

RECOMENDAÇÃO N. 0005/2019/01PJ/MCJ

INQUÉRITO CIVIL nº 06.2019.00001788-7

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, por sua Promotora de Justiça que esta subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em especial com fundamento nos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição da República; no artigo 25, inciso IV, alínea “a”, da Lei Federal nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); no artigo 26, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 72/1994 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul); bem como pela Lei nº 8.429/92 e artigo 44 da Resolução nº 015/2007-PGJ¹;

CONSIDERANDO que ao Ministério Público cabe a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, caput, da CF/88; art. 1º da Lei nº 8.625/93 e art. 1º da LC nº 72/94), sendo que, para tanto, deve promover inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da CF/88; art. 25, IV, b, da Lei nº 8.625/93 e art. 25, IV, b, da LC nº 72/94);

CONSIDERANDO que, segundo Hugo Nigro Mazzilli, o “*Promotor de Justiça do patrimônio público e social tem sua área de atuação voltada para a defesa da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social*”²;

CONSIDERANDO que a Recomendação “*constitui um instrumento poderoso para conformação e adequação de condutas de agentes políticos e administradores públicos, consistindo numa espécie de notificação e alerta sinalizador da necessidade de que providências sejam tomadas, sob pena de consequências e adoção de outras medidas e expedientes repressivos por parte do Ministério Público*”³, viabilizando, dessa maneira, a demonstração de dolo para eventual ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, sem prejuízo de ação própria para anulação do ato ilegal praticado;

CONSIDERANDO que, na linha do art. 37, caput, da Carta Maior da República e do art. 25 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, a Administração Pública deve pautar-se pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, os quais são de plena exigibilidade jurídica, devendo ser observados compulsoriamente pelo ente público das esferas federal, estadual e municipal;

CONSIDERANDO que o regime jurídico dos bens públicos traz como uma das características desses bens a inalienabilidade que, em regra geral, “*impede sejam os bens públicos alienados, isto é, não podem ser eles vendidos, permutados ou doados, em vista dos interesses aqui representados, que são os da coletividade*”⁴;

CONSIDERANDO que a doação, assim como a permuta e a venda de bens públicos é medida de exceção no regime jurídico que rege a Administração Pública. Nesse sentido é o posicionamento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul: “*DOAÇÃO, NO ÂMBITO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS, EM HIPÓTESE EXCEPCIONAIS, COM ENCARGOS E COM CLÁUSULA DE REVERSÃO (ART. 17, § 4º, DA LEI 8.666/93). DECISÃO LIMINAR DO STF NA ADIN - 927 QUE DEU INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO AO ARTIGO PARA RESTRINGIR A VEDAÇÃO À UNIÃO FEDERAL E TEM EFEITO ERGA OMNES, CONFORME ART. 11, § 1º, DA LEI Nº 9.868, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1999. SUPERVENIÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ALTERADORA*”. (TCE/MS – TC/1498/2014).

CONSIDERANDO que, 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 (artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que os casos de dispensa de licitação são regras também excepcionais e devem ser necessariamente justificados, exigindo-se processo de dispensa de licitação, que deve ser instruído, no que couber, com os elementos insculpidos no artigo 26 e incisos da Lei nº 8.666/93;

¹ Disciplina o inquérito civil e demais investigações do Ministério Público na área dos interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis, as audiências públicas, os compromissos de ajustamento de consulta e as recomendações, e dá outras providências.

² MAZZILLI, Hugo Nigro. Introdução ao Ministério Público. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 319.

³ ALVES, Leonardo Barreto Moreira e BERCLAZ, Márcio Soares. Ministério Público em ação. 2. ed. Salvador: JusPODVM, 2013, p. 49.

⁴ CELSO SPITZCOVSKY, Direito Administrativo para Concursos Públicos. 10 ed. São Paulo: Método. 2008, p. 539.

CONSIDERANDO que o posicionamento exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, que trata a doação de imóvel público da seguinte forma: "*APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM COMINAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER – NULIDADE DE DOAÇÃO DE IMÓVEL – PRELIMINARES – INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E INCOMPETÊNCIA DO JUIZ DE PRIMEIRA INSTÂNCIA – REJEITADAS – MÉRITO – DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO – INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS PREVISTAS NA LEI N.º 8.666/1993 – AUSÊNCIA DE PRÉVIA LICITAÇÃO – INTERESSE PÚBLICO NÃO EVIDENCIADO – RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. (...). 3. O artigo 17, § 4.º, da Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/1993) preceitua que a doação de bem público deve ser precedida de procedimento licitatório, sendo dispensado apenas em caso de interesse público devidamente justificado. 4. É nula a doação de imóvel público à empresa particular, uma vez que a alegação de geração de empregos não é suficiente para dispensar a licitação, mormente porque não foi oportunizado que outras empresas do ramo de comunicação da região tivessem a mesma possibilidade". (TJMS – Apelação n.º 0800272-44.2016.8.12.0016 – 3ª Câmara Cível – Rel. Des. Eduardo Machado Rocha. Julg. 24/10/2017. Pub. 25/10/2017). (grifei)*

