



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

**GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA**

**EXCELENTÍSSIMO CONSELHEIRO RELATOR VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO**, órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição da República, com sede na Av. Presidente Dutra, 4.229, Bairro Pedrinhas, nesta Capital, no exercício de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda e a fiscalização do cumprimento da lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus municípios, assim como fundado nas disposições contidas nos artigos 80, I, e 81 da Lei Complementar n°. 154/96, bem como no artigo 230, I, do Regimento Interno da Corte de Contas, e na Resolução n°. 76/TCE-RO/2011, **formula**

## **REPRESENTAÇÃO**

em face de **RAISSA DA SILVA PAES**, na condição de Prefeita Municipal à época dos fatos; **ADEMIR DIAS DOS SANTOS**, Procurador-Geral do Município; **PEDRO PAULO VALERIANO**, Subprocurador Municipal, todos agentes públicos do Município de Guajará-Mirim, e a empresa **AÇO BRASIL INDUSTRIA COMERCIO E DISTRIBUIDORA DE AÇO EIRELI**, CNPJ 31.831.861.781/0001-32, ante as ilicitudes atinentes às doações de bens imóveis públicos sem licitação, por meio da Lei Municipal n° 2.714/2023, consoante as razões fáticas e jurídicas adiante alinhavadas:

1. Dos fatos

1. Da ilegalidade da doação de imóvel público sem licitação

Cuida-se de Representação fundada em Ordem de Serviço de nº 059/2023, constituída no âmbito desta Procuradoria de Contas, a fim de averiguar, em caráter preliminar, a regularidade da Lei nº 2.714/GAB/PREF/2023, publicada no dia 19 de outubro de 2023, que cuida sobre a Doação com encargo, a título gratuito, das quadras nº 26 e 43 do setor VIII do Distrito Industrial (zona urbana), à empresa AÇO BRASIL INDUSTRIA COMERCIO E DISTRIBUIDORA DE AÇO EIRELI.

Diligenciou-se à Prefeitura de Guajará-Mirim por meio do Ofício Nº 127/GPEPSO/2023, com o requerimento do envio de cópia integral do **Processo Administrativo nº 171/2020**, que instruiu o procedimento referente ao ato administrativo em comento.

O Ofício foi atendido, e em exame aos elementos informativos trazidos, este órgão constatou tratar-se de um processo de doação de bem imóvel da municipalidade, **deflagrado exclusivamente em função de interesse particular** da empresa AÇO BRASIL INDUSTRIA COMERCIO E DISTRIBUIDORA DE AÇO EIRELI, submetido à Prefeitura de Guajará-Mirim por meio do requerimento abaixo transcrito (fls. 06), *ipsis litteris*:

À  
Prefeitura Municipal e Guajará-Mirim-RO  
Nesta

Aço Brasil Ind Com e Distribuição de Aço Eireli, com CNPJ n 31.861.781/0001-32, com Alvará Municipal nº 126/2019, localizada na Rodovia BR 421, nessa cidade de Guajará-Mirim, submete à apreciação dessa prefeitura municipal, requerimento de área industrial contendo 02 terrenos 24/25 conforme mpa em anexo totalizando a área de 13.965 m<sup>2</sup> medindo 200mts de frente, 58.13mts em sua lateral esquerda e 76.70mts em sua lateral direita, com 200mts de fundo, para novas instalações própria da indústria que como é de conhecimento do Exmo Sr.º já é uma empresa consolidada e em crescimento. **A indústria possui 54 funcionários com capacidade de até 100 colaboradores em suas instalações atuais com área de 3.500mts<sup>2</sup>, a necessidade de nova área dá-se devido a necessidade de área coberta medindo 10.000mts<sup>2</sup> com 3.000mts<sup>2</sup> de área livre para movimentação de carga e descarga.**

Oportunamente, informamos que apresentaremos ante Projeto de instalações em anexo o qual contém informações detalhadas do empreendimento proposto.

Contamos com a compreensão de todos que a Aço Brasil está situada na cidade de Guajará-Mirim como Indústria, fomentando a geração de empregos e tributação.

Atenciosamente, [...]. **(destaque nosso)**

Em atenção ao pleito particular, a municipalidade constatou que a quadra n° 24 era de propriedade de terceiros (fls. 29), tendo a Procuradoria-Geral do Município informado tal impedimento à empresa representada (fls. 30), que se limitou a repisar seu requerimento inicial, desta vez com a substituição das quadras inicialmente pretendidas pelas de n° 26 e 43 (fls. 57).

