



**PROCESSO Nº : 11.385-9/2016 (AUTOS DIGITAIS)**  
**ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA**  
**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA MUTUM**  
**RESPONSÁVEIS : LÍRIO LAUTENSCHLAGER (EX-PREFEITO DE NOVA MUTUM)**  
**RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL**

### **PARECER Nº 3.566/2018**

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA MUTUM. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM CESSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS. EXISTÊNCIA DE PROCESSO COM MESMO OBJETO NA JUSTIÇA COMUM DO ESTADO DE MATO GROSSO. DEFERIMENTO DE DILIGÊNCIAS PELO CONSELHEIRO RELATOR. NÃO ATENDIMENTO DESTAS DILIGÊNCIAS PELA EQUIPE TÉCNICA. APRESENTAÇÃO DOS AUTOS DA AÇÃO ORDINÁRIA COM PEDIDO DE LIMINAR 1379-75.2013.811.0086. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA, COM APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS.

## **1. DO RELATÓRIO**

1. Cuidam os autos de **representação de natureza interna** formulada pela **Secretaria de Controle Externo da Segunda Relatoria** em face da **Prefeitura Municipal de Nova Mutum**, sob a gestão à época do **Sr. Lírio Lautenschlager**, com o fim de apurar possíveis irregularidades no procedimento de alienação de imóvel público à



empresa Márcio José e Stefani Ltda.-ME (Lava jato MB), materializada nos anos de 2011 e 2012.

2. A alienação refere-se aos Lotes, 1, 2 e 3 da Quadra F, do Loteamento José Aparecido Ribeiro, o qual se destinava à instalação de unidades industriais, de prestação de serviços e comerciais, nos termos da Lei Municipal nº 771/2003.

3. A equipe técnica realizou inspeção *in loco*, com o escopo de averiguar a ocorrência dos seguintes indícios:

a) a despeito da empresa Márcio José e Stefani Ltda. – ME ter recebido somente em 23/1/2012 a cessão do imóvel público, seu endereço empresarial já era coincidente com o do loteamento cedido desde 16/11/2011, data da desafetação da área, materializada pela Lei Municipal 1.473/2011;

b) ausência de notícia de pagamentos efetuados pela empresa Márcio José e Stefani Ltda. – ME à Prefeitura de Nova Mutum, em face da alienação do imóvel, no que pese a norma vigente (Lei Municipal 771/2003, atualizada pelas Leis Municipais 1208/2009 e 1359/2010) assim o exigir, exceto quando se tratar de caso de doação, hipótese em que o domínio só se transmite após decurso de cinco anos;

c) ausência de notícia de que a alienação foi precedida de Lei autorizativa, na qual se previsse reversão do bem para a Administração Pública caso inobservada a finalidade estatuída para o imóvel alienado; e

d) ausência de notícia de que a cessão/doação foi precedida de licitação e/ou avaliação prévia do imóvel alienado.

4. Contudo, em **análise preliminar** (doc. digital 210945/2016), decorrente da supramencionada inspeção *in loco*, a equipe técnica concluiu o que segue abaixo transcrito:

a) **não houve prejuízo à competitividade do processo** apto a selecionar a cessionária, conforme já consignado no subitem 2.1;

b) **a avaliação dos imóveis foi efetivamente empreendida**, ainda que a destempo (aproximadamente quatro meses após celebrar-se o Termo de Cessão);

c) **não houve, em definitivo, alienação do imóvel ao particular**, tanto que está em curso no Município, desde 10/04/2013, processo de retomada do terreno pela Prefeitura de Nova Mutum, face a descumprimento de



condicionantes pela empresa cessionária (Doc. Digital 210945/2016, p. 1).

5. A unidade instrutiva sugeriu a adoção de medidas pelo ente municipal, tais como:

(...) faça realizar a (i) **avaliação dos imóveis** objeto de alienação, (ii) o **devido procedimento licitatório**, na modalidade concorrência e (iii) a **solicitação de autorização legislativa**, tudo previamente à celebração dos Termos de Cessão de terrenos públicos municipais, em respeito à regra do art. 17, I, da Lei 8.666/93. (grifou-se)

6. Ao final, a equipe técnica sugeriu o arquivamento da presente representação interna.

7. Na sequência, os autos vieram ao **Ministério Público de Contas** para análise que, no entanto, converteu a emissão de parecer na **Diligência nº 05/2017**, tendo em vista que, nos termos da análise realizada pela unidade instrutiva, verificou-se a incidência de **três irregularidades** - ausência de licitação e de avaliação prévia do imóvel a ser objeto de alienação e ausência de prévia autorização legislativa para alienação dos imóveis pertencentes à Administração Pública -, as quais mereciam ser alvo de apontamentos, uma vez que se entendeu não se tratar de mera formalidade como apontado pela equipe de auditores.

8. Desta forma, o Ministério Público de Contas entendeu que as falhas apontadas deveriam ser classificadas como irregularidade, na forma do exposto na Resolução Normativa nº 17/2010.

9. Além disso, este *Parquet* de Contas concluiu ser necessária uma nova análise acerca dos pagamentos que deveriam ter sido realizados, conforme a “Cláusula Terceira” do Termo de Cessão firmado entre o município e a empresa Márcio José e Stefani Ltda.-ME (fl. 02 do anexo do relatório técnico - documento digital nº 210958/2016).

