57313
29/11/2019

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
Rua Almirante Barroso, nº 3200 – Centro Cívico
CEP: 85900-020 – Toledo/PR
(45) 3378-5355
e-mail: toledo.4prom@mppr.mp.br

Ofício nº 999/2.019 – 4PJ/GAB

Toledo, 29 de novembro de 2019.

Ao Excelentíssimo Senhor Prefeito
LUCIO DE MARCHI
Município de Toledo
Toledo – Paraná

Senhor Prefeito,

Retificando os termos do Ofício nº 995/19 – 4PJ/GAB, encaminha-se, em anexo, o inteiro teor da Recomendação Administrativa nº **014/2.019** – **RERRATIFICADA**, considerando a constatação de erro material na identificação do número do documento (constou equivocadamente o nº 13/2.019) e também do procedimento (mencionou-se o nº IC-MPPR 0148.19.002210-0, nada obstante a ausência de registro de inquérito civil ao tempo da expedição da recomendação em comento).

Neste sentido, solicita-se sejam adotadas as providências administrativas cabíveis, dentre tais a publicação da atual recomendação administrativa, com sua redação ora readequada.

Atenciosamente,

Sandres Sponholz
Promotor de Justiça

Papel reciclado, menor custo ambiental.

Ao Setor de Documentação

Para análise e controle do prazo para resposta, tendo em vista que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Assessoria Jurídica já tomaram conhecimento.

Toledo, em 29/11/2019.

Claudia Teixeira Toledo
Chefe de Gabinete
387721

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

RECOMENDAÇÃO Nº 14/2.019 - RERRATIFICADA

Estimativa patrimonial econômica protegida (controle preventivo): aproximadamente R$ 15.360.000,00 (quinze milhões, trezentos e sessenta mil reais)[1]

EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 151/2.019 – DESAFETAÇÃO E AUTORIZAÇÃO DE IMÓVEIS PARA FIIM DE INCENTIVO À INDUSTRIALIZAÇÃO - CONSTATAÇÃO DE EVENTUAIS IRREGULARIDADES, OMISSÕES E INCONSISTÊNCIAS – ACAUTELAMENTO DE RISCO DE ANTINOMIA (CONFLITO) DE REGRAS E SUBSEQUENTE INVALIDADE TOTAL OU PARCIAL DA LEI - RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por intermédio da **4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO – ÁREA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO,** no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar Estadual nº 85/99, e

1 Suposta diferença global entre o resultado da avaliação atual e as estimativas de valor dos lotes no mercado imobiliário. Mera estimativa para fins administrativos.

Papel reciclado, menor custo ambiental.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

1ª PARTE – PREMISSAS GERAIS DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1) **CONSIDERANDO** que o artigo 127 da Constituição Federal dispõe que *"o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis"*;

2) **CONSIDERANDO** que o artigo 129 inciso II, da Constituição Federal, dispõe que cabe ao Ministério Público *"zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia"*;

3) **CONSIDERANDO** que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do patrimônio público, da moralidade, da legalidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, III, da Constituição Federal; artigo 114, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná e artigo 25, IV, "a", da Lei Federal n.º 8.625/93;

4) **CONSIDERANDO** que ao Ministério Público compete zelar pela defesa dos direitos assegurados na Constituição da República de 1.988 sempre que necessário for para garantia do seu respeito pelos poderes municipais, nos termos do artigo 27, inciso I da Lei 8.625/93;

5) **CONSIDERANDO** que o art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99 dispõe que compete ao Ministério Público do Estado do Paraná *"expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública;*

6) **CONSIDERANDO** que o Ministério Público compete zelar pela defesa do patrimônio público e social, nos termos do artigo 129, inciso II da Constituição Federal;

Papel reciclado, menor custo ambiental.