Submeteu-se, em seguida, o processo administrativo à Procuradoria-Geral do Município, que expediu o Parecer n° 617/2022, de fls. 37/39, da lavra do Procurador-Geral Ademir Dias dos Santos, orientando a municipalidade pelo atendimento do pleito da empresa AÇO BRASIL EIRELI por meio de outorga de uso com perspectiva de doação definitiva, **ainda que sem justificativa do interesse público e de licitação**, lastreando-se nos seguintes fundamentos:

[...].

Alternativamente, a doação poderá ser precedida de um período de outorga de uso, ocasião em que o empresário demonstrará o prévio e esmerado cumprimento das obrigações instalação da empresa, criação de empregos, geração de receita tributária, etc. Assim, os encargos serão transformados em condição suspensiva e a doação poderá ser feita com índole definitiva, sem gravames, eis que já cumpridos anteriormente.

Trata-se de uma solução inteligente, pois, em caso de descumprimento dos encargos, pode ser mais fácil reverter uma posse precária. Em outras palavras, tratar-se-á de uma promessa de doação, passível de não se concretizar no futuro.

Vale destacar que, o presente **parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente.

Por todo o exposto, considerando a previsão legal e demonstrado o preenchimento dos requisitos acima dispostos, esta Procuradoria **OPINA** pela **OUTORGA DE USO COM PERSPECTIVA DE DOAÇÃO DEFINITIVA** (condição suspensiva) ao invés da doação com encargos e cláusula de reversão (condição resolutiva). [...].

Encaminhados os autos para a chefia do Poder Executivo, **apesar de ausentes a justificativa do interesse público e o processo licitatório**, editou-se a Lei n° 2.525/GAB/PREF/2022 (fls. 40/41), materializando a autorização legislativa do Município para a outorga de Concessão de Direito Real de Uso das quadras n° 26 e 43 à empresa representada, fixando os critérios para a manutenção do ato concessório com perspectiva de doação definitiva, a saber:

[...].

**Art. 2°** - O prazo da Concessão a que se refere o artigo anterior é de 10 (dez) anos, conforme preceitua a Lei Municipal n° 901/GAB-PREF/03.

§ 1º Findo o prazo da Concessão e cumpridas todas as exigências e prescrições previstas nesta Lei, poderá o imóvel ser objeto de doação, mediante autorização Legislativa.

§ 2º A Concessionária poderá pleitear junto ao Município a antecipação da doação do imóvel desde que cumpridas todas as exigências da presente Lei com relação a área construída, número de empregos gerados e cumprimento com os objetivos propostos.

**Art. 3º** - Nos imóveis descritos no artigo 1º, a concessionária promoverá à construção de novas instalações próprias da indústria, consoante Processo Administrativo nº 171/2020.

**Art. 4º** - As obras de transferência da indústria com 10.000,00 m² de área coberta, além de áreas de pátio, circulação e estacionamento, deverão ser iniciadas no prazo de 12 (doze) meses e concluídas no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, contados da data de publicação desta lei, sob pena de reversão do imóvel ao domínio do Município, com todas as benfeitorias nele introduzidas, sem direito a qualquer retenção. [...].

**Art. 8º** - Do instrumento público de Concessão, deverão constar, entre outras, cláusulas especiais, estabelecendo que:

I - o imóvel ficará vinculado à atividade industrial;

II - a Concessionária deverá cumprir todas as exigências e prescrições da Lei Municipal n.º 982/04, que cria o Distrito Industrial no Município de Guajarará-Mirim (RO) e dá outras providências;

III - a Concessionária deverá criar, no mínimo, 50 (cinquenta) empregos diretos;

IV a falta do cumprimento do disposto nesta Lei, a modificação da finalidade da concessão ou a extinção da Concessionária farão o imóvel, com todas as benfeitorias nele porventura existentes, reverter automaticamente de pleno direito à posse do Município, as quais como parte integrantes daquele, não darão direito a nenhuma indenização ou compensação, renunciando a concessionária a todos os prazos prescricionais/decadenciais previstos na legislação civil;

V - se, o início das atividades industriais não se efetuar na data de conclusão das obras de implantação, e se ocorrer o encerramento das atividades, haverá revogação da concessão.

A despeito da positivação do ato concessório de outorga de uso e suas condições, a pessoa jurídica AÇO BRASIL EIRELI irressignou-se quanto à precariedade do título concedido, **pleiteando a alteração da Lei nº 2.525/2022 para que o ato de concessão de direito real de uso fosse substituído para doação com encargos** (fls. 44).

Uma vez mais submetido o requerimento da empresa à análise da Procuradoria Municipal, por meio do Parecer Jurídico nº 796/2023, de fls. 46/47, lavrado no dia 15 de setembro de 2023, **o Subprocurador Municipal Pedro Paulo Valeriano** opinou pela doação com encargo de imóvel, fazendo, no ponto, as seguintes ponderações:

[...].