10. Solicitou-se, também, esclarecimento da equipe técnica acerca da natureza do pacto firmado entre o Município de Nova Mutum e os cessionários de imóveis do Município situados em área urbana destinados a instalações de estabelecimentos industriais, de prestações de serviços e comerciais.

11. Por fim, requereu a citação dos responsáveis, de modo a oportunizar-lhes



o exercício do contraditório e da ampla defesa.

12. Em atendimento ao pedido de diligência requerido pelo Ministério Público de Contas, o D. Relator entendeu plausíveis os argumentos apresentados e acolheu o referido pedido, determinando a devolução dos autos para a Secretaria de Controle Externo da Segunda Relatoria, para que a equipe de auditores emitisse novo relatório técnico esclarecendo os apontamentos levantados na Diligência 05/2017.

13. Entretanto, **a equipe técnica manteve, na íntegra, seu posicionamento** externado no relatório técnico preliminar (**documento digital nº 221705/2016**).

14. A equipe de auditores sustentou, em apertada síntese, que possui discricionariedade técnica para propor somente medidas corretivas, ao invés de cumulá-las com medidas punitivas, bem como, manifestou que o Ministério Público de Contas não comprovou, em concreto, a lesividade das falhas apontadas na consecução do procedimento de cessão do imóvel.

15. Em relação aos esclarecimentos sobre os pagamentos que deveriam ter sido realizados entre o Município e a empresa Márcio José e Stefani Ltda.-ME, a equipe técnica sustentou que o presente caso não se tratava, necessariamente, de doação, mas sim, de cessão.

16. Em atendimento aos princípios do contraditório e ampla defesa, foram expedidos, respectivamente, os Ofícios nº 873/2017 e 874/2017 aos senhores Adriano Pivetta, atual Chefe do Poder Executivo de Nova Mutum, e Renato Kremer, então Secretário de Indústria, Comércio e Turismo do Município e responsável pela condução operacional do processo de alienação de imóveis públicos em Nova Mutum, segundo art. 5º, § 2º, da Lei Municipal 771/2013.

17. Os autos retornaram ao **Ministério Público de Contas** para reanálise. Entretanto, o *Parquet* de Contas opinou pela emissão do **Pedido de Diligência nº 236/2017** a fim de que a equipe técnica notificasse o **Sr. Lírio Lautenschlager**, pois, então Prefeito de Nova Mutum à época dos acontecimentos relatados nestes autos, que não havia sido chamado a se manifestar nos autos.



18. Além disso, da análise do documento digital nº 218514/2017, verificou-se que a notificação do Sr. Renato Kramer ocorreu por meio de malote digital em 11/07/2017. Entretanto, o referido responsável já não exercia mais o cargo de Secretário de Indústria, Comércio e Turismo de Nova Mutum nesta data.

19. Assim, por ser ex-gestor, o representado deveria ter sido notificado pela via postal e, não, por malote digital, conforme jurisprudência consolidada desta Corte.

20. Ademais, o Ministério Público de Contas requereu também que os responsáveis esclarecessem os seguintes pontos:

- a) **ausência de licitação e/ou avaliação prévia** do imóvel alienado;
- b) **ausência de prévia autorização legislativa** para alienação do imóvel pertencente à Administração;
- c) a **natureza do pacto firmado** entre o Município de Nova Mutum e os cessionários de imóveis do Município situados em área urbana destinados a instalações de estabelecimentos industriais, de prestações de serviços e comerciais.
- d) se a referida cessão, após cumpridos os requisitos constantes no seu Termo, converter-se-ia na venda do bem, **qual seria esse valor?**
- e) análise acerca dos **pagamentos** que deveriam ter sido realizados, conforme a “Cláusula Terceira” do Termo de Cessão firmado entre o município e a empresa Márcio José e Stefani Ltda.-ME (fl. 02 do ANEXO DO relatório TECNICO 210958/2016).

21. Deferido o pedido de Diligência nº 236/2017 pelo Conselheiro Relator, foram emitidos os ofícios de Citação nº 121/2017<sup>1</sup> e nº 122/2017<sup>2</sup> a fim de citar via postal os **Srs. Renato Kramer e Lírio Lautenschlager**.

22. Em seguida, os responsáveis apresentaram suas defesas através dos documentos digitais 310216/2017 e 314633/2017.

23. Em defesa, o **Sr. Lírio Lautenschlager** sustentou que os bens públicos podem se destinar ao uso comum do povo ou ao uso especial. Assim, o Estado poderá outorgar título de uso do bem público a particulares ou a outras pessoas jurídicas de

1 Documento digital nº 291170/2017.

2 Documento digital nº 291176/2017.



direito público e demais entes da Administração, utilizando-se, para tanto, dos instrumentos conferidos pela legislação, tais como: autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso, além da cessão de uso, e, ainda, dos institutos de direito privado, como o comodato, a locação e a enfiteuse.

24. Aduziu também o mesmo entendimento exarado pela equipe de auditores em relatório técnico preliminar, segundo o qual, o caso tratou de cessão de imóveis públicos a título precário.