7) **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal impõe ao Poder Público a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37, caput);

8) **CONSIDERANDO** que nada obstante a verificação de que os atos preparatórios ao fatídico projeto de lei, assim como o PL 151/19, foram apreciados pelas respectivos setores jurídicos do Município de Toledo e da Câmara Municipal de Toledo, sem que tenham sido formalmente constatados os apontamentos constantes deste documento;

9) **CONSIDERANDO** que o art. 107 do Ato Conjunto n.º 001/2019-PGJ/CGMP define que "*a Recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, sem caráter coercitivo, por intermédio do qual se expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de propor ao destinatário a adoção de providências, omissivas ou comissivas, tendentes a cessar a lesão ou ameaça de lesão a direitos objeto de tutela pelo Ministério Público, atuando, também, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas*";

2ª PARTE – APRESENTAÇÃO DO CASO CONCRETO

10) **CONSIDERANDO** que nos termos do Projeto de Lei nº 151/2.019, apresentado pelo Poder Executivo Municipal em 03 de outubro de 2019, pretende-se a desafetação e autorização para alienação de 54 (cinquenta e quatro) imóveis integrantes do patrimônio público municipal, situados no Loteamento João Bortolotto, nesta cidade, visando à políticas públicas de incentivo à industrialização. A esse respeito, o Ministério Público observou que, restabelecida sua redação original, a matéria foi aprovada em 1º turno, aguardando 2º turno de discussão e votação[2];

2 https://www.toledo.pr.leg.br/processo-legislativo/materias-em-tramitacao-1, acessado em 28/11/2.019

Papel reciclado, menor custo ambiental.

11) **CONSIDERANDO** que o atual texto que está sendo objeto de tramitação na Câmara Municipal de Toledo pretende, em suma, a criação de lei contendo as seguintes regras:

A) A título de incentivo industrial, o preço de partida para a venda dos bens imóveis de que trata o projeto de lei será apurado pela Comissão de Avaliação, de acordo com os critérios estabelecidos no parágrafo 1º do artigo 6º da Lei "R" nº 38/2.014[3], conforme respectivo Parecer Técnico de Implantação do Empreendimento (Art. 3º, § 1º);

B) Os valores investidos com a venda dos imóveis serão investidos na aquisição de área a serem destinadas à implantação de novas políticas de incentivo à industrialização, inclusive na forma estabelecida na Lei "R" nº 38/2.014, que instituiu o Programa de Desenvolvimento Econômico de Toledo – PRODET/EMPRESA;

C) O vencedor da licitação para aquisição de bens na forma prevista na lei a ser aprovada assumirá a obrigação de por em funcionamento a sua unidade industrial, no imóvel adquirido, no prazo de 2 (dois) anos, a partir da formalização do negócio, sob pena de reversão do bem ao patrimônio público (Art. 4º PL 151/19);

12) **CONSIDERANDO**, a seu turno, que na mensagem do referido Projeto de Lei, o Chefe do Poder Executivo justifica que a concessão de direito real de uso ou doação de imóveis a empresas industriais têm gerado certas dificuldades na hipótese de buscarem algum financiamento para a implementação de suas atividades, tendo em vista que o ônus que recaem sobre os imóveis impedem que eles possam ser dados em garantia de financiamento, face à cláusula de reversão ao patrimônio do Município;

3 http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/6096_texto_integral , acessado em 28/11/2.019, às 14h:16min.

Papel reciclado, menor custo ambiental.

13) **CONSIDERANDO** que dentre os documentos que instruem o referido Projeto de Lei, consta a identificação, bem como descrição dos imóveis e a avaliação de cada qual dos bens, atribuindo-se a todos, indistintamente, o valor de m² correspondente a R$ 116,95 (cento e dezesseis reais e noventa e cinco centavos), conforme o contido no Ofício nº 117/2.019 – SDE/GAB-PR, emitido por Jozimar Polasso, Secretário de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, de Inovação e Turismo);

14) **CONSIDERANDO** que igualmente ilustra o Projeto de Lei nº 151/2.019 o Parecer Técnico de Implantação do Empreendimento (Loteamento Industrial João Bortolotto), exarado em 25 de setembro de 2.019. A respeito do aludido parecer, depreende-se que a avaliação teve como base os dispositivos da Lei "R" nº 38, de 8 de abril de 2.014, especialmente o contido no artigo 6º, parágrafo 1º da norma em questão, salientando-se outrossim que o objetivo do trabalho técnico era promover a "avaliação mercadológica para fins de Concorrência Pública" (item 2). Sem prejuízo, verifica-se que a vistoria foi realizada em 24 de setembro de 2.019;

