RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA
Nº 003/2023

Inquérito Civil nº MPPR-0083.22.000326-9

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por intermédio do seu Promotor de Justiça em atuação junto à Promotoria de Justiça de Mangueirinha, no uso das atribuições conferidas pelo artigo 127, *caput*, combinado com o artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal; artigo 120, incisos I e II da Constituição do Estado do Paraná; Lei Federal n. 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público); artigos 57, inciso V, e 58, inciso VII da Lei Orgânica do Ministério Público do Paraná (Lei Complementar n. 85/99);

CONSIDERANDO o contido no artigo 127 da Constituição Federal, que dispõe que "o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe **a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis**";

CONSIDERANDO o estabelecido nos artigos 129, inciso II, da mesma Carta Constitucional, bem como no artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de *"zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e* ***dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição****, promovendo as medidas necessárias a sua garantia"*;

CONSIDERANDO o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o qual faculta ao Ministério Público **expedir recomendação administrativa** aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO o artigo 2º, caput, da Lei Complementar n.º 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;

CONSIDERANDO que o mesmo diploma legal supramencionado, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe, respectivamente, *"atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e* ***tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial****, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos competentes" e "efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área"*;

CONSIDERANDO a necessidade de submissão dos atos do Poder Executivo ao controle do Poder Legislativo, Tribunal de Contas e outros órgãos legitimados, incluindo-se o Ministério Público;

CONSIDERANDO que o artigo 98 do Código Civil define como **bens públicos** aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, sendo estes: a União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios, autarquias, inclusive as associações públicas e as demais entidades de caráter público, criadas por lei.

Aliás, o Código Civil ainda tratou de classificar os bens públicos conforme sua destinação da seguinte forma:

> Art. 99. São bens públicos:
>
> I – os de **uso comum do povo**, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
>
> II – os de **uso especial**, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
>
> III – os **dominicais**, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.
>
> Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

> Art. 100. Os bens públicos de **uso comum do povo** e os de **uso especial** são **inalienáveis**, **enquanto conservarem a sua qualificação**, na forma que a lei determinar.
>
> Art. 101. Os bens públicos **dominicais** podem ser **alienados**, observadas as exigências da lei. (grifado)

Para melhor compreensão da **afetação** e **desafetação** dos bens públicos, de suma importância se revela a averiguação quanto ao uso do bem. Diz-se que o bem está **afetado** quando sua destinação é específica, ou seja, está atrelada a determinado fim público e, a contrário senso, diz-se que o bem está **desafetado** quando não está sendo utilizado para nenhuma finalidade pública.

Sobre o tema **José Carvalho dos Santos Filho**[1] discorre:

> Afetação e desafetação são os fatos administrativos dinâmicos que indicam a alteração das finalidades do bem público. Se o bem está afetado e passa a desafetado do fim público, ocorre a desafetação; se, ao revés, um bem desativado passar a ter alguma utilização pública, poderá dizer-se que ocorreu a afetação.
> Dessa maneira, pode conceituar-se a afetação como sendo o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da Administração. E a desafetação é o inverso: é o fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior. Em tal situação, como já se afirmou corretamente, a desafetação traz implícita a faculdade de alienação do bem.
> A afetação e a desafetação servem para demonstrar que os bens públicos não se perenizam, em regra, com a natureza que adquiriram em decorrência de sua destinação. Um prédio onde haja uma Secretaria de Estado em funcionamento pode ser desativado para que o órgão seja instalado em local diverso. Esse prédio, como é lógico, sairá de sua categoria de bem de uso especial e ingressará na de bem dominical. A desativação do prédio implica sua desafetação. Se, posteriormente, no mesmo prédio for instalada uma creche organizada pelo Estado, haverá afetação, e o bem, que estava na categoria dos dominicais, retornará a sua condição de bem de uso especial.