CONSIDERANDO que a alienação (gratuita ou onerosa) de bens da Administração Pública somente poderá ocorrer se subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, nos termos do *caput* do art. 17 da Lei n.º 8.666/93 - Lei de Licitações e Contratos, ou seja, o Administrador Público jamais pode conceder incentivos a entes privados por mera liberalidade, pois não é dado a ele o direito de fazer cortesia às custas do povo, devendo sempre existir uma contraprestação inequívoca por parte dos beneficiários e proporcional aos incentivos oferecidos;

CONSIDERANDO que, em se tratando de alienação de bem público, mostra-se imprescindível a prévia identificação e devida avaliação, mormente para propiciar o necessário sopesamento do interesse público envolvido e mensuração do benefício ao particular;

CONSIDERANDO que a "*administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)*" (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que a impessoalidade⁵ é princípio constitucional norteador da Administração Pública Brasileira (artigo 37, *caput*, da CRFB/88). Por consequência disso, os bens públicos não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador, sendo dever gerenciá-los nos termos da finalidade legal a que estão adstritos. Inconcebível, pois, que, discricionariamente, seja autorizada a doação de bens públicos a particulares, travestindo-se em privilégio para uns, em detrimento de outros;

CONSIDERANDO que a Lei de Improbidade (Lei n.º 8.429/1992) expressa em seu artigo 11, que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente, praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

CONSIDERANDO que doar bens públicos à pessoa física ou jurídica, sem a observância das formalidades legais, constitui ato de improbidade administrativa que causa danos ao erário, nos termos do art. 10, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa - LIA (n.º 8.429/92);

CONSIDERANDO que agir negligentemente na conservação do patrimônio público, bem como concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente, são práticas que importam em atos de improbidade administrativa previstos no art. 10, X e XII, da LIA;

CONSIDERANDO que para configuração da Improbidade Administrativa definida no art. 10 da LIA, é pacificada a jurisprudência, no sentido de que não se exige o dolo específico ou a má-fé para a dilapidação do patrimônio público, bastando a comprovação de culpa, sendo punidos os administradores negligentes, imprudentes ou imperitos;

⁵ A propósito, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO disserta acerca da impessoalidade que:

"(...) Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento (...) No segundo sentido, o princípio significa, segundo José Afonso da Silva (2003:647), baseado na lição de Gordillo que "os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal" (DIREITO ADMINISTRATIVO. VIGÉSIMA QUINTA EDIÇÃO. São Paulo: Atlas, 2012. Pág. 68).

CONSIDERANDO informação divulgada na mídia <http://maracajuemfoco.com.br/noticia/presidente-da-camara-helio-albarello-ingressa-projeto-de-lei-para-criacao-do-programa-habitacional-moradia-com-dignidade-que-autoriza-municipio-a-doar/36027>, informando que a Câmara Municipal de Maracaju irá promover "Programa Habitacional Moradia com Dignidade que autoriza município a doar terrenos a população", sem, contudo, serem observados os ditames legais imprescindíveis, como a avaliação prévia, por comissão especialmente nomeada para a tarefa, a qual procederá à perfeita identificação do bem e estabelecerá o valor do mesmo, com base em pesquisas de mercado, realização de processo licitatório, ou processo de dispensa, bem como a existência de interesse público devidamente justificado.

CONSIDERANDO que não consta no Projeto de Lei nº 14/2019 o respeito ao regramento concernente à alienação de bens públicos, notadamente definidos no art. 17 da Lei Federal 8.666/93 - Lei de Licitações, sendo que é imprescindível que a administração pública municipal obedeça o preceito legal descrito;

CONSIDERANDO que as prerrogativas do Projeto de Lei nº 14/2019 poderá gerar um ato administrativo eivado de ilegalidade, vez que sem motivação de interesse público que justificasse dispensa de licitação, ferindo o previsto no artigo 17, §4º da Lei 8.666/93, bem como trata indistintamente pessoas carentes e não carentes, tratando de forma igual os desiguais, além de prever incentivos que geram despesas ao Município, sem a observância das prioridades do PPA, LDO e LOA, previstos no art. 165 da CF e ainda retiram receitas do Município ao dispor sobre isenções de taxas e impostos;

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual podendo, no exercício de suas atribuições, emitir recomendações dirigidas aos órgãos e entidades públicas (artigo 27, Parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625/93);

RESOLVE, em defesa do patrimônio público e social e, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e isonomia;

RECOMENDAR ao PREFEITO MUNICIPAL DE MARACAJU/MS, MAURÍLIO FERREIRA AZAMBUJA, com objetivo de evitar eventuais demandas judiciais para a responsabilização das autoridades competentes, garanta que, no trato dos processos movidos pela Administração Municipal de Maracaju para doação, permuta, alienação ou cessão de imóveis, sejam respeitados os princípios que regem a Administração Pública, notadamente a legalidade, moralidade, isonomia e impessoalidade, atentando-se ao ordenamento jurídico como um todo, principalmente às disposições da Constituição Federal, dentre outras, a prevista no artigo 23, inciso I, da CF/88, e na Lei n.º 8.666/93, bem como que:

1. A Administração Municipal de Maracaju NÃO SANCIONE O PROJETO DE LEI Nº 14/2019 que "regulamenta a distribuição de lotes urbanos no Município através do Programa Habitacional Moradia com Dignidade" até que seja cumprida a legislação pertinente (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao art. 17, da Lei n.º 8.666/93 - Lei de Licitações);

2. A Administração Municipal de Maracaju deve observar sempre que a doação de bens imóveis públicos é medida de absoluta excepcionalidade, que somente pode ser lançada mão quando deliberadamente demonstrada e assegurada a existência de interesse público inequívoco envolvido, porquanto, em regra, os bens públicos são inalienáveis, seja gratuita ou onerosamente, a particulares, devendo sempre realizar avaliação prévia, o procedimento licitatório pertinente, a fim de assegurar a isonomia e impessoalidade na escolha dos beneficiários de bens municipais, em cumprimento a norma constitucional prevista no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao art. 17, da Lei n.º 8.666/93 - Lei de Licitações e Contratos;

3. A Administração Municipal de Maracaju deve, nos casos em que o processo licitatório seja incabível, em que se verifique ser o caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação, formalizar, previamente à cessão do bem, as justificativas para a não realização de licitação de acordo com o artigo 26, da Lei n.º 8.666/93, procedendo à abertura do devido processo de dispensa de licitação;

4. A Administração Municipal de Maracaju deve realizar prévia avaliação do bem a ser cedido/permutado/doado⁶;

5. A Administração Municipal de Maracaju deve observar o princípio da indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos a fim de evitar a cessão, permutas ou doações que gerem grande onerosidade aos cofres públicos

⁶ A Administração pode fazer doações de bens móveis e 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 as condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação." (grifei) (Hely Lopes Meirelles, vejamos. Direito Administrativo Brasileiro, 35ª Edição, 2009, p. 544).

sem retorno proporcional à sociedade. Assim, no caso concreto, deve constar nos autos se essa proporção foi avaliada, descrevendo-se acerca da análise da relação custo/benefício entre os bens cedidos pelo Poder Público e as contraprestações oferecidas pelo beneficiário, sempre com vistas a razoabilidade e economicidade;

6. A Administração Municipal de Maracaju deve adotar as providências necessárias para que haja fiscalização efetiva quanto ao atendimento das obrigações legais e contratuais assumidas pelos beneficiários de quaisquer doações, permutas ou cessões de área pública de qualquer natureza;

7. A Administração Municipal de Maracaju deve promover a imediata divulgação da presente Recomendação, em veículo adequado, conforme previsto no artigo 45, parágrafo único da Resolução nº 015/2007-PGJ.

O Ministério Público Estadual deverá ser comunicado, no prazo de 10 (dez) dias úteis a partir do recebimento, se a presente RECOMENDAÇÃO será acolhida ou não, sob pena de, não adotando as providências, serem tomadas as medidas cabíveis.

Para melhor cumprimento e publicidade, fica determinada a remessa de cópias da presente recomendação, além da publicação de seu inteiro teor no Diário Oficial do Ministério Público:

- a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Maracaju/MS, para ciência;
- b) Ao Procurador-Geral do Município, para ciência;
- c) Deixo de comunicar ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Patrimônio Público e Social e ao Corregedor-Geral do Ministério Público, tendo em vista o artigo 57, inciso VI, da Resolução nº 14/2017-CPJ, de 18 de dezembro de 2017.

Cumpra-se.

Maracaju/MS, 28 de novembro de 2019.

SIMONE ALMADA GÓES
Promotora de Justiça

PONTA PORÃ

EDITAL Nº 0131/2019/01PJ/PPR

A 1ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de Ponta Porã/MS torna pública a instauração do Procedimento Administrativo nº 09.2019.00003884-9, que está à disposição de quem possa interessar na Rua Baltazar Saldanha nº 1.613 – Jd. Ipanema. Os autos do referido procedimento podem ser integralmente acessados via internet, no seguinte endereço: <http://consultaprocedimento.mpms.mp.br/consulta/saj/processo>.

Procedimento Administrativo n. 09.2019.00003884-9

Requerente(s): Ministério Público Estadual de Mato Grosso do Sul

Requerido(s): Ataíde da Silva Miranda

Assunto: acompanhar o cumprimento de acordo extrajudicial objetivando regularizar a inscrição da propriedade rural denominada Fazenda Flor de Maio no Cadastro Ambiental Rural, bem como recuperar e compensar os danos ambientais ocorridos em referido imóvel.

Ponta Porã/MS, 28 de novembro de 2019.

GABRIEL DA COSTA RODRIGUES ALVES
Promotor de Justiça