15) **CONSIDERANDO**, ainda em torno dos resultados do mencionado Parecer Técnico de Implantação do Empreendimento, "considerando-se os valores investidos na estruturação do Parque Industrial, totalizou R$ 7.280.073,62 (sete milhões, duzentos e oitenta mil, setenta e três reais e sessenta e dois centavos)", deduzindo-se a partir desta grandeza econômica o já mencionado valor de m² (R$ 116,95 - item 6)

3ª PARTE – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

16) **CONSIDERANDO**, diante do cenário retratado na 2ª PARTE deste documento, em tese, a ocorrência de irregularidades, omissões ou inconsistências no Projeto de Lei nº 151/2.019, que poderão atingir a validade de eventual lei advinda de sua votação, a saber:

Papel reciclado, menor custo ambiental.

A) O critério para o preço de partida para a venda dos bens imóveis de que trata o projeto de lei está, em tese, em desacordo com os preceitos da Constituição Federal (art. 37, XXI) Lei de Licitações (art. 17, I), bem como em relação à Lei Orgânica do Município de Toledo (art. 128, XX; art. 128, XXI, "a"; art. 148, III; art. 148, § 2º) que por sua vez remete sua eficácia plena à Lei Complementar nº 01/90.

Nos termos da atual sistemática jurídica, a alienação de imóveis dominiais de propriedade de entes públicos deve observar rigorosamente a avaliação dos referidos bens, levando-se em conta a estimativa mercadológica real de cada qual dos objetos avaliados[4].

A premissa considera a circunstância de que referidos bens, incorporados ao patrimônio público do Município de Toledo, por ocasião de sua venda deverão permitir a recomposição de sua estimativa econômica, evitando-se desta forma decréscimo patrimonial injustificado, e, mais grave, a ocorrência de danos à municipalidade, e de forma reflexa, à coletividade toledana.

Essa questão assume maior importância considerando que nos termos do próprio Projeto de Lei, o produto da arrecadação da concorrência pública e subsequente alienações deverá ser revertido em prol de investidos na aquisição de área a serem destinadas à implantação de novas políticas de incentivo à industrialização, inclusive na forma estabelecida na Lei "R" nº 38/2.014, de tal forma que o atual critério utilizado (apenas considerando o levantamento de custos do empreendimento municipal), desprendido da verificação e aplicação de índices econômicos seguros para se aferir o atual valor de tais lotes, poderá implicar em desautorizada renúncia de receita.

De outro lado, objetiva-se evitar o risco de subfaturamento por ocasião da oferta de valores pelos concorrentes participantes da licitação, notadamente levando em conta as particularidades da concorrência pública.

4 A esse respeito, o Centro de Apoio ao Patrimônio Público, no bojo do contido na Consulta nº 118/19, salienta que a forma procedimental para avaliação dos bens públicos, a fim de verificar suas condições e quantificar seu preço, pode ser disciplinada por lei, observando-se ainda os termos das normas ABNT NBR 14653-1 (procedimentos gerais), NBR 14653-2 (imóveis urbanos), NBR 14653-3 (imóveis rurais) e 14.653-4 (empreendimentos).

Papel reciclado, menor custo ambiental.

Observe-se que não passou desapercebido pelo Ministério Público a circunstância de que os lotes que se pretendem sejam alienados estão situados em local privilegiado, dotado de infraestrutura mínima e próximos de rodovia que permite fácil escoamento de produção para o mercado consumidor (Mapa Anexo PL 151/p. 151).