Do contexto, depreende-se que para que o bem público seja passível de alienação, quaisquer que sejam suas modalidades, primeiro há necessidade de verificar se é um bem dominial, isto é, desafetado de

[1] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo, 30. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1434/1435.

utilização pública. Já que os bens afetados são inalienáveis enquanto mantiverem essa característica;

CONSIDERANDO que para a alienação de bens públicos exige-se prévia licitação, disciplinada pelo artigo 17, da Lei Federal nº 8.666/93 que dispõe:

> Art. 17. 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 – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:
>
> a) dação em pagamento;
>
> b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas "f", "h" e "i";
>
> c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
>
> d) investidaura;
>
> e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;
>
> f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
>
> g) procedimentos de regularização fundiária de que trata o art. 29 da Lei n.º 6.383 de 7 de dezembro de 1976;
>
> h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
>
> i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de quinze módulos fiscais ou mil e quinhentos hectares, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

Ao comentar o art. 17 da Lei n.º 8.666/93, **Marçal Justen Filho**[2] conceitua a alienação:

> Alienação é expressão de acepção ampla. O termo é utilizado para abranger todas as modalidades de transferências voluntárias do domínio de um bem ou direito. No direito privado, os instrumentos jurídicos mais utilizados para transferência de domínio são a compra e venda e a doação. As alienações de bens públicos se operam através desses institutos de direito privado. [...] Significa que a alienação onerosa de bens públicos faz-se pela via de uma compra e venda; a gratuita, pela via de uma doação. Mas nenhuma cláusula ou regra peculiar a esses contratos privados será aplicável quando contrariar os princípios de direito público.

Vê-se, portanto, que a hipótese de alienação de imóveis públicos submete-se ao prévio procedimento licitatório, mormente quando sua finalidade específica seja fomentar o desenvolvimento econômico local, buscando sempre assegurar a participação de todos os interessados, respeitando os critérios de seleção voltados ao interesse público.

Nesse mesmo sentido, a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, assegura a isonomia e a impessoalidade nas alienações de bens públicos, dispondo:

> "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." (grifado)

Depreende-se ainda do *caput* do artigo 17 da Lei n.º 8.666/93, que a alienação de bens públicos, ainda que gratuita, somente poderá ocorrer se subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, cujos bens deverão ser previamente identificados e avaliados.

CONSIDERANDO que a Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações) foi objeto de impugnação através de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta junto ao E. STF – ADIN 927-3, ainda pendente de julgamento

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2002, p. 167.

definitivo, mas no qual culminou na suspensão de várias disposições da lei federal, entre elas a expressão *"(...) permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública"*, contida na alínea 'b', do inciso I, do artigo 17.

No julgamento da medida cautelar postulada na ADIN n.º 927-3, o relator Ministro Carlos Velloso, no tocante ao artigo 17 da Lei n.º 8.666/93, consignou em seu voto:

> "(...) Empresto, pois, interpretação conforme à Constituição ao citado dispositivo – art. 17, I, b: a expressão – "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera do governo' – somente tem aplicação no âmbito do governo central, vale dizer, no âmbito da União Federal".

Por sua vez, **Marçal Justen Filho**, em crítica a redação originária do artigo 17, inciso I, alínea 'b', da Lei n.º 8.666/93, pontuou:

> A redação da alínea 'b' produz perplexidade, eis que induz à impossibilidade de doação de bens públicos para particulares, interpretação dessa ordem torna o dispositivo inconstitucional e não aplicável às demais órbitas federativas. Aliás, este último entendimento foi adotado pelo STF, ao examinar a liminar em ação direta de inconstitucionalidade.
> Ora, vedar a doação de bens públicos a particulares ultrapassa largamente a competência legiferante ordinária. Trata-se de disposição sobre estrutura das competências do ente federativo. Seria um despropósito editar lei assim dispondo, tal como ultrapassaria os limites do cabível uma lei federal pretender disciplinar a utilização de bens e direitos de outros entes integrantes da federação. A única interpretação razoável para o dispositivo é considerar que a ressalva da segunda parte se relaciona com hipóteses de dispensa de licitação. Ou seja, será dispensável a licitação para doação de bens públicos quando o destinatário for órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera do governo. Se a licitação tiver por destinatário um particular, será obrigatória a licitação."[3]