A autonomia constitucional dos Municípios, combinada com os arts. 99, 100 e 101 do Código Civil de 2002, são o fundamento deste entendimento, sendo certo que a regra de inalienabilidade de bens públicos imóveis por doação a particulares, constante do art. 17, I, b, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, mostra-se inconstitucional com relação aos Estados e aos Municípios, inclusive com medida cautelar nesse sentido já proferida pelo excelso Supremo Tribunal Federal, ADI n. 927, sendo aplicável, assim, somente à União.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei n. 8.666, de 21.06.93. I. - Interpretação conforme dada ao art. 17, I, "b" (doação de bem imóvel) e art. 17, II, "b" (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, "c" e par. 1. do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte. II. - Cautelar deferida, em parte.

(ADI 927 MC, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/1993, DJ 11-11-1994 PP-30635 EMENT VOL-01766-01 PP-00039)

Outra regra pacificamente adotada é a de que o instrumento de doação deverá obrigatoriamente, sob pena de nulidade, mencionar os encargos do favorecido, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão (art. 17, § 4º), esta última para o caso de cessarem as razões que justificaram a dádiva, de sorte que o imóvel reverterá ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário (art. 17, § 1º).

Vale destacar que, o presente **parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente. Por todo o exposto, considerando a previsão legal e demonstrado o preenchimento dos requisitos acima dispostos, esta Procuradoria **OPINA pela DOAÇÃO COM ENCARGOS E CLÁUSULA DE REVERSÃO.**

[...].

Denota-se que o Subprocurador Municipal envidou certo esforço argumentativo na tentativa de conferir alguma legitimidade ao ato de doação com encargo, fundamentando-se, notadamente, na Medida Cautelar concedida pelo e. STF na ADI n° 927.

Ocorre que **a referida ação constitucional foi julgada extinta sem resolução do mérito** pelo relator, e. Ministro Nunes Marques, em razão da revogação do art. 17, I, "b" e "c", II, "a", "b", e § 1º da Lei 8.666/1993, cuja inconstitucionalidade pretendia-se declarar<sup>[1]</sup>, quer dizer, consoante a r. decisão publicada no dia 14/04/2023 (anexo), 05 dias antes da emissão do citado parecer jurídico (Parecer n° 796/2023/PROGEM) a medida cautelar havia perdido qualquer efeito legal, inexistindo, por consectário, o respaldo jurídico que alicerçava o entendimento ali defendido.

Afora isso, trata-se de matéria já enfrentada pelo TCE/RO em várias oportunidades (como se verá adiante), não tendo a douta Procuradoria Municipal demonstrado o zelo médio esperado ao proferir sua orientação, primeiro porque uma vez empregando a medida cautelar citada como fundamento vital do Parecer n° 796/2023/PROGEM, deveria ter se certificado da superveniência do **juízo de mérito da ação**, e segundo porque, tivesse seguido minimamente a jurisprudência dessa Corte, não teria vulnerado o princípio da legalidade ao orientar a Prefeitura pela doação com encargo sem licitação das quadras n° 26 e 43 a particular, **ao arrepio da legislação de regência**.

Não obstante o descumprimento aos requisitos legais, o procedimento administrativo prosseguiu com a avaliação da quadra n° 26, cujo valor perfaz R\$727.224,91, consoante fls. 48 do processo administrativo 171/2020, **não tendo havido avaliação da quadra n° 43**.

Importa anotar, a propósito, que **a quadra n° 43 não foi sequer avaliada**, em frontal desrespeito ao art. 37, XXI da Constituição Federal, art. 17 da Lei n. 8.666/93 e art. 76 da Lei n. 14.133/21.

Com efeito, é patente o erro grosseiro da municipalidade e dos Procuradores Municipais quanto à inobservância dos preceitos legais e basilares da Administração Pública, **haja vista a flagrante submissão do interesse público ao particular, in casu, materializada pela publicação da Lei n. 2.714/GAB/PREF/2023, que autorizou o Município de Guajará-Mirim a doar com encargo**, a título gratuito, as quadras n° 26 e 43 à empresa AÇO BRASIL, com a seguinte redação:

[...].

