



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas, nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

Inquérito Civil nº. MPPR-0059.19.000692-0

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA n.º 01/2023

CONSIDERANDO que o art. 127 da Constituição Federal 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 que ao Ministério Público cabe exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal sempre que necessário for para a garantia do seu respeito pelos poderes municipais, nos termos do art. 27, inciso I, da Lei nº 8.625/1993;

CONSIDERANDO que o Ministério Público tem legitimidade e competência para expedir recomendações no exercício de suas atribuições na defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, nos termos do art. 27, inciso I, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 8.625/1993;

CONSIDERANDO que, segundo o artigo 37, *caput*, primeira parte, da Constituição da República Federativa do Brasil, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar n. 85/1999, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe “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”;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas, nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO que tramita nesta 7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava o Inquérito Civil em epígrafe, o qual objetiva “Apurar omissão do Poder Executivo do Município de Candói quanto ao descumprimento, por empresas instaladas no parque industrial, dos requisitos do Programa de Incentivo do Município para o fortalecimento de Indústria e Comércio - DIC”.

CONSIDERANDO que dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, XVII, que prevê as competências legislativas privativas da União:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

CONSIDERANDO que a Lei n.º 8.666/93 prevê em seus artigos 17, inciso I e 23 § 3º:

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 as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de **licitação na modalidade de concorrência**, dispensada esta nos seguintes casos

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: § 3º. A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Av. Manoel Ribas, nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO que, apesar de a municipalidade utilizar-se da terminologia “permissão de uso”, as características apontam se tratar de fato de uma concessão de direito real de uso.

CONSIDERANDO que uma das principais características da concessão de direito real de uso é sua destinação para fins específicos, estando entre estes a industrialização ou outra utilização de interesse social como, por exemplo, a geração de empregos. Neste sentido:

Concessão de direito real de uso - Essa figura foi criada no ordenamento brasileiro pelo Dec.-lei 271/67, arts. 7.º e 8.º. Durante muito tempo pouco se cogitou a respeito; em anos recentes, no entanto, passou a ser objeto de atenção e a ser invocada no tema da moradia da população de baixa renda. Segundo o art. 7.º do referido texto, a concessão de direito real de uso, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, incide sobre terrenos públicos, como direito real resolúvel. **Seus fins são específicos, aí indicados: urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social.** O art. 17, § 2.º, da Lei 8.666/93 prevê a possibilidade de concessão de direito real de uso de bens públicos imóveis, dispensada a licitação, quando o uso se destina a outro órgão ou entidade da Administração Pública”.¹

CONSIDERANDO o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho acerca da obrigação de que o bem cumpra a finalidade específica prevista em lei:

(...) os fins da concessão de direito real de uso são previamente fixados em lei reguladora. Destina-se o uso à urbanização, à edificação, à industrialização, ao cultivo ou a qualquer outro que traduza interesse social. (...)

(...) Os objetivos da concessão devem ser estritamente respeitados pelo concessionário, sob pena de reverter o uso para a Administração, que poderá firmar novo contrato para alvejar o fim específico do uso privativo.

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.²

1 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 10ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 246.

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 1278-1279.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas, nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO a Lei nº 448/2001 que redefiniu o Plano de Desenvolvimento Industrial, Comercial e Serviços do Município de Candói – PLACAN e dá outras providências.

CONSIDERANDO que conforme o PLACAN – Plano de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços de Candói, os benefícios estabelecidos pela Lei nº 448/2001 e regulamentados pelo Decreto nº 022/2001, tem como objetivo a instalação de novas indústrias, realocização das instaladas em áreas não permissíveis pela lei de zoneamento ou ampliação de unidades industriais existentes.

CONSIDERANDO que a Lei nº 448/2001 não prevê a realização de procedimento licitatório, tampouco necessidade de autorização legislativa para cessão de bens imóveis do Município de Candói.

CONSIDERANDO o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná acerca da necessidade procedimento licitatório para cessão de bens da administração pública:

SÚMULA Nº 1

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 nº. 8.666/93. Caso o bem não seja utilizado para os fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público.

Cerceamento de defesa. Não configurado. **Concessão de direito real de uso de imóveis públicos. Obrigatoriedade de realização de licitação. Princípio da impessoalidade.** Conhecimento e não provimento. Manutenção da decisão. (Acórdão 5.428/2016. Rel. Cons. Fábio de Souza Camargo, Pleno do TCE-PR, j. em 03.11.2016)

CONSULTA. DOAÇÃO COM ENCARGOS DE TERRENOS PÚBLICOS PARA VIABILIZAR INVESTIMENTOS PRODUTIVOS. PREFERÊNCIA PELA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO SOBRE A DOAÇÃO COM ENCARGOS. NECESSIDADE DE PRÉVIA LICITAÇÃO PARA AMBAS AS HIPÓTESES. IMPRESCINDIBILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTANDO E GARANTINDO O CUMPRIMENTO DO FIM PRETENDIDO COM O IMÓVEL. (Acórdão 5.330/2013, Rel. Cons. Nestor Baptista, Pleno do TCE-PR, j. em 28.11.2013)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Av. Manoel Ribas, nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO o entendimento de José Santos Carvalho Filho:

“O direito real oriundo da concessão é transmissível por ato inter vivos ou causa mortis, mas inafastável a observância dos fins da concessão.[...] Para a celebração desse ajuste, são necessárias **lei autorizadora e licitação prévia**, salvo se a hipótese estiver dentro das dispensas de licitação.”³

CONSIDERANDO as palavras de Hely Lopes Meirelles:

“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 quando o beneficiário for concessionário de serviço público ou entidade assistencial, ou, ainda, quando houver relevante interesse público.”⁴

CONSIDERANDO o entendimento da jurisprudência no sentido da necessidade de licitação para concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO A PARTICULAR - IMÓVEIS PÚBLICOS LICITAÇÃO - NECESSIDADE - INOCORRÊNCIA - POSSIBILIDADE DE EFETIVA COMPETIÇÃO - COMPROVAÇÃO - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS - VIOLAÇÃO - NULIDADE DO ATO.
- A concessão de direito real de uso de imóvel público a particular deve ser precedida de autorização legislativa e licitação, obrigatoriamente na modalidade concorrência, na forma estabelecida pelos artigos 37, inciso XXI e 23, § 3º, da Lei n. 8.666/93.
- Além de não ter sido efetuado qualquer procedimento administrativo de justificativa quanto à ausência de realização da licitação, foi demonstrada nos autos a efetiva possibilidade de competição, haja vista a existência de mais de uma empresa interessada na concessão do direito de real de uso de imóveis na região.
- No caso concreto, a não realização de licitação ensejou inegável privilégio ao particular que escolheu seus imóveis primeiro, de modo que apenas os restantes puderam ser oferecidos aos interessados mediante ampla concorrência, configurando evidente violação não só ao princípio da legalidade, como também da moralidade, da isonomia, da impessoalidade e da eficiência.
- Diante da comprovação de ofensas a diversos princípios constitucionais, está o Poder Judiciário autorizado a dar cumprimento ao princípio da legalidade, sem interferir no mérito do ato administrativo, reconhecendo a inconstitucionalidade da lei autorizativa e a nulidade da respectiva concessão de direito real de uso dos imóveis públicos sem licitação. (TJMG - Apelação Cível 1.0479.11.003822-7/001, Relator(a): Des.(a) Paulo Balbino, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 24/04/2017, publicação da súmula em 10/05/2017)

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo.

4 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Av. Manoel Ribas, nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre a necessidade de procedimento licitatório para a concessão de bem público:

“ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE TERRENO PÚBLICO A PARTICULAR. CONSTRUÇÃO DE SEDE RECREATIVA DE ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS. AUSÊNCIA DE INTERESSE EMINENTEMENTE SOCIAL. HIPÓTESE NÃO ENQUADRADA NA DISPENSA DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 17, INC. I, ALÍNEA "F", E § 2º, INC. I, DA LEI 8.666/1993. NECESSIDADE DE CONCORRÊNCIA PRÉVIA. 1. Na origem, o Ministério Público do Estado do Maranhão propôs ação civil pública contra o Município de São Luís e a Associação dos Delegados de Polícia Civil do Maranhão - ADEPOL, sob a alegação de que a Municipalidade teria celebrado ilegal concessão de direito real de uso de um terreno de 4.940 m² para construção da sede recreativa da associação, sem autorização legislativa e sem licitação. 2. A sentença julgou procedente o pedido do Parquet para anular a concessão de direito real de uso; estabelecer que a Municipalidade se abstenha de edificar na área concedida e venha a demolir qualquer edificação lá existente; e determinar à ADEPOL que se abstenha de ocupar, utilizar, construir e edificar no local, sob pena de multa diária. O Tribunal maranhense deu provimento à apelação da Municipalidade para reformar a sentença e julgar improcedente o pedido formulado na ação civil pública. 3. **A concessão de direito real de uso corresponde a contrato pelo qual a Administração transfere a particular o uso remunerado ou gratuito de terreno público, sob a forma de direito real resolúvel, a fim de que dele se utilize para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.** 4. **A concessão de direito real de uso a particulares requer autorização legal e concorrência prévia.** 5. Nos termos do art. 17, § 2º, inc. I, da Lei 8.666/1993, a Administração poderá conceder direito real de uso com dispensa de licitação quando a utilização destinar-se a outro órgão ou entidade da Administração Pública. 6. Em situações de caráter eminentemente social, o art. 17, inc. I, alínea "f", da Lei 8.666/1993 também prevê a dispensa de licitação na "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". 7. As associações de direito privado, ainda que sem fins lucrativos, não se enquadram nas hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 17, inc. I, alínea "f", e § 2º, inc. I, da Lei 8.666/1993. Recurso especial do Parquet conhecido em parte e, nessa, provido para restabelecer a sentença de primeiro grau que torna nula a concessão de direito real de uso do terreno.” (REsp 1435594/MA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/10/2015, DJe 11/11/2015)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas, nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO que o tipo de licitação correto para a concessão de direito real de uso de bens imóveis da Administração Pública é o da maior oferta, conforme entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