Portanto, no que tange à discussão sobre a possibilidade ou não de doação de bens públicos a particulares restou superada, uma vez que o posicionamento adotado pela doutrina e pelo Egrégio STF **é no sentido de sua constitucionalidade**, porém, desde que observados certos pressupostos

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo: Editora Dialética, 2010, p. 258.

que legitimem a doação, tais como: **avaliação prévia, autorização legislativa** e **licitação,** sendo em determinados casos onde o interesse público esteja devidamente justificado, **dispensada a licitação;**

CONSIDERANDO, portanto, que o ente público poderá, desde que atendidos os requisitos legais, **doar** bens públicos a particulares, sendo anotado por **Hely Lopes Meirelles** que:

> A Administração pode fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso dependem de lei autorizadora, que estabeleça condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação. Só excepcionalmente poder-se-á promover a concorrência para doações com encargos, a fim de escolher-se o donatário que proponha cumpri-los em melhores condições para a Administração ou para a comunidade.[4]

Desse modo, para que a Administração Pública possa doar seus imóveis, há necessidade de existência de lei municipal autorizativa, delimitando as hipóteses cabíveis de maneira caracterizada e individualizada, não se admitindo autorização genérica.

A **doação com encargos** vem regulamentada no § 4º, do art. 17, da Lei n.º 8.666/93:

> Art. 17.
> [...]
> §4º. A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado;

Sobre a doação com encargos, **Marçal Justen Filho** afirma que é:

> Uma hipótese peculiar, objeto de tratamento específico no § 4º, é a doação com encargo. A opção por essa alternativa dependerá da relevância do encargo para a consecução dos interesses coletivos e supra-individuais. Em determinadas hipóteses, a doação com encargo apresentará regime jurídico próprio, inclusive com a obrigatoriedade da licitação.

[4] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo, atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balastero Aleixo e José Emanuel Burle Filho, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 538.

> Assim, por exemplo, poderá ser do interesse estatal a construção de um certo edifício em determinada área. Poderá surgir como solução a doação de imóvel com encargo para o donatário promover a edificação. Essa é uma hipótese em que a doação deverá ser antecedida de licitação, sob pena de infringência do princípio da isonomia. Em outras hipóteses, porém, o encargo assumirá relevância de outra natureza. A adoção poderá ter em vista a situação do donatário ou sua atividade de **interesse social.** Nesse caso, não caberá a licitação. Assim, por exemplo, uma **entidade assistencial** poderá receber doação de bens gravados com **determinados encargos**.[5]

Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que a necessidade de licitação visa alcançar duplo objetivo:

> Proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre os ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares. Destarte, atendem-se três exigências públicas impostergáveis à proteção aos interesses públicos e recursos governamentais – ao se procurar a oferta mais satisfatória; respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade (previstos nos arts. 5º e 37, caput) – pela abertura de disputa do certame, e, finalmente, obediência aos reclamos de probidade administrativa, imposta pelos arts. 37, caput, e 85, v, da Carta Magna Brasileira.[6]

Portanto, à luz dos princípios regentes da Administração Pública, a dispensa de licitação tanto nos casos de doação com ou sem encargo quanto na concessão de direito real de uso, somente seria possível caso fosse comprovado excepcional interesse público devidamente justificado, visando propiciar com as atividades desenvolvidas benefícios que atendessem a toda coletividade.

Nas hipóteses em que há interesse direto somente do particular favorecido, ainda que indiretamente seja toda comunidade beneficiada, necessário se faz a prévia autorização legislativa calcada no interesse público e procedimento licitatório – a maioria na modalidade concorrência, a fim de garantir igualdade entre todos os interessados.