Art. 1° -Fica o Município de Guajará-Mirim (RO), autorizado a doar com encargo, a título gratuito, por documento hábil, à empresa AÇO BRASIL IND. COM. E DISTRIBUIDORA DE AÇO LTDA, as áreas de terras das quadras n° 26 e 43 do setor VIII no âmbito do Distrito Industrial, dentro dos seguintes limites e confrontações: Quadra n° 26 -medindo de frente 104,77m, lado direito mede 88,70m, lado esquerdo mede 78,66m, fundos mede 104,18m, totalizando 8.742,05m².Frente com BR 425, lado direito com av. 47, lado esquerdo com av. 49 e fundos com a av. Leopoldo de Matos. Quadra n° 43 - medindo de frente 100,00m, lado direito mede 100,00m, lado Esquerdo mede 100,00m, fundos mede 100,00m, totalizando 10.000,00m². Frente com av. Leopoldo de Matos, lado direito com av. n° 47, lado esquerdo com av. n° 49 e fundos com av. Quintino Bocaiúva.

Art. 2° -A doação prevista no artigo 1° possui finalidade específica, destinando-se à expansão de atividades industriais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado e precedido de avaliação, nos termos do artigo 17 da Lei n° 8.666/93 e artigo 76 da Lei n° 14.133/21.

§ 1°A empresa donatária terá o prazo de 48 (quarenta e oito) meses, contados da data de publicação desta lei autorizativa de

doação para adimplemento total dos encargos constantes da proposta apresentada na data do certame, incluindo a conclusão das obras, conforme cronogramas de execução, projetos de engenharia e início das atividades comerciais.

§ 2º prazo para manutenção dos encargos é de 10 (dez) anos, contados a partir da publicação desta lei.

§ 3º Vencido o prazo estipulado no parágrafo anterior e cumprido os encargos da doação, a propriedade do imóvel consolidar-se-á em favor da donatária, permanecendo daí em diante a obrigação de utilização perpétua do imóvel para a produção industrial, comercial ou centro de distribuição.

[...].

Art. 8º -Do instrumento público de Doação com encargos, deverão constar, entre outras, cláusulas especiais, estabelecendo que:

I - o imóvel ficará vinculado à atividade industrial, comercial ou centro de distribuição;

II - a Donatária deverá cumprir todas as exigências e prescrições da Lei Municipal n.º 982/04, que cria o Distrito Industrial no Município de Guajará-Mirim (RO) e dá outras providências;

III - a Donatária deverá criar, no mínimo, 50 (cinquenta) empregos diretos;

IV a falta do cumprimento do disposto nesta Lei, a modificação da finalidade da doação com encargos ou a extinção da Donatária antes da resolução da doação com encargos, farão o imóvel, com todas as benfeitorias nele porventura existentes, reverter automaticamente de pleno direito à posse do Município, as quais como parte integrantes daquele, não darão direito a nenhuma indenização ou compensação, renunciando a Donatária a todos os prazos prescricionais/decadenciais previstos na legislação civil;

V - se, o início das atividades não se efetuar na data de conclusão das obras de implantação, e se ocorrer o encerramento das atividades antes da resolução da doação com encargos, haverá revogação da doação, salvo por motivo de caso fortuito ou força maior, onde a requerimento da donatária e concessão expressa do Município, o prazo poderá ser prorrogado por 12 (doze) meses.

[...].

Imprescindível, nestes moldes, que essa Corte de Contas adote medidas com o desiderato de fazer cessar o estado de patente violação à obrigatoriedade constitucional de licitação, na forma disposta no art. 37, XXI, da CF/88, assim como aos ditames do art. 17, I e §4º da Lei nº 8.666/93, do art. 76, I e §6º da Lei n 14.133/2021, do art. 120 da Constituição Estadual, e do art. 82 da Lei Orgânica Municipal (Lei nº 01/2020).

## **2. Do Direito e das Responsabilidades**

### **2.1. Do cabimento e da legitimidade**

Cuida-se de representação formulada com fulcro no **art. 52-A** da Lei Orgânica do TCE, abaixo:

**Art. 52-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas:**

I - as unidades técnicas do Tribunal, nos termos do art. 85, II, desta Lei Complementar;

II - as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do Regimento Interno;

**III - os Ministérios Públicos de Contas**, o Ministério Público da União e os dos Estados;

IV - os Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - os órgãos de controle interno, em cumprimento ao § 1 do art. 74 da Constituição Federal;

VI - os Senadores da República, os Deputados Federais e Estaduais, Vereadores, Juizes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;

VII - os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal nº. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres;

VIII - outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de

Lei específica.

Seu cabimento é inequívoco, já que o suposto desvio da boa conduta administrativa diz respeito à matéria da jurisdição da Corte de Contas (ilegalidade da doação de imóvel público a particular sem licitação).

De outra banda, o autor da representação é o Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e cuja legitimidade ativa é expressa, nos exatos termos no inciso III do art. 52-A da Lei orgânica do TCE.