25. Por sua vez, o Sr. **Renato Kramer** defendeu-se alegando que tomou posse no cargo de Secretário Municipal de Indústria, Comércio e Turismo de Nova Mutum apenas em 06 de junho de 2016 conforme Portaria nº 163/2016, anexa à sua defesa (fls. 11 e 12 do documento digital 314633/2017), enquanto que a cessão dos lotes 1, 2 e 3, da Quadra F, do Loteamento José Aparecido Ribeiro ocorreu nos anos de 2011 e 2012.

26. Entretanto, informou que a existência de Ação Ordinária com Pedido de Liminar 1379-75.2013.811.0086, proposta pela empresa Marcio José e Stefani Ltda., na qual a citada empresa buscou a suspensão de retomada dos imóveis e o reconhecimento da posse legal sobre os lotes cedidos.

27. Em **relatório técnico conclusivo** (documento digital nº 48550/2018), a equipe de auditores concluiu pelo seguinte:

Após detida análise dos autos, esta SECEX **ratifica os termos tanto do Relatório Técnico Preliminar, quanto do Complementar**, e manifesta-se pela improcedência desta RNI, **mantendo os termos exarados no Relatório Técnico Preliminar Complementar**, no sentido de:

**4.1) recomendar** ao atual Chefe do Poder Executivo de Nova Mutum, Sr. Adriano Xavier Pivetta, que instrumentalize em projeto de lei – tendente a alterar a Lei Municipal 771/2003 – o dever jurídico, para os agentes envolvidos no procedimento de cessão/doação de terrenos do município, de avaliar e atestar objetivamente a capacidade operacional de empresas interessadas, utilizando-se para tanto de requisitos preexistentes à manifestação de interesse das entidades empresariais, tais como tempo de operação no ramo e faturamento ou lucro dos últimos três exercícios;

**4.2) determinar** ao atual Secretário de Indústria, Comércio e Turismo que faça realizar a (i) avaliação dos imóveis objeto de alienação, (ii) o devido



procedimento licitatório, na modalidade concorrência e (iii) a solicitação de autorização legislativa, tudo previamente à celebração dos Termos de Cessão de terrenos públicos municipais, em respeito à regra do art. 17, I, da Lei 8.666/93;

**4.3) arquivar o presente processo**, cientificando-se os interessados sobre o decisório que vier a ser proferido pelo Tribunal.

28. Por fim, retornaram os autos ao **Ministério Público de Contas** para nova análise e emissão de parecer, tendo este *Parquet* de Contas opinado pela suspensão do processo por 90 (noventa) dias a fim de aguardar a decisão a ser proferida pelo Poder Judiciário do Mato Grosso nos autos da Ação Ordinária com Pedido de Liminar 1379-75.2013.811.0086, proposta pela empresa Marcio José e Stefani Ltda.

29. Em seguida, foram juntados os autos da referida ação ordinária nesta representação de natureza interna (malotes digitais nº 172949/2018 e 172953/2018).

30. Após, os autos aportaram novamente no **Ministério Público de Contas** para análise e emissão de parecer.

É o relatório, no que necessário.

Passa-se à fundamentação.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

31. Conforme explanado ao longo dos autos, a presente **representação de natureza interna** tem por objetivo apurar possíveis irregularidades no procedimento de **alienação/cessão de uso** de imóvel público pertencente à Prefeitura de Nova Mutum, sob a gestão do **Sr. Lírio Lautenschlager** à empresa Márcio José e Stefani Ltda.-ME (Lava jato MB), materializada nos anos de 2011 e 2012.

32. A alienação refere-se aos Lotes, 1, 2 e 3 da Quadra F, do Loteamento José Aparecido Ribeiro, o qual se destinava à instalação de unidades industriais, de prestação de serviços e comerciais, nos termos da Lei Municipal nº 771/2003.

33. Faz-se necessário, para fins didáticos, repisar os apontamentos feitos pela equipe técnica, bem como sua conclusão expressa no **relatório técnico preliminar**.



34. Conforme consta no relatório desta peça ministerial, a **equipe de auditores** realizou inspeção *in loco*, com o escopo de averiguar a ocorrência dos seguintes indícios de irregularidade:

**a)** a despeito da empresa Márcio José e Stefani Ltda. – ME ter recebido somente em 23/1/2012 a cessão do imóvel público, seu endereço empresarial já era coincidente com o do loteamento cedido desde 16/11/2011, data da desafetação da área, materializada pela Lei Municipal 1.473/2011;

**b)** ausência de notícia de pagamentos efetuados pela empresa Márcio José e Stefani Ltda. – ME à Prefeitura de Nova Mutum, em face da alienação do imóvel, no que pese a norma vigente (Lei Municipal 771/2003, atualizada pelas Leis Municipais 1208/2009 e 1359/2010) assim o exigir, exceto quando se tratar de caso de doação, hipótese em que o domínio só se transmite após decurso de cinco anos;

**c)** ausência de notícia de que a alienação foi precedida de Lei autorizativa, na qual se previsse reversão do bem para a Administração Pública caso inobservada a finalidade estatuída para o imóvel alienado; e

**d)** ausência de notícia de que a cessão/doação foi precedida de licitação e/ou avaliação prévia do imóvel alienado.

35. Com relação ao **item “a”**, a unidade instrutiva aventou a possibilidade de que a empresa detivesse informação privilegiada ou outra mácula capaz de ameaçar a isonomia entre particulares pretendentes da cessão dos lotes em questão.