B) Não bastassem os argumentos já dispensados, além de harmonia com os preceitos da Lei de Licitações, a Lei Complementar nº 01/90 possui notoriamente valor hierárquico superior à Lei Municipal "R" nº 38/2.014, circunstância que consubstancia sua aplicação obrigatória como forma de resolução do conflito de antinomia das normas. A respeito deste aspecto, a Lei Complementar nº 01/90, além de exigir a prévia avaliação da coisa a ser alienada, obriga o ente municipal a apresentar laudo técnico sob responsabilidade de comissão composta de 3 (três) representantes do órgão competente da administração municipal, e 2 (dois) dois membros indicados pelo órgão representativo dos profissionais do ramo imobiliário (art. 29, incisos I e II, Lei Comp. 01/90), o que notoriamente não foi observado.

C) A condição estabelecida para a incidência da cláusula de reversão apresenta, em tese, excessiva subjetividade, ocasionando risco de insegurança jurídica. Justifica-se a argumentação considerando que, nos termos da proposta do artigo 4º do projeto de lei em análise, sugere-se tão somente o dever de "por em funcionamento a sua unidade industrial, no imóvel adquirido, no prazo de até 2 (dois) anos". Ora, não se verifica a especificação de quais serão os critérios a serem considerados para efeito de verificação de efetivo funcionamento do empreendimento industrial nos termos da finalidade do incentivo à industrialização, quais sejam, exemplificativamente, geração de empregos, estímulo à produção e geração de renda. Sobre esta questão, apesar de menção expressa

Papel reciclado, menor custo ambiental.

no artigo 30 e incisos da Lei Complementar nº 01/90[5], de que os encargos seriam diretamente relacionados à concessão real de uso ou de doação de imóvel, na medida que expressamente o ente municipal também pretende estabelecer, por ocasião da venda, condição resolutiva para a aquisição dos lotes industriais pelos interessados, o cumprimento da regra seria, em princípio, de cunho obrigatório.

Da forma como consignado no projeto, o adquirente que promover esforço irrisório na instalação de unidade industrial (sobretudo aqueles movidos por interesses meramente especulativos) terá a possibilidade de consolidação da propriedade, nada obstante absoluta ausência de cumprimento da função social do empreendimento.

Não bastassem esses argumentos, cumpre salientar a tendência da interpretação dos tribunais no sentido de que a reversão dos imóveis depende necessariamente da via judicial, ocasião em que será discutido justamente o cumprimento ou não da condição estabelecida ao tempo da criação da lei autorizadora da venda dos lotes industriais.

D) **O projeto de lei não contempla, em tese, hipótese de prioridade para os pequenos empreendimentos como forma de fomento da atividade econômica em geral, descumprindo o preceito do artigo 4º, parágrafo 1º, inciso VII, da Lei Complementar nº 01/90.** Conforme já explicitado, a referida lei complementar consubstancia norma de otimização de eficácia da Lei Orgânica do Município de Toledo, na questão relativa às regras que devem ser observadas para as alienações de bens pelo Município de Toledo (art. 148, III, Lei Orgânica). No caso, há preceito específico estabelecendo referida obrigação à municipalidade.

5 Art. 30 - As leis autorizadoras de concessão real de uso ou de doação de imóvel municipal, para exploração de atividade econômica, deverão estabelecer, respectivamente, para o concessionário ou donatário, entre outros, os seguintes encargos: I - fixação de: a) área mínima a ser edificada; b) número mínimo de empregos a serem garantidos. II - definição de medidas de preservação e defesa do meio ambiente, se a atividade assim o exigir; III - estímulo ao acesso do trabalhador adolescente à escola. http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/268_texto_integral,

Papel reciclado, menor custo ambiental.

E) **Nada obstante a autorização legal para que o Município de Toledo promova a alienação de bens na modalidade venda, insta consignar que nos termos do contido no art. 27 da Lei Complementar nº 01/90, a orientação da norma caminha no sentido de que deve ser promovida, preferencialmente, a Concessão de Direito Real de Uso.** Sobre este aspecto, respeitada a liberdade de convicção de cada qual dos Ilustres Vereadores, apenas a título de recomendação em sentido estrito, orienta-se no sentido de que seja avaliado se a justificativa para a não utilização desta modalidade de uso especial de bens patrimoniais (concessão de direito real de uso) efetivamente atende o interesse público.