Pretende-se por meio desta Representação, portanto, averiguar os atos da administração e, caso identificadas as irregularidades descritas no pórtico deste instrumento, provocar a exata conduta administrativa, compatibilizando-a com a Constituição Federal, de modo que o Município de Guajará-Mirim vinculadas possa adequar-se aos ditames da Lei Maior.

## 2.2 Da ilegalidade da dispensa da licitação e ausência de avaliação prévia da quadra 43.

Trata-se de alienação de imóvel fundada na hipótese prevista no §4º do art. 17 da Lei nº. 8.666/1993:

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:

[...];

b) **doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo;**

[...].

§ 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; [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#) (destaque nosso)

Como se afere da leitura do dispositivo transcrito, a hipótese de dispensa não pode ser invocada de forma leviana pelo administrador público, de modo que não desmereça a supremacia do interesse público sobre o particular, porquanto ao administrador público não é dado o direito de fazer cortesia à custa do patrimônio público, uma vez que sua atuação deve estar sempre condicionada à real satisfação do interesse de toda a coletividade.

Ainda que se admita que a Administração Pública, com fundamento no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, possa conceder incentivos ou benefícios a empresas privadas com fins lucrativos, **isso não significa dizer que tais benesses possam ser realizadas graciosamente e de forma indiscriminada por mera liberalidade do administrador**, o qual deve observar, na hipótese de alienação de bens públicos, o atendimento de 04 requisitos fundamentais: **(i) interesse público devidamente justificado, (ii) autorização legislativa, (iii) avaliação prévia e (iv) licitação.**

Nesta senda, inclusive, envereda a Lei Orgânica do Município de Guajará-Mirim, haja vista a recepção da regra constitucional

na esfera do ente federativo, consoante o regramento positivado no art. 82:

**Art. 82.** O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, concederá direito real de uso, **mediante autorização legislativa e concorrência, dispensada essa última nas hipóteses previstas na legislação pertinente** e a aquisição onerosa de bens observará os requisitos da legislação Federal.

Do mesmo modo, a disposição da Lei Federal é refletida pela Constituição do Estado de Rondônia, que consigna no art. 120 o seguinte normativo, vinculante aos Municípios: "*Os bens dos Municípios não podem ser objeto de doação ou cessão gratuita, cabendo à lei municipal autorizar-lhes a alienação, precedida sempre de concorrência pública*".

Com supedâneo no ditame constitucional, a Nova Lei de Licitações e Contratos não diverge deste entendimento, pois assevera o império do interesse comum sobre o privado, como se vê em seu art. 76, I, b, e §6º:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

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

[...];

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas "f", "g" e "h" deste inciso;

[...];

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

Vale ilustrar que a doutrina pátria é remansosa quanto aos requisitos que deve o ato administrativo obedecer, como se vê do escólio de Odete Medauar<sup>[2]</sup>, ao asseverar que a alienação de bens imóveis dependerá de autorização do legislativo correspondente, de avaliação prévia e de concorrência e que é **dispensada a licitação exclusivamente quando a doação dirigir-se a outro órgão ou entidade da Administração**.

José dos Santos Carvalho Filho<sup>[3]</sup> leciona que "A Administração pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ser tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado". Em suma, a violação de tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público.

É patente a hegemonia dos aludidos requisitos sobre o instituto de doação com encargo, **os quais não estão presentes no processo em análise, razão pela qual era imprescindível a licitação para seleção da proposta mais vantajosa ao interesse social.**

No caso ora posto **não houve a esperada cautela da Administração em imprimir caráter mínimo de legalidade**, diante da ausência de processo licitatório, tampouco cuidou de demonstrar o interesse público em doar área avaliada em R\$727.224,91, fato que, por si só, já seria suficiente para anular o ato administrativo, porquanto eivado de ilegalidade.

Causa bastante estranheza o fato de que o ato de doação tem início a partir de requerimento de doação formulado pela empresa, que, inclusive, menciona expressamente quais imóveis (quadras) desejava ter, contando, no decorrer do processo administrativo, com o endosso da Procuradoria jurídica municipal e do Executivo, inclusive, no que toca à alteração da Lei Municipal para substituir o ato de outorga de uso por doação com encargos, instituto mais vantajoso para o interesse particular, em que pese a ilegalidade do ato de doação ante a ausência de licitação.

Dessume-se, portanto, que o ato administrativo está eivado de vícios insanáveis, sobretudo **por malferir a impessoalidade, uma das facetas do princípio da isonomia, que é norteador de toda conduta estatal**, o que significa que no contexto público não pode haver a prática de atos com vistas a beneficiar pessoas determinadas, escolhidas de forma juridicamente intoleráveis.