36. Todavia, afastou os indícios em virtude da ausência de competição pelos lotes 1, 2 e 3, da quadra F, do Loteamento José Aparecido Ribeiro. Neste item, também analisou a ausência de exigência de prévia avaliação da capacidade operacional por parte da empresa interessada na alienação do imóvel, tendo sugerido a alteração da Lei Municipal nº 771/2003, para inclusão da citada avaliação. Deu exemplos de parâmetros avaliativos, tais como tempo de operação no ramo e faturamento ou lucro dos últimos três exercícios.

37. No **item “b”**, destacou que a ausência de pagamentos não representa transgressão à legislação de regência, qual seja, Lei Municipal nº 771/2003 e atualizações. Justificou tal afirmação com base na previsão de doação do imóvel, nos termos do art. 4º da lei citada.



38. Quanto ao **item “c”**, informou a existência de lei desafetando a área a ser doada (Lei Municipal nº 1.473/2011).

39. Ademais, trouxe que o § 4º do art. 4º previu a possibilidade de retomada do imóvel em caso de não atendimento do cronograma apresentado à Prefeitura ou de retomada da obra com a previsão de conclusão do cronograma.

40. Por fim, no que tange ao **item “d”**, os técnicos concluíram que o Município **deixou de realizar o procedimento licitatório** para alienação do bem e a **avaliação prévia do imóvel**. Esta avaliação ocorreu somente em um momento posterior.

41. Outrossim, colacionou informação acerca da **ausência de prévia autorização legislativa para cessão do imóvel**.

42. Contudo, concluiu que os apontamentos identificados no presente item não passaram de falhas formais, com baixo potencial ofensivo, ante aos seguintes motivos:

a) **não houve prejuízo à competitividade do processo** apto a selecionar a cessionária, conforme já consignado no subitem 2.1;

b) **a avaliação dos imóveis foi efetivamente empreendida**, ainda que a destempo (aproximadamente quatro meses após celebrar-se o Termo de Cessão);

c) **não houve, em definitivo, alienação do imóvel ao particular**, tanto que está em curso no Município, desde 10/04/2013, processo de retomada do terreno pela Prefeitura de Nova Mutum, face a descumprimento de condicionantes pela empresa cessionária (Doc. Digital 210945/2016, p. 1).

43. Ao final, a **equipe de auditores** opinou pelo **arquivamento** da presente representação interna, mas determinou ao atual gestor da Prefeitura de Nova Mutum que adotasse as seguintes providências:

(...) faça realizar a (i) **avaliação dos imóveis** objeto de alienação, (ii) o **devido procedimento licitatório**, na modalidade concorrência e (iii) a **solicitação de autorização legislativa**, tudo previamente à celebração dos Termos de Cessão de terrenos públicos municipais, em respeito à regra do art. 17, I, da Lei 8.666/93. (grifou-se)<sup>3</sup>

3 Doc. digital 210945/2016.



44. Aportaram os autos a este **Ministério Público de Contas** que realizou o **Pedido de Diligência nº 05/2017**<sup>4</sup>, tendo em vista uma suposta contradição entre a análise empreendida pela equipe de auditores e sua própria conclusão no seu relatório técnico inaugural.

45. **Nos termos da análise realizada pela unidade instrutiva**, verificou-se a incidência de **três irregularidades – ausência de licitação e de avaliação prévia do imóvel** a ser objeto de alienação e **ausência de prévia autorização legislativa** para alienação dos imóveis pertencentes à Administração Pública -, as quais mereciam ser alvo de apontamentos, uma vez que se entendeu não se tratar de mera formalidade como apontado pela equipe de auditores.

46. Em outras palavras, o Ministério Público de Contas entendeu que **as falhas apontadas deveriam ser classificadas como irregularidade**, na forma do exposto na Resolução Normativa nº 17/2010.

47. Além disso, este *Parquet* de Contas concluiu ser necessária uma nova análise acerca dos **pagamentos** que deveriam ter sido realizados, conforme a “Cláusula Terceira” do Termo de Cessão firmado entre o município e a empresa Marcio José e Stefani Ltda.-ME (fl. 02 do anexo do relatório técnico - documento digital nº 210943/2016).

48. Por fim, solicitou-se **esclarecimento** da equipe técnica **acerca da natureza do pacto firmado** entre o Município de Nova Mutum e os cessionários de imóveis do Município situados em área urbana destinados a instalações de estabelecimentos industriais, de prestações de serviços e comerciais.

49. O pedido de esclarecimento decorreu do fato de que a Lei Municipal nº 771/2003 (anexo do relatório técnico – documento digital nº 210958/2016), ora fala em **alienação**, ora em **cessão** e traz a possibilidade de **doação** dos referidos imóveis.

50. Assim, solicitou-se esclarecimento se a referida cessão, após cumpridos os requisitos constantes no seu Termo, converter-se-ia na venda do bem e qual seria esse valor: o da **venda**, o da **avaliação** ou o **adotado para a cessão**, nos termos do art. 3º da

4 Doc. digital nº 5264/2017.



Lei Municipal nº 771/2003.