---

5 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Dialética, 2010, p. 232/233.

6 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 22ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, p. 505.

De fato, cercear o certame licitatório implica a promoção de direcionamento para uma determinada empresa em detrimento de outras com mesmos objetivos, indo frontalmente aos princípios da isonomia e impessoalidade, acarretando prejuízos ao erário, porquanto não busca ou possibilita uma opção mais vantajosa para o ente público;

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Paraná sumulou o entendimento de que, embora seja possível a compra e venda e a doação realizados pela Administração para fins de incentivos públicos, recomenda operar-se, preferencialmente, pela **concessão de direito real de uso**. É o enunciado da Súmula n.º 01 do TCE/PR (Acórdão n.º 1865/06, publicação no Atos Oficiais do TC n.º 81 de 12/01/07):

> Súmula n.º 1 – Doações de imóveis urbanos a particulares – Preferência pela utilização da concessão de direito real uso, em substituição a maioria das alienações de terrenos públicos, em razão de sua vantajosidade, visando fomentar à atividade econômica, observada prévia autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência, exceto nos casos previstos no art. 17, inciso I, alínea "f" da Lei n.º 8.666/93. Caso o bem não seja utilizado para os fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público."

A concessão de direito real de uso, é expressamente regulamentada pelo Decreto-lei n.º 271/67, dispondo em seu art. 7º:

> Art. 7º. É instituída a concessão de uso, de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, ou outras modalidades de interesse social de áreas urbanas".

A respeito da concessão de direito real de uso de bens públicos, **José dos Santos Carvalho Filho** tece a seguinte consideração:

> "[...] a concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica

> livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso"[7].

Igualmente à doação com ou sem encargo, na concessão de direito real de uso também é necessária a prévia autorização legislativa calcada no interesse público e procedimento licitatório, sendo apenas dispensada a licitação em casos excepcionais e devidamente justificados.

Ainda sobre a concessão de direito real de uso, **Hely Lopes Meirelles**[8] leciona:

> A concessão de uso, como direito real, é transferível por ato inter vivos ou sucessão por legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, com a só diferença de que o imóvel reverterá à Administração concedente se o concessionário ou seus sucessores não lhe derem o uso prometido ou desviarem de sua finalidade contratual. Desse modo, o Poder Público garante-se quanto à fiel execução do contrato, assegurando o uso a que o terreno é destinado e evitando prejudiciais especulações imobiliárias dos que adquirem imóveis públicos para aguardar valorização vegetativa, em detrimento da coletividade.
>
> A concessão de direito real de uso pode ser outorgada por escritura pública ou por termo administrativo, cujo instrumento ficará sujeito a inscrição no livro próprio do registro imobiliário competente. Desde a inscrição o concessionário fruirá plenamente o terreno para fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.
>
> A concessão assim concebida substitui vantajosamente a maioria das alienações de terrenos públicos, razão pela qual deverá ser sempre preferida, principalmente nos casos de venda ou doação. A concessão de direito real de uso, tal como ocorre com a concessão comum, depende de autorização legal e concorrência prévia, admitindo-se a dispensa desta nos termos do art. 17, já referido acima.

Destaca-se, assim, a maior vantajosidade da concessão de direito real de uso para a Administração Pública, uma vez que não importa na retirada do bem da esfera de seu patrimônio, como ocorre na doação, atentando-se, tão somente, para os requisitos legais a ela impostos;

CONSIDERANDO que em se tratando de bens públicos, importante salientar que no parcelamento do solo, sob as forma de desmembramento ou loteamento, tem-se a denominada **área institucional**,

---

7 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo, 30. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1467.