Compete à Administração, que gere negócios de terceiros, da coletividade, **dispensar tratamento competitivo e equitativo a todo administrado.**

Verifica-se, inclusive, **que a ausência do requisito inerente à licitação é gravíssima e essa Corte já censurou tal tipo de conduta ilegal**, alusiva à alienação de bem imóvel público sem prévia licitação, a exemplo do entendimento assentado nos autos n. 2232/2013, de relatoria do e. Conselheiro Wilber Coimbra, vejamos:

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. SUPOSTA ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS. EXPEDIÇÃO DE TUTELA INIBITÓRIA. INSTRUÇÃO PROCESSUAL. IRREGULARIDADE IMPUTADA AFASTADA. DEMONSTRAÇÃO DA INEXISTÊNCIA DA ALIENAÇÃO. OUTRAS INCONSISTÊNCIAS LEGAIS DETECTADAS. INEXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADES, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE, DOS TERMOS FIRMADOS. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS EM HOMENAGEM AOS PRINCÍPIOS DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO, DA ECONOMICIDADE, DA EFICIÊNCIA, QUE EXIJE SELETIVIDADE DAS AÇÕES DE CONTROLE. CESSAÇÃO DOS EFEITOS IRRADIADORES DA TUTELA EXPEDIDA. 1. É cediço que, a teor da disposição inserta no art. 17 da Lei n. 8.666/1993, **a alienação de bem público está subordinada à existência de interesse público devidamente justificado e avaliação, sendo que, tratando-se de bens imóveis, dependerá, ainda, de autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência. [...]**

A despeito das irregularidades acima apontadas, calha registrar que os encargos fixados pela Lei n° 2.714/GAB/PREF/2023, e **os reflexos econômicos sociais positivos que a empresa donatária ofereceria com sua atividade econômica, nada mais são do que aqueles inerentes à sua atividade empresarial**, mormente quando os encargos se revelam como metas de desenvolvimento desejáveis por qualquer empresa a serem atingidas no prazo de 04 anos<sup>[4]</sup>, uma vez que o principal encargo ao qual se vinculou é a oferta de 50 empregos.

É cediço que o simples fato de desenvolver atividade empresarial não justifica a concessão de benefícios dessa natureza, pois na verdade tal ato implicaria no desvirtuamento da finalidade administrativa ou, por outro raciocínio, na obrigação da administração doar bens públicos a toda e qualquer empresa que desejasse atuar no Município.

Nessa toada, parece inegável que as quadras n. 26 e 43 devam ser revertidas ao patrimônio público, sem olvidar a aplicação de reprimendas aos envolvidos, nos termos do art. 55 da Lei Complementar Estadual n° 154/96, em razão da infringência do art. 37, XXI, da CF/88, do art. 17, I e §4° da Lei n° 8.666/93, do art. 76, I e §6° da Lei n 14.133/2021, do art. 120 da Constituição Estadual e do art. 82 da Lei Orgânica Municipal (Lei n° 01/2020).

### **2.3. Das responsabilidades**

Diante do escorço fático-jurídico acima ventilado, importa delimitar as responsabilidades dos agentes públicos envolvidos no ato administrativo ilegal.

Nesse diapasão, a senhora **RAISSA DA SILVA PAES**, então na qualidade de Prefeita do Município de Guajará-Mirim, é responsável por, sem licitação, interesse público e avaliação da quadra n. 43, doar com encargo as quadras n. 26 e 43 do Distrito Industrial de Guajará-Mirim à empresa AÇO BRASIL INDUSTRIA COMÉRCIO E DISTRIBUIÇÃO DE AÇO EIRELI, nos termos da Lei n. 2.714/ GAB/PREF/2023.

Tal conduta evidencia a flagrante violação aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, infringindo ao art. 37, XXI, da CF/88, art. 17, I e §4º da Lei nº 8.666/93, art. 76, I e §6º da Lei n 14.133/2021, art. 120 da Constituição Estadual, e art. 82 da Lei Orgânica Municipal (Lei nº 01/2020).

Noutro giro, também é notória as responsabilidades do senhor **ADEMIR DIAS DOS SANTOS**, Procurador-Geral do Município, caracterizada pelo fato de lavrar o Parecer nº 617/2022, às fls. 37/39 do processo municipal nº 171/2020, e do senhor **PEDRO PAULO VALERIANO**, que subscreve o Parecer nº 796/2023, às fls. 46/47 dos referidos autos administrativos, que deram embasamento jurídico para o ato em questão, ressaltando-se que, naquela oportunidade, seria razoável esperar dos citados procuradores municipais a fiel observância da Lei nº. 8.666/93, não ignorando, deste modo, o teor do artigo 17 desse normativo que estabelece as premissas de alienação de bens públicos imóveis.