51. Os autos retornaram à Secretaria de Controle Externo da Segunda Relatoria que, novamente, **manteve seu entendimento** constante no relatório técnico preliminar (documento digital nº 221705/2016).

52. A **equipe de auditores** sustentou, em síntese, que possui discricionariedade técnica para propor somente medidas corretivas, ao invés de acumulá-las com medidas punitivas, bem como, manifestou que o Ministério Público de Contas não comprovou, em concreto, a lesividade das falhas apontadas na consecução do procedimento de cessão do imóvel.

53. Em relação aos esclarecimentos sobre os pagamentos que deveriam ter sido realizados entre o Município e a empresa Márcio José e Stefani Ltda.-ME, **a equipe técnica** sustentou que o presente caso não se tratava, necessariamente, de doação, mas sim, de **cessão**.

54. Os autos retornaram ao Ministério Público de Contas que, novamente, converteu a emissão de Parecer no pedido de Diligência nº 236/2017, a fim de notificar o Prefeito de Nova Mutum à época dos fatos, **Sr. Lírio Lautenschlager**, que ainda não havia sido citado para se manifestar nestes autos, e o Sr. Renato Kramer, supostamente o Secretário Municipal de Indústria, Comércio e Turismo de Nova Mutum à época dos fatos.

55. Outrossim, o Ministério Público de Contas requereu também que os responsáveis esclarecessem os seguintes pontos:

- a) **ausência de licitação e/ou avaliação prévia** do imóvel alienado;
- b) **ausência de prévia autorização legislativa** para alienação do imóvel pertencente à Administração;
- c) a **natureza do pacto firmado** entre o Município de Nova Mutum e os cessionários de imóveis do Município situados em área urbana destinados a instalações de estabelecimentos industriais, de prestações de serviços e comerciais.
- d) se a referida cessão, após cumpridos os requisitos constantes no seu Termo, converter-se-ia na venda do bem, **qual seria esse valor?**



e) análise acerca dos pagamentos que deveriam ter sido realizados, conforme a “Cláusula Terceira” do Termo de Cessão firmado entre o município e a empresa Márcio José e Stefani Ltda.-ME (fl. 02 do ANEXO DO relatório TECNICO 210958/2016).

56. Em defesa, o **Sr. Lírio Lautenschlager** sustentou que os bens públicos podem se destinar ao uso comum do povo ou ao uso especial. Assim, o Estado poderá outorgar título de uso do bem público a particulares ou a outras pessoas jurídicas de direito público e demais entes da Administração, utilizando-se, para tanto, dos instrumentos conferidos pela legislação, tais como: autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso, além da cessão de uso, e, ainda, dos institutos de direito privado, como o comodato, a locação e a enfiteuse.

57. Aduziu também o mesmo entendimento exarado pela equipe de auditores em relatório técnico preliminar, segundo o qual, o caso tratou de cessão de imóveis públicos **a título precário**.

58. Por sua vez, o Sr. **Renato Kramer** defendeu-se alegando que tomou posse no cargo de Secretário Municipal de Indústria, Comércio e Turismo de Nova Mutum apenas em 06 de junho de 2016 conforme Portaria nº 163/2016, anexa à sua defesa (fls. 11 e 12 do documento digital 314633/2017), enquanto que a cessão dos lotes 1, 2 e 3, da Quadra F, do Loteamento José Aparecido Ribeiro ocorreu nos anos de 2011 e 2012.

59. Entretanto, informou que a existência de Ação Ordinária com Pedido de Liminar 1379-75.2013.811.0086, proposta pela empresa Marcio José e Stefani Ltda., na qual a citada empresa buscou a suspensão de retomada dos imóveis e o reconhecimento da posse legal sobre os lotes cedidos.

60. Por fim, aduz que todos os procedimentos relativos ao caso, durante o período que estava à frente da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, estavam suspensos em virtude de Liminar proferida pela Segunda Vara da Comarca de Nova Mutum, nos autos do processo supra citado.

61. Quanto aos questionamentos trazidos aos autos pelo Ministério Público



de Contas, na Diligência nº. 236/2017, informou que tratam de informações relativas à época da transferência, não cabendo ao representado, mas sim, ao Secretário Municipal daquele período prestar os esclarecimentos e informações pleiteadas pelo *Parquet* de Contas.

62. Em **relatório técnico conclusivo**, a unidade instrutiva entendeu que não há o que ser reanalisado e ou acrescentado por esta Secretaria de Controle Externo, posto que o Sr. Lírio Lautenschlager, ex-Prefeito de Nova Mutum, valeu-se das palavras registradas nos relatórios técnicos Preliminar e Complementar contido nestes autos, *ipsis litteris*. Também, em razão do Sr. Renato Kremer, ex-Secretário de Indústria, Comércio e Turismo, não trazer qualquer informação nova além da comprovação de não ocupar o cargo de secretário à época dos fatos.