8 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo, atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balastero Aleixo e José Emanuel Burle Filho, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 538/539.

que é a parcela do terreno reservada a edificação de equipamentos comunitários e vem regulada pelo artigo 22 da Lei Federal n.º 6.766/79 que assim estabelece:

> Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Tal dispositivo atende ao comando constitucional contido nos artigos 5º, XXIII, 170, III e 182 da Constituição Federal que é a *'função social'* da propriedade e a política do desenvolvimento urbano, visando *"ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes"*;

Destaca-se que a Lei n.º 6.766/79 não contemplou nenhuma exceção à hipótese de reserva legal de áreas institucionais, vale dizer, aprovado o projeto pela Prefeitura, não poderá mais ser alterada a destinação dada aos equipamentos urbanos e comunitários.

Aliás, importante frisar que tais áreas não podem ser destinadas a entes particulares, por exemplo as entidades religiosas, sob alegação de atendimento ao interesse público, eis que abarca restrição ou limitação à sua utilização, posto que desvirtuada a finalidade pública, por serem bens reservados ao uso comum do povo, já que a população tem direito à sua fruição;

CONSIDERANDO, ainda, que eventual isenção de tributo só pode ser realizada mediante **lei específica**, conforme regramento constitucional constante no artigo 150, § 6º:

> Art. 150. Sem prejuízos de outras garantias asseguradas aos contribuintes, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
>
> [...]
>
> § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou

> contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, "g".

Ao dispor sobre isenção de tributos, o Código Tributário Nacional disciplina em seu artigo 176:

> Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.

Nessa toada, possível isenção tributária nas hipóteses de doação ou concessão, será cabível desde que mediante lei autorizadora específica e levando-se em consideração caso a caso;

CONSIDERANDO, por fim, que nos autos da Notícia de Fato, convertida em Inquérito Civil nº 0083.22.000326-9, constatou-se que o Município de Mangueirinha, baseado em Lei Orgânica Municipal contendo inconstitucionalidade material, realizou doação de bens imóveis em arrepio aos ditames legais, sem a observância do devido procedimento licitatório,

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal **Elídio Zimerman de Moraes**, a fim de que:

1 – REVOGUE, com base no princípio da autotutela administrativa, as Leis Municipais nº 1.217/2003 e 1.256/2004, pois se encontram eivadas de **inconstitucionalidade material**, ao passo que autoriza a doação de imóveis públicos em arrepio à Lei 8.666/93, e posterior Lei nº 14.133/21, que preveem a necessidade de procedimento licitatório para realização de doações de imóveis públicos;

1.1 – REVOGUE, com base no princípio da autotutela administrativa, as doações dos imóveis de matrículas nº. 5.301, 5.302, 5.303, 5.304, 5.305 e 5.306, as quais não foram precedidas do procedimento

previsto no artigo 17, inciso I, alínea "b" da Lei nº 8.666/93 e artigo 76, inciso I, alínea "b", da Lei nº 14.333/21;

1.2 – SE ABSTENHA, de realizar novas doações de imóveis públicos, em arrepio a legislação constitucional e infraconstitucional;

1.3 - as doações ou concessões de direito real de uso de bens públicos sejam regulamentadas através de **lei constitucional**, nunca mediante decreto.

2 – seja dada preferência pela adoção da **concessão de direito real de uso** à doação de bens públicos, por ser mais **vantajoso** ao Município, vez que não há redução em seu patrimônio, garantindo que a finalidade para a qual foi designada seja fielmente observada, sob pena de reversão do bem à municipalidade.

3 – em ambos procedimentos, doação ou concessão, deverão ser precedidos de **avaliação prévia**, **licitação na modalidade concorrência** e **autorização legislativa**. Excepcionalmente será cabível a dispensa de licitação, desde que devidamente justificado o interesse público.

4 – seja editada lei própria, acaso a legislação municipal seja omissa, no seguinte sentido:

4.1 – estabelecer a vinculação do imóvel que se pretende a alienação à finalidade industrial ou comercial, e, se for o caso, dando-se prazo para início e término da construção, instalação, funcionamento do empreendimento e condições de uso, bem como retorno do imóvel ao domínio do Município, mediante procedimento administrativo, sem qualquer ressarcimento de benfeitorias realizadas ou qualquer outro tipo de indenização, em caso de descumprimento do acordado.