F) **Não se verifica a limitação de participação no futuro certame licitatório exclusivamente às pessoas jurídicas regularmente constituídas, nada obstante a finalidade de incentivo à industrialização, circunstância esta que, em tese, pode dar indevida oportunidade à ocorrência de especulação imobiliária por pessoas não interessadas em promover efetivamente exercício de atividade industrial, ou mesmo terceirização indevida de atividade.** Observe-se que nos termos do art. 4º da Lei "R" 38/2.014, na hipótese do Município de Toledo pretender dar continuidade ao fomento econômico das atividades, os benefícios somente serão concedidos às empresas de ramo industrial, comercial atacadista, prestadores de serviços e de turismo, presumindo-se, pois, a necessidade de que estejam pré-constituídas ao tempo da participação no certame público.

G) **Ausência de delimitação de número máximo de unidades a serem adquiridas pelos participantes da concorrência pública, acarretando-se preocupante possibilidade de dominação da aquisição por reduzido grupo de participantes, dotados de maior poder econômico, em desacordo com a finalidade social da iniciativa do Município de Toledo (prejuízo à ampla e isonômica concorrência).**

Papel reciclado, menor custo ambiental.

H) **Ausência de menção à aplicação das regras contidas na Lei Municipal nº "R" 38/2.014, de 8 de abril de 2.014, que Institui o Programa de Desenvolvimento Econômico de Toledo – PRODET/EMPRESA, que foram compatíveis com eventual lei decorrente de aprovação do Projeto de Lei nº 151/2.019.** Reputa-se relevante a providência considerando que a referida norma traça as diretrizes, direitos e deveres gerais relacionados ao propósito de desenvolvimento econômico do Município de Toledo, de tal forma que recomenda-se melhor esclarecimento se a referida lei atualmente vigente comporá também a aplicação da nova lei acaso aprovada (princípio da especialidade).

I) **Finalmente, por se tratar de futura lei de efeitos concretos, o sistema jurídico admite o seu controle de legalidade, a par de questionamento de sua constitucionalidade.** Por intermédio desta observação, o Ministério Público local não apenas explicita sua legitimação para a expedição do presente documento, como sobretudo o faz com a finalidade de que seja evitado o acionamento da via judicial para buscar a invalidação, parcial ou total, dos preceitos da lei que seja porventura aprovada em sucedâneo à tramitação do Projeto de Lei nº 151/19 perante o Poder Legislativo. Dessa forma, busca-se a máxima resolutividade, em prol do interesse público, respeitando-se a harmonia entre os poderes constituídos.

RECOMENDA

ao Senhor **Prefeito Municipal de Toledo,** Lucio de Marchi**,** bem como ao Senhor **Secretário de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, de Inovação e Turismo**, Jozimar Polasso, além dos Senhores Vereadores do Município de Toledo, por intermédio de comunicação interna a ser promovida pelo Sr. **Presidente da Câmara Municipal de Toledo**, Vereador Antônio

Papel reciclado, menor custo ambiental.

Sérgio de Freitas, ***a análise das considerações promovidas neste documento, bem como a adoção de todas as providências que se fizerem necessárias objetivando evitar eventual invalidação total ou parcial de lei porventura decorrente da votação e aprovação final do Projeto de Lei nº 151/19***.

I – Informa-se que a verificação do acatamento ou não da presente Recomendação Administrativa ocorrerá por intermédio do acompanhamento da tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 151/19.

II - Independentemente da aceitação, deverá ser realizada a digitalização e inserção do expediente no Portal da Transparência do Município de Toledo, bem como da Câmara Municipal de Toledo, no prazo de 10 (dez) dias, contados da cientificação desta Recomendação Administrativa por seus destinatários, a fim de dar publicidade, permitindo deste modo o seu conhecimento, e fiscalização pelos próprios agentes públicos, além de controle pela população.

III - Assevera-se que em caso de não acatamento desta Recomendação, o Ministério Público poderá adotar as medidas legais necessárias a fim de assegurar a sua implementação.

Toledo, 28 de novembro de 2019.

SANDRES SPONHOLZ - Promotor de Justiça

Papel reciclado, menor custo ambiental.