63. Ao final, a **equipe técnica** sugeriu a seguinte conclusão:

4.1) **recomendar** ao atual Chefe do Poder Executivo de Nova Mutum, Sr. Adriano Xavier Pivetta, que instrumentalize em projeto de lei – tendente a alterar a Lei Municipal 771/2003 – o dever jurídico, para os agentes envolvidos no procedimento de cessão/doação de terrenos do município, de avaliar e atestar objetivamente a capacidade operacional de empresas interessadas, utilizando-se para tanto de requisitos preexistentes à manifestação de interesse das entidades empresariais, tais como tempo de operação no ramo e faturamento ou lucro dos últimos três exercícios;

4.2) **determinar** ao atual Secretário de Indústria, Comércio e Turismo que faça realizar a (i) avaliação dos imóveis objeto de alienação, (ii) o devido procedimento licitatório, na modalidade concorrência e (iii) a solicitação de autorização legislativa, tudo previamente à celebração dos Termos de Cessão de terrenos públicos municipais, em respeito à regra do art. 17, I, da Lei 8.666/93;

4.3) arquivar o presente processo, cientificando-se os interessados sobre o decisório que vier a ser proferido pelo Tribunal.

64. Conforme relatado, uma vez mais o **Ministério Público de Contas** discordou da conclusão sugerida pela equipe de auditores, por entender que há indícios de irregularidades nos presentes autos, posto que aquelas questões levantadas na Diligência nº 236/2017 ainda não haviam sido esclarecidas. Assim, opinou-se pela suspensão dos autos a fim de aguardar manifestação do Judiciário Estadual em



homenagem ao princípio da unidade de jurisdição.

65. Em seguida, em atendimento ao Ofício nº 290/2018<sup>5</sup>, da lavra do Conselheiro Relator, foi juntada aos autos desta representação cópia da Ação Ordinária com Pedido de Liminar 1379-75.2013.811.0086, proposta pela empresa Marcio José e Stefani Ltda. Os gestores tentam comprovar por meio da demonstração dos autos da referida ação ordinária que se tratou de cessão de uso de bem público.

66. O **Ministério Público de Contas** entende que ocorreram irregularidades no contrato administrativo em análise nesses autos.

67. Inicialmente, passa-se à análise dos institutos que permitem a utilização de bens públicos para particulares, especificamente à “concessão de uso de bem público”, “concessão de direito real de uso” e a “cessão de uso”.

68. A **concessão de uso de bem público** é o ajuste que se dá entre a Administração, tida como concedente, e um particular, visto como concessionário, em que aquela outorga a este a utilização exclusiva de um bem de seu domínio, para que o explore por sua conta e risco, respeitando a sua específica destinação, bem como as condições avençadas com a Administração, **tais como prazo, preço a ser cobrado do público, entre outras.**

69. Segundo ensinamento do professor Ricardo Alexandre:

“A concessão de uso de bem público possui as seguintes características: 1) contrato administrativo (bilateral); 2) por prazo determinado; 3) discricionariedade (facultativa); 4) não há precariedade (estabilidade relativa); **5) precedida de licitação** (exceto nos casos de dispensa e inexigibilidade); 6) pode ser gratuita ou remunerada. Como exemplos, podemos citar a concessão de uso de loja em aeroporto, de boxes de mercados públicos, de espaços destinados à instalação de lanchonetes ou restaurante em prédio em que funciona a repartição pública.”<sup>6</sup> (grifou-se)

70. Ora, seja para concessões ou locações da Administração Pública serão necessariamente precedidas de procedimento licitatório.

<sup>5</sup> Doc. digital nº 111926/2018.

<sup>6</sup> ALEXANDRE, Ricardo. Direito administrativo esquematizado. 2 ed – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.



71. A Lei nº. 8.666 de 1993, denominada Lei de Licitações, é muito clara ao dispor em seu artigo 2º:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, **concessões, permissões e locações** da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, **serão necessariamente precedidas de licitação**, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

72. Os casos de dispensa da licitação estão elencados nos 18 (dezoito) incisos do artigo 29, nos quais **não se enquadra na dispensa a concessão de uso de bem imóvel**, o que conduz a assertiva que deverá se adotar o procedimento licitatório para tal finalidade.

73. Aliás, o Colendo Superior Tribunal de Justiça já proferiu julgamento sobre a matéria e, no caso concreto, sinalizou que a inobservância das normas relativas à obrigatoriedade de licitação pode acarretar em nulidade do contrato e mais, a configuração de crime tipificado na Lei de Licitações, senão vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. INOBSERVÂNCIA DO MANDAMENTO CONSTITUCIONAL MACULA O NEGÓCIO JURÍDICO FIRMADO COM NULIDADE ABSOLUTA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS FUNERÁRIOS. LICITAÇÃO PRÉVIA. MANDAMENTO CONSTITUCIONAL. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ.

1. Verifica-se que o Tribunal a quo decidiu de acordo com jurisprudência desta Corte, no sentido de que possui legitimidade ativa o Ministério Público no caso; que **a inobservância do mandamento constitucional macula o negócio jurídico firmado com nulidade absoluta, a qual não se convalida pela execução do negócio jurídico, perpetuando-se por toda a vigência do contrato**, de forma que o seu término deve ser considerado o marco inicial da prescrição da ação civil pública; e que **não pode haver prorrogação sem licitação, em virtude de necessária observância do preceito constitucional. (...)**.