4.2 – constituir Comissão Especial de Avaliação e Fiscalização, composta por representantes do Poder Executivo, Legislativo, Associação Comercial, Sindicatos, OAB, e outras entidades da sociedade civil, que deverá acompanhar todos os trâmites da doação/concessão, por etapas previamente

fixadas, emitindo pareceres, inclusive, incumbindo-lhe a fiscalização posterior dos imóveis doados ou concedidos, a fim de verificar se estão ou não atendendo aos fins para os quais foram doados/ concedidos.

4.3 – proceder a abertura de **licitação na modalidade concorrência** para selecionar, dentre os interessados na doação/concessão, a proposta que melhor atenda ao interesse público.

4.4 – as pessoas jurídicas interessadas deverão apresentar a solicitação com os seguintes documentos:

– Requerimento;

– Cópia do contrato social/ estatuto da empresa com todas as alterações;

– Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, Certidão Negativa de Débitos Relativos às Contribuições Previdenciárias e às de Terceiros Previdenciários, Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, Certidão Negativa de Débitos Tributários e de Dívida Ativa Estadual, Certidão Negativa de Débitos Municipais e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;

– Licença Ambiental;

– Comprovação de idoneidade financeira da empresa e dos sócios de, pelo menos, de 2 (duas) instituições financeiras;

– Cópia do projeto de construção;

– Cronograma físico e financeiro de implantação de indústria ou outra atividade empresarial;

– Número de empregos a ser gerado;

– Previsão estimada de arrecadação de tributos;

– Previsão estimada de faturamento mensal.

4.5 – sejam beneficiárias pessoas jurídicas legalmente

constituídas há, pelo menos, 5 (cinco) anos.

4.6 – após a apresentação da documentação pelas pessoas jurídicas interessadas, seja realizada a análise de viabilidade da concessão/doação pela Comissão Especial, que emitirá seu parecer.

4.7 – somente depois de cumpridos todos os trâmites administrativos internos seja o Projeto de Lei encaminhado para autorização legislativa, devendo haver um procedimento para cada doação/concessão de imóvel, sendo isto condição *sine qua non* para a assinatura do Termo de Concessão de Direito Real de Uso ou Doação.

4.8 – estabelecer quais serão os casos de reversão do imóvel ao Município, dentre eles:

– desativação das atividades por mais de 6 (seis) meses;

– diminuição de mais de 1/3 do número de empregados;

– violar obrigações tributárias;

– mudar a destinação do empreendimento;

– transferir o imóvel para terceiro antes do prazo determinado em lei.

4.9 – o descumprimento das obrigações constantes do item anterior deve ser apurado mediante procedimento administrativo contraditório, com rito previamente estabelecido em lei, assegurada ampla defesa, com oportunidade, ao beneficiário, de justificar as razões do descumprimento do acordado.

4.10 – realização semestral de vistorias pela Comissão Especial e a apresentação de relatório anual pelas empresas beneficiárias comprovando o número de empregos e pagamento de tributos e demais encargos, entre outras obrigações previstas.

4.11 – em caso de eventual mudança de destinação do empreendimento e transferência do imóvel para terceiro, há necessidade de prévio parecer do Executivo e da Comissão Especial, bem como de

autorização legislativa, sob pena de reversão.

5 – nos casos de concessão de direito real de uso, ultimado o prazo firmado no contrato administrativo, o Município poderá optar por nova concessão, reversão ou a doação do imóvel, observando-se a necessidade de novo procedimento.

Consigne-se que os atos administrativos realizados sem a observância, pelo menos, do disposto acima, podem ser considerados irregulares, sujeitando, portanto, seus ordenadores, responsáveis e corresponsáveis às sanções civis, administrativas e penais cabíveis.

Mangueirinha/PR, 3 de março de 2023.

GUSTAVO ROCHA PASSINI
Promotor de Justiça