CONSULTA. CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO E CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO. NÚMERO DE EMPREGOS A SEREM GERADOS. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. POSSIBILIDADE. TIPO DE LICITAÇÃO. MAIOR OFERTA. OBSERVÂNCIA DE CRITÉRIOS TÉCNICOS OBJETIVOS E MÉTRICAS ADEQUADAS PARA AFERIR A VIABILIDADE ECONÔMICA DAS PROPOSTAS.1. O NÚMERO DE EMPREGOS A SEREM GERADOS PODE CONSTITUIR UM DOS ELEMENTOS A SER AFERIDOS NO TIPO DE LICITAÇÃO "MAIOR OFERTA", PORTANTO PASSÍVEL DE SER UTILIZADO COMO CRITÉRIO DE JULGAMENTO NAS CONCESSÕES DE USO E DE DIREITO REAL DE USO. PARA TANTO, A ADMINISTRAÇÃO DEVERÁ ESTABELECE CRITÉRIOS TÉCNICOS OBJETIVOS E MÉTRICAS ADEQUADAS PARA QUANTIFICAR ESSES ELEMENTOS E AFERIR A VIABILIDADE ECONÔMICA DAS PROPOSTAS APRESENTADAS PELOS INTERESSADOS.2. DECISÃO UNÂNIME. [CONSULTA n. 932769. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Sessão do dia 31/08/2016. Disponibilizada no DOC do dia 05/10/2016.]

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, representado pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, com atribuições para atuação na proteção ao Patrimônio Público desta Comarca de Guarapuava, no uso de suas atribuições legais, resolve **RECOMENDAR**, ao **Prefeito do Município de Candói, Senhor Aldoino Goldoni Filho**, ou a quem vier a sucedê-lo que, em cumprimento às disposições acima mencionadas:

1. Elabore e submeta à apreciação do Poder Legislativo, no prazo de 30 (trinta) dias corridos, projeto de lei que vise a regulamentar a cessão de bens imóveis do Município de Candói, realizando as alterações necessárias na Lei n.º 448/2001.

1.1. A lei deverá prever a terminologia correta, visto que apesar da denominação "Permissão de Uso" as características demonstram se tratar de "Concessão de Direito Real de Uso".

1.2. A lei deverá prever obrigatoriamente a necessidade de procedimento licitatório prévio na modalidade adequada para



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Av. Manoel Ribas, nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

realização das concessões, bem como a previsão de lei autorizativa específica para cada concessão.

1.3. Estabeleça a necessidade de que a empresa comprove documentalmente, preferencialmente de forma semestral, quais os benefícios que a sua manutenção traz ao Município de Candói, como geração de empregos, arrecadação de impostos, etc.

2. As cessões vigentes poderão continuar com vistas a não causar a demissão de trabalhadores, medida que seria mais gravosa que as irregularidades das cessões, vedando-se prorrogações.

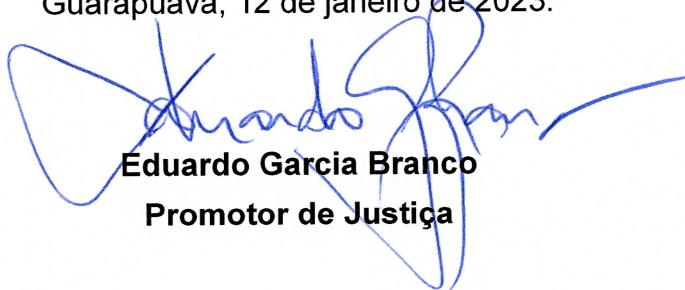
3. Fiscalize o cumprimento dos termos de cessão/permissão, a fim de garantir o devido cumprimento pelas empresas instaladas.

4. Dê ampla publicidade, no âmbito do Município, à presente Recomendação Administrativa.

O não cumprimento das disposições acima referidas importará na tomada das medidas judiciais cabíveis, *inclusive* no sentido da apuração da responsabilidade civil, administrativa e, mesmo, criminal dos agentes públicos responsáveis pelo desrespeito às disposições supramencionadas.

Assinala-se o prazo de **15 (quinze) dias úteis** para que a autoridade, ora mencionada, comunique ao Ministério Público por escrito quanto ao acatamento ou não da presente Recomendação Administrativa e o prazo de **90 (noventa) dias** para que demonstre as medidas adotadas visando dar efetivo cumprimento ao recomendado.

Guarapuava, 12 de janeiro de 2023.



Eduardo Garcia Branco
Promotor de Justiça