3. O que se vê, no caso, é uma **empresa privada** recorrer a uma Corte extraordinária como Superior Tribunal de Justiça para **tentar fazer valer um contrato, firmado com ente público, inconstitucional, ilegal e contrário aos princípios da Administração Pública**.

Agravo regimental improvido.



(STJ - AgRg no REsp 1376545 / RJ. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator: Ministro Humberto Martins. Data de publicação: 29/05/2015).

PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE MOVIDA PELA INFRAERO – AEROPORTO DE JACAREPAGUÁ - **IMÓVEL DE NATUREZA PÚBLICA - CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO DA ÁREA – TERMO ADITIVO DO CONTRATO - DIREITO PÚBLICO – ARTIGOS 1º E 54 DA LEI 8.666/93 – PORTARIA Nº 774-GM2/1997 - USO DA ÁREA POR QUASE 21 ANOS – AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO – NULIDADE DO ATO POR ILEGALIDADE – SUMULA 473, DO STF - AÇÃO DE CONSIGNAÇÃO E PAGAMENTO – APELAÇÕES A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1 - **A remuneração pelo uso de bem público não configura aluguel e o disciplinamento do ajuste, firmado entre a empresa pública e a particular, não se submete às normas ditadas à locação comum, e sim ao Direito Público.** Mesmo que admitida a locação, esta não escaparia dos preceitos de Direito Público, nos termos dos arts. 1º e 54, Lei 8.666/93. 2 – **É ilegal a contratação sem prévia licitação** e mediante termo aditivo que resultou na ocupação do imóvel pelo prazo total de quase 21 anos, em afronta ao próprio objeto social da contratada. (...). 5 - Reconhecida a nulidade de pleno direito do termo aditivo celebrado pela então direção da empresa pública apelada pois em descompasso com as normas legais apontadas, especialmente a Portaria nº 774-GM2/1997, como conformidade à **Sumula 473 do STF: Sum 473: A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial**” 6 – Cabe à INFRAERO o levantamento da quantia depositada em atendimento a determinação judicial pelo uso do imóvel desde agosto de 2002, quando então caracterizado o esbulho possessório, até a reintegração liminar na posse, em janeiro de 2005. 7 – Apelação a que se NEGA PROVIMENTO mantendo, in totum, a r. Sentença a quo.**

(TRF / 2ª Região - Processo nº 200251010208325. Órgão julgador: Oitava Turma Especializada. Relator: Desembargador Federal Raldênio Bonifácio Costa. Data de publicação: 10/11/2010). (grifou-se)

74. Nesse diapasão, a administração pública deve adotar as condutas prescritas em lei e atender aos **requisitos do processo de licitação**. Partindo-se desta premissa, a licitação na modalidade concorrência se impõe para a concessão de direito de uso de imóvel público, sendo **dispensada para o trespasse de bem para outro órgão ou entidade da Administração Pública** (arts. 17, § 2º, e 23, § 3º, da Lei nº 8.666/93), **o que não é o caso dos autos**.



75. Outrossim, ressalte-se que o posicionamento consolidado na doutrina afirma que a **concessão administrativa de uso** e a **concessão de direito real de uso** são institutos distintos, e, desta feita, devem ser regidos por normas próprias.

76. Leciona o Professor Hely Lopes Meirelles<sup>7</sup>:

“**Concessão de uso** é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. O que caracteriza a concessão de uso e a difere dos demais institutos assemelhados - autorização e permissão de uso - é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração.

A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre **precedida de autorização legal e, normalmente, de licitação para o contrato.**”

“**Concessão de direito real de uso** é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social(...). Depende de autorização legal e de **concorrência prévia**, admitindo-se a dispensa desta quando o beneficiário for outro órgão ou entidade da Administração Pública (Lei nº 8.666/93, art. 17, § 23).” (grifou-se)

77. Em outros termos, a concessão de direito real de uso de bem público pode ser definida como o contrato que tem como objeto a transferência da utilização de terreno público ao particular, **como direito real resolúvel**, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social, consoante art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67, que a instituiu, sendo que a referida transferência poderá ser, à vista do aludido dispositivo, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado.

78. Assim a concessão do direito real de uso, como as demais concessões, **depende de lei autorizativa e de licitação**, pois importa em alienação de parcela do domínio público, razão pela qual a lei federal impõe o seu registro em livro especial no Cartório imobiliário competente, tanto para a sua constituição quanto para o seu cancelamento.

7 MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 43ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2018.



79. Desde a inscrição da concessão, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos, civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas. Resolve-se a concessão antes de seu termo se o concessionário der ao terreno destinação diversa da estabelecida no contrato ou descumprir cláusula resolutória do ajuste, perdendo as benfeitorias que houver feito no imóvel.

80. Já em relação à “**cessão de uso**”, esta pode é definida por **parte da doutrina** como a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize segundo a sua normal destinação, por tempo certo ou indeterminado. É **ato de colaboração entre as repartições públicas**, em que aquela que tem bem desnecessário aos seus serviços cede o uso a outra que o está precisando, nas condições estabelecidas no respectivo termo de cessão.