Nessa seara, sobreleva anotar que a precariedade nas precitadas manifestações por parte dos agentes do corpo jurídico do município de Guajará-Mirim foi fator decisivo para a concretização da ilegalidade descrita em epígrafe, notadamente pelo fato de que os Procuradores não adotaram as cautelas esperadas de um advogado público, concorrendo, pois, diretamente para a consecução do ilícito por terem agido com inequívoca negligência e erro grosseiro diante da simples leitura de dispositivo legal no exercício de seu mister.

Portanto, por não terem dispensado a desejada acuidade ou zelo em obedecer à legislação de regência quando do exame processual, devem ser trazidos à responsabilidade pelo ilícito aqui apontado e, pelos mesmos motivos, cabe responsabilização de igual patamar à gestora e à empresa beneficiária, em face do descumprimento aos arts. 37, XXI, da CF/88, 17, I e §4º da Lei nº 8.666/93, 76, I e §6º da Lei n 14.133/2021, 120 da Constituição Estadual e 82 da Lei Orgânica Municipal (Lei nº 01/2020 de Guajará-Mirim).

### 3. Da possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento

#### de Gestão.

O Termo de Ajustamento de Gestão fora instituído no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia pela Resolução n. 246/2017/TCE-RO, a fim de promover a regularização de atos e procedimentos dos jurisdicionados deste Sodalício através do controle consensual.

Nesta senda, este instrumento visa oportunizar ao gestor a substituição do trâmite ordinário do procedimento de controle externo previsto na norma de regência, sob a condição do fiel cumprimento das obrigações contraídas pelo aceite dos termos propostos.

Trata-se de medida indutora da eficiência na Administração Pública, representando o compromisso da gestão com o correto cumprimento dos ditames legais, tendo o próprio Termo como instrumento de controle, e previsão normativa quanto às sanções pelo seu descumprimento.

Considerando as sabidas dificuldades enfrentadas pelo município em testilha quanto a aspectos econômicos, políticos, orçamentários e até financeiros, não se descarta este *parquet* de contas quanto à conveniência do desenvolvimento do setor industrial para a municipalidade, embora, claro, isto não seja razão jurídica suficiente para justificar o grave descumprimento dos princípios norteadores da Administração pública e da norma regente.

Neste contexto, a celebração de eventual Termo de Ajustamento de Gestão poderia até se revelar medida capaz de promover a regularização do ato administrativo, conciliando a observância aos preceitos legais com as medidas adotadas em prol do desenvolvimento econômico da municipalidade.

Entretanto, por sua natureza, o TAG é um negócio jurídico consensual, por essa razão, é mister a manifestação voluntária do interesse do controlado em celebrá-lo, comprometendo-se a adimplir integralmente os termos acordados e se sujeitando às sanções estabelecidas na hipótese de inadimplência.

Isto posto, desde logo este *parquet* registra que há viabilidade jurídica da matéria posta nesta representação ser enfrentada pela via alternativa do TAG, o que, por evidente, dependerá do atendimento de outros requisitos dispostos na Resolução n° 246/2017/TCE/RO.

#### 4. Conclusão

Diante do exposto, considerando as irregularidades narradas, requer-se:

**I** - Seja recebida a vertente Representação, pois atende aos requisitos de admissibilidade insculpidos nos normativos que regem a atuação dessa Corte de Contas;

**II** - Sejam chamados aos vertentes autos, como responsáveis, os subseqüentes representados:

- a) **RAISSA DA SILVA PAES**, então Prefeita do Município de Guajará-Mirim, atualmente afastada do cargo por ordem judicial, por doar com encargo as quadras n. 26 e 43 do Distrito Industrial de Guajará-Mirim à empresa AÇO BRASIL INDUSTRIA COMÉRCIO E DISTRIBUIÇÃO DE AÇO EIRELI, sem licitação, interesse público e avaliação da quadra n. 43, infringindo os arts. 37, XXI, da CF/88, 17, I e §4º da Lei nº 8.666/93, 76, I e §6º da Lei n 14.133/2021, 120 da Constituição Estadual e 82 da Lei Orgânica Municipal (Lei nº 01/2020 de Guajará-Mirim);
- b) **ADEMIR DIAS DOS SANTOS**, Procurador-Geral do Município, signatário do Parecer nº 617/2022/PROGEM, que deu embasamento jurídico para o ato em questão, agindo com desídia ao ignorar dispositivo legal claro e comezinho que rege a alienação de imóveis públicos, ao consentir com doação de bens públicos (quadras n. 26 e 43 do Distrito Industrial de Guajará-Mirim à empresa AÇO BRASIL INDUSTRIA COMÉRCIO E DISTRIBUIÇÃO DE AÇO EIRELI), sem licitação, interesse público e avaliação da quadra n. 43, em infringência aos arts. 37, XXI, da CF/88, 17, I e §4º da Lei nº 8.666/93, 76, I e §6º da Lei n 14.133/2021, 120 da Constituição Estadual e 82 da Lei Orgânica Municipal (Lei nº 01/2020 de Guajará-Mirim);
- c) **PEDRO PAULO VALERIANO**, Subprocurador Municipal, por subscrever o Parecer 796/2023/PROGEM, que deu embasamento jurídico para o ato em questão, agindo com desídia ao ignorar dispositivo legal claro e comezinho que rege a alienação de imóveis públicos, ao consentir com doação de bens públicos (quadras n. 26 e 43 do Distrito Industrial de Guajará-Mirim à empresa AÇO BRASIL INDUSTRIA COMÉRCIO E DISTRIBUIÇÃO DE AÇO EIRELI), sem licitação, interesse público e avaliação da quadra n. 43, em infringência aos arts. 37, XXI, da CF/88, 17, I e §4º da Lei nº 8.666/93, 76, I e §6º da Lei n 14.133/2021, 120 da

