2019 até o presente momento?

4. Quando o Município cumprirá a destinação do imóvel do antigo Besc prevista na lei que autorizou a aquisição?

67. A resposta do Município de Gaspar, de agosto de 2023, conforme demonstra o arquivo anexo, é preocupante:

1. O valor mensal pago pela locação da Sede Administrativa da Biblioteca Pública Dom Daniel Hostin é de R\$ 5.791,40. O contrato segue em anexo.

2. O valor mensal pago pela locação da Sede Administrativa do Arquivo Histórico D. Leopoldo J. T. Schmalz é de R\$ 1.565,00. O contrato segue anexo.

3. Valores pagos de 2019 a 2023:

\* Biblioteca Pública Dom Daniel Hostin - R\$ 268.486,76.

\* Arquivo Histórico D. Leopoldo J. T. Schmalz - R\$ 57.712,56

4. Não há, no momento, data exata para a inauguração do espaço. (...)

68. Como se pode observar, entre 2019 e agosto de 2023 o Município desembolsou R\$ 268.486,76 em alugueis da Biblioteca Pública Municipal e R\$ 57.712,56 em alugueis do Arquivo Histórico, que **deveriam funcionar no prédio adquirido em 2018**, gerando economia ao erário.

69. Tal não pode ser admitido, pois demonstra que a Administração não apenas não cumpre aquilo que declara, mas também que viola o princípio do planejamento.

70. O planejamento, inclusive, é princípio de envergadura constitucional, sendo, segundo a Carta Magna, determinante para o setor público:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento**, sendo este **determinante para o setor público** e indicativo para o setor privado. (grifou-se)

71. A doutrina jurídica explica:

A Administração Pública não deve trabalhar na base da improvisação. O planejamento figura como a primeira função administrativa, pois determina antecipadamente os objetivos a serem atingidos e como se deve fazer para alcançá-los (...)

O princípio do planejamento deriva da inclusão do princípio da eficiência na Administração Pública, que permitiu a utilização de princípios inerentes ao setor privado no setor público. O conceito de planejamento refere-se à substituição do critério subjetivo de improvisação e aplicação de procedimentos empíricos e métodos planejados. Podemos verificar esse princípio ao longo da Constituição Federal de 1988, nas diversas passagens que tratam dos planos de governo e das elaborações das leis orçamentárias, principalmente do plano plurianual (LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública**: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão. 1. ed. Curitiba: Intersaberes, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 18 jan. 2024).

72. Nesse sentido, existe mais uma razão para anular o leilão dos imóveis: a violação ao princípio do planejamento, visto que o Município de Gaspar adquiriu imóvel com uma finalidade e não a cumpriu, gerando notório gasto público com alugueis. Destarte, mais uma vez encontra-se presente a lesividade ao patrimônio público municipal.

## II. C) Pedido liminar

73. A Lei n. 4.717/1990, em seu art. 5º, §, 4º, admite a concessão de liminar em sede de Ação Popular: “na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado”.

74. E o caso em apreço não apenas comporta, mas necessita do deferimento da liminar. Fica claro que o ajuizamento da presente Ação Popular tem como finalidade proteger o patrimônio público ameaçado pela iminente alienação dos imóveis.

75. O leilão dos nove imóveis, conforme exposto, ocorrerá dia 26/01/2024, esta sexta-feira que se aproxima. Ou seja, ao lado da probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) há o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*), previstos no art. 300, *caput* do Código de Processo Civil.

76. A probabilidade do direito encontra-se vastamente demonstrada na peça, que está devidamente acompanhada de documentos comprobatórios das flagrantes ilegalidades no procedimento de alienação.

77. Por sua vez, o perigo de dano ou risco ou resultado útil do processo é evidente: os 9 (nove) imóveis estão prestes a ser vendidos, sem qualquer demonstração de interesse público, com edital subscrito por autoridade incompetente, com avaliações realizadas indevidamente por corretores contratados por inexigibilidade de licitação, com base na média das avaliações, e não nas maiores avaliações. A latente lesividade ao erário justifica o deferimento do pleito autoral para impedir o leilão dos imóveis.

78. Por fim, é importante consignar que na ação popular não é necessário que a pessoa jurídica de direito público interessada seja previamente ouvida:

Por ausência de imposição legal, não se exige para a concessão da liminar a prévia audiência da pessoa jurídica de direito público interessada, tal como se dá com o mandado de segurança coletivo e com a ação civil pública (art. 2º da Lei no 8.437/92). (JÚNIOR, Vidal Serrano N.; SCIORILLI, Marcelo. Manual de Processo Constitucional: Mandado De Segurança - Ação Civil Pública Ação Popular Habeas Data - Mandado De Injunção ADIN. Lisboa: Grupo Almedina (Portugal), 2021. E-book. ISBN 9786556273112. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273112/>. Acesso em: 19 jan. 2024.)

79. Desta maneira, o deferimento do pedido liminar *inaudita altera pars* é imprescindível à proteção do patrimônio público.

### III. PEDIDOS

80. Ante o exposto, solicita-se à Vossa Excelência:

- a) O recebimento e processamento da presente Ação Popular, acompanhada das provas documentais anexas;
- b) A concessão de liminar, sob pena de multa diária por descumprimento, *inaudita altera pars*, dado o flagrante *fumus boni iuris* e *periculum in*, para sustar imediatamente as alienações impugnadas, nos termos do art. 5º, §, 4º, da Lei n. 4.717/1990;
- c) A citação dos réus para responderem a ação;
- d) A intimação do Ministério Público;
- e) A produção de todas as provas juridicamente admissíveis;
- f) Ao final, a procedência da ação, anulando as alienações impugnadas, condenando os réus em custas e honorários advocatícios, nos termos do art. 12 da Lei nº 4717/1965;

Atribui à causa o valor de R\$ 15.036.561,34, correspondente à avaliação dos imóveis.

Termos em que pede o deferimento.

Gaspar, 22 de janeiro de 2024.

**Artur Antunes Pereira**

**OAB/SC 43.280**