81. A **doutrina** que defende que **a cessão de uso só pode ser efetuada entre entidades públicas** sustenta que esta cessão se inclui entre as modalidades de utilização de bens públicos não aplicados ao serviço direto do cedente e não se confunde com nenhuma das formas de alienação. Trata-se apenas de uma transferência de posse, do cedente para o cessionário, mas ficando sempre a Administração proprietária, com o domínio do bem cedido, para retomá-lo a qualquer momento, ou ao término do prazo de cessão, sendo instituto próprio do direito administrativo que se assemelha ao comodato do direito civil, como um empréstimo gratuito de coisas infungíveis.

82. Entretanto, convém ressaltar que há uma ala da doutrina administrativa que considera a possibilidade de se efetuar contrato de cessão de uso entre o poder público e entidades com personalidade jurídica de direito privado, neste sentido o professor Ricardo Alexandre:

“Diferentemente das formas de uso privativo de bens públicos estudadas até esse ponto, em que o uso privativo era outorgado a particulares, a cessão de uso em regra beneficia o Poder Público de forma que mesmo os que admitem excepcionalmente a possibilidade de o cessionário ser um particular (como o nosso caso, o que se percebe pela definição que demos ao instituto) exigem que em qualquer caso haja a notória preponderância do interesse da coletividade.



Conforme afirmado, filiamo-nos à corrente segundo a qual, diante do notório interesse público, **é possível a cessão de bem público a particulares, inclusive pessoas físicas**. Na disciplina aplicável à matéria na esfera federal (art.64, §3º, do Decreto-lei 9760/1946 e arts. 18 a 21 da Lei 9636/1998) fica claro que o instituto tem por objetivo possibilitar a cooperação entre as entidades públicas e entre estas e o setor privado, de forma a facilitar o atendimento do interesse coletivo.

(...)

(...) Em regra, essa cessão é gratuita, contudo, quando for destinada à execução de empreendimento com fins lucrativos, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, **deverá ser precedida de procedimento licitatório previsto em lei.**" (grifou-se e sublinhou-se)

83. Portanto, das jurisprudências e doutrinas acima explicitadas, verifica-se que, qualquer que seja o instituto (cessão de uso, concessão de uso ou concessão de direito real de uso), **há a imposição obrigatória de realização de procedimento licitatório, o que não ocorreu no caso destes autos.**

84. Destaque-se, acerca da Ação Ordinária com Pedido de Liminar 1379-75.2013.811.0086, proposta em 23/04/2013 pela empresa Marcio José e Stefani Ltda. em face do Município de Nova Mutum, em que a cessionária buscou a suspensão da retomada dos imóveis cedidos e o reconhecimento da posse sobre os bens, que houve julgamento em 1º grau pela improcedência do pedido, conforme documentos encaminhados pelo Poder Judiciário (malotes digitais nº 172949/2018 e 172953/2018).

85. A decisão, datada de 20/08/2018, foi no sentido de que sequer havia ordem para a retomada dos imóveis, somente a instauração de procedimento administrativo para apuração da legalidade do ato praticado pela administração pública, qual seja, a cessão dos lotes em comento.

86. Assim, observa-se que não existem nos autos da ação judicial supramencionada, cuja cópia foi solicitada pelo Conselheiro Relator (Ofício nº 790/2018/MM), elementos capazes de influir no posicionamento deste *Parquet* de Contas.



87. Nesta toada, **em discordância com o posicionamento da equipe técnica**, outra saída não resta ao **Ministério Público de Contas** a não ser reconhecer a existência de **irregularidade** no procedimento de **cessão de uso** de imóvel público pertencente à Prefeitura de Nova Mutum, sob a gestão do **Sr. Lírio Lautenschlager**, à empresa Márcio José e Stefani Ltda.-ME (Lava jato MB), materializada nos anos de 2011 e 2012, diante da inexistência de procedimento licitatório prévio para a efetivação da referida cessão de uso, bem como pela ausência de justificativa para a dispensa de licitação.

88. Pela irregularidade verificada, o **Ministério Público de Contas** opina, ainda, pela **aplicação de multa** ao **Sr. Lírio Lautenschlager**, Prefeito de Nova Mutum à época dos fatos narrados nesta representação de natureza interna, com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT, delimitadas por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3º da Resolução nº 17/2016.

### 3. CONCLUSÃO

89. Por tudo o que foi exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e indispensável à fiscalização e ao controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado de Mato Grosso, no exercício de fiscal da Lei e da Constituição, **manifesta**:

a) pelo **conhecimento** da presente representação interna, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219, 224 e 225 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela sua **procedência**, em face da inexistência de procedimento licitatório prévio para a efetivação de cessão de uso à empresa Márcio José e Stefani Ltda - MT, bem como pela ausência de justificativa para a dispensa de licitação;

c) pela **aplicação de multa** ao **Sr. Lírio Lautenschlager**, Prefeito de Nova



Mutum à época dos fatos narrados nesta representação de natureza interna, em virtude da irregularidade identificada nos autos, com fulcro no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT, delimitadas por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3º da Resolução nº 17/2016.

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá em 14 de setembro de 2018.

(assinatura digital)<sup>8</sup>

**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
Procurador de Contas

8 . Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.