Constituição Estadual e 82 da Lei Orgânica Municipal (Lei nº 01/2020 de Guajará-Mirim);

d) **A empresa AÇO BRASIL INDUSTRIA COMÉRCIO E DISTRIBUIÇÃO DE AÇO EIRELI**, por ter recebido imóveis (quadras n. 26 e 43 do Distrito Industrial de Guajará-Mirim) em doação a título gratuito, sem licitação, interesse público e avaliação da quadra n. 43, em infringência aos arts. 37, XXI, da CF/88, 17, I e §4º da Lei nº 8.666/93, 76, I e §6º da Lei n 14.133/2021, 120 da Constituição Estadual e 82 da Lei Orgânica Municipal (Lei nº 01/2020 de Guajará-Mirim);

**II** - Em sendo considerada procedente a ilicitude ventilada na presente Representação, que declarada a ilegalidade do ato e determinado à senhora **MARINICE GRANEMANN**, Prefeita Municipal de Guajará-Mirim em exercício, ou a quem sucedê-la no cargo, que adote medidas administrativas e/ou judiciais necessárias para **promover a reversão ao patrimônio do município** das quadras n. 26 e 43 do Distrito Industrial de Guajará-Mirim;

**III** - Seja imposta a penalidade pecuniária prevista no artigo 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96 em face dos representados, em razão da flagrante violação aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, infringência ao art. 37, XXI, da CF/88, art. 17, I e §4º da Lei nº 8.666/93, art. 76, I e §6º da Lei n 14.133/2021, art. 120 da Constituição Estadual, e art. 82 da Lei Orgânica Municipal (Lei nº 01/2020);

Porto Velho-RO, 19 de agosto de 2024.

(assinado eletronicamente)

**Érika Patrícia Saldanha De Oliveira**

Procuradora do Ministério Público de Contas

---

[1] “[...]. Pois bem. Com a revogação da norma objeto da ação, surge ausente o pressuposto alusivo ao interesse de agir, porquanto insubsistente o alegado quadro de inconstitucionalidade. A ação direta de inconstitucionalidade se concretiza em processo de natureza objetiva, destinado ao controle normativo abstrato e à defesa e guarda da integridade da ordem jurídico-constitucional. Pressupõe norma abstrata autônoma em pleno vigor, circunstância não verificada no caso. [...]”  
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357318119&ext=.pdf>

[2] MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. RT. SP.

[3] CARVALHO, José dos Santos Filho. Manual de Direito Administrativo. *Lumen Juris*. RJ.

[4] §1º A empresa donatária terá o prazo de 48 (quarenta e oito) meses, contados da data de publicação desta lei autorizativa de doação para adimplemento total dos encargos constantes da proposta apresentada na data do certame, incluindo a conclusão das obras, conforme cronogramas de execução, projetos de engenharia e início das atividades comerciais. (Art. 2º, §1º da Lei Municipal n. 2.714/GAB/PREF/2023 de Guajará-Mirim.)



Documento assinado eletronicamente por **ERIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA, Procuradora**, em 19/12/2024, às 11:58, conforme horário oficial de Rondônia, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e do art. 4º da [Resolução TCERO nº 165, de 1 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tcerro.tc.br/validar>, informando o código verificador **0738741** e o código CRC **BAD027B7**.

Referência:Processo nº 008450/2023

SEI nº 0738741

Av. Presidente Dutra, 4229 - Olaria - Porto Velho/RO - CEP 76801-327 - Fone (69) 3609-6318 / 6319  
[www.mpc.ro.gov.br](http://www.mpc.ro.gov.br)